



300609  
UNIVERSIDAD LA SALLE <sup>43</sup><sub>2eje</sub>

ESCUELA DE DERECHO  
INCORPORADA A LA  
U.N.A.M.

LA DINAMICA DEL FEDERALISMO MEXICANO.  
UNA REVISION A LOS CONVENIOS PARA EL  
DESARROLLO

**TESIS PROFESIONAL**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**MARTHA ANGELICA RAMOS ROSAS**

MEXICO, D. F.

1994

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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



INSTITUTO PANAMERICANO DE ALTA DIRECCIÓN DE EMPRESA

FLORESTA N° 20  
COL. CLAVERÍA  
02080 MÉXICO, D.F.

ANTIGUA HACIENDA DE CLAVERÍA  
TEL: 527.02.60 AL. 69  
FAX: 527.06.12 Y 527.31.79

17 de mayo de 1994.

Dr. Luis Rodríguez Manzanera  
Director de la Facultad de Derecho  
Universidad La Salle  
Presenta.

Distinguido Dr. Rodríguez:

Por medio de la presente me permito informarle que tengo a bien extender el voto aprobatorio de la tesis "La Dinámica del Federalismo Mexicano, una revisión a los convenios para el desarrollo" de la exalumna Martha Angelica Ramos Rosas, para obtener finalmente el título de Licenciado en Derecho.

Después de una ardua revisión y dirección del trabajo de investigación, no me cabe la menor duda de que la sustenta cubre los requisitos exigidos por nuestra Universidad.

En mérito de lo anterior, extendiendo el voto aprobatorio para los efectos académicos y administrativos correspondientes.

INDIVISA MANENT

  
Dr. Juan Federico Arriola





**IN MEMORIAM**  
**A mis abuelos**  
**Soledad y Alfonso**  
**Julia y Pedro**

A mi Padre, por su ejemplo de entrega y amor, por su integridad. Con cariño y respeto.

A mi Madre, por su dedicación, su ternura y el apoyo que me ha brindado en momentos difíciles.

A Francisco Javier, mi amado esposo, por orientarme con su inteligencia y entendimiento de la apasionante Ciencia del Derecho. Por su paciencia para comprenderme. Por su compañía y apoyo.

A mis hermanos, Alma y Ricardo, por su apoyo y bondades.

**A la Universidad La Salle  
y a la Escuela de  
Derecho.**

**Al Dr. Federico Arriola Cantero  
por su valiosa colaboración y  
paciencia.**



**A mis maestros por el legado que me dejaron, y la responsabilidad de saber perpetuarlo dignamente.**

**A Lourdes Martínez Cisneros,  
por su colaboración para hacer posible este trabajo.**

## **INTRODUCCION.**

En el año de 1976 la Administración Pública Federal inicia la práctica de suscribir convenios con las entidades federativas con el fin de conjuntar sus acciones en la atención de las necesidades de cada Estado.

En el año de 1983 el Ejecutivo Federal modifica el marco jurídico, como resultado de la consulta popular que realizó el expresidente Miguel de la Madrid Hurtado, previa a la toma de posesión de su encargo, y se crea el Sistema Nacional de Planeación Democrática, asimismo, se emite la Ley reglamentaria relativa a la planeación del desarrollo.

Del conjunto de medidas y conceptos que se contienen en el mencionado sistema, destacan por su importancia y relación con el sistema federal y el federalismo mexicano lo que se denomina, dentro del mencionado sistema, la planeación del desarrollo regional o la política de desarrollo regional.

Una definición o concepto de estos términos no se ha llegado a plantear. Los términos planeación del desarrollo regional y política de desarrollo regional, surgen del planteamiento de adicionar a la política general de desarrollo, la introducción de metas y propósitos de dimensión estatal; es así como surgen ambos términos.

En el año de 1982, el expresidente José López Portillo propone orientar los esfuerzos del gobierno para vitalizar la coordinación intergubernamental para que con la suma de los tres ámbitos de gobierno se aprovecharan íntegros los recursos financieros. Todo ello se lograría mediante el establecimiento de vinculaciones operativas que hicieran más viva a la federación, con ese motivo se suscriben los primeros convenios de coordinación Federación-Estado; iniciándose así una estrecha relación entre el sistema federal, el federalismo y el desarrollo regional.

Los convenios Federación-Estado, denominados en su origen Convenio Único de Coordinación, para posteriormente transformarse en Convenio Único de Desarrollo, forman parte de todos los mecanismos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y en específico de lo que se denomina "vertiente de coordinación".

Las prácticas e instrumentos de planeación nacional y estatal, resultan centralizar el poder, en su operación. De esta manera el Convenio Unico de Desarrollo o de Desarrollo Social, sigue la misma pauta que los demás instrumentos que componen el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El análisis histórico del federalismo mexicano presenta una ardua lucha por el reconocimiento y plena vigencia de las diferencias regionales. Las reformas constitucionales que se han suscitado, han sido tendentes a acrecentar el poder central, en detrimento de las entidades periféricas que conforman la federación mexicana.

Con la suscripción de los convenios Federación-Estado la fuerte relación centralista se ha intentado revertir, para otorgar a Estados y Municipios mayor participación en las actividades, programas y proyectos que lleva a cabo el Ejecutivo Federal, y lograr así un federalismo de mayor dinamismo. Sin embargo, en el análisis de la trayectoria de estos convenios no se ha logrado advertir la preocupación de los ámbitos estatal y municipal por aportar elementos o procedimientos que reconozcan su preocupación por el cambio.

En el año de 1992 los convenios Federación-Estado tenían en su clausulado acciones de toda la Administración Pública Federal, pero a mediados de ese ejercicio fiscal se crea la Secretaría de Desarrollo Social, y los convenios experimentan una especialización sin precedente. Los convenios Federación-Estado se concretan a mantener los esquemas centralizadores, ahora con la especialización de obras, programas o acciones de índole social.

La dinámica del federalismo mexicano, a través de la revisión de uno de sus documentos administrativos que tradicionalmente se ha señalado por el Ejecutivo Federal como el que "fortalece el régimen federa" (convenios para el desarrollo), resulta una fuente interesante de análisis jurídico, ya que en él se engloban elementos de diferentes especialidades técnicas jurídicas, pero en especial, en el análisis constitucional del federalismo, este documento, requiere de cambios que apoyen el fortalecimiento Estatal, la renovación y redimensión del Municipio.

## **CAPITULO 1 LAS UNIONES DE ESTADOS.**

### **1.1 Las Uniones de Estados.**

**1.1.1 Fundamento Político, Social y Jurídico de las Uniones de Estados.**

**1.1.2 Proceso de Unificación de los Estados.**

**1.1.3 La Organización Jurídica de las Uniones de Estados.**

### **1.2 La Confederación.**

**1.2.1 Concepto de Confederación.**

### **1.3 El Estado Unitario.**

**1.3.1 Concepto de Estado Unitario.**

**1.3.2 Características.**

### **1.4 La Federación como una Asociación de Estados.**

**1.4.1 Federalismo de la Unión Soviética.**

**1.4.2 Federalismo Norteamericano.**

**1.4.2.1 La Confederación Norteamericana.**

**1.4.2.2 Confrontaciones Políticas y Religiosas.**

**1.4.2.3 Artículos de Confederación.**

**1.4.3 La Constitución Federal.**

## **CAPITULO 1**

### **LAS UNIONES DE ESTADOS.**

---

#### **1.1 Las Uniones de Estados.**

##### **1.1.1 Fundamento Político, Social y Jurídico de las Uniones de Estados.**

Las uniones de Estados no han surgido por generación espontánea, son producto de un proceso que ha tenido móviles anteriores.

A través de la asociación o unión de Estados el individuo encuentra mejoría económica y el perfeccionamiento personal y comunal. De la misma manera el hombre al asociarse en comunidades encuentra el medio para trascender su realidad.

Aristóteles nos dice que el hombre es un animal gregario que necesita de agruparse para su desarrollo. En la agrupación encuentra el medio adecuado para su crecimiento y evolución.<sup>(1)</sup> El hombre es un *zoon politikon* que se distingue del animal en que posee el sentido de lo bueno y lo malo, lo justo y lo injusto, y a partir de esas ideas surge la familia y el Estado.

El hombre es un ser social, por naturaleza, que busca la mayor perfección posible al rechazar lo imperfecto y al desarrollar el hábito de acertadas selecciones. La evolución, pertenece a uno de esos actos valorativos del hombre. Pues mediante la selección, él transforma y perfecciona la civilización.

Los fundamentos del Estado moderno son parte de la historia, evolucionan conforme a la actividad valorativa del hombre.

---

(1) Aristóteles. *La Política*. Porrúa. México, 1975. Págs. 158 y 159.

Tratar de buscar el fundamento político o social de las primitivas comunidades, en las gens o tribus, resulta ahondar en el plano ideológico o puramente teórico.

" El hombre es historia y civilización en tanto existe colectividad".(2)

En estos términos, la comunidad o sociedad política, surge en el momento en que un conjunto de seres humanos orientan su actividad a patrones de conducta determinados, o normas que ellos aceptan y aplican. La sociedad política presupone la existencia de un pueblo, en el que se originan los fines políticos.

En la comunidad política, el hombre puede elegir diversos medios para realizar sus fines. Sin embargo, de entre todos los medios posibles, el hombre dentro de su actividad valorativa ha elegido aquél en que la salvaguarda de sus principios o valores, son recogidos en una norma jurídica elaborada en, y por la propia comunidad. Asimismo, todos esos derechos y obligaciones contenidos en esa norma jurídica deben ser tutelados por una organización eficiente, que asegure la convivencia pacífica y el pleno desarrollo del hombre y su comunidad.

La comunidad o población asentada, en un territorio, con poder de mando originario, organizado dentro de un sistema de Derecho, dan paso a lo que hoy conocemos como Estado moderno.

La evolución social y política que a partir de la Edad Media se ha venido suscitando, ha dado la pauta para que naciones, imperios o repúblicas llegasen a unirse, fusionando armamentos, riquezas naturales o materiales, conformándose así nuevos Estados, sistemas jurídicos, así como modificaciones en los sistemas de producción; pero para llegar a la consecución de una unión de Estados como se plantea anteriormente es necesario que exista el Estado unificado, jurídica y políticamente.

El Estado es el fundamento político, social y jurídico de las uniones de entidades estatales, sin éste no podría darse la "unión" de Estados.

---

(2) Aurora Arnaiz. Ciencia Política. Pax - México, 1976 Pág. 20.

Diversas teorías han explicado las causas que dieron origen a la formación y poder estatal; unas desde el punto de vista sociológico;<sup>(3)</sup> hay también las teorías contractuales<sup>(4)</sup> y las teorías patrimoniales,<sup>(5)</sup> así como las teorías del poder;<sup>(6)</sup> sin embargo, el punto de referencia que cada una de ellas aborda, resulta ser fuera del análisis que se pretende realizar: la conformación de un Estado por otros Estados.

### 1.1.2 Procesos de Unificación de los Estados.

Un Estado compuesto por otros Estados, se sostenía que era inconcebible, ya que el poder estatal es indivisible e independiente frente a cualquier voluntad superior (Samuel de Pufendorf).

El concepto de que varios Estados se uniesen, manteniendo su soberanía y autoridad gubernamental es producto de la evolución política. En el desarrollo político, jurídico y social de las comunidades políticas se ha observado la tendencia hacia la unificación, a la realización de actividades, en asociación con otras comunidades.

Históricamente muchas asociaciones de Estados han existido, desde los siglos VI y III a.C., en Grecia se dieron procesos de unificación de ciudades, ya sea en la forma de confederación, federación o imperio.

Bajo la forma de confederación, en los siglos III y II a.C., las confederaciones (koinón) surgen por la acción política de los hombres que desean unir diferentes ciudades o por la acción espontánea de asociarse por razones defensivas.

---

(3) Emilio Durkheim, sociólogo del siglo XIX y XX establece que el Estado consiste en una diferencia entre gobernantes y gobernados, entre los que ejercen la autoridad jurídica y los que están obligados a obedecerla. Para que haya sociedades y representaciones colectivas, evidentemente es necesario que haya hombres capaces de asociación. Para Duguít, el Estado es la relación entre gobernantes y gobernados unidos por solidaridad social. Luis Gumplowicz; la Humanidad desde sus albores estuvo constituida por diversos grupos étnicos que luchaban entre sí y de éstas surgió el Estado, la Moral y el Derecho.

(4) Fundamentan la existencia del Estado en la adopción de un tratado o convenio entre el pueblo y aquellos que detentan el poder, dando origen a la comunidad estatal. Locke, Rousseau, de Pufendorf son algunos de sus teóricos.

(5) Basan la organización del Estado en la propiedad que ejercen los gobernantes sobre los predios, y los gobernados se sujetan a sus normas y disposiciones. Este es el caso de la dominación feudal, en la que el señor feudal aseguraba sus nexos con los vasallos.

(6) Estas pueden ser las iusnaturalistas.

Las asociaciones en esta época en su mayoría son igualitarias. En los siglos IV y III a.C., la Confederación de Atenas se crea con el fin de unirse contra la amenaza de los medos, y las ciudades que en torno a Atenas se unificaron pagaron tributos (desiguales) a Atenas, lo que conllevó a su modificación, convirtiéndose a ésta en un imperio, en el que las ciudades se mantenían con igualdad de status.<sup>(7)</sup>

La Liga Panhelénica de Demetrio Poliorcetes en el año 303 a. C, la Liga Etolia formada en el siglo III a.C, que englobaba a las ciudades del norte de Corinto, y la Liga Aquea que se conformó por las asambleas Synodos y Synkletos son las confederaciones que se destacan en los siglos II y I a.C.

Sobre la asociación de comunidades políticas se tiene conocimiento que se presentó en las repúblicas griegas, asociadas en el Consejo Anfictiónico. En él las repúblicas griegas integrantes conservaban su independencia. Estas conformaban un consejo, en el que tenían igualdad de votos. El consejo era la autoridad general, éste proponía y decidía lo necesario para el bienestar común de Grecia. Asimismo, el consejo tenía facultades para declarar y hacer la guerra, resolver las controversias suscitadas entre los miembros y castigar al agresor de la confederación.

Por otra parte, en Roma, los procesos de unificación sirvieron en gran medida para aumentar la hegemonía que ejerció sobre otros pueblos y culturas, que con frecuencia sujetaba a un régimen jurídico especial y definido para aquellas ciudades que no podían ser consideradas totalmente romanas (ciudades perfectas).

Las confederaciones que realizó Roma en el período del siglo V al año 134 a.C, (la república) fueron la Confederación Latina y la Confederación Italiana.

La primera de ellas se fundó en el año 493 y se caracterizaba porque Roma les reconocía, a las ciudades latinas que la conformaban, "autonomía" y exigía igualdad entre ellas por medio de la suscripción de un tratado, de igualdad o reciprocidad en el terreno militar y comercial (*fœdus æquum*).

---

(7) Jaques Ellul, Historia de las Instituciones de la Antigüedad, Aguilar Tomo I Francia, 1970. Primera Impresión Pág. 289 y 290.



Hacia el año 338 Roma tuvo guerra con los Estados integrantes de la federación, y a partir de ese momento olvida los términos de igualdad para tomar el mando absoluto. Las ciudades continuaban soberanas unidas a Roma por un tratado, y en el que se estipulaba que éstas ciudades conservan su administración, magistrados, impuestos y monedas, señalándose que cada ciudad se consideraba "*nomen latinum*" (ciudad romana imperfecta) que era un estado entre lo urbano y el resto de Italia.

Por lo que hace a la Confederación Latina, era el aglutinamiento de varias federaciones, resultado de las conquistas, destrucción de antiguas federaciones y a la subsistencia de las existentes. Estas se unifican a Roma bajo las condiciones de unión y sumisión del vencido al vencedor (*deditio*) era el caso de los etruscos, sabirros y umbros. La unión con Roma de estas ciudades se realizaba en condiciones de sometimiento al poder romano, las ciudades confederadas se llamaban "*socii*" y no tenían los mismos derechos y estatutos. Su relación jurídica con Roma, el exterior y asuntos domésticos se regulan por los tratados específicos.<sup>(8)</sup>

Otra asociación de comunidades políticas, anterior al surgimiento del Estado moderno, es el Imperio Germánico<sup>(9)</sup> del siglo IX al XV d.C..

Su organización consistía en un Emperador, una Dieta y el Consejo Aulico. El Emperador era el magistrado ejecutivo. La Dieta tenía facultades para legislar para el imperio, hacer y declarar la guerra, entrar en alianzas, fijar los contingentes de tropa, reglamentar la acuñación de moneda, admitir nuevos miembros e imponer a los rebeldes la expulsión del imperio.

El Emperador podía vetar los decretos de la Dieta. El Consejo Aulico y la Cámara Imperial eran los tribunales que tenían jurisdicción sobre las controversias que concernían al imperio, o que se suscitaban entre los miembros.

El imperio se basaba en el principio de que era una comunidad de soberanos, y la Dieta la representación de los soberanos.

(8) Idem anterior Pág. 344 a 348 y 380.

(9) Hamilton y Madison citan el Imperio Germánico como uno de los más antiguos. El *Federalista*. Fondo de Cultura Económica. México, 1976. Pág. 74.

Con el Estado moderno, las asociaciones de entes políticos tienen que obedecer a la unidad política que cada uno de los Estados ha consolidado. Sus posibles asociaciones con otros Estados pueden observar ciertas conductas típicas, o bien reglas generales de asociación que se han venido presentando desde tiempos inmemoriales, mismos que son resultado de diferentes causas y condiciones geográficas, históricas y religiosas, entre otras. Los procesos de unificación de naciones o Estados que marcan algunos politólogos son los siguientes:

- A) Uno de los procesos de unificación es el que se denomina proceso de penetración del centro a la periferia y que consiste en que un centro de desarrollo va ampliando hacia la periferia su actividad. Este proceso estimula y acelera la unificación social y política de la Nación-Estado.<sup>(10)</sup>
- B) La adhesión a un centro político, es otro de los procesos, y es el que se presenta al exteriorizarse la voluntad de algún Estado miembro de la comunidad internacional con el objetivo de constituirse en una gran comunidad.<sup>(11)</sup>
- C) La unificación de varios Estados puede ser resultado de procesos de penetración administrativa, como es el caso de Europa en la época feudal. La unificación político-social de varios Estados se vio favorecida por la aplicación del Derecho Romano; o bien por la administración dirigida desde un sólo centro, que va sustituyendo a la autoridad local.

En la época feudal se verificó esta conducta: las entidades políticas dispersas deciden, en torno al poder social de un centro, unificarse. La unión finca sus vínculos en el intercambio de servicios entre el señor feudal y los súbditos. El intercambio consistía en la salvaguarda, que otorga el señor feudal a los súbditos, a cambio del trabajo de sus tierras.<sup>(12)</sup>

- D) El uso de la fuerza militar en la unificación de Estados es la técnica que más se ha utilizado a lo largo de la historia; ya sea para la ocupación de un territorio, o bien para someter a un Estado que atenta contra la unión. Como es el caso de la ayuda que ofrece el ejército en la guerra de secesión de los Estados Unidos de Norteamérica; en Nueva España en 1810 hasta el triunfo de la guerra de independencia.

(10) Peter H. Merkl, Teorías Políticas Comparadas. Roble. México, 1973 Pág. 237 a 240.

(11) Peter H. Merkl, *Idem*

(12) Peter H. Merkl, *Idem anterior*.

- E) Se podría adicionar a estos procesos, la unificación de Estados resultado de la adopción de un gobierno representativo, en virtud de que a través de la reunión de hombres y mujeres en un órgano legislativo, aseguran la unificación estatal, ya sea en la determinación de impuestos, en el consentimiento o desaprobación para el otorgamiento de créditos; porque a través de ese cuerpo colegiado los ciudadanos se unen y manifiestan sus convicciones o por el contrario, para disentir ante hechos concretos.<sup>(13)</sup>

La unificación de Estados va surgiendo a lo largo de la historia y evolución del hombre, como una tendencia generalizada. Cada unidad territorial adopta, bajo su responsabilidad las regulaciones y medidas que incumban a su esfera de actuación, considerando que no se lesionen intereses superiores. Cuando la comunidad o la unificación pretenden con su asociación el que se cree un nuevo Estado, organiza su estructura jurídica tomando en cuenta la responsabilidad antes citada. La comunidad o la unificación puede tener el propósito de crear una sociedad transitoria, para lo cual organizará y determinará sus facultades, a la consecución de esa finalidad.

### 1.1.3 La Organización Jurídica de las Uniones de Estados.

Se reconocen tres formas de organización jurídica en las uniones de Estados. Estas formas se han adoptado conforme a la constitución particular de las estructuras políticas. La primera forma de organización de dos o más Estados en torno de un único centro de poder es el denominado Estado centralista, unitario o simple.

La segunda forma de organización de dos o más Estados, se caracteriza por la creación de un Estado común, en el que coexisten varias esferas de poder con un centro común a ellos. A esta ordenación se le conoce como Estado federal o compuesto.

Por último la organización de varios Estados en torno a un centro, que dependen totalmente de sus miembros para su existencia en la comunidad internacional; es la denominada confederación.

---

<sup>(13)</sup> Peter H. Merkl, *idem* anterior.

## 1.2 La Confederación.

La confederación representa a varios Estados ante la comunidad internacional.

### 1.2.1 Concepto de Confederación.

Unión de Estados que voluntariamente se someten a un poder central en cuanto se refiere al orden internacional, conservando la soberanía de cada uno de sus integrantes en cuanto se refiere a los asuntos interiores,<sup>(14)</sup> con el objeto de sumar sus esfuerzos a asuntos de interés común a sus integrantes.<sup>(15)</sup> La definición pone de manifiesto la existencia de dos ámbitos de relaciones para los Estados que deciden asociarse. Uno es el ámbito interno. Al respecto la confederación tiene como característica que los Estados participantes no enajenan o fusionan alguna de sus libertades o identidades, mantienen en todo sus facultades internas. Asimismo, los Estados integrantes de una confederación en su régimen doméstico o interior, se mantienen autónomos en la aplicación y administración de su derecho y regulación de las relaciones internas.<sup>(16)</sup>

En la definición, se señala que la confederación reconoce "un poder central en cuanto se refiere al orden internacional". Es en este punto donde se detalla el segundo ámbito de relaciones, y que es la representación externa que lleva a cabo la confederación.

La confederación es una persona jurídica que tiene el cometido de representar a sus integrantes, ante otros Estados. La confederación es un sujeto de Derecho Internacional, por medio del cual, sus Estados miembros se obligan a permanecer unidos y abstenerse de seguir políticas nocivas que atenten contra la unión.

El objetivo que lleva a cabo la confederación, se puede decir que es el de constituir una "asociación de índole internacional" y cuya actividad relaciona en forma directa a los miembros de la comunidad internacional. Una gran diferencia es la que se pone patente en esta forma de unión de Estados; no se constituye un nuevo Estado, como es el caso del Estado federal.

---

<sup>(14)</sup> Peter H. Merkl, Ob. cit. Pág. 251.

<sup>(15)</sup> Rafael De Pina, Diccionario de Derecho. Porrúa. México, 1970. Primera Edición. Pág. 106.

<sup>(16)</sup> Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México, 1980. Décima Séptima Edición. Pág. 113.

Otra característica de la confederación, es que su fin siempre está en función de la preocupación o necesidades de la comunidad de Estados integrantes.

### **1.3 El Estado Unitario.**

#### **1.3.1 Concepto de Estado Unitario.**

El Estado unitario es aquel cuya organización de las diferentes entidades políticas es subordinada a un único centro, y es por medio de este centro, que las entidades políticas, regiones o comarcas tienen existencia, ya que en él convergen y se cohesionan la autonomía y el gobierno de sus integrantes.

En el período de formación de los Estados centralistas, la unión se ve influenciada hacia ésta estructuración debido a la existencia de que étnica y geográficamente, se observan condiciones homogéneas de desarrollo.<sup>(17)</sup> Puede también considerarse el que la integración en un sólo centro fuera producto de la acción de penetración dirigida desde un único centro. Otra causa de esta forma de asociación puede ser resultado de la integración y búsqueda que propició un movimiento revolucionario.<sup>(18)</sup>

#### **1.3.2 Características.**

En el Estado unitario o centralista existe una indivisible posesión y ejercicio del poder estatal. Las regiones que constituyen a ese Estado, son simples ámbitos de ejecución del gobierno central, ya que carecen de autonomía y gobierno propio.

En el Estado unitario existe homogeneidad del poder, es decir, que las funciones ejecutiva, legislativa y administrativa deben ser desempeñadas solamente por órganos centralistas. En un Estado unitario existirá un único Poder Legislativo que emite leyes para todo el territorio, y este es el Poder Legislativo Central. El Poder Ejecutivo se ejerce por un único Ejecutivo Central, dependiendo de éste los jefes de gobierno de las divisiones territoriales. Los jefes de gobierno no gozan de autonomía alguna en el ejercicio del mando.

---

<sup>(17)</sup> Salvador Valencia Carmona, Manual de Derecho Constitucional y Comparado. Eón. Xalapa México, 1987. Segunda Edición. Pág. 127.

<sup>(18)</sup> Peter H. Merkl. Ob. cit. Pág. 251.

En el Estado unitario se observa una descentralización funcional, para la aplicación de las decisiones que toma el Poder Ejecutivo Central. Esta descentralización opera a través de la ayuda que se brindan las divisiones territoriales y el poder central. La ayuda es en forma subordinada, es decir que las disposiciones que toma el Ejecutivo Central se ejecutarán por los jefes de gobierno que se ubican en un nivel inferior. Esta descentralización funcional se limita al ámbito administrativo.

#### **1.4 La Federación como una Unión de Estados.**

La federación es un sistema de organización política que consiste en una asociación de Estados, y que tienen como propósito formar un Estado denominado federal. En la coalición federal no pierden su autonomía sus integrantes. La federación tiene como características, el que en ella conviven algunos de los principios de la organización política de los Estados unitarios o centralistas, así como algunos de los principios de las confederaciones. La convivencia que se presenta de dichos principios, es de tal forma que permite la coexistencia, sin que ocurra entorpecimiento, en las funciones del Estado federal.

De esta manera en el Estado federal se verifica una organización de Estados que voluntariamente eligen la asociación federada. En el Estado federal se observa la creación y superposición de un nuevo gobierno o centro, y la colocación de varios gobiernos, preexistentes al nuevo, como su periferia. Lo anterior denota la asimilación de principios propios del Estado unitario, en el Estado federal.

Por otra parte, la doctrina del federalismo postula que las distintas partes del territorio no sean gobernadas como un todo homogéneo, sino como entidades autónomas. Esta característica de la federación, tiene su fundamento en que sus integrantes son Estados plenamente constituidos, y que al momento de asociarse prevén continuar ejerciendo sus funciones (legislativa, administrativa y judicial). La federación toma ésta característica de la confederación de Estados.

Los anteriores principios son los que estructuran políticamente a un Estado federal, y por lo que se considera como una forma híbrida de gobierno.

En la creación de un Estado federal se observa la tendencia de unir, lo que anteriormente era completo, y fue roto en pedazos,<sup>(19)</sup> como también la necesidad de unir aquello que histórica y geográficamente comparte un proceso o situación similar

La evolución que cada federación ha experimentado para llegar a conformarse como tal, tiene particularidades basadas en hechos económicos, militares, históricos o sociológicos. Lo que hace de cada sistema federal un complejo y único hecho político-jurídico.

Dentro de los principales Estados que adoptaron la forma de federación de Estados se encuentran los Estados Unidos de América y lo que fue la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas.

#### 1.4.1 Federalismo de la Unión Soviética.

En la formación del federalismo soviético debe tomarse en cuenta que la organización político-jurídica de aquella nación consagró la tesis leninista que señala: el socialismo no elimina las peculiaridades nacionales, garantiza el desarrollo y florecimiento multifacético de la economía y la cultura de todas las naciones.<sup>(20)</sup>

El Estado soviético organiza a la unión federativa siguiendo la "teoría orgánica" de Yaschenko Guirke, que sustenta que el poder de la unión y de los Estados que la forman no constituyen por sí mismos el poder estatal, y sólo complementándose uno a otro se convierten en dicho poder. En un Estado federal, se distingue el poder local de los miembros de la federación y el poder central que participa en la formación de la soberanía común, así como el poder de todo el Estado, que representa al Estado federal en su conjunto. Los poderes local y central no son soberanos e independientes por completo.<sup>(21)</sup>

---

(19) Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional. Porrúa. México, 1987. Pág. 373.

(20) Andrei Ivanovich Denisov, Derecho Constitucional Soviético. Zubovski Bulvar. Moscú - URSS, 1978. Pág. 139.

(21) *Idem anterior* Pág. 143.

Denisov cita que en los sistemas capitalistas existe la tendencia a transformar los Estados federales en unitarios. Lo anterior debido a que en esos sistemas la negación de la soberanía responde a los intereses de círculos imperialistas, que tienen como fin acabar con la independencia de las democracias populares.

La unión soviética como un Estado federativo se cimentó fundamentalmente en la agrupación voluntaria de las repúblicas soviéticas, esta unión voluntaria fue la base de su poderío y fortaleza. Este carácter voluntario "dimana" del derecho de las naciones a la autodeterminación e incluso a separarse y crear sus propios Estados independientes. Este derecho significa que debe ser rechazada toda intervención violenta en la vida interna de los pueblos".(22)

La colaboración fraternal fue uno de los elementos constitucionales de mayor trascendencia para la creación de la unión soviética, debido a la característica multinacional del Estado.(23)

Los pueblos de la unión soviética limitaron sus derechos soberanos en favor de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas - URSS con el fin de "edificar la sociedad comunista sin clases en la que se desarrollara la autogestión social comunista. Las tareas principales del Estado socialista de todo el pueblo son: crear la base material y técnica del comunismo, perfeccionar las relaciones sociales socialistas y transformarlas en comunistas, educar al hombre de la sociedad comunista, elevar el nivel material y cultural de la vida de los trabajadores, garantizar la seguridad del país, contribuir al fortalecimiento de la paz y al fomento de la cooperación internacional [Introducción de la Constitución de Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas].(24)

El federalismo soviético se basó en los principios del internacionalismo proletario (Artículo. 1º constitucional); el reconocimiento de la igualdad de las naciones, en la comunidad de intereses de los trabajadores de todas las naciones y razas (Artículos. 2º, 5º y 7º constitucional), y en el *centralismo democrático*.

---

(22) Idem anterior Pág. 141.

(23) En la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas se unificaron 60 naciones, nacionalidades y grupos nacionales.

(24) Salvador Valencia Carmona, Ob. cit. Págs. 257 a 329.



En la extinta URSS la unidad político-jurídica se logra mediante la colaboración fraternal y ayuda mutua, en el respeto de la soberanía nacional, la plena libertad de sus integrantes de incorporar o separarse de la unión, y en el respeto de los intereses nacionales en la estructura y administración del Estado.

En la constitución de la URSS se reconocía que el poder pertenecía al pueblo, y la organización estatal soviética ejerció el poder estatal a través de los "soviets". Los soviets o consejos penetraron toda la estructura del Estado soviético, y mediante éstos, la población reunida en asambleas plenarias administraban sus propios asuntos en el mayor grado posible; cuando esto no fuese factible se delegaban ciertas funciones a los consejos de diputados de niveles jerárquicos superiores inmediatos, a los que se presentaba el problema o necesidad.

Asimismo, todo nivel de organización estaba sujeto al principio vertebral del Estado soviético: *"el centralismo democrático"*.

Este principio se contenía en el Artículo. 3º de su Ley Fundamental que citaba: **"Artículo 3.** La organización y la actividad del Estado soviético se estructuran según el principio del centralismo democrático: electividad de todos los órganos del poder estatal de abajo arriba, deber de rendir cuenta al pueblo de su gestión y obligatoriedad de las decisiones de los órganos superiores para los inferiores. El centralismo democrático conjuga la dirección única con la iniciativa y la actividad creadora en la base, con la responsabilidad de cada organismo estatal y de cada funcionario por la misión encomendada".<sup>(25)</sup>

En la organización político jurídica del Estado soviético se observaron formas peculiares.

La organización estatal (federativa) y la organización administrativa<sup>(26)</sup> ambas estructuraban a las repúblicas tomando como elemento característico la nacionalidad de su población, y con base en ésta las "Repúblicas Autónomas Soviéticas" eran consideradas como un Estado socialista, autónomo y en igual jerarquía que una "República Federada Soviética".

---

(25) Idem anterior Pág. 262.

(26) Reinhold Zippelius, *Teoría General del Estado*. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G. ESTUDIOS DOCTRINALES, Núm. 82. México, 1985. Pág. 441.

## Estructura de la URSS.

La estructura federativa del Estado soviético se componía por los siguientes niveles: la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas - URSS (el centro) en primer plano, luego las repúblicas federadas o autónomas, posteriormente las comarcas y ciudades rurales, y por último los distritos.

La URSS se constituyó hasta 1982 por las siguientes repúblicas:

República Socialista Federativa Soviética de Rusia;

República Socialista Soviética de Ucrania;

República Socialista Soviética de Bielorrusia;

República Socialista Soviética de Uzbekia;

República Socialista Soviética de Kazajia;

República Socialista Soviética de Georgia;

República Socialista Soviética de Azerbaidzhán;

República Socialista Soviética de Lituania;

República Socialista Soviética de Moldavia;

República Socialista Soviética de Letonia;

República Socialista Soviética de Kirguizia;

República Socialista Soviética de Tadjikia;

República Socialista Soviética de Armenia;

República Socialista Soviética de Turkmenia, y

República Socialista Soviética de Estonia.<sup>(27)</sup>

---

(27) Art. 71 de la Constitución de la URSS.

A la URSS le estaba encomendado: la admisión de nuevas repúblicas, la ratificación de las repúblicas autónomas así como de este tipo de regiones; determinar las fronteras de sus integrantes y ratificar aquéllas que se hubiesen modificado por decisión de sus miembros; establecer los principios generales de la organización y actividad de los órganos republicanos y locales del poder y de administración; asegurar la unidad de la regulación legislativa y aprobar los fundamentos constitucionales de las repúblicas que la integraban; la aplicación de una política socioeconómica única, dirigir la economía del país, orientar el progreso técnico-científico; elaborar y ratificar los planes de desarrollo económico y social de la URSS y ratificar el presupuesto único del Estado y aprobar el balance de su ejecución dirigir el sistema monetario y crediticio, los impuestos e ingresos para formarlo; dirigir las ramas de la economía nacional, los complejos y empresas de subordinación federal y federal-republicana; las cuestiones de la paz y de la guerra, protección de la soberanía, la custodia de las fronteras estatales y del territorio de la URSS, la organización de la defensa y de las Fuerzas Armadas de la URSS; garantizar la seguridad del Estado; la representación en las relaciones internacionales, su ejercicio; el establecimiento de normas para el comercio exterior y otros tipos de actividad económica exterior sobre la base del monopolio de Estado; controlar la observancia de la Constitución de la URSS, y por último decidir sobre cuestiones de importancia federal.<sup>(28)</sup>

#### Poder Legislativo.

Conforme al Derecho Constitucional Soviético,<sup>(29)</sup> toda la estructura político-jurídica del Estado se basó en consejos, ya sea los "soviet" en la organización administrativa, y los "comités" en la organización política, representada esta por el Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS).

De esta manera cada nivel tendrá su consejo (soviet).

La Unión Soviética, entendida como el centro de la administración, tenía su soviet que se denominaba Soviet Supremo; mismo que ejercía las funciones correspondientes al Poder Legislativo o en su caso Cámara Legislativa.

El Soviet Supremo al ser un órgano del poder estatal del Estado federal, se componía por dos cámaras o consejos, mismos que se integraban por los diputados de cada república, electos por votación directa y secreta.

<sup>(28)</sup> Art. 73 de la Constitución de la URSS.

<sup>(29)</sup> Andrei Ivanovich Denisov, Ob. cit. Pág. 155.

La Cámara de las Nacionalidades o Soviet de las Nacionalidades era el órgano donde la unión se hacía representar por medio de los delegados de la repúblicas federadas y los delegados de las repúblicas autónomas, regiones autónomas y comarcas autónomas.<sup>(30)</sup>

En el Soviet de la Unión o Cámara de la Unión se elegía por circunscripciones electorales con igual número de habitantes.

Al interior del Soviet Supremo se dividía el trabajo legislativo por medio de comisiones que se especializaban en materias. Asimismo, el Soviet Supremo tenía un órgano de dirección interna y externa que era el presidium.

Las funciones del presidium del Soviet Supremo de la URSS eran las de convocar a sesiones, coordinar la actividad de las comisiones, controlar el cumplimiento de la Constitución, interpretar las leyes federales; ratificar los tratados internacionales, designar a los representantes diplomáticos y recibir las cartas credenciales de otros representantes de Estados extranjeros, formar al Consejo de Defensa y designar el mando superior de las fuerzas armadas.

El presidium estaba facultado para anular las disposiciones y órdenes del Poder Ejecutivo (Consejo de Ministros) de cualquier Estado miembro de la unión soviética, y emitía disposiciones para su cumplimiento en todo el territorio federal que se antepusiera al derecho de las repúblicas.

#### Poder Ejecutivo.

El Consejo de Ministros de la URSS desempeñaba funciones correspondientes al Poder Ejecutivo, tenía el control del aparato burocrático central y el referente a las repúblicas autónomas y federadas.<sup>(31)</sup>

---

<sup>(30)</sup> Para la composición del Soviet de las Nacionalidades se establecía por la propia constitución la siguiente regla: 32 diputados por cada república federada, 11 diputados por cada república autónoma, 5 diputados por cada región autónoma y 1 diputado por cada comarca autónoma. (Art. 110 de la Constitución de la URSS).

<sup>(31)</sup> Conforme al "principio de subordinación", respondían al Consejo de Ministros de la URSS, los consejos de ministros de los órdenes inferiores, es decir los pertenecientes a las repúblicas federadas y a las repúblicas autónomas.

El Consejo de Ministros era un órgano colegiado de representación máxima, en virtud de que se componía por el Soviet Supremo de la URSS, el Presidente del Consejo de Ministros, los ministros de la URSS y los presidentes de los comités estatales de la URSS.

Las funciones del citado consejo eran la planificación económica y la dirección y control de la industria, la agricultura y demás ramas de la producción.

Dentro del Consejo de Ministros también se encontraba un Presídium, que por decirlo así, era el órgano rector y de mayor poder en la esfera administrativa. Este órgano estaba facultado para fallar en cuestiones que estuvieran dentro de la competencia federal, para dejar sin efecto las disposiciones y órdenes de los consejos de ministros de las repúblicas federadas.

Existía la institución del Ministerio Federal, que podría determinarse con ciertos aspectos del ombudsman, en virtud de que vigilaba la legalidad de la ejecución de los actos emitidos por órganos estatales "ministerios, comités y departamentos estatales, empresas, instituciones y organizaciones, órganos ejecutivos y administrativos de los soviets locales de diputados populares, koljoces, cooperativas u otras organizaciones sociales, así como los funcionarios públicos y los ciudadanos observen exacta y uniformemente las leyes".<sup>(32)</sup>

El Ministerio Fiscal de la URSS era nombrado por el Soviet Supremo de la URSS y le rendía cuenta, a través de su presídium. Este órgano era el encargado de nombrar a los ministerios de las repúblicas y no se subordinaban más que al ministerio federal.

#### Poder Judicial.

Para la URSS existía el Tribunal Supremo, los jueces que lo integraban eran designados por votación directa y secreta. Los candidatos eran propuestos por el Soviet Supremo de la URSS.

En la interpretación de la Ley, debía seguirse a las determinaciones del Partido Comunista de la Unión Soviética y en algunos casos a la interpretación de algún dirigente político.<sup>(33)</sup>

---

<sup>(32)</sup> Reinhold Zippelius, Ob. cit. Pág. 445.

<sup>(33)</sup> Reinhold Zippelius, Ob. cit. Pág. 444.

La supervisión política también era una de las facultades del Tribunal Supremo, ya que podía dictar "interpretaciones directivas" que eran obligatorias a los tribunales inferiores.

Ante las resoluciones de tribunales inferiores se admitían las "protestas" (recursos extraordinarios) que se interponían ante los tribunales superiores.

#### Repúblicas Federadas.

Estos eran Estados que voluntariamente decidían unirse para conformar la unión soviética.

Las repúblicas federadas eran soberanas, expedían su propia constitución, su territorio no podía ser objeto de modificación alguna sino se contaba con el consentimiento de la misma.<sup>(34)</sup>

En la formación de la unión soviética los Estados que asisten a la unión lo hacen de manera voluntaria, de tal manera que las repúblicas federadas tienen el derecho de separarse libremente de la unión.

Las repúblicas federadas pueden mantener relaciones con Estados extranjeros (concertar tratados, intercambiar representantes diplomáticos y consulares y participar en organizaciones internacionales. Artículo 80 de la Constitución de la URSS).

A este nivel de gobierno están adscritas las repúblicas autónomas y como tales se subordinan a las repúblicas federadas.

El Poder Legislativo en este nivel de la estructura soviética se encuentra representado en el Soviet Supremo de la república federada correspondiente.

El Soviet Supremo de la república federada se integra por diputados electos para un período de cinco años. Estos órganos legislan en materia laboral, matrimonio y la familia. Emiten su propia Constitución, Códigos Civil y Penal así como los respectivos códigos de procedimientos.

---

<sup>(34)</sup> Art. 78 de la Constitución de la URSS.

El Poder Ejecutivo en las repúblicas federadas se representa por el Consejo de Ministros y posee el derecho de dejar en suspenso el cumplimiento de órdenes y disposiciones de los consejos de ministros de las repúblicas autónomas, anular las disposiciones y órdenes de los comités ejecutivos de los soviets de diputados populares de territorios y regiones, de las regiones autónomas. (Artículo. 141 Constitución de la URSS). Asimismo unifica y orienta el trabajo de los ministerios federales-republicanos y de los ministros republicanos. Ambos órganos dirijan la actividad de sectores de la administración que les eran encomendados o ejercían la dirección intersectorial, subordinándose al Consejo de Ministros de la república federada (Artículo. 142).

El Poder Judicial de la república federada se representaba por los tribunales supremos de las repúblicas federadas. Los tribunales en todos los niveles de gobierno se constituían por el "principio de elegibilidad" de jueces y jurados populares. Este principio versaba en la elección y votación de ciudadanos para formar parte del tribunal popular, en instancias superiores, (los ciudadanos eran electos y votados del Soviet de Diputados Populares o en el caso militar, del Soviet Supremo de la URSS).

En este nivel de gobierno también existía el Ministerio Fiscal, comentado anteriormente.

#### Repúblicas Autónomas.

Esta división tenía como característica el que se subordinaba a una república federada, y era parte integrante de la misma; decidía por sí misma las cuestiones de su competencia (Artículo. 82 de la Constitución de la URSS); mantenía concordancia su constitución con la de la unión y con la de la república federada de la que era parte, manteniendo sus peculiaridades.

La república autónoma coordinaba y controlaba la actividad de ingresos, instituciones y organizaciones de subordinación federal y republicana (república federada).

Hasta 1982<sup>(35)</sup> existían las siguientes repúblicas autónomas: en la República Socialista Federativa Soviética de Rusia, había 17 repúblicas autónomas; en la República Socialista Federativa de Uzbekia, había una; en la República Socialista Federativa Soviética de Georgia, había 2, y en la República Socialista Federativa Soviética de Azerbaizhán, había una.

---

(35) Salvador Valencia Carrmona, Ob. cit. Pág. 285.

A su vez cada república autónoma se compone de varios distritos y de la capital de la república, que no figura en la división territorial.

Las repúblicas autónomas tenían su propia constitución, asimismo a ellas competía la fijación de sus fronteras sujetándose a la aprobación del Soviet Supremo de la república federada correspondiente.

A la república autónoma le correspondía la salvaguarda del orden público y la protección de los derechos de los ciudadanos, la fijación de impuestos nacionales y locales y las recaudaciones de otros tipos; dirige el cumplimiento de los presupuestos de los distritos, ciudades y aldeas, así como lo relativo a seguros y cajas de ahorro; ejerce la administración de los establecimientos comerciales dependientes de los ministerios de la república autónoma.<sup>(36)</sup>

Como también correspondía la dirección de asuntos de vivienda y urbanización, de transporte y comunicaciones locales, asistencia social y la educación primaria y secundaria, organizaciones culturales educación física y deporte.

Cada república autónoma tenía representación en la URSS mediante su participación en el Soviet de Nacionalidades.

La organización de cada república autónoma en cuanto a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, era similar al de la república federada.

El nivel más bajo de organización en la URSS era el distrito, más entre éste y las repúblicas se encontraban la "región autónoma y la comarca autónoma". Estas se componen de varios distritos.

---

(36) Andrei Ivanovich Denisov, Ob. cit. Pág. 163.



## 1.4.2. Federalismo Norteamericano.

### 1.4.2.1 La Confederación Norteamericana.

Al establecerse los ingleses en América del Norte, surgen diversas colonias. En 1697 los ingleses fundan Plymouth hoy Estado de Massachusetts, en 1632 se funda Maryland, Nueva Jersey, Pennsylvania, Delaware, Carolina del Norte y Carolina del Sur, en 1732 Georgia. En el año de 1664 los ingleses se apoderan de las colonias holandesas y cambian su denominación de Nueva Holanda por Nueva York.<sup>(37)</sup>

Las colonias inglesas asentadas en territorio americano llegan a un total de trece las cuales mantenían un gobierno propio, únicamente subordinado a la Corona Inglesa.<sup>(38)</sup> La población de las trece colonias no poseía exclusividad de raza, idioma o religión, aunque la mayoría de los colonos fueron ingleses,<sup>(39)</sup> las colonias recibieron alemanes, holandeses, irlandeses, franceses, escoceses y galeses, y cada inmigrante trajo a las colonias su propia religión (judíos, protestantes y católicos).

En el año de 1619 la colonia de Virginia, obtiene de la Compañía de Londres, autorización para hacerse representar en el gobierno.

Los colonos inician su lucha por la separación de la corona en el año de 1754 con el "Plan de Unión Albany" formulado por Benjamín Franklin. Mediante este plan se confiaban asuntos de interés común a un organismo central, integrado por un presidente y un consejo. El presidente era electo por la corona y el consejo por la asamblea de cada colonia.<sup>(40)</sup>

El plan fue desechado, ya que las colonias en el Congreso de Albany consideraron que se delegan facultades fiscales al órgano de control, y que no debían quedar fuera de su ejercicio esas facultades.

(37) Enciclopedia Barsa, Tomo VI. Buenos Aires, Chicago, México, 1958. Pág. 333.

(38) Felipe Tena Ramírez, Ob. cit. Pág. 102.

(39) Este resulta un importante punto de diferenciación con respecto a la forma y necesidad de creación de un sistema federado de gobierno entre Norteamérica.

(40) Felipe Tena Ramírez, Ob. cit. Pág. 103.

La metrópoli en 1764 expide las Leyes de Ingresos, del Timbre, de Tounshand; en las que se fijan tasas impositivas a las colonias, mismas que tienen negativas repercusiones.

La población en las colonias se mostraba hasta antes de 1750, inmersa en una total confiabilidad hacia la actuación gubernamental, en el decenio posterior, se muestra el cambio:

"Surgió un estado de ánimo antiautoritario que cuestionaba todos los principios establecidos y todas las instituciones... esta a su vez conducía a la convicción de que los líderes tras la nominación y el debate público ya no deberían comportarse en sus puestos a su antojo".<sup>(41)</sup>

La desconfianza surgida tenía como una de sus causas el que en el Parlamento Inglés, las colonias no tenían representación en la Cámara de los Comunes. La población de las colonias no era tomada en cuenta como "ciudadanos", y aún más les fijaban impuestos que no habían obtenido su aprobación.

Pero este sentimiento generalizado de democracia y ejercicio de libertad, tiene antecedentes fuertes y remotos.

La lucha por la independencia tenía fuertes raíces culturales.

Los habitantes de las colonias, como provincianos del Imperio Británico guardaban la calidad de forasteros al igual que los escoceses, con respecto a los ingleses metropolitanos.

La identidad religiosa de cada una de las naciones componentes del Reino Unido tenían basta influencia en los partidos políticos. De esta manera en las colonias les disgustaba el anglicanismo de la metrópoli y las colonias (cada una en lo particular) mantenía una posición al respecto.

---

<sup>(41)</sup> Robert Kelley, El Modelo Cultural en la Política Norteamericana. Fondo de Cultura Económica. México, 1979. Pág. 53.

"La manera de hablar, los estilos de vida, las memorias históricas de regiones diferentes, contrastan marcadamente entre sí, lo que a menudo suscita la antipatía y burla recíprocas que sobreviven aún en el siglo XX".(42)

Cuatro Estados son los representativos de las corrientes políticas e idiosincrasia de esa nación, ya que éstos se convirtieron en los líderes de los bloques formados.

Massachusetts y Virginia por los Estados del norte y del sur respectivamente, Nueva York y Pennsylvania por las grandes masas de los Estados intermedios.

Massachusetts.- sus habitantes tenían la creencia que debían crear un orden "singulamente sagrado, pactado con Dios"(43) que proveía un modelo a toda la humanidad. Objetaban el lujo, el individualismo y todas las corrupciones que emanaba la "Inglaterra libertina y anglicana".(44)

Massachusetts, así como las colonias del norte se caracterizan por difundir su fe disidente, por su gobierno local autónomo, por la ausencia total de señorío y por el gran número de terratenientes agricultores.

En Virginia los ideales de la población eran la ganancia de dinero y el progreso personal.

En Virginia, su economía se basaba en un producto: el tabaco, que para su producción y comercialización requería de moneda y capital británico.

En el decenio de 1770, cuando las fuentes de crédito son segadas, el agricultor del sur comienza a analizar la necesidad de un cambio que deje atrás la estructura imperial.

---

(42) Robert Kelley, Ob. cit. Pág. 73.

(43) Robert Kelley, Ob. cit. Pág. 74.

(44) Idem anterior.

Las colonias intermedias como Nueva York, al igual que Pennsylvania, estaban divididas en varios grupos étnicos, credos religiosos, intereses económicos y formas de vida.(45)

En las colonias intermedias, por lo regular se asentaron grupos aristocráticos, así como las oficinas oficiales de la corona.

Las divergencias políticas tenían sustento en corrientes religiosas que actuaban en el territorio. El presbiterianismo tenía influencia en las colonias. Este credo religioso promulga la soberanía divina del pueblo, hace hincapié en la autoconfianza y el individualismo.(46)

Nueva York se caracterizó por tener preponderantemente actividad económica, ya que el intercambio comercial más importante en las colonias, se llevaba a cabo en este puerto.

Pennsylvania fue la colonia que mayor mezcla de etnias, lenguas y credos recibió. Cita Robert Kelley que, de Alemania recibe luteranos, calvinistas y pietistas; del norte de Irlanda, escoceses-irlandeses, practicantes del presbiterianismo, alemanes reformados, cuáqueros. Todos ellos con puntos de vista sobre gobierno y religión basados en luchas ancestrales.

"La llegada de los escoceses-irlandeses a América produjo un terremoto político que modificó todo el panorama de la vida pública colonial".(47)

#### **1.4.2.2 Confrontaciones Políticas y Religiosas.**

Las contiendas que se suscitan en las colonias tienen influencia del credo religioso que cada inmigrante profesaba. Estos mismos trascienden hacia la conformación del sistema partidista de Estados Unidos de América.

---

(45) Robert Kelley. Ob. cit. Pág. 91.

(46) Robert Kelley. Ob. cit. Pág. 94.

(47) Robert Kelley. Ob. cit. Pág. 101.

La confrontación surgida en Inglaterra en 1707 entre los "ingleses", los "británicos", los "escoceses" y las minorías étnicas, es la semilla que fructifica en América, mediante la intervención de otros grupos de colonizadores.

Cada uno de los pueblos británicos tenía su propia religión. La iglesia de Escocia era presbiteriana que se caracterizaba por prescindir en su organización de obispos. Se gobernaba por una congregación de ancianos legos.

Por su parte, la iglesia de Irlanda era católica. En Londres la iglesia era anglicana encabezada por el Rey. Existía alianza entre la iglesia y el Partido Tory, y ambos creían ser una casta exclusiva.<sup>(48)</sup>

Las minorías se agrupaban en el Partido Whig que defendía la tolerancia religiosa y estaban en contra del exceso de poder que tenía el monarca. Se identifican con el gobierno representativo y la supremacía del parlamento en la constitución.

#### **1.4.2.3 Artículos de Confederación.**

Posterior a la declaración de independencia, se inicia una contienda entre los Estados norteamericanos acerca de quién habría de gobernar el país. La nación norteamericana, representada a través de sus delegados al Congreso Continental, presenta en julio de 1776 a ese congreso un proyecto de "Artículos de la Confederación y Unión Perpetua". Dicho documento se aprobó en noviembre de 1777 y entra en vigor hasta 1781.

En los "Artículos de Confederación" se señala en su Artículo II: Cada Estado conserva su soberanía, libertad e independencia, así como todo su poder, jurisdicción y derecho no delegados expresamente por esta confederación a los Estados unidos cuando actúen por medio de su congreso.

Artículo III.- Los Estados mencionados constituyen por el presente acto una firme liga de amistad entre sí, para su defensa común, la protección de sus libertades y su bienestar mutuo y general y se obligan a auxiliarse unos a otros en contra de toda violencia que se haga a todos o cualquiera de ellos, o ataque que se les lance, por motivos religiosos, de soberanía, comerciales o con cualquier otro pretexto.

---

<sup>(48)</sup> Robert Kelley. Ob. cit. Pág. 57.

En el articulado de la confederación se observa:

- La unión confederada únicamente contaba con el Poder Legislativo (Congreso), el que tenía facultades militares, administrativas, jurisdiccionales y comerciales. El congreso de la confederación se integró por delegados representantes de cada Estado (Artículos. V, VI, VIII, IX y XII).
- Reconoció que el sostenimiento de la confederación (todas las cargas consecuencia de la guerra y todos los gastos a que den lugar la defensa común o el bienestar general...) eran a cargo de un tesoro común, que se constituyó por aportaciones de los Estados (Artículo VIII).
- Aceptó como miembro de la unión a Canadá y le otorgó los mismos derechos que a los demás Estados unidos.
- Reconoció al interior de cada Estado la división tripartita del poder (Artículo. IV, 3er. párrafo, Artículo. V, párrafo 1º y Artículo. VIII, 2do. párrafo).
- La confederación no podía aceptar nuevos miembros (aparte del Canadá) sino era con la aprobación de nueve Estados integrantes de la misma confederación.

La confederación tuvo insuficiencias que no le permitieron llegar a un ejercicio coordinado de sus facultades. En el diario independiente "El Federalista", Alexander Hamilton, hace una reseña de los defectos en que incurrió la confederación.

"El gran vicio de raíz que presenta la construcción de la confederación existente, está en el principio de que se legisle por los Estados a los gobiernos, en sus calidades corporativas o colectivas, por oposición a los individuos que los integran".<sup>(49)</sup>

La alianza de los Estados no llegó a obligar al ciudadano común, ya que los Estados integrantes no aplicaban las normas de la confederación.

---

<sup>(49)</sup> Hamilton A., Ob. cit. Pág. 59.

"En nuestro caso, es indispensable el acuerdo de las trece voluntades que componen la confederación para obtener el cumplimiento completo de toda medida importante de la unión".<sup>(50)</sup>

#### 1.4.3 La Constitución Federal.

Los artículos de James Jay, Alexander Hamilton y James Madison para "El Federalista" reflejan a una nación desarticulada, diferenciada entre sus propios integrantes, y el Estado confederado que habían fundado dependía en mucho de los Estados que lo conformaban.

La confederación para 1786 mostró su incapacidad como forma de gobierno. George Washington señaló que mucho había sido la buena fe que los norteamericanos depositaron en la confederación.

En 1787 se lleva a cabo una nueva reunión de los hombre más notable de norteamérica del siglo XVIII. El propósito de la convención fue elaborar una nueva constitución<sup>(51)</sup> que organizara al Estado partiendo de la división clásica del poder, estructurara al Poder Legislativo en dos cuerpos y que sus miembros fuesen electos proporcionalmente a su población.

El Plan New Jersey, adopta un sistema confederado, con una cámara única y que tenía igualdad de representación para todos los Estados. Establece uno de los principios del régimen federal, la supremacía de la constitución federal sobre la legislación estatal que sea contraria a sus preceptos, así como el derecho a reclamar la violación federal, acometida en esos términos.

<sup>(50)</sup> Hamilton A., Ob. cit. Pág. 62.

<sup>(51)</sup> El 17 de septiembre de 1787, asisten a la Convención de Filadelfia, representantes de los Estados de Nueva York, Nueva Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, Carolina del Norte, Carolina del Sur y Georgia. En la Carta de Revisión que George Washington dirige a la convención en ese mismo día, para dar a conocer el texto elaborado expresa: "Es manifiestamente imposible que el gobierno federal de estos Estados asegure a cada uno todos los derechos de una soberanía independiente y prevea, no obstante, a los intereses y seguridad en su conjunto. Los individuos que ingresen en una sociedad tienen que renunciar a parte de su libertad para conservar la restante...Siempre será difícil trazar con precisión el límite entre los derechos que habrán de abandonarse y aquellos que será posible conservar, y la dificultad fue mayor en ésta ocasión como consecuencia de la diferencia en la situación, extensión, costumbres e intereses especiales de los diversos Estados". El Federalista, Anexo IV, Pág. 387.

La convención no aceptó por una parte el Plan Virginia, en virtud de que los Estados pequeños veían que al constituirse el nuevo orden, proporcionalmente tendrían más representantes en el nuevo congreso, y por lo tanto mayor fuerza política en la formación de leyes.

La conciliación de intereses entre los representantes se llevó a cabo al elaborarse la "Transacción Connecticut", que era la proposición ecléctica de los planes de New Jersey y Virginia.

Del Plan Virginia se tomó la representación proporcional. Del Plan New Jersey el voto igual para los Estados en la Cámara de Senadores.

El texto constitucional considera:

#### PODER LEGISLATIVO (Artículo. Uno).

El Congreso de los Estados Unidos está compuesto por: Cámara de Representantes: (segunda sección), sus miembros son electos por los habitantes de los Estados. Su periodo de ejercicio es por dos años.

Por cada 30 mil habitantes se elige un representante y es presidido por un Presidente.

El Senado: (tercera sección) se compone por dos senadores para cada Estado, elegidos para 6 años por cada congreso. Se dividen al interior del congreso en tres grupos.

El Vicepresidente de los Estados Unidos es el Presidente honorario del Senado.

Este órgano se erige en jurado cuando conozca de delitos oficiales o faltas cometidas por el Presidente de los Estados Unidos de América.



La competencia del congreso se establece en la sección 8 y señala: el establecimiento y recaudación de impuestos, derechos y consumos; contraer empréstitos; regular el comercio interno e internacional; establecer normas de naturalización y quiebras; acuñar moneda y fijar pesas y medidas; imponer penas a falsificadores de monedas o títulos; establecimiento de oficinas de correos; fomento de ciencia y la cultura y derechos de autor; crear tribunales "inferiores a la Suprema Corte"; imponer penas a la piratería y otros delitos cometidos en contra al Derecho Internacional; declarar la guerra, otorgar patentes de corso y represalias, dictar medidas sobre presas de mar; habilitar y mantener la armada; dictar medidas sobre el gobierno, ordenar fuerzas navales y terrestres; legislar en forma exclusiva en lo referente al distrito sede de los Estados Unidos de América; expedir todas las leyes que sean necesarias para llevar a efecto los poderes anteriores.

Las limitaciones al congreso se fijan en la sección 9, y establece: inmigración o importación de personas hasta antes de 1808; el privilegio del Habeas Corpus; expedición de leyes ex post facto; imposición de recaudaciones directas que no sean proporcionales; limitar el tránsito fluvial entre los Estados y establecer preferencias sobre cualquier puerto, extracción de recursos del erario federal, autorización de ley; otorgamiento de títulos de nobleza.

#### PODER EJECUTIVO (Artículo Dos Sección Primera).

El Poder Ejecutivo se deposita en un Presidente, que desempeñará su cargo en un periodo de cuatro años, conjuntamente con el Vicepresidente. Al Presidente se le faculta para celebrar tratados con el consejo y consentimiento del Senado.

Por lo que hace al Poder Judicial, el Artículo Tres, Primera y Segunda Sección establece que se deposita en un tribunal supremo y tribunales inferiores. Al Poder Judicial se le encomienda la resolución de controversias que surjan como consecuencia de la constitución, de las leyes de los Estados Unidos o tratados que se celebren bajo su autoridad, controversias de almirantazgo y marítimas, entre dos o más Estados, entre un Estado y los ciudadanos de otro, entre ciudadanos de un mismo Estado que reclamen tierras en virtud de concesiones de diferentes Estados.

La federación norteamericana puede admitir nuevos Estados a la unión, (Artículo Cuatro, Tercera Sección) y señala que no se considera un nuevo Estado el que surja dentro de otro o de la unión de dos, sin consentimiento del congreso y las legislaturas estatales. La Cuarta Sección regula la posible intervención de la unión cuando al interior de alguno de sus integrantes se presenten disturbios y se solicite la intervención por la legislatura o el ejecutivo.

La Constitución de los Estados Unidos de América se puede modificar a través de enmiendas, o a solicitud de las legislaturas de dos tercios de los distintos Estados. Las enmiendas deben ser ratificadas por las tres cuartas partes de las legislaturas estatales.

La enmienda que mayor trascendencia ha tenido para el sistema federal es la establecida en el Artículo Diez, que señala: "Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, quedan reservados a los Estados, respectivamente o al pueblo".

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

- 1.- El individuo a través de la asociación con otros individuos llega a identificar, en la unión el medio a través del cual evoluciona y conforma instituciones que le permiten trascender su circunstancia.
  
- 2.- El Estado, es el medio por el que el individuo, en pleno ejercicio de su voluntad y libertad, evoluciona, y tiene acceso a más amplios niveles de bienestar económico y social.
  
- 3.- La necesidad de conformar uniones de Estados puede tener diversos móviles o causas, que van desde las religiosas, políticas, étnicas, militares o administrativas. Sin embargo, el hombre elige la unificación política-social, para estar en posibilidad de lograr la asociación de Estados.
  
- 4.- Las principales formas de asociación de Estados son la confederación, el Estado centralista y la federación. Las dos primeras maneras de asociación tienen una forma de unificación propia, siendo la federación, una fórmula híbrida entre las dos primeras.
  
- 5.- La federación como una unión de Estados debe ser analizada tomando en cuenta la evolución política, económica, social, jurídica particular, así como la influencia que determine el exterior; debido a su característica de ser una forma híbrida de gobierno, así como por el hecho de que la conjugación o determinación de uno de los elementos antes citados, trae como resultado federaciones con raíces o principios comunes, matizados por elementos preponderantes de su evolución.

## **CAPITULO 2 FEDERACION DE ESTADOS.**

- 2.1 Significado de Federalismo.
- 2.2 Características del Sistema Federal.
  - 2.2.1 Indivisibilidad de la Soberanía.
  - 2.2.2 Autonomía de las Entidades Federativas.
  - 2.2.3 Existencia de dos Ordenes Jurídicos Sujetos a la Constitución.
  - 2.2.4 Distribución de Competencias.
  - 2.2.5 El Poder Legislativo en el Sistema Federal.
  - 2.2.6 Preservación del Orden y la Integridad de la Federación.
    - 2.2.6.1 Resolución de Conflictos Entre la Federación y los Estados.
    - 2.2.6.2 Protección a los Estados.
- 2.3 La Federación de los Estados Unidos Mexicanos.
  - 2.3.1 La Constitución de Cádiz.
  - 2.3.2 La Constitución de Apatzingán 1814.
  - 2.3.3 La Constitución de 1824.
  - 2.3.4 El Periodo Centralista 1836-1843.
  - 2.3.5 La Constitución de 1857.
  - 2.3.6 La Constitución de 1917.

## CAPITULO 2 FEDERACION DE ESTADOS.

---

### 2.1 Significado de Federalismo.

Constantemente se hace referencia al sistema federal, federalismo, Estado federal, como sinónimos de una gran forma de organización político-jurídica.

Cada una de estas palabras, tienen como fundamento, la existencia de una unión de diferentes centros políticos que operan bajo ciertas relaciones coordinadas o subordinadas.

Ignacio Burgoa hace referencia al "Estado Federal" y José Gamás Torruco analiza las características del "Estado Federal", en tanto que Jorge Carpizo, Daniel Moreno, Jorge Sayeg Helú y Felipe Tena Ramírez estudian el "Sistema Federal Mexicano".

¿Existe razón para que se maneje indistintamente esta denominación?

La federación es desde su raíz latina (*fodere, federare, foederatio*)<sup>(52)</sup> la unión, liga o alianza de algo que se mantenía desmembrado.<sup>(53)</sup>

Para la consecución de una alianza, hubo que desarrollar diversas combinaciones de principios político-jurídicos que resguardaran la autonomía de los participantes en la alianza, y así dieran paso al sistema de organización competencial que consta en que diversas entidades o grupos humanos dotados de personalidad jurídica y económica se asocien con el propósito de formar un solo Estado, el "Estado federal".

---

(52) Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado, Editorial Larousse, Buenos Aires, Argentina, 1966, Pág. 462.

(53) Ignacio Burgoa, Ob. cit. Pág. 373.

Por lo anterior, el término federación a de reservarse para citar al sistema político-jurídico que se configura posterior a la unión de los participantes.

En el federalismo la técnica jurídica es superada, para ahondar en el contexto histórico de un pueblo, y así llegar a conformar una doctrina que sea el reflejo de las necesidades de asociación de varios entes políticos, en torno a un propósito definido.

Así, para entender el federalismo norteamericano se a de atender la evolución de las trece colonias, y la idiosincrasia de los norteamericanos de 1789. Como también para llegar al análisis del federalismo mexicano, se a de buscar en los regionalismos de Nueva Santander, de las Provincias Internas de Oriente en 1811, en las contiendas centralistas de 1856, y en otros antecedentes, algunas de las razones por la que la doctrina federalista resulta ser particular a cada Estado.

## 2.2 Características del Sistema Federal.

Establecido que federación y federalismo son dos acepciones que guardan relación, pero con un sentido diferente, es menester explicar lo que denomino, para este estudio, el sistema de organización del Estado federal.

El esquema federal tiene varios principios, que por sí mismos hacen de esta forma de organización un régimen de principios específicos para el equilibrio en el uso del poder.

El régimen político federal tiene características sobresalientes, la coexistencia de un centro con varios puntos de poder, que comparten funciones y servicios. Operan ambas instancias bajo un sistema jurisdiccional que se apoya en la descentralización de funciones,<sup>(54)</sup> y en la igualdad jurídica.

---

(54) Hans Kelsen, *Teoría General del Derecho y del Estado*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1979. Pág. 369.

### 2.2.1 Indivisibilidad de la Soberanía.

El Estado federal contiene los elementos de todo Estado: territorio, población, y régimen de Derecho. En el Estado federal, su soberanía se mantiene indivisible, aún cuando se reconoce un ámbito federal y un ámbito provincial. La soberanía, es igual que en cualquier otro Estado, no sufre ninguna modificación o esencial tratamiento, por el hecho de estar estructurado en dos ámbitos de creación y aplicación de normas.

En la federación de Estados se observa, como propósito fundamental, la creación y consolidación de una unión o asociación de Estados. Los Estados que deciden asociarse, por voluntad, aceptación y reconocimiento del pueblo, organizan (autodeterminación) y autolimitan las facultades del gobierno que ellos mismos optaron.

La soberanía, en un Estado federal es sólo una, no puede fraccionarse en dos: soberanía estatal o provincial y soberanía federal; tanto el ámbito federal como el provincial son igualmente soberanos, porque la facultad de autodeterminarse y autolimitarse (soberanía) reside en el pueblo.

Ello conlleva a determinar que la organización del sistema federal es una "decisión política fundamental", en los términos que maneja el tratadista Carl Schmitt. Ya que es el deseo y necesidad del pueblo el constituirse en esa forma de organización político-jurídica. Es la suma de los factores reales de poder en una sociedad, que han optado por organizar al Estado bajo un sistema federal.

La bifurcación federal, provincial, encuentra su fundamento en que opera una descentralización de poder. El ámbito provincial mantiene cierto margen de autonomía y autarquía con respecto al ámbito federal. El ámbito federal también tiene ciertas facultades autónomas y autárquicas. Así el ámbito provincial, representado por las "entidades federativas", puede determinar a sí misma su propia división de poderes, sin que para ello requiera de que intervengan algún poder del ámbito federal. Los actos que realicen las entidades federativas no requieren de un reconocimiento de validez por el ámbito federal.

Sin embargo, el ámbito federal cuando ejecute algún acto de modificación o creación de sus facultades sí requiere de la participación de las entidades federativas.

La distribución de competencias entre los ámbitos federal, estatal o provincial, es el punto medular de la asociación, y queda sujeta a la regulación que haga la constitución federal, así como las constituciones estatales.

## 2.2.2 Autonomía de las Entidades Federativas.

La unión de las entidades políticas bajo una estructura federal, establece un ámbito federal y un ámbito local. El ámbito federal es el que resulta de la unión misma. El ámbito local es el que constituye las entidades políticas por sí solas.

El ámbito local es el representado por aquellos núcleos de poder anteriormente dispersos a la coalición. En la federación, las entidades entregan una porción de sus facultades al nuevo orden creado. Sin embargo, la enajenación es en forma tal que no quedan inhabilitadas las entidades para poder reglamentar por sí mismas su actividad. En ese sentido, las entidades federativas gozan de autonomía, hecho que significa la facultad jurídica para otorgarse a sí mismas ordenamientos jurídicos y aplicarlos. En palabras de Jorge Carpizo la soberanía es "la franja de actuación libre, y al mismo tiempo un campo que jurídicamente no se debe traspasar".<sup>(55)</sup>

La enajenación de ciertas facultades, en favor del Estado federal no debe llegar a ningún extremo, ya que de lo contrario, las entidades federativas tendrán una situación política diferente a la de la autonomía, para pasar a ser autárquicas. En ese caso las entidades federativas continuarían gozando de plena independencia. O por el contrario, llegar a ser absorbidas por el centro, dejándolas totalmente inexistentes.

En el sistema federal los Estados miembros, aún cuando están facultados para tener su propia constitución, carecen de autonomía constitucional, lo que significa que su constitución (local) debe siempre ajustarse a la constitución federal. Al constituirse la unión de Estados se conforma una asociación indisoluble y permanente, y por lo tanto el nuevo ámbito que surge (federal) se compromete a defender a sus miembros ante ataques del exterior, puesto que las entidades federativas quedan privadas del "*ius belli*" (derecho de guerra) por la cesión misma de sus facultades.

---

(55) Jorge Carpizo, Estudios Constitucionales. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: Estudios Doctrinales. México 1980. Pág. 98.



Una característica de la autonomía de la entidades federativas, es que opera un sistema de depuración de conflictos y atención de necesidades, que lleguen a surgir en la diaria actuación de los gobiernos federal y estatal. La depuración de conflictos antes citada se funda en una teoría de sistemas, misma que propone que en un esquema de organización federal se van constituyendo subsistemas entre las comunidades. Las comunidades colaboran entre sí para atender conflictos o demandas que de ellas surgen. De esta manera algunas de esas demandas de la población son solucionadas por esas instancias. Para lo cual, los niveles de subsistemas locales de operación, deben estar plenamente dotados de capacidad, aunque limitada, de autorregulación (autonomía) para poder resolver las demandas y conflictos de la población. Asimismo, deben de contar con cierto poder para canalizar al sistema federal la información, en caso de que las instancias inferiores no tengan los elementos para atender la demanda.

El sistema de depuración de conflictos presenta, en este punto un manejo centralizado de la actividad que desarrollan las instancias locales y la instancia federal.

Por lo que se hace necesario buscar un equilibrio entre la absoluta regulación central o una ausencia total de regulación.

### **2.2.3 Existencia de dos Ordenes Jurídicos Sujetos a la Constitución.**

En una federación se observa que hay dos sistemas jurídicos.

El sistema jurídico de la federación que crea y aplica normas jurídicas para ella misma, (ámbito federal) el sistema jurídico de las entidades (ámbito local o estatal). Esta escisión de regulaciones y de ámbitos de aplicación tiene como fundamento la autonomía de que gozan los Estados, y por medio de la cual se encuentran en la posibilidad de regular por sí mismos sus actividades.

Asimismo, el sistema jurídico de la federación debe tomar como elemento preponderante, el hecho de que la federación y los Estados gozan de igualdad de jerarquía ante la Ley, y que a las entidades federativas se les ha otorgado un margen de descentralización de decisión para la atención de sus necesidades.

Por lo anterior, se deben de dividir los planteamientos anteriormente expresados. El primer elemento es el de que ambos órdenes deben crear, cumplir y sancionar su respectivo orden jurídico. Cada uno de ellos, tanto el ámbito federal como el estatal tienen que sujetar su "actuar de acuerdo con lo que previamente les ha sido definido por la norma suprema".

Su actividad está subordinada a los límites que la constitución federal marca;<sup>(56)</sup> y no por éste hecho, el ámbito federal gozará de preeminencia sobre el ámbito local. Ambos, deben constreñirse a respetar sus respectivas áreas de competencia, ya que de lo contrario se vulneran los preceptos de un orden federal y constitucional.

Respecto del segundo elemento, se debe considerar que en el Estado federal la división de poderes, estatal y el federal, se delimitan casuísticamente sus respectivas jurisdicciones y materias por la propia constitución.

En esta delimitación de áreas de competencia y jurisdicción, también se debe de tomar en cuenta que debe prevalecer un "equilibrio federativo de poderes"<sup>(57)</sup> en el que el ámbito local debe gozar de cierta descentralización de decisión para la tramitación de asuntos.

Anteriormente se estableció que en el sistema federal concurren características del régimen centralista, así como de la confederación. El sistema federal adopta del centralismo, el que se deposite en un centro de poder, facultades que anteriormente ejercían los entes locales. En especial, en el ámbito federal, la centralización se refleja en que la delimitación de competencias se hace tomando en cuenta que ciertas decisiones serán llevadas a cabo por el gobierno de la administración federal. Así habrá un sistema de cooperación entre los diversos ámbitos que constituyan el régimen.

Este sistema de cooperación de instancias locales con la instancia federal lleva cierta característica, que debe buscar un justo medio benéfico para ambas partes, de tal manera que no entorpezca a ninguna de las dos, u otorgue preeminencia a alguna instancia en especial.

---

(56) José Gamas Torruco, *El Federalismo Mexicano*. Biblioteca SEP, Edit. SEP - SETENTAS. México, 1975. Pág. 90.

(57) Reinhold Zippelius, Ob. cit. Pág. 393.

La tarea de regular una cooperación, centralmente o descentralizadamente, debe prever la ventaja de la necesidad de resolución de conflictos, la compensación de intereses en el orden regional y suprarregional y la unidad normativa de derecho.

#### **2.2.4 Distribución de Competencias.**

La constitución en el sistema federal ocupa un lugar de preeminencia ya que ésta se convierte en el punto de toque y regulación de dos ámbitos de poder, que como ya hemos dicho coexisten en un mismo territorio, bajo la unidad política y jurídica.

En el esquema federal, el poder del Estado debe estar coordinado bajo un sistema de homogeneidad que permita actuar a cada una de las instancias en una ordenación funcional y normativa. Semejante tarea es la que desarrolla la constitución, distribuyendo y equilibrando el ejercicio del poder entre la federación y los Estados.

La constitución, en el sistema federal, reconoce los tres ámbitos clásicos de la división de poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Cada uno de ellos se encarga de elaborar, aplicar y dirimir los conflictos del orden federal.

En la división de poderes existe una cooperación estrechamente vinculada de los tres poderes, por ejemplo, en la expedición de la ley y su aplicación concreta, se da la vinculación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

La constitución, en cualquier sistema, establece "frenos y contrapesos". Este mismo poder de control es desarrollado en una constitución federal, al cual se debe de aunar un control dedicado al "dualismo de centros de decisión", propio de este sistema.

Bajo éste control, el poder de los Estados miembros y el del Estado conjunto, requieren de la existencia de un orden homogéneo de normas y competencias jurídicas, que hagan posible el ejercicio del poder que ambas esferas detentan. Así la federación puede expedir una ley obligatoria a las entidades, encomendando su aplicación a las autoridades locales. Como se ve, la competencia legislativa y administrativa se divide entre los órganos del Estado conjunto y los órganos de los Estados miembros, lo que origina un dualismo de los centros de decisión. Dichos ámbitos no poseen para sí supremacía de uno sobre el otro, en el ejercicio de las competencias.

Si se llega a dar la supremacía de la federación, desaparecerían los Estados para dar paso a una Estado unitario; en el caso contrario, de que los Estados miembros fuesen superiores a la federación, éstos "podrían sustraer a su antojo competencias de la federación"<sup>(58)</sup> dando origen a otro hecho, diferente al de la federación.

La connotación del sistema federal, es que ningún Estado o la federación misma puede ser superior a cualquiera de los Estados; las atribuciones de que gozan cada una de ellos son ejercidas en forma dual, de tal manera que tanto los órganos centrales controlan competencias de decisión, como también las entidades federativas controlan competencias de decisión.

El balance y equilibrio del poder federal resulta singular y de una especial configuración, ya que deben buscar una posición intermedia entre la regulación centralizada y el otorgamiento de ciertos márgenes de actuación por las entidades que conforman la unión. La regulación constitucional debe buscar la formación de una voluntad común en la reglamentación de las funciones públicas, acrecentar la actividad democrática y la descentralización política y administrativa.

En el reparto de competencias debe tomarse en cuenta que existen tres diferentes sistemas para la distribución de competencias.

El primero de ellos es el relativo a la enumeración de competencias que han de ejercer las autoridades federales y estatales. Este sistema lo siguió la Constitución Austríaca de 1920.<sup>(59)</sup>

El segundo sistema de distribución de competencias es el que lleva a cabo la Constitución de los Estados Unidos de América, y que consta en un listado de facultades que competen única y exclusivamente a la federación, dejando como "reservadas" a los Estados las competencias que no se hayan estipulado como del orden federal.<sup>(60)</sup>

---

<sup>(58)</sup> Reinhold Zippelius, Ob. cit. Pág. 395.

<sup>(59)</sup> Máximo N. Gamiz Parral, Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas. Universidad Nacional Autónoma de México, Rectoría, Facultad de Derecho, División de Estudios de Postgrado. México, 1990. Pág. 71.

<sup>(60)</sup> Idem anterior.

El último de los sistemas, se integra por una enumeración de facultades que han de desarrollarse, única y exclusivamente por los Estados, aquellas facultades no incluidas en este listado quedan para el ejercicio de la federación. Este sistema se desarrolla por la Constitución Australiana.<sup>(61)</sup>

La delimitación de las facultades es el punto de mayor importancia dentro del régimen federal, en virtud de que de la distribución y fijación de límites de actividad entre los integrantes de la unión, dependerá la forma en que ambas instancias han de fincar su futura actuación económica. Además de que, debe tenerse en cuenta, en todo momento, que los Estados han decidido asociarse con otros Estados con el fin de lograr una mejor situación, y que por virtud de esa alianza, las entidades verán restringidas sus facultades. En la forma y términos en que la asociación trata la competencia que a de ejercerse por cada ámbito, es parte importante de todo el sistema federal, ya que es la base en que han de actuar, hasta que se otorgue alguna modificación constitucional. En la forma y términos en que se estipule la distribución dependerá el fortalecimiento y desarrollo equitativo, tanto de los integrantes de la federación como de la federación misma.

En el reparto de competencias ha de considerar la existencia de materias que deben ser desarrolladas por un ámbito específico, dado que únicamente pueden ser tratadas por el mismo, en virtud del interés e importancia que revisten; al gobierno central le competirá las cuestiones que afecten al interés general del país, y a las entidades federativas "el conocimiento de las relaciones privadas de los habitantes",<sup>(62)</sup> o en otros términos las cuestiones locales.

Las relaciones internacionales, la manutención de un ejército, la hacienda pública, son áreas de competencia de la federación, siguiendo el principio antes expuesto.

En la distribución de competencias o facultades en la federación y los Estados, se observa la siguiente clasificación: facultades expresamente conferidas a los poderes federales; facultades implícitas; facultades concurrentes (coincidentes); facultades atribuidas a las entidades federativas; facultades prohibidas a la federación; facultades prohibidas a los Estados.

---

(61) Idem anterior.

(62) Felipe Tena Ramírez, Ob. cit. Pág. 114.

Las facultades explícitas son aquellas que le son expresamente conferidas por la constitución a cualquiera de los poderes federales. Las facultades implícitas son aquellas que el Poder Legislativo puede otorgarse a sí mismo, o a cualquier poder federal, como medio para ejercer una facultad implícita. El maestro Felipe Tena Ramírez expresa tres elementos necesarios para el otorgamiento u ejercicio de las facultades implícitas: **a)** la existencia de una facultad explícita.- ya que no es autónoma la facultad implícita pues no puede existir a su falta; **b)** la relación de medio necesario respecto a un fin, entre la facultad implícita y la facultad explícita, dado que sin su cabal ejercicio, la facultad explícita quedaría como "letra muerta"; y **c)** el reconocimiento del Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo congreso, dado que es requisito que sea el Poder Legislativo el que otorgue esta facultad a los otros dos poderes, como a sí mismo.

Las facultades concurrentes (coincidentes) son aquellas que pueden ser ejercidas por los Estados y la federación.

Las facultades atribuidas a las entidades federativas, son aquellas que ejerce la esfera estatal, después de haber entregado determinadas áreas de competencia a la federación; las facultades prohibidas a la federación o a los Estados, ya que así lo consignan la constitución, con el afán de tener un más claro sistema de distribución de competencias.

## **2.2.5 El Poder Legislativo en el Sistema Federal.**

El pueblo es en quien reside la facultad de determinar la forma en que a de gobernarse un Estado. Mediante la elección de representantes, el pueblo asegura que un cuerpo colegiado exprese la voluntad de los diversos grupos que conforman una nación.

El sistema de representación que priva en el Poder Legislativo de un sistema federal tiene como características que existe una doble representación política. En el Poder Legislativo existen dos cámaras (sistema bicameral): la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

Esta doble representación es producto de una larga evolución que se origina en Inglaterra en 1795, cuando en el parlamento logran ser representados, al igual que los "lords" el pueblo, a través de la Cámara de los Comunes, o como también se le denomina la Cámara Baja. Estas instituciones son tomadas por el pueblo norteamericano, que al momento de erigir un régimen federal equitativo, se vio en la necesidad de implantar un sistema de representación que le asegurara igualdad de representación entre Estados de mayor poder económico, con Estados de un desarrollo económico no tan favorecido. A través de la Cámara de Senadores cada uno de los Estados tenía un representante, independientemente de lo numerosa que fuera su población.

En virtud de que para efectos de la representación debía tomarse en cuenta el total de su población que está directamente relacionada con las personas y la tributación, con la propiedad.

## **2.2.6 Preservación del Orden e Integridad de la Federación.**

### **2.2.6.1 Resolución de Conflictos Entre la Federación y los Estados.**

La protección que debe otorgar la unión a las entidades federativas, la necesidad de mantener unida a la federación, así como arreglar las controversias que afectan el orden constitucional federal, observan una regulación específica.

Montesquieu cita en el libro IX de "El Espíritu de las Leyes" que el federalismo hace resistente al nuevo Estado ante agresiones que provienen del exterior, asimismo hace mención que en éste régimen un usurpador no tendría cabida ya que necesitaría del reconocimiento de los otros Estados que integran la sociedad de Estados.

En el sistema federal coexisten dos gobiernos, que son el gobierno federal y el gobierno de los Estados. Los Estados que integran la unión, hacia su interior cuentan con funciones gubernamentales propias, como lo es el que se estructuran sus poderes conforme a la división clásica, es decir, un Poder Ejecutivo Estatal, Poder Legislativo Estatal y Poder Judicial Estatal dentro de su ámbito jurisdiccional.

Asimismo, el ámbito federal tiene una delimitación de facultades que debe ejercer con estricto apego a la constitución federal, como también cuenta con una división de poderes.

Sin embargo, aún cuando se aplique alguno de los tres sistemas de distribución de competencias ya citadas, la "coexistencia" misma lleva implícita el surgimiento de conflictos entre ambas instancias.

La solución de los conflictos que se suscitan al interior de la unión deben ser resueltos por un sistema especial, y ello debido a la característica esencial del federalismo: la unión federal se obtiene de un sistema dicotómico, en el que tanto el gobierno central (federal) como el gobierno estatal han decidido tener igualdad jerárquica, por la simple razón de ser soberanos.

Pero la asociación de Estados debe tener para sí mecanismos que la preserven, y al mismo tiempo se reconozca la "coexistencia" de ambas jurisdicciones.

En el apartado de "distribución de competencias" se estableció el principio de "supremacía de la constitución federal" que es la piedra de toque del sistema federal. El principio antes referido tiene como fundamento el que el régimen jurídico federal, es el régimen jurídico de la unión, y es tendiente a la búsqueda y permanencia de la asociación.

Asimismo, la supremacía de la constitución federal tiene su explicación en que el Congreso Constituyente como depositario de la soberanía, otorgó al ámbito federal "autonomía" y por lo tanto, la constitución local está facultada para delimitar su competencia. Al ámbito federal, el Constituyente lo proveyó de una delimitación exhaustiva de facultades para el ejercicio de sus poderes.<sup>(63)</sup>

Ninguno de los ámbitos debe transgredir la delimitación de competencia que marca la constitución, y en el caso de llegar a presentarse alguna violación, es el ordenamiento jurídico de la federación el que determinará qué sujeto llevará a cabo el análisis y resolución del conflicto.

---

(63) Felipe Tena Ramírez, Ob. cit. Pág. 529.



Al respecto, los sistemas de defensa constitucional se pueden clasificar en dos grupos, el sistema de naturaleza jurisdiccional, y el sistema de naturaleza política. Ambos sistemas tienen en común que la defensa constitucional se le otorga a un órgano; el que puede ser de naturaleza jurisdiccional o ser independiente al Poder Judicial o Legislativo, o crearse para ese fin.

El sistema político es propio de regímenes parlamentarios, en los que el jefe de gobierno se mantiene al margen de la actividad política y está colocado en una situación neutral para llevar a cabo el análisis y defensa de la constitución federal.<sup>(64)</sup>

Por el contrario, el sistema jurisdiccional encarga la defensa de la constitución a un "órgano judicial que aparte de tener su función jurisdiccional, tiene la facultad de declarar si los actos de los poderes constituidos están de acuerdo con la ley suprema".<sup>(65)</sup> El órgano jurisdiccional puede ser el Poder Judicial Federal, y debe quedar expresamente considerado en el texto constitucional federal.

Los posibles conflictos que lleguen a surgir entre la federación y los Estados, en el ejercicio de las funciones que las constituciones federal y estatal han plasmado, tienen que ser solucionadas siempre al amparo del principio de la supremacía de la constitución federal.

Varios supuestos hay que tomar en cuenta, cuando se realiza algún acto contrario a lo estipulado por la Ley Suprema, o las constituciones locales.

En el supuesto de que en el ámbito federal se emita un acto inconstitucional, no por que así se haya querido emitir, sino porque en la fase de análisis, previa a su emisión, no se llegó a ponderar. En este supuesto debe tomarse en cuenta que en todo Estado existe una división de poderes, y que con base en ésta, lleva a cabo toda su actuación. La propia división de poderes basa sus actividades en una estrecha colaboración entre ellos mismos, para que los actos gubernamentales lleguen a ser aplicados; así el Poder Ejecutivo y Legislativo tienen una estrecha colaboración cuando se emite una Ley. Lo mismo ocurre cuando el ejecutivo requiere que se le dilucide algún conflicto jurídico y solicita la intervención del Poder Judicial.

---

<sup>(64)</sup> Máximo N. Gámiz Parral. Ob. cit. Págs. 71 y 72.

<sup>(65)</sup> Felipe Tena Ramírez, Ob. cit. Pág. 486.

Cuando en el ejercicio de sus atribuciones los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ya sean del orden federal o estatal, emiten actos que resulten inconstitucionales, y requieren de que otro lo ejecute; en este caso el poder que aplique el ordenamiento no puede dejar de aplicarlo.

Cuando se requiera de que un tratado internacional, celebrado por el Ejecutivo Federal, sea ratificado por el Senado para elevarlo al rango de Ley, y se advierta por el propio Senado, que resulta inconstitucional.

La ratificación de un tratado es un acto incompleto que requiere para su perfeccionamiento el que sea completado por un órgano diferente al que emitió el acto, en este particular es el Senado.

En el caso de que el Poder Ejecutivo en la aplicación de un reglamento o de un decreto, se negará a aplicarlo por resultar inconstitucional, se estaría vulnerando el equilibrio de poderes que la constitución establece. En virtud de que el único de los poderes que está facultado para apreciar la constitucionalidad de los actos que emitan los otros poderes es el Poder Judicial.

En el supuesto de que el Poder Ejecutivo no aplique una ley porque la considera inconstitucional, se estaría vulnerando el principio de equilibrio de los poderes.

Cuando en el supuesto de que al Poder Judicial se le encomiende la aplicación de un acto inconstitucional, su actuación en cuanto a decretar la propia inconstitucionalidad de un acto emitido por cualquiera de los otros dos poderes, debe satisfacer determinados requisitos, por el hecho mismo que se está interfiriendo en los actos de otras autoridades.

El Poder Judicial decreta la inconstitucionalidad de los actos de otras autoridades a través del Amparo.

El sistema federal se constituye por dos ámbitos de poder, y a cada uno de ellos compete estructurar su actividad. Así el ámbito federal y el ámbito local tienen su propio ordenamiento jurídico, que guarda cierta uniformidad en virtud de que ambos ordenamientos forman el sistema jurídico de la unión.

Así en la aplicación de cada ordenamiento jurídico las respectivas esferas ejecutan y sancionan conforme a sus ordenamientos, y a la distribución de competencias que se tengan, pero dado que es un orden jurídico federal y que existen actividades en las que concurren las facultades de la federación y de los Estados, pueden surgir contradicciones en la aplicación del derecho cuando la norma jurídica local preceptua contradicciones a lo que el orden o normas federales establecen.

El Poder Judicial local al igual que los demás poderes deben acatar lo que la constitución federal preceptua, pero cuando a él concierne la aplicación de una ley local contraria a los principios que la constitución federal estipula, tiene el juez que realizar una actividad valorativa, en cuanto a la constitucionalidad de la ley, y actuar en consecuencia, respecto de la exclusividad de interpretación constitucional de una ley.

"Que la constitucionalidad prevalece sobre lo inconstitucional, no presenta dudas. ¿Pero puede el juez común definir en un juicio ordinario, cuál de dos leyes provenientes de distintas jurisdicciones es la competente, para el efecto de no aplicar la ley de la jurisdicción incompetente?".<sup>(66)</sup>

En orden a la ley la tendencia de mantener y preservar la unión federal, el juez local debería resolver conforme a la constitución federal, pues es ella la que representa un orden jurídico tendiente a la preservación y mantenimiento de la unión federal.

El Poder Judicial conocerá de las controversias que se susciten en el orden jurídico y unidad política nacional, así de los conflictos que se llegaran a presentar entre dos o más Estados, este es el único poder facultado para la atención de esos conflictos.

#### **2.2.6.2 Protección a los Estados.**

Antes de conformarse la unión federal, los centros de poder mantenían como Estados la facultad de defenderse, de poder celebrar alianzas con otros Estados, declarar la guerra, y en sí gozan de representación en la comunidad internacional.

---

<sup>(66)</sup> Felipe Tena Ramírez, Ob. cit. Pág. 41.

Al momento de llevarse a cabo la unión federal, los Estados que se asocian ceden en favor del nuevo Estado determinadas facultades que quedan precisadas en el texto constitucional. Por virtud de esta cesión, las entidades que conforman la federación pierden la capacidad de ser representadas en la comunidad internacional, así como el derecho de guerra (*ius belli*) de un ataque de otros Estados, y queda encomendada esta función al Estado federal.

La unión federal otorga a las entidades que la conforman protección, esta se denomina "garantía federal". La protección que se otorga es contra toda invasión o violencia exterior, así como contra algún conflicto que al interior de ellas se suscite.

La autoconservación del régimen federal, implica el monopolio del derecho de guerra (*ius belli*) tanto en el ámbito interno, como en el externo. Esta característica es lo que lleva a configurar como una garantía, para ambos ámbitos jurídicos.<sup>(67)</sup>

Debe considerarse a la intervención federal en la esfera estatal como una medida extraordinaria y de emergencia, que debe ser reglamentada por la federación, ya que por medio de ello impera en todo el sistema jurídico seguridad y convivencia.

En la solución de situaciones de emergencia se tiene dos sistemas: la teoría anglosajona y la teoría latina.

En la teoría anglosajona se aplica la ley marcial y en la teoría latina, el estado de sitio.

En ambas teorías la intervención federal es regulada, cuando se susciten situaciones de emergencia provenientes de desastres naturales, por la voluntad de los hombres, que es el caso de luchas intestinas o rebeliones contra autoridades federales o estatales, o bien crisis económicas.

---

(67) Manuel González Oropeza, La intervención federal en la desaparición de poderes. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: Estudios Doctrinales 67, México, 1983. Pág. 90.

Cuando se llegara a suscitar algún conflicto resulta obligación del Estado federal subsanar el orden vulnerado que ha sido reconocido y admitido por el propio pueblo que configura a las entidades federativas.

En el supuesto de declaración de desaparición de poderes, es necesario que previamente se haya hecho una declaración de estado de sitio, con el objeto de que en el vacío de poder que se presenta, la federación sea la que funja como depositaria del poder que le ha conferido el pueblo de la entidad, y de ésta manera llegue a aplicar las medidas a la solución del conflicto.

En el caso de que se investiguen hechos o actos acaecidos en las entidades federativas que provoquen conmoción nacional, es necesario que los gobernadores o el propio pueblo solicite esa investigación a la federación. A su vez la federación tendrá que avocarse al estudio de los hechos, por conducto de un órgano imparcial.

Respecto de la constitucionalidad de los actos de cualquier poder, el punto 2.2.6.1 de este trabajo, refiere algunos supuestos.

La federación debe garantizar a sus miembros la preservación de la forma de gobierno ante cualquier agresión que amenace al gobierno implantado, ya sean internas, o que provengan del exterior. Las agresiones deben ser de tal manera graves que requieran imperiosamente de la ayuda de la unión federada, en virtud de que actuando individualmente las entidades no podrían sofocar la sublevación.

## **2.3 La Federación de los Estados Unidos Mexicanos.**

En el año de 1857 el Estado mexicano decide organizarse como una república, representativa y federal,<sup>(68)</sup> surgiendo consecuentemente para la comunidad internacional la federación de los Estados Unidos Mexicanos.

---

(68) Jorge Sayeg Helú, Introducción a la Historia Constitucional de México. México, 1987. Segunda Edición, Pág. 213.

La aparición y consolidación del régimen federal en México comprende un vasto cúmulo de experiencias, un largo devenir político, innumerables contiendas filosóficas, un profundo estudio jurídico, el acercamiento estrecho y consciente a la realidad étnica y antropológica de las ricas regiones que componen la unión, reconocer las necesidades de cada región con el objeto de conciliar los intereses con las demandas en torno a la idea de fortalecer un sistema de gobierno que ha probado tener benéficos resultados para otras naciones.

En el desarrollo de una institución política como el federalismo, y especialmente el federalismo mexicano, todos sus elementos que confluyen para su existencia actual revisten un muy importante sitio.

### **2.3.1 Constitución de Cádiz.**

Las grandes extensiones territoriales que componían Nueva España, hacían que la actividad política-administrativa resultara difícil para el gobernante; esta dificultad se sazónaba con los múltiples abusos que cometían las propias autoridades militares y civiles.

Las colonias españolas no gozaban de autonomía, en lo referente a su régimen interior, por lo que estaban al libre capricho del virrey, jefes militares y otras autoridades.

El rey legislaba, aplicaba leyes y administraba todo lo relativo a la metrópoli y a las colonias.

El concentraba las funciones estatales y delegaba en funcionarios subalternos, designados por él mismo, algunas funciones.<sup>(69)</sup>

En lo referente al sistema económico de la colonia, los ordenamientos jurídicos, las prácticas inveteradas así como la política implantada por el régimen monárquico centralista, mantenían en lo particular a Nueva España sujeta a tiránicos oligopolios comerciales.

---

<sup>(69)</sup> Ignacio Burgoa, Ob. cit. Pág. 374.

Las relaciones económicas y comerciales de Nueva España con el viejo mundo se entablaron, principalmente, por medio de "consulados". Existían tres: el Consulado de Sevilla, el Consulado de Cádiz y el Consulado de México.

Este último impuso circuitos comerciales que los controlaban por medio de una cadena de intermediarios que se diseminaban desde el centro de la colonia para llegar a las minas, ciudades, haciendas, pueblos y ferias provinciales. Las ganancias que se obtenían iban acrecentándose conforme más lejano se encontraba el abastecedor.

El Consulado de México era apoyado en sus funciones por el Consulado de Mineros y por los hacendados.

A través de esta estructura oligopolica la administración pública y el desarrollo de las ciudades se mantenían al capricho de los detentores del poder económico.

El sistema económico de la colonia era benéfico a la corona, en virtud de que la estructura y formas de producción indígena se mantuvieron como se encontraban "desde tiempo inmemorial para simplemente aprovechar su trabajo y convertirlo a la verdadera fe católica".<sup>(70)</sup>

En las colonias, el virrey, era la cabeza del reino en la Ciudad de México y de toda Nueva España, en él confluían competencias hacendarias y militares.

En lo social, existían marcadas diferencias. La concentración de la riqueza era por demás ostensible, como también la miseria e indigencia del grupo contrastante.

En Nueva España la carga cultural de los grupos sociales que en ella residían era fuerte. En un territorio de más de 4,000 Km<sup>2</sup> los grupos sociales que se asentaban en él eran naturales indios, viejos y primitivos pobladores que representaban el 40% de la población; 20% lo constituían los mestizos, y una porción no mayor al 20% eran europeos residentes en la colonia, criollos y sus descendientes nacidos en América. Las costumbres y herencia cultural de sus pobladores se enfrentaban a la lucha por la dominación, sin que se llegase a pensar en la convivencia de ambos marcos culturales.

---

(70) Roberto Moreno, La Última Nueva España, La Formación del Estado Mexicano, Serie C: Estudios Históricos Núm. 19. Porrúa, México, 1984. Pág. 28.

El 20% de mestizos, así como los criollos quedaban excluidos de los principales puestos civiles y eclesiásticos.

Para el año 1808 se solicita de la reunión de las cortes. En el siglo XVIII la organización del Imperio Español constaba de 17 ciudades, 2,358 villas, 8,818 pueblos sometidos a la jurisdicción de 3 ciudades. Asimismo, se tenía a cargo del patrocinio eclesiástico 402 villas y 1,280 pueblos sometidos.<sup>(71)</sup>

Con la reunión de las cortes, se buscaba por determinados sectores de la población la definición de la organización política del imperio, debiéndose instaurar una república federal; se solicitaba el abatimiento del Tribunal del Santo Oficio; otros deseaban emular a Francia, por su parte algunos otros pensaban volver al absolutismo patriarcal, y la unión de lo político con lo religioso.<sup>(72)</sup>

Con la muerte de Carlos III, la política, gobierno y administración del Imperio Español experimentan cambios tanto en la metrópoli como en las colonias de ultramar. En Nueva España experimentan una reforma administrativa con el arribo de la dinastía borbónica al poder, la administración busca la centralización del mando, mediante la supresión de los fueros, de los reinos; asimismo pretendió descentralizar la administración, a través de implantar intendencias,<sup>(73)</sup> que al mismo tiempo aseguraban al régimen la erradicación de la corrupción de los corregimientos y alcaldías mayores.<sup>(74)</sup>

Con las reformas borbónicas se buscaba romper las prácticas comerciales que implantaron los consulados y hacer una relación económica libre de intermediarios.

Se instalaron en 1786 en Nueva España 12 intendencias y 3 provincias. Las intendencias eran:

1. México con su capital Ciudad de México (Esta intendencia comprendía lo que hoy se conoce como el Distrito Federal y los Estados de Guerrero, Hidalgo, Querétaro, México y Morelos).

(71) Miguel González Avelar, La Constitución de Apatzingán y otros estudios, Edit. SEP-SETENTAS, Segunda Edición. México 1973. Págs. 29 a la 32.

(72) Miguel González Avelar, Ob. cit. Pág. 34.

(73) Roberto Moreno, Ob. Cit. Pág. 18.

(74) Gustavo Martínez Cabañas, La Administración Estatal y Municipal de México. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1985, Pág. 24.



2. Puebla con su capital Ciudad de Puebla (Actualmente comprendería los Estados de Puebla y Tlaxcala).
3. Guanajuato con su capital Ciudad de Guanajuato (Actualmente Estado de Guanajuato).
4. Valladolid con su capital Morelia (Abarcaba lo que es ahora el Estado de Michoacán).
5. Guadalajara con su capital Ciudad de Guadalajara (Comprendía lo que ahora son los Estados de Aguascalientes, Colima y casi todo Jalisco).
6. Zacatecas con su capital Ciudad de Zacatecas (Comprendía lo que ahora es el Estado de Zacatecas).
7. Oaxaca con su capital Ciudad de Oaxaca (Comprendía lo que son ahora los Estados de Oaxaca y Chiapas).
8. Mérida con su capital Ciudad de Mérida (Comprendía lo que son ahora los Estados de Campeche, Quintana Roo y Yucatán).
9. Veracruz cuya capital era la Ciudad de Veracruz (Comprendía lo que ahora son los Estados de Tabasco y Veracruz).
10. San Luis Potosí con su capital San Luis Potosí (Comprendía lo que ahora son los Estados de Coahuila, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y el Estado Norteamericano de Texas).
11. Durango con su capital la Ciudad de Durango (Comprendía los actuales Estados de Chihuahua y Durango).
12. Sonora con su capital Ciudad Arizpe (Comprendía los actuales Estados de Sonora y Sinaloa).

Algunas de las intendencias por su muy extenso territorio era necesario dividir las en provincias y comandancias.<sup>(75)</sup>

La situación de las colonias era angustiosa en 1809, cuando se tenía conocimiento de que en España se libraba una lucha contra la invasión de Napoleón I.

---

(75) Gustavo Martínez Cabañas, Ob. cit. Pág. 26.

El órgano encargado del gobierno para España y las colonias, en ese momento era la Suprema Junta Gubernativa del Reino, que se había instalado en Sevilla.

La que en ejercicio de sus funciones decreta la convocatoria definitiva a las cortes, que denominó "generales y extraordinarias" de la nación, para el 1º de enero de 1810. En la convocatoria se citaba a las diputaciones de América y Asia, por medio del Consejo de Regencia de España e Indias. (76)

En Nueva España se recibió y publicó la convocatoria por la audiencia, que gobernaba en lugar del virrey D. Francisco Javier Lizana.

En la mencionada convocatoria se establece:

"...Tened presente que al pronunciar o al escribir el nombre del que ha de venir a representarnos en el Congreso nacional, vuestros destinos ya no dependen ni de los ministros, ni de los virreyes, ni de los gobernadores: están en vuestras manos".

"...Conforme a esta instrucción para que concurren diputados de los dominios españoles de América y Asia, los cuales representarán digna y lealmente la voluntad de sus naturales en el Congreso, del que habrán de depender la restauración y felicidad de toda la monarquía, tendrán parte en la representación nacional de las Cortes extraordinarias del Reino diputados de los virreinos de Nueva España, Perú, Santa Fe y Buenos Aires y de las capitanías generales de Puerto Rico, Cuba, Santo Domingo, Guatemala; provincias internas: Venezuela, Chile y Filipinas". (77)

La propia convocatoria estableció que cada diputado que concurren sería uno por cada capital cabeza de partido de las diferentes provincias; su elección se realizó por cada ayuntamiento de cada capital.

De tal manera que ocurrieron diecisiete diputados elegidos por Nueva España, en su mayor parte eclesiásticos, criollos.

---

(76) México en las Cortes de Cádiz, El Liberalismo Mexicano en Pensamiento y Acción por Martín Luis Guzmán, Tomo 9, Edit. Empresas Editoriales, S.A., México 1949, Pág. 7.

(77) México en las Cortes de Cádiz, Ob. cit. Págs. 8 y 9.

Las cortes se instalaron en Cádiz el 24 de febrero de 1811,<sup>(78)</sup> con el propósito de dar una nueva constitución al imperio. Tres años duró el congreso y en él se discutieron cuestiones respecto a la forma de gobierno, la administración del imperio y el reconocimiento del pueblo como único soberano.

En el Artículo 3º de la Constitución Política de la Monarquía Española, que se discutió y aprobó por las cortes el 28 de agosto de 1811, se reconoce la soberanía del pueblo para determinar sus leyes y la forma de gobierno que él requiera.

"Artículo.- 3º La soberanía reside esencialmente en la nación, y por lo mismo le pertenece exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales y adoptar la forma de gobierno que más le convenga".<sup>(79)</sup>

En esos términos, el artículo hace una declaración que privaba del ejercicio de la soberanía al monarca.

Cita Miguel González Avelar<sup>(80)</sup> que la redacción original se modificó, ya que el pueblo español podía interpretar el artículo en el sentido de que gozaba del poder de darse sus leyes fundamentales; la nación podría, en consecuencia, darse una forma de gobierno nueva y diferente al ámbito centralista y monárquico.

Un punto de especial relevancia que se discutió en las cortes y fue uno de los medios para que la población de españoles nacidos en América encontrarán un elemento más para arraigarse en la lucha por Nueva España, fue el análisis y redacción del Artículo 22, que reconocía la calidad de "españoles" a los ciudadanos que tuvieran como progenitores a un español, aún cuando tuvieran origen de "Africa".

El citado artículo tuvo en las intervenciones de José Simeón de Uria, diputado por Guadalajara; de José Miguel Guridi y Alcocer, diputado por Tlaxcala; de José Miguel Gordoá, diputado por Zacatecas; de Miguel Ramos Arizpe, diputado por Coahuila; y de José Beye de Cisneros, diputado por México (la capital) la mejor representación y defensa para el reconocimiento de la calidad de ciudadano español, de aquéllos que tenían la desventura de haber nacido y residir en Nueva España y no gozaban de tal derecho.

(78) Respecto de la fecha de reunión de las Cortes, existen diferencias en la exactitud. Es el caso de que para algunos tratadistas es el año de 1810, cuando instalaba ese Congreso.

(79) México en las Cortes de Cádiz, Ob. cit. Pág. 20.

(80) Miguel González Avelar, Ob. cit. Págs. 29 a 32.

En las brillantes exposiciones que se tuvieron, siempre destacó la necesidad de reconocer las virtudes de las castas que suministraban a la metrópoli "brazos que cultivan la tierra que produce sus abundantes frutos: los que nos extraen de sus entrañas, a costa de imponderables afanes, la plata que anima el comercio y que enriquece a V.M., donde se estrellan los formidables tiros de la insurrección de algunos de nuestros hermanos".<sup>(81)</sup>

Los hombres integrantes de esa representación constituyente buscaban dar al Imperio Español una justa legislación, mediante el reconocimiento de la igualdad jurídica entre los individuos.

Buscaban que la constitución fuese un reconocimiento a las luces del pensamiento "ilustrado" que se vivía en la época, y se hiciera justicia a los diez millones de personas que formaban las castas, de las cuales seis eran españoles e indios puros.<sup>(82)</sup>

Expresaba Miguel Ramos Arizpe en la sesión del 5 de septiembre de 1811:

"Vuestra majestad, justa y dignamente tiene problemado que la nación es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios y que en ella reside esencialmente la soberanía y la facultad de formar sus leyes constitucionales. Si, pues, las castas son españolas, deben participar de esa soberanía y facultad legislativa: si tienen esa participación, deban ejercerla por sus representantes; y no pudiendo verificarse esto sin ser ciudadanos, o han de dejar de ser españoles y miembros de la soberanía, o se les debe la justicia fundada en la misma Constitución, el derecho de ciudadanía, y no puede ser conforme a justicia negársela".<sup>(83)</sup>

<sup>(81)</sup> Intervención de José Simeón Uria, Diputado por Guadalajara, en la sesión del día 4 de septiembre de 1811. México en las Cortes de Cádiz, Ob. cit. Pág. 25.

<sup>(82)</sup> Dato expresado en la intervención de José Baye de Cisneros, Diputado por México (la capital), en la sesión del día 6 de septiembre de 1811, y que limitaba a la población de América española, según el censo hecho por el Barón de Humboldt. México en las Cortes de Cádiz, Ob. cit. Pág. 50.

La justicia debía tender hacia un ordenamiento igualitario, ya que existían dos ordenamientos, el aplicable a los españoles y las Leyes de Indias. Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional, Ob. cit. Pág. 374.

<sup>(83)</sup> México en las Cortes de Cádiz, Ob. cit. Pág. 46.

El texto aprobado por las Cortes Gaditanas otorgó el reconocimiento a estos individuos, condicionándolos a la obtención de grados académicos en las artes, oficios o servicios prestados.

En las Cortes Gaditanas extraordinarias, se reflejó la situación económica, cultural, geográfica y social de Nueva España. Al respecto las intervenciones de los diputados de España americana, hicieron una verdadera descripción, pormenorizada, de hombres y tierras, de las ventajas y desventajas del sistema administrativo que hasta aquéllas fechas había llevado la monarquía española.

El 7 de noviembre de 1811 el diputado por Coahuila, D. Miguel Ramos Arizpe expone la situación en que se encontraban las Provincias Internas de Oriente. En su narración, compuesta por treinta apartados, señala la extensión, colindancias y situación de las cuatro provincias; su gobierno; el carácter de su gente; educación pública; agricultura, cría de ganado; defectos del gobierno de las provincias internas y de su gobierno interior.

En los apartados referentes al sistema de gobierno<sup>(84)</sup> denuncia la falta de formación de los gobernantes y funcionarios que ocupaban puestos públicos;<sup>(85)</sup> el poderío que hacen gala los españoles en América, en cuanto se les confería un cargo público, y la corrupción para asegurar la permanencia en sus encargos.<sup>(86)</sup>

Crítica el mando militar que se ejercía en las provincias internas sobre pueblos pacíficos que desconocían de usos militares.<sup>(87)</sup>

Ramos Arizpe reseña la falta de una administración adecuada a las necesidades de cada región, ya que en la provincia de Coahuila que comprende -relataba el diputado - sesenta mil habitantes, existía únicamente un cabildo "ese sistema, por su naturaleza muy propio para fomentar el despotismo, está poderosamente sostenido, con perjuicio de los pueblos, en la viciosa constitución de algunos medios cabildos, o más claro: en la falta de cuerpos que en todas y cada una de las poblaciones entienden en la justicia y economía política".<sup>(88)</sup>

(84) Memoria presentada a las Cortes de Cádiz por Miguel Ramos Arizpe. "México en las Cortes de Cádiz", Ob. cit. Pág. 174.

(85) Los jefes de justicia (militares) carecían de asesores en los negocios judiciales.

(86) México en las Cortes de Cádiz, Ob. cit. Págs. 158 a 160.

(87) Idem Ob. cit. Pág. 161.

(88) Idem. Ob. cit. Pág. 162.

Las vastas extensiones, aunadas a la falta de preparación de los servidores públicos de la época, complicaban la administración de justicia, ya que era necesario poseer grandes fortunas para ocurrir a diferentes lugares, por mucho tiempo, para poder solucionar algún conflicto legal.

Con base en su amplio relato, el diputado novohispano, requiere del monarca, el otorgamiento de un régimen interior "un gobierno superior y común"<sup>(89)</sup> en lo administrativo y judicial para las Provincias Internas de Oriente.

Las características de este gobierno: proclamar la dignidad del hombre constituido en sociedad, el reconocimiento de sus derechos de libertad, proveer la seguridad personal y de las propiedades así como la igualdad ante la ley; todo ello se conseguirá mediante el establecimiento de un cuerpo gubernativo y de un órgano judicial.

El cuerpo gubernativo se denominaría "Junta Superior Gubernativa de las Cuatro Provincias Internas de Oriente en la América Septentrional".

El órgano judicial se denominaría "Tribunal Superior de Apelaciones".

Ambos órganos se proclamarían en la constitución.<sup>(90)</sup>

La jurisdicción de los referidos órganos comprendía los Estados de San Luis Potosí, Durango y Ciudad Ramos Arizpe, y a su vez en cada provincia resultaba necesario establecer una Junta Gubernativa que debía llamarse Diputación de Provincia, que se ocuparía de la parte gubernativa. A su vez en cada población, sugería se estableciera un cuerpo municipal o cabildo.

Para el resguardo militar de las provincias en su conjunto se propuso el establecimiento de una comandancia o capitanía general.

---

(89) Idem. Ob. cit. Pág. 166.

(90) Idem. Ob. cit. Pág. 170.

En toda la organización sugerida al rey, sobresale un importante elemento para la incipiente constitución y reconocimiento de un régimen propio al interior de las provincias; que también es recomendado por el insigne diputado. Los nombramientos deberían hacerse tomando en cuenta a los ciudadanos de América; ya que éstos mostraban inclinación natural, respeto y conocimiento por las tierras, propiedades, usos y costumbres que privaban en esa parte del imperio. De esta manera se refiere Ramos Arizpe:

"Debiéndose componer esa Junta Superior de individuos vecinos de las provincias y nombrados por ellos, viene a formarse un gobierno que conoce el carácter de los gobernados, sus intereses, sus necesidades y otras mil circunstancias, que lo conducen al mayor acierto en sus deliberaciones y que le aseguran de la más pronta y voluntaria ejecución de sus provincias..."<sup>(91)</sup>

La misma situación compartía la designación del jefe de la comandancia o capitanía general, ya que la designación era preferente, a la de aquellos que hubiesen realizado su carrera fuera de la colonia de Nueva España a la de los originarios de la provincia.

Debe ponderarse la importancia que reviste el reconocimiento de los habitantes de Nueva España (criollos) como ciudadanos capaces para el desempeño de las funciones públicas. En virtud de que son estos hombres, los que con mayor profundidad de sentimientos y una cabal conciencia de pertenencia a un territorio y a una nación, son los forjadores de la autonomía gubernativa.

El sentimiento común de los criollos y mestizos avocindados en Nueva España era el de buscar un Estado propio, en el que su intervención y su voluntad pudiera transformarse en acción gubernamental.<sup>(92)</sup>

Apoyados en la falta de reconocimiento de la calidad de ciudadanos por la Monarquía Española, la rígida administración fiscal y las ideas liberales de la época, hacen que en la población de toda la colonia (Quito, Caracas, Bogotá, Santiago) el movimiento emancipador surja con el común denominador del sentimiento americanista.

---

<sup>(91)</sup> Idem anterior.

<sup>(92)</sup> Ernesto de la Torre Villar, El origen del Estado Mexicano. La Formación del Estado Mexicano. UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie C: Estudios Históricos, Núm. 19. Porrúa. México, 1984. Pág. 58.

Las proposiciones de Ramos Arizpe a las cortes se extendían al comercio (comercio libre y habilitación de puertos), el fomento al desarrollo de las provincias (establecimiento de un Consulado en Saltillo), y el establecimiento de instituciones de educación pública en las provincias internas. Dichas se presentan el 11 de octubre de 1811.

La Constitución de Cádiz es decretada en el año de 1812, apenas si fue publicada. El virrey la proclama a la fuerza y sólo se leyó en palacio, ya que resultaba contraria a los pensamientos de las autoridades coloniales y favorecía a los radicales.<sup>(93)</sup>

En su texto se reconoce en favor de Nueva España la representación de las provincias de ultramar en las cortes (Capt. IV al V).

Asimismo, este ordenamiento concede a todas las provincias la facultad de tener un gobierno propio, no solo por la institución del virrey, sino que mediante la "Diputación Provincial" el desarrollo de éstas queda ya en manos de hombres que compartían un mismo territorio, conocían de los problemas geográficos que enfrentaban para la comunicación, el comercio, la impartición de justicia, las diferencias sociales e ideológicas con los naturales de la región.

### 2.3.2. La Constitución de Apatzingán 1814.

El movimiento insurgente actuaba en todo el continente. La actitud de los criollos ante las autoridades virreinales era de franca independencia a partir de 1808.<sup>(94)</sup>

En el año de 1810 la conspiración creció, en Dolores, San Miguel y Querétaro e inicia el movimiento independentista de México.

La declaración de independencia de México,<sup>(95)</sup> fue hecha el 6 de noviembre de 1813 por el Congreso de Chilpancingo, mismo que reunía a los representantes de todas las provincias y cuya encomienda era la de formular una constitución.

<sup>(93)</sup> Andrés Serra Rojas, *Desarrollo del Federalismo Mexicano*. Revista de la Escuela de Derecho, Universidad Anáhuac. México, 1979. Serie III. Págs. 88 y 89.

<sup>(94)</sup> Ernesto de la Torre Villar, Ob. cit. Pág. 63.

<sup>(95)</sup> La Declaración de Independencia de la América Hispana, es la sexta dada en el Continente, a partir de la de los Estados Unidos de Norteamérica.



El proceso de redacción de la constitución se inició el 14 de marzo de 1814, y con fundamento en los artículos 239 y 242 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Septentrional, se discute y aprueba el texto constitucional que se promulgó el 22 de octubre de 1814.

El gran aporte de este congreso, es la Constitución de Apatzingán de 1814. Los legisladores de Apatzingán en la redacción de esa constitución no podían basarse, en forma total en la legislación vigente, como eran las Leyes de Indias; porque el movimiento independentista estaba contra el régimen virreinal. Era una rebelión contra el pasado colonial, además de que los principios que salvaguardaban eran contrarios a los sentimientos republicanos. Los legisladores (Quintana Roo, Herrera y otros) toman como modelo de forma de gobierno y los derechos del hombre todo lo expresado por John Locke, Juan Jacobo Rosseau, las Constituciones de Estados Unidos, Francia y España.<sup>(96)</sup>

La Constitución de Apatzingán representa el ejercicio simultáneo de las libertades del pueblo mexicano.

En la promulgación de este documento, se resume el *nacimiento de un Estado*, y la utilización de prácticas parlamentarias en el *primigenio constituyente*.

De esta manera la Constitución de Apatzingán cumple con el deber de fundar un Estado basado e inspirado en los principios de división de poderes, gobierno representativo, el reconocimiento de los derechos del individuo, de la soberanía, así como de los principios religiosos.

En la elaboración de la Constitución de Apatzingán, muchos fueron los instrumentos y las vías por las que los integrantes de ese congreso constituyente tuvieron influencias del pensamiento liberal americano y europeo de la época.

El diario español "El Espectador Sevillano" proporcionó a los insurgentes información que nutrió las bases filosóficas de la Constitución de 1814.

---

(96) Anna Macías, Génesis del Derecho Constitucional Mexicano de 1808 a 1820. SEP-SETENTAS. México, 1973. Págs. 118 a 121.

Este diario - establece Anna Macías - influyó en lo relativo a la división de poderes, ya que reconocía en esta organización un medio eficaz para evitar el despotismo y la tiranía. Las funciones del Estado, deben ser ejercidas por magistrados distintos, por lo tanto los poderes deben ser divididos.<sup>(97)</sup>

El "Espectador Sevillano" era el vocero de la política imperante en la época de redacción de la Constitución de Cádiz. En las Cortes Gaditanas se buscó limitar el poder del rey y contener las ansias dictatoriales de los jefes militares.

La preeminencia del Poder Legislativo, que se denota en el texto de Apatzingán, fue también fuertemente influenciado por ese Diario. La Constitución de 1814 funda el principio de esta superioridad en que los Poderes Ejecutivo y Judicial derivan del Legislativo. Además debe de asegurarse la superioridad de la voluntad del pueblo.<sup>(98)</sup>

Otro documento español que proporciona elementos a la Carta Fundamental de 1814, es la Constitución de Cádiz. De ésta toma los siguientes elementos: lo referente al procedimiento para la elección de diputados, facultades del congreso, procedimientos para proponer y aprobar la legislación, principios en contra del despotismo, la organización del Tribunal Superior de Justicia.<sup>(99)</sup>

De la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789, de las constituciones francesas de 1791, 1793 y 1795 toma los principios de la definición de la soberanía y enumera los derechos del individuo.<sup>(100)</sup>

La Constitución de 1814 representa el medio de lucha contra la monarquía, el despotismo, la sujeción, la conquista y va contra el régimen virreinal.

La constitución en la sección de "Principios Constitucionales", señala que la forma de gobierno será aquella que al pueblo más le convenga, ya sea a través de modificaciones o alteraciones, o bien abolirlo totalmente. Hecho en el cual denota la fuerte influencia de la Declaración de los Derechos del Hombre.

---

(97) Miguel González Avelar, Ob. cit. Pág. 41.

(98) Anna Macías, cita que en Nueva España no se llegaron a publicar todos los números de esa gaceta.

(99) Anna Macías. Ob. cit. Págs. 121 a 128.

(100) Idem anterior.

De las constituciones francesas de 1793 y de 1795 se influyen los artículos relativos a la inviolabilidad de la casa del ciudadano; todo acto de autoridad contra un ciudadano debe ser especificado por la Ley, el magistrado que en algún acto no se funde en el anterior principio, puede ser sentenciado, destituido y castigado; los ciudadanos no pueden ser despojados de su derecho a reclamar justicia; la libertad de prensa; la Ley debe decretar penas proporcionales a los delitos, y éstas deben ser útiles a la sociedad (Artículos. 27, 28, 29, 31, 32, 37 y 40 de la Constitución de Apatzingán).

El texto de la constitución adiciona en su contenido algunos de los principios expresados en los "Elementos Constitucionales" de Ignacio López Rayón y del documento denominado "Sentimientos de la Nación" de José Ma. Morelos.

La Constitución de Cádiz (que se caracteriza por ser una constitución elaborada bajo el régimen monárquico liberal) contiene más elementos en favor del reconocimiento de los regionalismos (por medio de la figura de las Diputaciones Provinciales) que la Constitución de Apatzingán. La Constitución de Cádiz no llegó a influir en este aspecto en el pensamiento del Constituyente de Apatzingán, ya que se observa en el texto de ésta última, que no se incluye ningún artículo que promueva el establecimiento de entes autónomos.

Los legisladores del Congreso de Apatzingán de 1814 deciden otorgar a la recién independizada nación mexicana un régimen de gobierno que no llega a cristalizar el ideal de provincias internas capaces de gobernarse.

La Constitución de 1814 establece que el pueblo al reunirse voluntariamente en una sociedad tiene el derecho de modificar o cambiar la forma de gobierno que así lo requiera su felicidad (Artículo 4º) adoptando para ello, la organización de un Estado centralista, con diputados electos por la población (Artículo 48).

En la Constitución de 1814 se establece:

#### **A) Parte Dogmática.**

1.- Como el gobierno no se instituye para la honra de intereses particulares de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, esta tiene derecho a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera (Artículo. 4º).

Asimismo señalan los derechos de que gozaba el ciudadano, tales como el derecho al sufragio, y señala el principio de legalidad de los actos de autoridad.

## B) Parte Orgánica.

1.- Respecto de la organización administrativa del Estado, el texto constitucional de 1814 establecía como forma de gobierno la centralista.

Determinaba la división tripartita del poder estatal (Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial), encargándose su representación a tres magistrados diferentes.

Los Poderes Judicial y Ejecutivo se subordinaban al Poder Legislativo, en razón de que así se nulificaba el despotismo y la tiranía, en virtud de que el pueblo era quien mantenía el control en el ejercicio del poder, mediante su representación legislativa.(101)

2.- Al Supremo Congreso (Poder Legislativo), la Constitución de 1814 le otorgaba además de la facultad de legislar, funciones administrativas, como el del otorgamiento de nombramientos de diputados interinos, embajadores, ministros plenipotenciarios, representantes diplomáticos, generales de división de las listas que previamente habían sido preparadas por el ejército. Declaraba la guerra, negociaba la paz, ratificaba tratados comerciales y amistosos con otros países.(102)

3.- La plenitud de facultades que se otorgaba por la constitución al Poder Legislativo tenía su freno en el Tribunal de Residencia y en el derecho de veto que se ejercía por el propio Poder Legislativo, cuando la mayoría de diputados así lo determinaban.(103)

---

(101) Anna Macías. Ob. Cit. Pág. 123.

(102) Anna Macías. Ob. Cit. Pág. 142.

(103) Idem anterior.

Asimismo el Tribunal de Residencia conocía sobre causas en las que fueren partes los funcionarios integrantes del Supremo Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia, la conclusión del ejercicio de los servidores públicos de alto rango.<sup>(104)</sup>

4.- El congreso mexicano gozaba de las siguientes facultades: fijar contribuciones, fijar impuestos aduanales, acuñar moneda, adoptar un sistema de pesas y medidas, estimular a la industria, proveer la educación pública, aprobar medidas de salud y sanidad pública, proteger la libertad de prensa y conceder la ciudadanía [Artículos. 113 a 122].<sup>(105)</sup>

El congreso se conformaba por los representantes de 17 provincias, cada uno de los diputados tenían igual autoridad (Artículo. 42).<sup>(106)</sup>

5.- El Poder Ejecutivo conforme a la Constitución de Apatzingán sería ejercido por tres personas, la razón de depositar el ejercicio de este poder en esta forma era la de evitar la dictadura de un sólo hombre, ya que los tres individuos irían cambiando cada cuatrimestre y serían auxiliados por tres secretarios: hacienda, guerra y gobierno.<sup>(107)</sup>

Las funciones del Poder Ejecutivo eran: la organización del ejército, dirigir la guerra contra los realistas y mantener la seguridad interna del país, velar por el bienestar espiritual del pueblo mandando y manteniendo un número suficiente de sacerdotes a las poblaciones ocupadas por los insurgentes.<sup>(108)</sup>

6.- El Supremo Tribunal de Justicia. La constitución reconocía a un sólo tribunal que resolvería sobre cuestiones materiales, políticas y religiosas. No se le dio importancia a la creación de tribunales provinciales, aunque se reconocía su posible aumento según las exigencias.<sup>(109)</sup> Este tribunal se integraba por cinco individuos, que eran renovados en sus cargos cada 3 años, encargándose la presidencia del órgano a uno de sus miembros. La presidencia del tribunal se sorteaba por el Supremo Congreso.

(104) Jorge Sayeg Helú, Ob. cit. Pág. 203.

(105) Anna Macías Ob. Cit. Pág. 142.

(106) Jorge Sayeg Helú Ob. Cit. Pág. 203.

(107) Anna Macías Ob. Cit. Pág. 145.

(108) Idem anterior.

(109) Anna Macías Ob. Cit. Pág. 149.

La Constitución de Apatzingán consta de 242 artículos, los seis primeros capítulos se dedican a principios constitucionales tales como: religión, soberanía, ciudadanía, características de una ley, derechos fundamentales del ciudadano (igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos) y las obligaciones de los ciudadanos.

Un gran aporte de esta constitución, ha sido el relativo a su artículo 9º, que determina que "...ninguna nación tiene derecho a impedir a otras el uso libre de su soberanía. El título de conquista no puede legitimar los actos de la fuerza, el pueblo que lo intente debe ser obligado, por las armas, a respetar el derecho convencional de las naciones". Este principio es actualmente consagrado en la Corte de las Naciones Unidas.<sup>(110)</sup>

Si bien las ideas de Rosseau, Locke y pensadores franceses, así como el liberalismo español y la corriente republicana del pueblo norteamericano influenciaron a los legisladores americanos, no lo fueron en forma determinante; como tampoco fue una pura transcripción de textos. Se debe señalar que todo el pensamiento político de la época fue conformando una conciencia generalizada, que al trasponerse con la realidad de Nueva España configuraron el proyecto de Estado que la Constitución de Apatzingán consagra.

La vigencia y positividad de la Constitución de Apatzingán es punto de discusión por diferentes tratadistas, para algunos fue efímera y limitada, como lo establece Miguel De la Madrid Hurtado, en su libro "División de Poderes y Formas de Gobierno en: La Constitución de Apatzingán",<sup>(111)</sup> para Felipe Tena Ramírez, careció de "aplicación práctica";<sup>(112)</sup> Felipe Remolinar Roqueñi y Ernesto de la Torre Villar<sup>(113)</sup> señalan que rigió en el territorio ocupado por los insurgentes (Michoacán, Tecpan, parte de Puebla, Oaxaca y Veracruz) teniendo corta vigencia dado que la muerte de Morelos debilitó la guerra de independencia.

La Constitución de 1814 fue promulgada el 24 de octubre de ese año, conforme a lo estipulado en el artículo 239 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Septentrional, se celebró la misa de acción de gracias (que se cantó con la posible solemnidad), y posteriormente se eligió a los miembros del Supremo Gobierno, quedando integrado el Poder Ejecutivo colegiado por Morelos, Coss y Liceaga.

(110) Anna Macías, Ob. cit. Págs. 130 a 136.

(111) Felipe Remolinar Roqueñi, Vigencia y Positividad de la Constitución de Apatzingán. Federación Editorial. México, 1972. Págs. 19, 20 y 21.

(112) Idem anterior.

(113) Ernesto de la Torre Villar, Ob. cit. Pág. 66.

El decreto constitucional se consideró como provisional hasta que el pueblo mexicano no estuviera libre de toda influencia extranjera.(114)

### 2.3.3 La Constitución de 1824.

Las facciones políticas en la época del nacimiento del independiente Estado mexicano eran dos. Una parte de ellas se mostraba a favor de la monarquía, a favor de la continuación del sistema hasta ese momento implantado y conocido. Sin embargo, otra fracción de la población apoyaba la lucha por la independencia de un régimen absolutista y despótico, que en las tierras americanas resultaba antinatural.

En la Constitución de Cádiz los diputados de América española proponen un nuevo régimen jurídico, sobre la estructura moldeada y practicada hasta entonces. Esa constitución no buscaba la "independencia" de la corona española, intentó y logró en corta medida, el reconocimiento de las diferencias de cada una de las regiones del territorio americano, y de mayor importancia el reconocimiento de que estructuras políticas centralistas resultaban ineficientes para el logro de una administración que condujera a la "prosperidad de los ciudadanos".(115)

El despacho de los asuntos en América mereció un tratamiento especial y particular.

"Ramos Arizpe persigue la descentralización gubernamental como la solución a los problemas que presencia y de no haber existido la fórmula del federalismo norteamericano, probablemente habría terminado por inventarla...".(116)

---

(114) Felipe Remolínar Roqueñi, Ob. cit. Pág. 25.

(115) México en las Cortes de Cádiz, Ob. cit. Pág. 168.

(116) Jesús Reyes Heróles, El Liberalismo Mexicano en Pocas Páginas. Fondo de Cultura Económica. México, 1985. Pág. 67.

A este respecto, Ramos Arizpe no pide al rey la federación de la colonia americana, se concreta a la ordenación de una administración pública propia, al establecimiento de un gobierno propio en lo ejecutivo y judicial sin separarse de la metrópoli.<sup>(117)</sup>

Dichos bandos van a configurar los movimientos filosófico-políticos más fuertes de la época, y que cabe destacar que son fuertemente influidos por la ideología proveniente de Europa.

La ideología política que imperaba al nacimiento de la nación mexicana tenía como protagonista a los grupos económicos privilegiados: el alto clero, los comerciantes y el ejército virreinal por una parte, y sus antagonistas: los criollos insurgentes y las castas. Dichas facciones encabezaban el movimiento liberal y el movimiento conservador, así como las tendencias jurídicas para la organización del Estado.

En el año de 1820 se reimplanta la Constitución de Cádiz que resulta atentar contra la clase privilegiada de Nueva España. A través de ésta son reinstaladas las diputaciones (seis) que preceptuaba el texto constitucional. El 8 de mayo de 1821 las cortes en España hacen un reconocimiento pleno de las diferencias regionales, ya que mediante un decreto se ordena la institución de diputaciones provinciales en todas las intendencias de ultramar.<sup>(118)</sup>

La culminación de la lucha de independencia se lleva a cabo por Agustín de Iturbide, a través de la firma de los Tratados de Córdoba por el último virrey enviado de España en 1821; en dicho documento se trata de dar reconocimiento a la independencia y soberanía del Estado mexicano.

---

(117) En la memoria que presenta a la Cortes el Diputado Ramos Arizpe el 7 de noviembre de 1811, respecto de la situación que las Provincias Internas de Oriente, específicamente al establecimiento de juntas o diputaciones de provincias y municipalidades locales, el Diputado pone a consideración el establecimiento de esas organizaciones sin pretender el desmembramiento de la corona, y señala: "De todo resulta que se debe establecer este sistema de gobierno en los reinos y provincias de la monarquía, que están a favor de la decidida voluntad de los pueblos en toda ella, y que la experiencia acredita su utilidad y ventajas". México en las Cortes de Cádiz, Ob. cit. Pág. 173.

(118) Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-1992*. Porrúa, México, 1993. Pág. 146.



Mediante el Plan de Iguala, como de los tratados, se aseguran los privilegios de la clase dominante, como lo eran el clero, la aristocracia y el ejército, se reconoce la igualdad de todos los hombres y sientan las bases de un régimen contrario a la voluntad popular.

En el texto del citado documento así como en los Tratados de Córdoba se reconoce:

- Todos los habitantes del imperio mexicano, sin otra distinción que su mérito y virtudes, son ciudadanos idóneos para optar por cualquier empleo.
- Su persona y propiedades serán respetadas y privilegiadas.
- La religión católica, apostólica, romana, sin tolerancia de otra alguna.
- La absoluta independencia de este reino.
- Gobierno monárquico templado por una constitución análoga.

Conforme a lo acordado en el Plan de Iguala y en los Tratados de Córdoba se nombraría una Junta Interin Gubernativa, la que en su seno albergaría a la Regencia (órgano colegiado tripartita) y que tuvo a su encargo el gobierno provisional de la nación mexicana, así como la convocatoria a las cortes, para que éstas dieran legitimidad al nuevo orden instaurado por la independencia, mediante la expedición de una constitución.

La junta se componía de los vocales propuestos por el último virrey. Este órgano gobernaba en virtud del juramento que tenía prestado al rey. A este órgano correspondía el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo residía en las cortes.

La junta gobernó en tanto Fernando VII o alguno de los pretendientes al trono se resolvían a venir a México. La elección del emperador quedaba en manos de las cortes.<sup>(119)</sup>

---

(119) Daniel Moreno, Derecho Constitucional Mexicano. Pax. México, 1972. Pág. 100.

Iturbide llegó a proclamarse emperador mediante un hábil programa político, que consistía en lograr la independencia, salvaguardar la religión y unificar a los disímiles elementos de la sociedad, fusionándolos a través de la consumación de la independencia.(120)

En el año de 1821 se inicia el cumplimiento de los tratados con la instalación de la Regencia, y de la Junta Provisional Gubernativa. La Regencia ejercía las facultades del Poder Ejecutivo a través de cinco miembros y era presidida por Iturbide. La Junta Provisional Gubernativa ejercía las facultades del Poder Legislativo, y se sometió a los designios de Iturbide.(121)

Tanto la Junta Gubernativa como la Regencia se dan a la obra de organizar el Congreso Constituyente. A la junta se presentan tres proyectos que variaban en la forma de organización del Estado. El primero, presentado por la propia junta, consistía en la ratificación de la constitución española de 1812 con la variante de estar constituido el Poder Legislativo por una sola cámara. El segundo proyecto lo presentó la Regencia, proponía la formación de dos cámaras. La Cámara Alta que se destinaría a la representación del clero, ejército, provincias y ciudades, y la Cámara Baja que estaría dedicada a la representación de ciudadanos. Por último la tercera propuesta fue presentada por Iturbide, presidente de la Regencia, que también incluía el bicameralismo.

La Junta Gubernativa conforma de esas propuestas, una sola, misma que se aprueba como bases constitucionales, y que fueron la base de los trabajos del congreso mexicano instalado el 24 de febrero de 1822.

En este documento se reconoce que en la constitución del imperio asistieron "representantes de entidades autónomas" al preceptuar en la toma de juramento: "¿Reconocéis la soberanía de la nación mexicana representada por los diputados que ha nombrado para este Congreso Constituyente?". Sin embargo, el Congreso Constituyente no reconoció esta autonomía, puesto que el congreso no obedeció las bases, puesto que no constituyó dos cámaras como se había aceptado en dicho texto.(122)

(120) La Formación del Estado Mexicano, Ob. cit. Pág. 67.

(121) La Junta Provisional Gubernativa se integraba por los principales hombres del imperio, por sus virtudes, destinos y fortunas, entre ellos clérigos de alta jerarquía, marqueses y caballeros de órdenes reales. Jorge Sayeg Helú, Ob. cit. Pág. 37.

(122) Las cortes son instaladas un año después de promulgado el Plan de Iguala, en la Catedral Metropolitana. A estas cortes asistieron antiguos insurgentes, congresistas que ocurrieron a las Cortes de Cádiz, que tenían conocimiento de las técnicas parlamentarias. Jorge Sayeg Helú, Ob. cit. Pág. 38.

En tanto en España, en 1822 se revisaban los Tratados de Córdoba por las cortes españolas, lo que trajo como consecuencia la proclamación del imperio mexicano y Agustín I aceptando la constitución hispana de 1812.

El congreso se disuelve por Iturbide el 30 de octubre de 1822, lo que provoca la reacción popular rebelándose en contra del imperio.<sup>(123)</sup> El congreso se declara en asamblea extraordinaria para exigir el respeto de su representación soberana. El 8 de abril anula el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba; el 31 de marzo hace la designación de un Poder Ejecutivo organizado en un interinato.

A la caída del imperio las provincias quedan independientes del gobierno central y no reconocen al congreso en su calidad de constituyente. El trabajo y la presencia de las provincias en ésta parte previa a la instauración del federalismo es de lo más fuerte, ya que obligarán a cambiar los planes de la asamblea encargada de legislar sobre una nueva constitución.

Este hecho resulta de especial trascendencia, ya que asisten al congreso los representantes de las diputaciones provinciales, con autonomía, toda vez que el descontento ante el establecimiento del imperio fue generalizado.<sup>(124)</sup>

El Plan de Casa Mata, es el resultado del rechazo de la monarquía y la confirmación de que las diferencias regionales, la lucha por la autonomía y el reconocimiento de las entidades autónomas esta por la propia nación.

Por medio del Plan de Casa Mata (6 de diciembre de 1822), se promovió la constitución de un nuevo congreso, además de la supresión del régimen instaurado por Iturbide y que cristalizó el surgimiento de la federación mexicana.

---

(123) Veracruz se rebela al Imperio, solicitando la conformación de una república. Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-1992*. Ob. cit. Pág. 122.

(124) El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano señalaba como forma de gobierno de la nación mexicana la monarquía-constitucional representativa y hereditaria, dividiendo el ejercicio del poder en legislativo, ejecutivo y judicial. Para el gobierno interior reconocía la organización de provincias, ayuntamientos y pueblos. Las provincias eran gobernadas en forma centralista a través de un jefe de gobierno y de las diputaciones provinciales, que se concretaban a colaborar en el mantenimiento del orden público y moral de sus respectivos territorios. (artículos. 5, 23, 44, 48, 87, 88 y 90 del citado reglamento) Felipe Tena Ramírez, Ob. cit. Págs. 126, 128, 136 y 142.

Después de seis semanas de adoptado el Plan de Casa Mata, la división territorial de México cobraba su posición de independencia y dominio sobre su régimen interno;(125) ya que nueve provincias se adherían a éste plan (Oaxaca, Puebla, Nueva Galicia, Guanajuato, Querétaro, Zacatecas, San Luis Potosí, Michoacán y Yucatán).

El 12 de junio el congreso expide un decreto que es en suma el voto a favor del federalismo y que establece: "El Soberano Congreso Constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada, y que no ha declarado en virtud de haber decretado se forme para nuevo Congreso que constituya a la Nación. Julio 12 de 1823".(126)

Por lo anterior queda establecido que las provincias al ocurrir al nuevo congreso, mediante la representación que se otorgaba a sus diputados, se establecían como entes consolidados, independientes y facultados para otorgarse a sí mismos el régimen jurídico-político que a ellas les conviniese; ya que no hubo la expedición de un decreto central que "obligase" a éstas, a sumarse al esfuerzo político de otorgarse un nuevo órgano legislativo. Son las provincias las que libremente aceptan y se obligan a aceptar la forma de gobierno del federalismo, por el llamado de sus diferencias regionales preexistentes entre ellas, aún después del régimen colonial.

"La autonomía política regional, plasmada en las diputaciones provinciales, tuvo sin embargo otra actuación en el corto periodo preparatorio a la república federal donde demostró palmariamente que la dispersión territorial del poder político era ya realidad dominante del país".(127)

Las manifestaciones federalistas y republicanas eran amplias y profundas ya que a la experiencia de 300 años de nulificar las diferencias naturales, de climas y temperamentos, se adicionaban factores sociales impuestos por la corona española.(128) La experiencia norteamericana del federalismo reportaba más elementos a favor del establecimiento del régimen federal.

(125) Daniel Moreno, Ob. cit. Pág. 108.

(126) Daniel Moreno, Ob. cit. Pág. 111.

(127) Carlos San Juan Victoria, Las Utopías Oligárquicas conocen sus límites (1821-1834), La formación del Estado Mexicano, Ob. cit. Pág. 94.

(128) La ambición de virreyes, comandantes, caciques que se habían soportado y sufrido por 300 años de dominación; la poca lógica en el establecimiento de una administración central para el vasto territorio colonial; el desconocimiento de la idiosincrasia local y el choque cultural europeo y americano.

A la par de estas manifestaciones se encontraban la de los favorecedores de un régimen de poder político centralmente organizado.

Ambas corrientes políticas conformaron el Congreso Constituyente de la República Federal Mexicana.

Posteriormente a la celebración de las elecciones se reúne el congreso el 30 de octubre de 1823 en juntas preparatorias y se instala solemnemente el 7 de noviembre. De esas elecciones el primer Poder Ejecutivo del Estado mexicano se integró por: Nicolás Bravo, Miguel Fernández Félix (Guadalupe Victoria) y Pedro Celestino Negrete, como suplentes Mariano Michelena, Miguel Domínguez y Vicente Guerrero.

Al establecer el congreso, los centralistas y federalistas, inician la pugna por la adopción del régimen de gobierno.

Miguel Ramos Arizpe, Manuel Crecencio Rejón, Prisciliano Sánchez, Francisco García, Valentín Gómez Farías, Juan Cayetano Portugal y José Covarrubias son de los diputados del grupo federalista.

Carlos Ma. Bustamante, Fray Servando Teresa de Mier y José Ma. Becerra son del grupo centralista.

La fracción centralista y la fracción federalista guardaban para sí estructuras sólidas en conocimientos y experiencia, lo que hacía de los debates acontecimientos memorables.

El congreso pasa de ser constituyente a convocante, por resolución de la fracción centralista .

El congreso convocante por decreto de mayo de 1822 resolvió:

- A) Que se formara la convocatoria por el nuevo congreso;
- B) Que se imprima y circule el proyecto de bases de república federativa, y

- C) Que el actual congreso se dedicara a la organización de la hacienda, ejército y administración de justicia.

Para la elaboración del texto constitucional, dentro del congreso se formó una comisión especial, misma que presenta el 11 de mayo, para su lectura, el plan de constitución. El citado documento establecía:

"La nación mexicana es la sociedad de todas las provincias de Anáhuac o Nueva España, que forman un todo político.

La soberanía de la nación es, única, inalienable e imprescriptible, puede ejercer su derecho de diverso modo y de esta diversidad resultan las diferentes formas de gobierno. El de la nación mexicana es una república representativa y federal".(129)

Sin embargo, se comenta por Reyes Heróles que aún cuando el texto se declara "federal" el tratamiento era centralista, dado que se otorgaba a un congreso nacional la facultad de dividir a cada entidad, la facultad de juzgar a los miembros de los congresos provinciales. En cuanto al Poder Ejecutivo, éste a nivel central, podía proveer de empleos públicos a las provincias, de las propuestas que le presentaran los congresos provinciales.

Ante este hecho las provincias deciden continuar por el camino del reconocimiento regional y descentralización del poder. Yucatán primeramente y después Guadalajara se independizan del gobierno existente.(130)

De esta manera el 12 de junio de 1823 se da el voto por el congreso para el establecimiento de la república federada.

El 28 de julio de 1823 uno de los diputados del primer congreso del Estado mexicano, Prisciliano Sánchez, saca a la luz un documento denominado "Pacto Federal del Anáhuac".

(129) Jesús Reyes Heróles, Ob. cit. Pág. 78.

(130) La Junta Provisional Gubernativa de Yucatán se establece el 29 de mayo; el 20 de junio Campeche se emancipa del gobierno establecido; posteriormente se establece la Diputación Provincial de Querétaro.

En ese documento se analiza el cambio que las diputaciones van ejerciendo conscientemente al adherirse a la forma de gobierno que ellos mismos han propuesto.

También, señala la división del poder central en tres: el Congreso General, el Supremo Poder Ejecutivo y el Supremo Poder Judicial.<sup>(131)</sup>

La comisión de constitución discute el proyecto de acta constitutiva del 3 de diciembre de 1823 al 31 de enero de 1824, aprobándose esa misma fecha como "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana".

Resulta importante ponderar la proposición hecha por Ramos Arizpe, respecto del reconocimiento de la calidad de Estados a las diputaciones provinciales, ya que se satisfizo plenamente la determinación del federalismo, sino la cuestión de suma importancia era la delimitación del supremo poder federal frente a las entidades federativas.

Los 36 artículos son discutidos ampliamente por el congreso, destacando el debate que se hizo en torno al régimen gubernamental.

El 7 de diciembre de 1823, se vota por el congreso la discusión en lo general del acta, resultando 44 votos a favor de que la acta estaba suficientemente comentada contra 27 votos en contra. Sin embargo se continúa la discusión famosísima de Fray Servando Teresa de Mier, impugnando un régimen federal abierto como el norteamericano.

---

**(131)** El Congreso de Diputados se ocupaba de la legislación central sobre seguridad y bien de la nación en lo referente al régimen exterior; conservar la unión federal, mantener la separación e independencia de los Estados; lo relativo a la deuda pública; juzgar a los funcionarios federales; dictar ordenanzas de marina, aduanas marítimas, correos, casas de moneda, impuestos, fe pública, la firma del concordato con Roma. El Poder Ejecutivo residía en tres personas y sus atribuciones principales; promulgar leyes y hacerlas cumplir; nombrar generales y distribuir la fuerza armada; declarar la guerra, dirigir las relaciones exteriores. El Senado formaba parte del Poder Ejecutivo, como un Consejo de Estado y tenía como atribuciones velar la observación de la constitución; dar cuenta de las infracciones al Congreso. Jesús Reyes Heróles, Ob. cit. Pág. 88.

"....Yo siempre he estado por la federación, pero una federación razonable y moderada, una federación conveniente a nuestra poca ilustración y a las circunstancias de una guerra inminente que debe hallarnos muy unidos".(132)

El 31 de enero de 1824 se terminó de discutir el acta constitutiva, meses después el 3 de octubre de 1824 aparece la primera constitución formal y se establece el nacimiento del Estado mexicano, conformado por seis millones de kilómetros cuadrados y una población de 6.5 millones de habitantes.(133)

El congreso inicia sus trabajos sobre la discusión del texto constitucional el 1º de abril de 1823, aprobándose el 3 de octubre de ese año, se firma el 4 y publicándose el día 5 de octubre de 1823(134) con el nombre de "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos".

La constitución que se firma el 4 de octubre de 1824 confirma la voluntad del pueblo mexicano por erigirse en un Gobierno Federal. "Los pueblos cuyas costumbres son diversas a la par de los climas que habitan, de la naturaleza de los terrenos, del estado de los espíritus, de la población y de los hábitos, no pueden ser regidos por unas mismas leyes; puesto que a grandes distancias del asiento del poder, no son atendidas las necesidades del momento, su débil voz llamaría apenas la atención de un congreso".(135)

La integración y forma de gobierno se aborda en los artículos 4 y 5 de la sección única del título denominado "de la forma de gobierno de la nación, de sus partes integrantes, y división de su poder supremo". Señala que la forma de gobierno es la de una república, representativa popular y federal.(136)

La Constitución de 1824 no tenía una enumeración de derechos y garantías para el individuo.

Su parte dogmática hacía referencia aislada de los derechos fundamentales del hombre.

(132) Jesús Reyes Heróles, Ob. cit. Pág. 107.

(133) Andrés Serra Rojas, El Desarrollo del Federalismo Mexicano.

(134) Felipe Tena Ramírez, Ob. cit. Pág. 153.

(135) José Luis Melgarejo Vivanco, La Constitución Federal de 1824 Pág. 191.

(136) Felipe Tena Ramírez, Ob. cit. Pág. 168.



En su parte orgánica la constitución ordenaba como forma de gobierno el ser una república, representativa, federal y compuesta por 21 estados (Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Tejas, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla de los Ángeles, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Xalisco, Yucatán y Zacatecas. Los territorios de Alta California, Baja California, Colima y Santa Fe de Nuevo México). El poder del Estado se divide en tres: Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Poder Legislativo se organiza en dos cámaras, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

La forma de elección de los diputados que maneja esta constitución es indirecta, ya que se señala en el artículo 11 que por cada "ochenta mil almas" se nombrará un diputado. Las elecciones se llevaban a cabo por las juntas electorales de cada entidad federativa, dichos órganos remitían sus resultados a un consejo de gobierno (órgano del congreso que funcionaba en los periodos de receso de la legislatura, Artículos. 113 a 116 de la Constitución de 1824) quien otorgaba el testimonio y certificación del nombramiento de diputado.

En el caso de la Cámara de Senadores, su elección era directa, toda vez que las propias legislaturas estatales elegían directamente a los miembros de este órgano.

La delimitación de competencias se hacía a través de tres artículos : 50, 161 y 162. El primero sólo marca dos actividades de competencia concurrente; la educación pública y la apertura de caminos y canales. Los dos últimos artículos señalan obligaciones y restricciones a los Estados.

El Poder Ejecutivo se depositaba en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, asimismo, reconocía un Vicepresidente, quien tendría las facultades del Presidente en cuanto a este sobreviniera alguna imposibilidad física o moral (Artículos 74 y 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824).

El Poder Judicial se componía por la Corte Suprema de Justicia, los tribunales de circuito y los juzgados de distrito.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

La Constitución de 1824 establecía que las observaciones que se suscitaran a ese documento se considerarían hasta el año de 1830.

#### 2.3.4 El Período Centralista 1836-1843.

El período centralista resulta ser la época social, económica y política de mayores contrastes en la historia constitucional de México. En las palabras del maestro Jesús Reyes Heróles, los antecedentes de la gran corriente del liberalismo mexicano; movimiento que inspirará a pensadores y críticos sociales para la conformación de un Estado tendente al desarrollo de la sociedad y del individuo en la sociedad, sin mayor límite que la salvaguarda de los esenciales derechos del hombre y la reglamentación de la actividad comercial.

El período centralista resulta el más fecundo en cuanto a la regulación y creación de instituciones jurídicas, tales como el empleo de técnicas jurisdiccionales para la tutela de los derechos del hombre en la sociedad, la conformación de tribunales especializados en conflictos administrativos y la compilación de normas comerciales.

La contienda liberales y conservadores, con sus matices de puros y moderados, llevará a registrar los mejores debates de la historia constitucional de México.

Se puede distinguir de esta etapa tres documentos de estudio, el primero la Constitución de las Siete Leyes de 1835-1836, mediante la cual la contienda federalista-centralista toma un rumbo radical y contundente al suprimir de tajo la autonomía y descentralización política que instauró la Constitución de 1824. El segundo documento de importancia es las Bases Orgánicas de 1843, y por último, el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

A través de la Constitución de las Siete Leyes y de las Bases Orgánicas de 1843, se inicia una de las tantas confrontaciones políticas: la supresión de los fueros militar y eclesiástico.

Este movimiento inicia por virtud de las determinaciones del Vicepresidente Valentín Gómez Farías y el Dr. Mora con el objeto de aminorar el poder económico del clero. Las medidas eran tendentes a que aquéllos actos que en lo futuro llegase a celebrar la Iglesia, así como los bienes que llegase a adquirir fueran separados de su esfera clerical.

La situación política del período centralista es en buena parte heredada de la época colonial. Los privilegios económicos, los oligopolios que surgieron en aquella época, se consolidan en este período; por lo que las luchas económicas van a mantener el esquema de consolidación de centros de poder. Uno de los grupos más interesados en ello, era el grupo conservador. Por ello su reticencia al cambio de la forma de gobierno, porque esta venía a romper con los sistemas implantados.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 fue impugnada en el año de 1833, por el Partido Conservador, ya que la forma de gobierno iba en contra de sus intereses y es hasta el año de 1835 cuando se convoca al congreso.

El congreso en su mayoría estuvo compuesto por diputados del Partido Conservador, el Partido Liberal se representó por los "moderados", quienes logran algunas transacciones con los conservadores.

La inestabilidad política del país se acrecentó al momento del cambio en la forma de gobierno.

El cambio del sistema fue rígoroso, aún cuando el propio Santa Anna abogó por la permanencia del federalismo,<sup>(137)</sup> y después de varias resoluciones del congreso, el 23 de octubre de 1835 se aprueban las Bases Constitucionales o Constitución de las Siete Leyes, y por medio de éstas se cambia la forma de gobierno por la unitaria o centralista.

Las Bases Constitucionales señalan un sistema gubernativo centralista, republicano, representativo y popular. Depositán el ejercicio del poder estatal en tres órganos, el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. El Poder Legislativo se deposita en un congreso de representantes compuesto de dos cámaras (diputados y senadores).

Por medio de este documento se ordena la división del territorio nacional en departamentos y juntas departamentales. La dirección de éstos se encargaba a un gobernador, que gozaba de las facultades económico-municipales, electorales y legislativas.<sup>(138)</sup>

---

(137) Felipe Tena Ramírez, Ob. cit. Pág. 231.

(138) Felipe Tena Ramírez, Ob. cit. Pág. 203.

Las Bases Constitucionales determinan el contenido y alcance de la Constitución de las Siete Leyes. La citada constitución se divide en siete ordenamientos.

La Sexta Ley, denominada "División del Territorio de la República y Gobierno Interior de sus Pueblos", acaba con el régimen federal.

Con fundamento en los artículos 8º, 9º y 10º de las Bases Constitucionales, el régimen centralista inicia su ejercicio dividiendo al territorio en departamentos, distritos y partidos. La Sexta Ley constitucional señalaba que el gobierno interior de los departamentos estaba a cargo de un gobernador, que se sometían al gobierno general.

Los departamentos estaban privados de la facultad de expedir leyes, únicamente se podía iniciar ante el congreso general leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio y administración municipal (Artículos. 26 de la Ley Tercera, y 14 fracción I de la Ley Sexta).

Al órgano que competía sendas funciones se llamaba "Junta Departamental".

Para el año de 1841, Santa Anna vuelve al poder y dada la anarquía que imperaba en el país, producto de pleitos y revueltas entre los federalistas y centralistas, se hace necesario reunir nuevamente al congreso, pero los trabajos no tuvieron un fin afortunado.

En el año de 1842 se reunió la comisión encargada de la elaboración de una nueva constitución; de los trabajos de ésta no se llega a la formulación de un proyecto definido, dado que no hubo disensión entre los miembros de ese órgano en cuanto se discutía la forma de gobierno.

Por lo anterior se vuelve a convocar al congreso. El congreso se disuelve el 6 de enero de 1843 para instalar una junta de notables que fungiría como Junta Nacional Legislativa. Este organismo emite las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, mismas que se sancionan el 12 de junio de ese mismo año.

Mediante ese documento el régimen centralista continúa operando en México, con ciertas modificaciones.

Destaca de las Bases Orgánicas de 1843 lo relativo a las facultades del congreso para aprobar o negar decretos dados por las asambleas departamentales.(139)

Asimismo, dispone sobre el gobierno de los departamentos, en el Título VII, que en cada uno de éstos se formará un órgano denominado "Asamblea", que tenía facultades legislativas (Artículo. 134 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843).

Las bases orgánicas aumentan las diferencias en toda la sociedad, la inestabilidad política se acrecienta, las ambiciones de la corriente conservadora y militar se ven coartadas por una serie de cuartelazos.

La desorganización política que trajo consigo la implantación del centralismo originó en la población el aumento de los sentimientos federalistas y ante el peligro de la invasión por parte de los Estados Unidos de América, se busca el retorno del fortalecimiento de la autonomía regional, argumentándose que mediante ésta, la nación estaría menos indefensa ante el ataque de los enemigos.(140)

Se propuso entonces aplicar la Constitución de 1824, con ciertas modificaciones, que consistieron en la nueva redacción de algunos artículos, con excepción expresa al Artículo 171, que preveía la forma de gobierno y la división de poderes.(141) Así se ordenó a los diputados, en los poderes que les acreditaban como tales.

---

(139) Art. 66, fracción XVII.- Reprobar los decretos dados por las Asambleas departamentales cuando sean contrarios a la Constitución ó á las leyes, y en los casos prevenidos en estas bases. Felipe Tena Ramírez, Ob. cit. Pág. 415.

(140) Jorge Sayeg Helú. Ob. cit. Pág. 67.

(141) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, artículo 171.- "Jamás se podrán reformar los artículos de esta constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de poderes de la federación y de los Estados" Felipe Tena Ramírez, Ob. cit. Pág. 193 y 200.

El 18 de mayo de 1847 se expide el Acta Constitutiva y de Reformas, que implanta nuevamente la Constitución de 1824, y con ella el federalismo, con las modificaciones y adaptaciones que requería la época.<sup>(142)</sup>

Algunas de las más relevantes modificaciones son todas aquellas que fortalecieron y modernizaron el sistema federal de la Constitución de 1824.

El documento mencionado hace una delimitación expresa de los derechos del hombre, y el pleno respeto y ejercicio de los mismos a través de leyes específicas, que guardaban el carácter de "Leyes Constitucionales" (Artículos. 4, 5, 8 y 27).

Resultado del análisis de algunas instituciones políticas, que se habían adoptado en México en aquella época, y que resultaron ser ineficientes, se optó por derogarlas; como lo fue el caso de la "Vicepresidencia" del Poder Ejecutivo. La forma en que era electo este funcionario fue causa de muchas de las disensiones y guerras civiles del período centralista.<sup>(143)</sup>

De las reformas más intensas al sistema federal destacan, la organización del Poder Legislativo Federal, en especial la organización y composición del Senado. Ya que éste es el órgano que asegura el respeto al principio federativo de los poderes, y que otorga a las entidades periféricas la igualdad jurídica en sus intereses. El Acta Constitutiva proponía que la composición del Senado fuese en un número igual al de los Estados, electos a propuesta del propio Senado, la Suprema Corte y la Cámara de Diputados. Aquéllos candidatos que reunieran los tres sufragios quedaban electos.<sup>(144)</sup>

Una cuestión de importancia para lograr el equilibrio de los poderes federal y estatal fue lo estipulado en los artículos 20 y 21 del Acta Constitutiva y de Reformas, que señalaban: "...ningún Estado tiene otros derechos que los expresamente fijados en la Constitución, ni otro medio legítimo de intervenir en ellos, que el de los poderes generales que la misma establece, Artículo 21. Los Poderes de la Unión derivan todos de la constitución, y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas a otras por falta de expresa restricción".

(142) En el art. 6º del Acta Constitutiva y de Reforma se reconoce a los Estados que conformaban al Estado Mexicano hasta el año de 1824, y reconoce y adiciona al Estado de Guerrero, Puebla y Michoacán. Jorge Sayeg Helú, Ob. cit. Pág. 68.

(143) Felipe Tena Ramírez, Ob. cit. Pág. 458.

(144) El método de elección realmente no fortaleció al régimen interno de los Estados.

La principal aportación de ésta acta, no solo al sistema federal, sino a todo el constitucionalismo, es la consolidación del Poder Judicial Federal "como signo de la libertad de un pueblo,...dándole el derecho de proteger a todos los habitantes de la república en el goce de los derechos que le asegure la constitución y las leyes constitucionales contra todos los atentados del ejecutivo ó del legislativo, ya de los Estados ó de la unión".(145)

El Artículo 23 del acta es dedicado a la custodia de la constitucionalidad de actos emitidos por la federación, y el Artículo 25 a la protección federal de los derechos del individuo, en cuanto se vulneren éstos por actos de la federación o de los Estados.

El 1º de abril de 1853 Santa Anna es llamado de su destierro en Colombia para gobernar los destinos de México, y en ésta ocasión se adhirió al Partido Conservador.

Santa Anna terminó con los últimos vestigios del federalismo, el poder lo concentraba y mediante las "Bases para la Administración de la República" gobernó en tanto se expedía una nueva constitución.

Es en esta época cuando se crea el Tribunal Contencioso Administrativo, atendiendo el modelo francés, asimismo el modelo de educación francés se utilizó para el diseño del sistema escolar en México. Se guió la política agraria conforme al reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas, se dieron concesiones a compañías ferrocarrileras y se promulgó el Código de Comercio.(146)

El proyecto de los conservadores era el logro de un Estado fuerte, basándose en los principios de "menos política y más administración"(147) inició a delimitar las competencias entre la administración pública.

La Revolución de Ayutla pone fin al periodo centralista para iniciar la organización del Estado mexicano sobre las bases de la república, federal inspirada en los principios del "liberalismo mexicano".

(145) Voto Particular de Mariano Otero, Felipe Tena Ramírez, Ob. cit. Pág. 465.

(146) Idem. anterior Pág. 142.

(147) Emile Girardin (1806-1811) publicista, revolucionario, expresó en Francia que: el poder público debe encaminarse con menos política y más administración". Andrés Lira. La Formación del Estado Mexicano, Ob. cit. Pág. 140.

### 2.3.5 La Constitución de 1857.

La Carta Magna de 1857 es la cristalización de un sistema de gobierno, con el cual se culmina un largo periodo de debates acerca de la organización del Estado.

La Revolución de Ayutla y el Plan de Acapulco determinaron el camino al establecimiento de un nuevo régimen, que se caracterizó por el diálogo y las concesiones entre los dos actores de la época: liberales y conservadores.

Durante el breve periodo de gobierno de Juan N. Álvarez se da cumplimiento a la necesidad de iniciar una nueva constitución. El 16 de octubre de 1855 éste emite la convocatoria al congreso constituyente,<sup>(148)</sup> asimismo en su periodo de funciones inicia el movimiento reformista, al expedir la Ley Juárez el 23 de noviembre de 1855.

El citado ordenamiento suprime el fuero militar y eclesiástico, ésta ley conjuntamente con la Ley de Administración de Justicia, la Ley Lerdo y la Ley de Desamortización, propone el marco favorable para la expedición del texto constitucional de 1856.

Ignacio Comonfort toma posesión como Presidente de la República y en cumplimiento al 5º artículo del Plan de Ayutla inaugura el 18 de febrero de 1856 los trabajos del congreso constituyente, en el que se reúnen 78 diputados que juran leal y patrióticamente cumplir su encargo.<sup>(149)</sup>

En las sesiones del congreso se ven representados todos los comités políticos de la época, predominando el espíritu liberal y conciliador que imprimió el gobierno de Comonfort.

Aparte de las características antes asentadas este congreso tenía como objetivo el juzgar los actos del gobierno de Santa Anna y elaborar un nuevo Código Político, en el que se asentó la forma de gobierno que se eligiese por el pueblo, y formaliza la separación del poder civil y eclesiástico.

<sup>(148)</sup> Jorge Sayeg Helú, Ob. cit. Pág. 75.

<sup>(149)</sup> En la formación de este órgano colegiado se utilizó el sistema de elección indirecta que las constituciones centralistas utilizaron para asegurar el poder de Santa Anna. Este hecho lo hace notar tanto Daniel Moreno como Jorge Sayeg Helú.



La Constitución de 1857, es la primera que dentro de su texto, hace la diferencia de los derechos del ciudadano.<sup>(150)</sup> Las anteriores constituciones únicamente consideraban límites a la actuación del poder estatal frente al individuo.

La asamblea constitucional concluyó sus trabajos en febrero de 1857. El 5 de febrero de 1857 se firma la constitución por Comonfort, promulgándose el 12 del mismo mes y año.

La Constitución de 1856 con el afán de obtener equilibrio entre los poderes estatales; puso barreras a los posibles gobiernos despóticos, y como fruto de la experiencia sufrida, se refuerza al Poder Legislativo en detrimento del Poder Ejecutivo. Cualquier acto que emitiera éste debía hacerse del conocimiento del congreso.<sup>(151)</sup>

Una de las pocas ventajas que reportó el fortalecimiento del Poder Legislativo, la que más destaca, es que por primera y única vez el ejecutivo ideó planes conforme a la voluntad de la mayoría parlamentaria.<sup>(152)</sup>

La Procuraduría General se constituyó por magistrados. El puesto de Procurador General se sometía a elección popular y votación a candidatos que tuvieran conocimientos para ocuparlo.<sup>(153)</sup>

El texto constitucional de 1857 continúa con la institución de la "Vicepresidencia", misma que es ocupada por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al Poder Judicial le competía la substanciación del Juicio de Amparo por leyes o actos que violaran garantías individuales, por leyes o actos que se emitieran por las entidades federales que restringieran los poderes de la federación, o leyes o actos que invadieran la esfera federal.

---

(150) Hilario Medina Los derechos del Hombre en la Constitución de 1857- El Constituyente de 1856 y el pensamiento liberal. Editorial Librería Manuel Porrúa, Colegio de Abogados, México 1960, Pág. 78.

(151) Daniel Cosío Villegas, La Constitución de 1857 y sus críticos, Ob. cit. Pág. 151 a 153.

(152) Pero también es objeto de crítica el que esta Asamblea llegó hasta el conocimiento de procesos eminentemente administrativos, como es el caso del otorgamiento de concesiones ferrocarrileras, de telégrafos, obras portuarias. Idem anterior Pág. 159 y 162.

(153) Daniel Moreno, Ob. cit. Pág. 191 a 205.

Los debates sobre la forma de gobierno fueron los de mayor controversia.

En la sesión del 11 de noviembre de 1856, el Presidente del Congreso, en ese momento, el Lic. Castañeda, hace una clara relación sobre la situación entre el gobierno central con los gobernadores y el papel que estos desempeñaban en las entidades federativas. (154)

La responsabilidad a la que los gobernadores estaban sujetos, en ningún momento se debía tomar como motivo de degradación ante el gobierno central. El diputado Castañeda, establecía que la responsabilidad a nadie degrada, a menos que se obre mal, y entonces sí, un gobernador tendrá que comparecer ante la nación.

El legislador de 1857 buscó un sistema federal, en el que la independencia de los Estados en su régimen interior, no creara una reunión de soberanía tan alejada e independiente que no pudieran ser sujetos a un centro común. Se buscó que la federación que se constituyese, no fuera incompatible con la idea de que los gobernadores fueran encargados de cuidar los intereses generales de la nación, en cada uno de sus Estados. (155)

El régimen federal que se estableció mantuvo un congreso compuesto por una sola cámara, constituida solamente por diputados electos por un sistema de votación indirecta en primer grado.

La Constitución de 1857 debía complementarse con una serie de leyes orgánicas constitucionales que exigían varios de los artículos, pero esta tarea queda incompleta, ya que sólo cuatro leyes de este tipo se expidieron, y por medio de ésta falta de reglamentación, el equilibrio federativo de los poderes no llega a cumplirse. Como lo fue el caso del artículo 116, que suponía la ayuda de la federación a los Estados en caso de sublevaciones. Tanto Juárez como Lerdo, con base en esta disposición intervinieron directamente en la política interior de los Estados. (156)

---

(154) Gonzalo Obregón, El Constituyente. El Constituyente de 1856 y el pensamiento liberal mexicano. Librería Manuel Porrúa, Colegio de Abogados. México, 1960. Pág. 72.

(155) Idem anterior.

(156) Daniel Cosío Villegas, Ob. cit. Pág. 161.

La Constitución de 1857 recogió el ideario de los liberales, quienes formularon una constitución que no incluyó mayor injerencia del Estado en la vida económica que la de garantizar las libertades del individuo.

Los legisladores de 1857 tomaron como base del sistema económico, el derecho de la propiedad, la libertad de dedicarse al trabajo, industria, comercio o profesión que mejor acomodara al individuo, libertad de contratación y la libertad de concurrencia. Ya que las ideas de industrialización de Europa buscaban la generación de riqueza por todos los agentes económicos de la sociedad, y para ello resultaba necesario romper con políticas gremiales que no permitían la libre contratación y concurrencia.

Sólo que ese ideario trasladado al Continente Americano requería de adaptaciones, ya que en México se tenían situaciones de desventaja. Tres siglos de dominación, la intervención norteamericana, la lucha contra el clero y la milicia. Por todo ello, los liberales hacen una serie de adaptaciones que culminan en el llamado "liberalismo social", que no quedan en la no intervención del Estado, sino que crearán políticas y mecanismos jurídicos, a fin de que el progreso material, llégase a las esferas sociales más necesitadas económicamente y a la vez obtener el desarrollo de la nación.

Así la desamortización de los bienes eclesiásticos liberaba al elemento que generaría riqueza: la tierra.

Los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de la República Mexicana expedida en 1857, marcan la política del liberalismo social.

**Artículo. 27.-** La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación ú objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única escepcion de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio ú objeto de la institución.

**Artículo. 28.-** No habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase, ni prohibición a título de protección a la industria. Esceptúanse únicamente, los relativos a la acuñación de moneda, á los correos y á los privilegios que, por tiempo ilimitado, conceda la ley á los inventores ó perfeccionadores de alguna mejora.

La Constitución de 1857 tuvo vigencia hasta 1876 en un primer período y en un segundo período de 1876 a 1880.(157)

El 17 de diciembre de 1857 se decreta por los opositores de la constitución, a través del Plan de Tacubaya, que ésta no satisface las necesidades del país.(158)

Mediante este documento se pide convocar a un congreso extraordinario, con el objeto de que se conforme una constitución acorde a las verdaderos intereses nacionales.

De las batallas entre conservadores y reformistas por la primera magistratura del país, el Lic. Benito Juárez llega a la presidencia.

El intento por establecer un Estado fuerte, lleva a que la corriente conservadora que añoraba el ideal de las monarquías europeas hagan posible la instauración de un segundo imperio en México.

Maximiliano de Habsburgo llega a la corona del imperio mexicano con la ayuda de la Iglesia, esperando ésta de su beneficiario, el reconocimiento de su poder en las tierras americanas.(159) Sin embargo, el propio Maximiliano lleva un gobierno liberal que pretendió ayudar a los grupos sociales y clases desprotegidas, como lo demuestra la Ley de Liberación de Peones,(160) en la que se señalaba la abolición de los castigos corporales, horarios de trabajo, la garantía de pago de un salario, el descanso semanal, el derecho a recibir habitación y cuidados médicos, y la obligación del patrón de proporcionar escuela gratuita cuando tuviera a su servicio a más de veinte familias.

---

(157) No pudo operar antes de la Guerra de los Tres años, la intervención y el Imperio. Daniel Cosío Villegas, Ob. cit. Pág. 160.

(158) La sociedad que requería la Constitución de 1857 todavía no llegaba" Daniel Cosío Villegas, Ob. cit. Pág. 163.

(159) En 1864 el Nuncio Papal "Meglia" presentó a Maximiliano un arreglo entre el Imperio y Roma respecto de las leyes reformistas que vulneraban el patrimonio eclesiástico. La respuesta del emperador, a través del Secretario de Relaciones Exteriores, fue del todo liberal, ya que argumentó el Emperador que reconocía la autoridad espiritual del Padre de los fieles, pero como Emperador y como representante de la soberanía mexicana no aceptaba ningún poder superior al suyo. Moisés Navarro. La Formación del Estado Mexicano, Ob. cit. Pág. 179.

(160) Patricia Galeana de Valadés, La Formación del Estado Mexicano, Ob. cit. Pág. 158.

En torno a la cuestión religiosa en el segundo imperio, Maximiliano ratifica las medidas anticlericales de años anteriores.(161)

Con el propósito de preparar la organización definitiva del imperio, Maximiliano, el 10 de abril de 1865 expide el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, el cual en su Título IX, organiza al gobierno bajo la estructura unitaria, y cambia la forma de entidades federativas por "prefecturas políticas y subprefecturas".

Para el año de 1867, restaurada la república, se convoca a la elección de diputados con miras a reformar la Constitución de 1857 en materias tales como: el restablecimiento de un congreso integrado por dos cámaras legisladoras y el derecho de veto del presidente.

Lo anterior debido a que el legislador de 1857 pretendió y estableció un régimen federal fundado principalmente en un Poder Legislativo fuerte, y por lo tanto estableció un régimen parlamentario.(162)

La obra reformista iniciada por Juárez es concluida por Lerdo de Tejada, y es él quien modifica la Constitución de 1857, limitando las facultades de la diputación permanente para convocar a sesiones extraordinarias y evitar que tuviera períodos inactivos, restablece la Cámara de Senadores compartiendo facultades con la de Diputados, dejando atrás la calidad de revisora.

En el período de 1880 a 1884 la situación del federalismo jurado y adoptado en la Constitución de 1857 es un texto muerto, ya que de hecho las leyes otorgaron funciones mínimas de administración urbana a los ayuntamientos, sustrayendo de esta esfera toda representación de la comunidad.

---

(161) Se destacan las siguientes medidas: \* La del 31 de agosto de 1833: las fincas, capitales y bienes pertenecientes a las misiones en Filipinas quedan a cargo de la Federación. \* La del 27 de octubre de 1833 se suprime la coacción civil para el pago de diezmos.

(162) Comonfort en una entrevista que concedió, cuando era presidente, a Manuel Doblado, esbozó que las reformas que el propondría serían tendientes a fortalecer al Poder Ejecutivo otorgándole el derecho de vetar las iniciativas del Poder Legislativo. Carmen Sáez Pueyo, "La Formación del Estado Mexicano", Ob. cit. Pág. 227. Tal era la situación que si con la derrota del Presidente en el Congreso debía traer consigo la renuncia de su gabinete y la sustitución por otro que reflejara mejor la opinión de la Cámara. Daniel Cosío Villegas, Ob. cit. Pág. 162.

Se ejercía un centralismo recalcitrante. El régimen interior se organizaba en prefecturas y jefaturas políticas.(163)

El régimen federal sucumbió ante la fortaleza de un ejecutivo dueño de toda la escena política y económica de la época.

### 2.3.6 La Constitución de 1917.

En la década de 1900 a 1913 muchos de los ideales y principios que se asentaron en el texto de la Constitución de 1857 fueron considerados como "principios generales que no procuraron llevar a la práctica" los legisladores.(164)

En los años de 1867 a 1905 la economía internacional experimentó una gran depresión, lo que trajo para la economía mexicana un reajuste en 1906 y 1907, así como un cambio de política, consistente en la importación de capital extranjero(165) que trajera consigo tecnología empresarial para favorecer el desarrollo del incipiente sector industrial.

Sin embargo el desarrollo de este sector se apoyo en otras medidas, cuya aplicación fue en detrimento de la justicia social.

La lucha por la liberación de la tierra fue uno de los más importantes elementos que vuelven a influir en la contienda.

En el Porfiriato, las leyes que buscaban el desarrollo industrial entregaron a extranjeros, compañías deslindadoras de terrenos, baldíos y terrenos nacionales, mismos que vinieron a poseer grandes extensiones sin beneficio productivo de la población en general. Anteriormente fue el clero quien los poseía. También con el objeto de impulsar al sector industrial, la mano de obra de jornaleros, campesinos y obreros, era subpreciada sin que se presentara el libre mercado de oferentes y demandantes de mano de obra y capitales. Asimismo se instituyó la tienda de raya dentro de las haciendas, así como jornadas de veinticuatro horas para aquéllos que únicamente poseían su fuerza física para subsistir.

(163) Andrés Lira, La Formación del Estado Mexicano, Ob. cit. Pág. 148.

(164) Mensaje del Primer Jefe ante el Constituyente, Querétaro, Oro. 1º de diciembre de 1916.

(165) Fernando Rozensweig, La Formación del Estado Mexicano, Ob. cit. Pág. 207.

Conjuntamente a la crisis económica, pendía la crisis política. El programa del Partido Liberal, el Plan de San Luis, el Plan de Ayala, el Plan de Guadalupe son las fulgurantes manifestaciones de la situación política. En el mandato dictatorial de Porfirio Díaz, la situación de los Estados y municipios; la contienda entre jefes de gobierno civiles; la negación de los derechos individuales y el ejercicio pleno de la división de poderes conllevan a la movilización social tendente a la búsqueda de un nuevo régimen, en el que los aspectos sociales fueran tratados plenamente.<sup>(166)</sup>

El nuevo ordenamiento tenía que romper con ese tipo de instituciones, por razones de justicia social, así como por razones económicas.

El trabajo constitucional se inicia con la valoración de los artículos de la Constitución de 1857. Las críticas fueron a todo el articulado, pero en el análisis de las relaciones entre la federación, los estados y municipios, así como el equilibrio federativo de los poderes, se distinguen los relativos al juicio de amparo, las que conciernen a la centralización de facultades, la supremacía del Poder Legislativo de entre los otros poderes, así como la poca libertad administrativa de los municipios.

Estas críticas son presentadas por el Presidente de la República, Venustiano Carranza, al Congreso Constituyente de 1916. La primera de las críticas, que se enlistaron en el párrafo que antecede, señala el empleo que se dio al Juicio de Amparo para convertirse en arma política para acabar con la soberanía de los Estados, ya que el supremo tribunal revisaba hasta el más insignificante de los actos que emitieran las entidades federativas.<sup>(167)</sup>

La soberanía del Estado pasó a un plano puramente nominal-cita Venustiano Carranza- ya que el poder central es el que impuso su voluntad, limitando a las autoridades estatales a ser meros instrumentos ejecutores de las órdenes del centro. Asimismo señala que la forma de gobierno "republicana, representativa y popular" no fue más que una promesa de la Constitución de 1857, en virtud de que desde el centro, las administraciones de los Estados fueron ingeridas, cuando los gobernadores no eran dóciles a las órdenes del centro.

---

(166) En las sesiones del Congreso Constituyente de 1916, el diputado Jara al tomar el presidium para contestar al diputado Lizardi, respecto de la organización política contestó que él no deseaba que la nueva Constitución de 1917 fuera un traje de luces para el pueblo mexicano como habla sido la de 1857....un documento nada más para exhibirse en las fiestas públicas; se buscaba un instrumento jurídico que dignificara la vida de las masas populares, que garantizara la libertad del trabajador, su vida y sus energías. Jorge Carpizo, La Formación del Estado Mexicano, Ob. cit. Pág. 277.

(167) Felipe Tena Ramírez, Ob. cit. Pág. 746

En la nueva constitución se hace una reconceptualización de la propiedad de la tierra, así como de las relaciones entre los medios de producción. Este replanteamiento, producto de la Revolución Mexicana, y de la herencia liberal, determina libertades económicas; la libre concurrencia, la consideración que habrá intervención del Estado para regular la propiedad, la educación y las relaciones laborales. Este sistema de regulaciones originó el sistema de economía mixta.

Economía mixta es un sistema basado en las estructuras paralelas y complementarias integrado por los sectores público, privado y social, con un campo de acción autónomo cada uno de ellos y que responden siempre al interés superior del país, sobre la base de una sola concepción de desarrollo nacional.<sup>(168)</sup>

En el artículo 27 constitucional a la propiedad se le imponen las modalidades como la propiedad originaria, que corresponde al Estado y la propiedad privada, que es el producto de la transmisión que hace el Estado a los particulares sobre este bien.

Esta propiedad, la propiedad privada, es la que el Estado somete al libre juego del mercado, mediante reglamentaciones que emite el propio Estado con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidando su conservación. Surge con esta reglamentación la "propiedad social" que es el resultado de las luchas por la reivindicación de los derechos de comunidades indígenas despojadas desde la época colonial, en tanto demostraban su propiedad comunal o a través de ejidos.

El Artículo 28 constitucional viene a dar un mayor ámbito de libertad, ya que se garantiza la libre concurrencia de oferentes y demandantes en el mercado, para que dentro de una competencia legal se ofrecieran trabajos, servicios y todas aquellas actividades que el Estado marcaba como de actuación para los particulares.

---

(168) Máximo N. Gámiz Parral, Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1990, Primera edición, Pág. 219.



Los artículos 27 y 28 constitucionales del texto original promulgado el 5 de febrero de 1917, determinan la rectoría del Estado para el desarrollo nacional. Mediante las limitaciones a la propiedad de la tierra, la explotación, el aprovechamiento y uso de las aguas, bosques, minerales, carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos por particulares conforme a las políticas de desarrollo económico, el Estado pretende conseguir el crecimiento material del país.

A través de la Constitución de 1917 el equilibrio federativo de los poderes tiene delimitaciones específicas, sobre todo la competencia federal es acentuada hacia las áreas de actividad económica y con poca participación hacia las entidades federativas.<sup>(169)</sup> En cuestiones relativas a la intervención del poder central en las entidades federativas, al Senado se le facultó para que en cuanto hubieran desaparecido los poderes constitucionales de un Estado, nombrara un gobernador provisional; asimismo, en el caso de que surgieran entre los poderes de un Estado conflictos de orden político y se hubiera interrumpido el orden constitucional, el Senado dicta la resolución conforme a la constitución general.

Al Municipio Libre se le determina como la base de la organización política y administrativa y se le reconoce personalidad jurídica para todos los efectos legales. Sin embargo, la libertad del Municipio queda supeditada, en materia económica (y con ello su supervivencia), a la autoridad administrativa y hacendaria de los Estados, ya que la fracción II del artículo 115 lo sentenció a que administrara su hacienda con las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados. Con el propósito de dar una salida decorosa a la institución municipal, el Constituyente de 1917 dejó marcados criterios subjetivos para el otorgamiento de recursos, al estipular que "serán las suficientes para atender a las necesidades municipales".

---

(169) El Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalaba en sus fracciones IX - la facultad del Congreso para impedir que en el comercio inter estatal se establezcan restricciones; X - la facultad de legislar sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, el establecimiento del Banco de Emisión Único, y la expedición de leyes del trabajo; XIII-reglamentar las patentes de corso y dictar leyes sobre declaraciones de buenas o mala presas de mar y tierra; XVIII-para el establecimiento de casa de moneda, su valor u adoptar el sistema general de pesos y medidas; XIX-para fijar las reglas de ocupación y enajenación de terrenos baldíos y su precio; XX-el establecimiento de contribuciones, facultad que únicamente, en materia económica, tenían participación las entidades federativas.

El texto constitucional se ha modificado a partir de 1917 substancialmente<sup>(170)</sup> ya que el avance económico y social así lo han demandado. Sin embargo la modificación constitucional deber ser analizada y cuestionada. El motivo de ese cuestionamiento deber ser inspirado en la realización de los propósitos que buscan el mejor desarrollo de la sociedad y del bien común.

---

<sup>(170)</sup> Jorge Sayeg Helú, en su libro *Introducción a la Historia Constitucional de México*, señala que desde 1917 hasta 1985 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido modificada doscientas cincuenta veces. Ob. cit. Pág. 165.

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

- 1.- En la conformación de una unión política y social confluyen varias elementos, (sociales, étnicos, históricos, económico, sociales, etc.) dichos elementos desembocan en lo que es el federalismo, que toma de todos éstos sus elementos nutrientes y característicos. También con base en éstos se ordena la estructura política, jurídica y económica de cualquier Estado. A esta organización es lo que se denomina sistema federal, que posee principios específicos para mantener el equilibrio en el uso del poder entre las dos esferas que componen el sistema y la unión.
  
- 2.- Las características de un sistema federal buscarán siempre mantener el equilibrio entre los dos ámbitos políticos que conforman la federación. El respeto a la autonomía del ámbito local por el ámbito federal, es una de las características que debe equilibrar en cada ordenamiento jurídico o administrativo las actividades que se deseen reglamentar.
  
- 3.- La delimitación de facultades es el punto de mayor importancia dentro del régimen federal, en virtud de que de la distribución y fijación de límites en las actividades que desarrollan los integrantes de la unión, dependerá la forma en que el ámbito federal y el ámbito estatal han de fincar su futura actuación.
  
- 4.- Los principios del federalismo: indivisibilidad de la soberanía, autonomía de las entidades federativas, existencia de dos órdenes jurídicos sujetos a la constitución, distribución de competencias y la preservación del orden e integridad de la federación bajo el respeto al régimen jurídico establecido, son los elementos necesarios pero no inflexibles, que deben de mantenerse en constante equilibrio para el recto desarrollo de los Estados federados.
  
- 5.- Desde los orígenes del federalismo, mucho se ha discutido sobre la conveniencia de unir lo que desde un principio se mantuvo desvinculado. En el territorio de Nueva España, los regionalismos naturales de cada una de las doce intendencias pugnaban por un régimen propio que fuera resultado de sus propias necesidades. El monopolio que ejercían sobre los procesos económicos de Nueva España organismos como los Consulados de Sevilla, de Cádiz y México, así como la explotación de los fueros que detentaban el alto clero y la milicia, requerían de la supresión de la autonomía regional, ya que vulneraba a sus intereses económico-políticos.

El otorgar y reconocer la autonomía económica-política de las entidades federativas, es un hecho importante; sin embargo la utilidad o conveniencia política de mantener la unidad de mando entre las entidades, que por vocación eran disímiles y autónomas, tiene plena justificación en el objetivo común que busca cada Estado asociado.

Los procesos de unificación de Estados son de naturaleza y condiciones muy diversas, ya que las uniones surgen para y por la voluntad común de atender o enfrentar un problema o una necesidad.

6.- La unión confederada de norteamérica del año de 1777, reconocía la autonomía de los Estados que la integraban, sin embargo la unidad política sólo se dio en el papel. La razón de su unificación fue independizarse de Inglaterra. Esta unificación a diferencia de la realizada en México de 1824, observa que las colonias norteamericanas eran propiamente Estados constituidos, en tanto que las provincias de Nueva España eran solamente demarcaciones administrativas del imperio español.

7.- El federalismo no es únicamente una técnica legislativa de distribución de competencias, la nación que adopta esta forma de organización política-jurídica impone en éste el espíritu y manera de ser del pueblo que lo aprueba.

Así en el federalismo norteamericano, la constitución real pugnaba por el reconocimiento de independencia económica y política de la corona inglesa, y en otro aspecto, la unión de Estados menos favorecidos para lograr un reconocimiento y un determinado peso en la estructura constitucional del país. En tanto que el federalismo mexicano, buscó la asociación política para que manteniendo el individualismo de cada entidad, se tuviera un gobierno central que combatiera en contra de fueros (eclesiásticos y militares) y desarrollara mecanismos para la atención de las desigualdades sociales.

**CAPITULO 3. LA DINAMICA DEL FEDERALISMO MEXICANO, A TRAVES DE LA REVISION A LOS CONVENIOS PARA EL DESARROLLO.**

**3.1 Los Planteamientos para una Actualización del Federalismo en los Años 1982-1993.**

**3.2 Lo que la Planeación del Desarrollo ha Hecho para Favorecer un Federalismo Dinámico y Mantener la Autonomía Regional.**

**3.2.1 Un poco de antecedentes.- origen de la actual planeación hasta las reformas de 1983.**

**3.2.2 El Sistema Nacional de Planeación Democrática, a través de su Vertiente de Coordinación Mantiene un Régimen Federativo "Centralista".**

**3.3 La Aparición de un Convenio de Desarrollo Social Favorecerá el Esquema de Coordinación Federación-Estado?**

**CAPITULO 3.**  
**LA DINAMICA DEL FEDERALISMO MEXICANO, A TRAVES DE**  
**LA REVISION A LOS CONVENIOS PARA EL DESARROLLO.**

---

**3.1 Los Planeamientos para una Actualización del Federalismo en los Años 1982-1993.**

**A) Período 1982-1988.**

En los planteamientos de los programas de gobierno se ha buscado modificar, actualizar y hacer más dinámica la operación del sistema federalista. Esta demanda nacional se ha patentizado a partir del período presidencial del Lic. José López Portillo, y en el período correspondiente al Lic. Miguel de la Madrid tuvo como su estrategia más destacada, "la descentralización de la vida nacional".

En el actual período del Lic. Carlos Salinas de Gortari los trabajos tendentes a preservar la autonomía estatal y a fortalecer la autonomía municipal han buscado en forma preponderante la consolidación del municipio.

Cada uno de los programas de gobierno, buscó cambiar el proceso centralizador que se experimenta. Asimismo cada uno de ellos cimentó lo que ahora es trabajo diario.

Las actuales estrategias de fortalecimiento al pacto federal tienen como antecedente las reformas constitucionales de 1983. Estas reformas obedecen a una filosofía política que sustentaba el cambio.

En el período del expresidente Miguel de la Madrid.

El proyecto de federalismo que inspirará las reformas constitucionales de 1983 para el fortalecimiento de las autonomías regionales, es tendente a mantener y robustecer la unidad, la integración y cooperación, sin descuidar el desarrollo general. El federalismo, en el período 1982-1988, se orientó a la descentralización de atribuciones políticas y administrativas. La forma que se empleó fue mediante la transferencia de funciones a las entidades federativas de menor desarrollo.

Esto no implicó la ruptura del sistema, se buscó un estilo de federalismo que protegiera la libertad y fortaleciera la democracia, y con un esquema de desarrollo se evitase el "exceso" de centralismo y promoviera la participación de las comunidades locales.

Durante el régimen del Lic. Miguel de la Madrid, el federalismo se impulsó para que se aprovechara el talento, vigor y riqueza humana de la provincia, abandonando el aislamiento de la capital.

El programa para el fortalecimiento del federalismo tuvo en lo jurídico - político, la necesidad de reformar el marco constitucional de competencias entre la Federación, los Estados y los municipios.

La revisión en las competencias entre la Federación y los Estados, otorgó la responsabilidad a cada uno de las entidades federativas de reconocer y fortalecer el Municipio. En favor de la autonomía estatal el trabajo no estaba concluido. La reforma también incluyó el fortalecimiento de este ámbito.

Mediante la "descentralización de la vida nacional" se promovió el fortalecimiento del federalismo y del Municipio.

La descentralización planteaba:

- La permanente comunicación entre los niveles de gobierno.

- La redistribución del poder, depositado en el centro, hacia los dos niveles para cumplir con el proyecto nacional.
- La revisión de competencias entre los componentes de la unión.
- El fortalecimiento de los Estados, en su estructura administrativa para enfrentar los problemas y poder dar solución.
- La valoración real del Municipio, ya que su función primordial, el gobierno directo de la comunidad básica, se tenía subvalorada y sustraída de su esencia.

El federalismo en lo administrativo buscó, también, la descentralización y mediante este proceso la participación de los Estados en la desconcentración de empresas y fideicomisos, el establecimiento y desarrollo de delegaciones federales en las entidades federativas, la redistribución de recursos financieros en los tres ámbitos de gobierno. En este aspecto la necesidad de que la inversión federal se redistribuyera conforme a la realidad municipal, tuvo gran importancia, y así el sistema de planeación coadyuvó a que el Gobierno Federal los considerara en todos los procesos de planeación.

El federalismo en lo económico tuvo el propósito de desarrollar a regiones o comarcas en forma profunda, responsable, y propositiva por parte de las propias entidades federativas. Para ello se propuso la comunicación interregional o en la que el desarrollo entrelazara a las distintas regiones del país que conformaran una cuenca económica o social. Se pretendió la mejor distribución del trabajo, industria, del campo, turismo, y los servicios cuya planeación fuese diseñada por la contribución específica de los Estados. Para lo cual tres o más entidades federativas tenían que buscar la realización de convenios, pactos de ejecución conjunta y dentro del esquema de equilibrio de poderes.

El federalismo en lo económico buscó la descentralización de procesos económico-productivos que centralmente se venían desarrollando. La concentración económica se cambiaría a través de la participación de los sectores que en cada región conocían sus necesidades. Así la descentralización de procesos también colaboró en favorecer la participación del sector social de la economía.



Esa participación se encauzó por medio del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en el que las obras o acciones públicas se diseñarían tomando en cuenta la opinión y necesidades de las regiones del país.

El federalismo en lo social buscaba una sociedad igualitaria, donde se equilibraría los aspectos sociales con los económicos. Tanto en lo social como en lo cultural los planteamientos, durante el sexenio 1982-1988, se centraron en el fortalecimiento de la provincia, en generar las condiciones a cada Estado para dar mayor empleo, vivienda acercar las oportunidades al campo, control de las reservas territoriales, brindar la expansión educativa a Estados y municipios.

El federalismo a través de la "política de descentralización de la vida nacional" hizo posible que algunos de los procesos económicos se vieran modificados, ya que la autoridad federal acercó al Estado, así como acercó la operación hacia la comunidad.

La descentralización fue el medio que se utilizó para realizar algunos de los planteamientos en torno al federalismo.

Así se estableció el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal que se ubicó en varios planos. La descentralización política, en cuanto a redistribución de competencias y la participación de la comunidad en las decisiones de gobierno. La económica en lo relativo a la adecuación con criterios de eficiencia de las empresas públicas y privadas. En materia de desarrollo, a la localización menos concentrada de la actividad económica y la dotación equitativa de servicios e infraestructura a las diferentes regiones del país.

El programa antes mencionado fue elaborado para cumplir con el propósito que el Ejecutivo Federal decretó el 18 de junio de 1984, ordenando a las dependencias coordinadoras de sector, la integración de proyectos para racionalizar estructuras administrativas y agilizar la prestación de servicios.

La política de descentralización, y con ello la del fortalecimiento del pacto federal, se vio favorecida en ese período a través de la instalación del Comité de Descentralización. Este organismo era parte de la Comisión Nacional de Reconstrucción. La función del comité era la de asesorar, analizar y proponer a los sectores público, social y privado que en todas las actividades de reconstrucción que llevaran a cabo, se descentralizara efectivamente algún proceso o etapa de un proceso o función en favor de la descentralización de la vida nacional.<sup>(171)</sup>

El Comité de Descentralización se reunió en quince ocasiones en el período que abarcó del 17 de octubre de 1985 al 25 de julio de 1986, sus análisis respecto del impacto de la descentralización no sólo fueron guiados por el deseo de cumplir con el compromiso presidencial, sino que como resultado de los sismos de septiembre de 1985, la desconcentración de la actividad económica, el fortalecimiento de la instancia estatal en el federalismo mexicano, fueron patentizados ampliamente.

En los trabajos de análisis del Comité de Descentralización se observa que no se tenía un claro concepto de la descentralización, en muchas de sus reuniones se enfatizó que el proceso no significaba solamente la relocalización de industrias afectadas por el sismo (Reunión del 8 de mayo de 1986), la descentralización no es un problema de sacar a las personas del Distrito Federal, sino de cómo se dejará de alimentar a la concentración, traducándose así el problema de la descentralización a un problema de desarrollo regional que fortalezca el resto de la periferia (Reunión del 18 de diciembre de 1985).<sup>(172)</sup>

Las conclusiones obtenidas de las reuniones fueron:

- La concentración de la actividad es el resultado de patrones de industrialización, desarrollo económico y mala distribución del ingreso, (las comunicaciones, las inversiones en hidrocarburos, la expulsión rural y la atracción urbana).
- La centralización creó estabilidad que en un principio tuvo efectos deseados, buscados y positivos. La concentración de los poderes ha distorsionado algunos objetivos de la nación.

<sup>(171)</sup> Diario Oficial de la Federación del 10 de octubre de 1985.

<sup>(172)</sup> Comisión Nacional de Reconstrucción, Comité de Descentralización Presidencia de la República. Libros de México, S.A. México, 1986. Pág. 200 y 218.

- La descentralización tiene muchas concepciones y lo que tiene que difundir el comité son propuestas específicas en torno a ella.
- La reversión del proceso de descentralización (financiera, industrial y de servicios) debe obedecer a una racionalidad económica y política.
- En el proceso se debe tomar en cuenta como incide la diferencia regional.
- El proceso de descentralización, busca crear una cultura de descentralización, en la que hay que dejar que los de afuera muestren su cultura. La promoción de esta cultura, debe incluir el potencial de desarrollo de todas las regiones del país, "el país no se agota saliendo de Toluca".
- En el aspecto político debe revalorizarse las actividades políticas en los Estados y permitir que en éstos se generen sus propios líderes. En el aspecto económico se hizo ver la necesidad de crear una política económica que de prioridad a la descentralización, y la cual tendrá que eliminar los subsidios que tiene la capital y desalentar la migración con los diversos instrumentos de control que el gobierno tiene en sus manos.
- La descentralización vinculada al aspecto político implica una reforma política que fortalezca la presencia de los Estados y municipios; "sería un arreglo del pacto federal".
- La descentralización, desconcentración y el cambio de sede de las entidades de la administración pública (no de las secretarías) era un ejemplo de los distintos esquemas posibles. En el proceso se estableció la necesidad de persistir la cohesión institucional en el que "las secretarías relacionadas con el esqueleto político del país no se descentralizarán".

La unidad en la pluralidad, y el equilibrio entre la descentralización y concentración era difícil.

La descentralización y el federalismo en el régimen del Lic. Miguel de la Madrid tienen un manejo entrelazado. Según los planteamientos políticos al utilizar los métodos de descentralización del centro a la periferia, la unión federal se favorecía.

Tanto federalismo como descentralización son complementarios. El federalismo, como doctrina política, emplea de técnicas de descentralización para reafirmar los principios de autonomía, equilibrio de poderes, coexistencia de dos Estados, manteniendo una relación de respeto, bajo la distribución de competencias que marca la constitución.

En el período de 1982-1988 se planteó una descentralización preponderante de administración, en tanto que la descentralización política se planteó en forma secundaria. La reforma constitucional del Artículos 115 fue un reconocimiento hacia la dotación de poder a la estructura básica de nuestro sistema: el Municipio.

En el ámbito administrativo, el Poder Ejecutivo Federal realizó una amplia actividad de desconcentración hacia los Estados.

#### **B) Período 1989-1993.**

Los planteamientos para una actualización del federalismo en este período, a diferencia de su inmediato anterior, no tuvieron un programa específico tendente a la consecución de desconcentrar funciones y reubicación de personal. En este período se continuará con la política de descentralización, así lo marca el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en su capítulo denominado "Ampliación de Nuestra Vida Democrática".

Por otra parte, el citado plan en su punto 4.3.5 "Fortalecimiento del Pacto Federal" establece, "Un Pacto Federal vigoroso no puede descansar simplemente en la voluntad del Gobierno de la República, sino que supone el compromiso de los gobiernos estatales municipales...". "La concentración es un desperdicio de los recursos nacionales distribuidos en el territorio. Cada vez resulta más oneroso sostener zonas saturadas donde se ha agotado el potencial productivo...". "La vigencia del federalismo mexicano supone que cada ámbito de gobierno cuente con los elementos que le permitan asumir cabalmente sus atribuciones. En este sentido, deberá emprenderse un amplio esfuerzo para que los funcionarios y empleados federales adquieran nuevas formas y actitudes de trabajo".(173)

---

(173) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 Pág. 47 y 48. Talleres Gráficos de la Nación, SPP. Subsecretaría de Planeación y Control Presupuestal. México, 1989.

Las acciones que entorno del fortalecimiento del pacto federal se ejecutan, son realizadas en forma dispersa por las dependencias y entidades de la administración pública, manteniendo como eje el reanimar al Municipio.<sup>(174)</sup>

Así la estrategia de desarrollo que señala el Plan, en materia de federalismo, descentralización - desconcentración, fortalecimiento del Municipio, emprende tareas como la modernización educativa, en la que el propósito es propiciar la participación de la sociedad y de los tres ámbitos de gobierno, mediante una adecuada distribución de la función educativa a los requerimientos de la modernización. La descentralización de la función educativa hacia los gobiernos de los Estados, debe conservar al gobierno central con las atribuciones rectoras suficientes respecto de las acciones contenidas en planes y programas de estudio, evaluación, revalidación y reconocimiento de estudios.

Los servicios de salud se continuarían descentralizando, y se busca fortalecer los sistemas locales aumentando su capacidad.

El "desarrollo regional" y urbano se asienta que se logrará mediante una estrategia de descentralización de decisiones, de desconcentración de la actividad económica y de desarrollo urbano y municipal. La consolidación del Municipio en esta estrategia es importante; es donde se pretende decidir la orientación del gasto.

La vivienda, la prevención al riesgo ambiental, el manejo de los desechos y residuos sólidos, así como en el combate a "la pobreza extrema", en este período señalan acciones tendentes a "fortalecer el pacto federal", mediante la entrega, para administración, de recursos federales a los municipios, con la intervención de las entidades federativas.

Los programas gubernamentales como "Fondos Municipales de Solidaridad" y "Fondos de Solidaridad para la Producción" señalan en convenios específicos que celebran el Ejecutivo Federal, el Ejecutivo Estatal y los Municipios que son los responsables de la administración de recursos federales.

---

(174) El Municipio como eje del desarrollo social y económico, además de asumir su papel en la asignación y localización de la inversión pública, ha de convertirse en el núcleo que propicie la acción de los grupos sociales en materia de salud, educación, producción, vivienda, así como en el ordenamiento territorial y la conservación del medio ambiente. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Ob. cit. Pág. 48.

### **3.2 Lo que la Planeación del Desarrollo ha Hecho para Favorecer un Federalismo Dinámico y Mantener la Autonomía Regional.**

La planeación del desarrollo nacional, es una de las técnicas administrativas de reciente adopción en México, ya que a partir de 1983 el Gobierno Federal le otorga a esta práctica administrativa ser el medio de llegar a la consecución de un desarrollo nacional, justo y equitativo.

Lo que la planeación del desarrollo ha hecho en favor del federalismo es una interrogante que surge del análisis comparativo de la técnica y medios que emplea la planeación con el objeto de que las regiones que integran un territorio, colaboren para obtener un desarrollo material, económico y social equitativo en todo el territorio.

Esto, aunado a la diversidad regional existente en nuestro país, y que en nuestro régimen federal se señala como elemento característico, el objeto de respeto y conocimiento para no llegar a vulnerar el equilibrio existente entre el centro y la periferia, es de los aspectos que se desea relacionar.

Lo anterior con el objetivo de delimitar si éstas prácticas administrativas realmente han llegado a influir para la unificación en una unidad económica, base del poder, a la Federación con una contribución y autonomía íntegra de las entidades federativas.

#### **3.2.1 Un Poco de Antecedentes.- Origen de la Actual Planeación Hasta las Reformas de 1983.**

La planificación es una de las formas de intervencionismo del Estado en la economía. "Desde fines del siglo XIX se va dando la transición del mero intervencionismo al dirigismo y a la planificación. Ello corresponde al ingreso a una nueva fase caracterizada por el asenso del capitalismo monopolista y el imperialismo, los reajustes económicos y políticos en el seno de los países desarrollados, la necesidad de arbitraje gubernamental sobre y entre las masas organizadas, la tendencia a la internacionalización de procesos y problemas, las crisis económicas y militares y los enfrentamientos ideológicos".<sup>(175)</sup>

---

<sup>(175)</sup> Marcos Kaplan, Planificación, Estado y Derecho, Revista de la Escuela de Derecho de la Universidad Anáhuac. Año 1. No. 1. Verano de 1982. México. Pág. 196.

La planificación en México se ha venido intentando desde 1930,<sup>(176)</sup> a partir de 1983 se adopta como práctica de la administración pública; mediante la aplicación de procedimientos se otorga cierta importancia a actividades y lugares, en un determinado período.

De esta manera en el período del expresidente José López Portillo, se llevó a cabo un plan de gobierno que consideró como principal línea de política la participación de todos los sectores económicos productivos que componen la sociedad. Con ello se buscó restaurar la economía nacional y como etapa consiguiente se buscaría la consolidación del crecimiento.

Para la consecución de esos objetivos se estableció un programa gubernamental que recopiló las acciones que venían desarrollando los sectores económicos productivos, así como aquellas que se realizaban las diferentes regiones del país. El programa se denominó "Plan Global de Desarrollo".

El referido plan usó de técnicas dirigidas a la racionalización del ejercicio de los recursos financieros con que contaba la administración pública.

De esta manera la planificación del gasto público se convirtió en el factor de promoción del desarrollo económico, ya que se argumentó que mediante la planeación del gasto y la planeación del financiamiento<sup>(177)</sup> se producía una retroalimentación en la orientación del gasto, se estimularía y orientaría el crecimiento económico y social. En virtud de que en la elaboración del presupuesto se conocía el estado del marco global del desarrollo y de ésta manera se estimularía el crecimiento.

---

<sup>(176)</sup> Desde el período de Venustiano Carranza los esfuerzos de la administración pública por buscar el desarrollo general y totalizador de la nación a través de la conducción de ciertas áreas de la economía, inician en el año de 1930 con la promulgación de la Ley de Planeación; observándose desde entonces prácticas de dirigismo en torno a la solución del desarrollo del país. Boletín Informativo de Planeación, Dirección General de Contabilidad Gubernamental - Secretaría de Programación y Presupuesto. Año 1. No. 1. Noviembre de 1989. México. Pág. 2.

<sup>(177)</sup> Miguel Valdés Villareal, Aspectos Jurídicos de la Planeación del Financiamiento Público del Desarrollo, Revista de la Escuela de Derecho de la Universidad Anáhuac, Año 1, No. 1, Verano de 1982, Pág. 408.

Dentro de la estrategia de desarrollo se hizo necesario modificar la estructura de la Administración Pública Federal, reordenando las funciones de programación, aplicación y control del gasto público. El proceso de modernización estuvo estrechamente vinculado con la planeación del desarrollo, ya que uno de los objetivos fundamentales consistió en la adecuación de las estructuras administrativas, de tal manera que permitiera la programación global y evaluación permanente de los resultados. A esa modificación se le denominó "Reforma Administrativa" y mediante la cual se buscaron los instrumentos adecuados para superar los trastornos de la crisis económica, recuperar la confianza popular y avanzar en el desarrollo del país.

La reforma administrativa incluyó en su estrategia la modificación a varios ordenamientos legales, entre ellos la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, que fue reemplazada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal-LOAPF,<sup>(178)</sup> se expidieron las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y la General de Deuda Pública<sup>(179)</sup> que dejaron abrogados varios ordenamientos jurídicos.<sup>(180)</sup>

La LOAPF fue uno de los más importantes instrumentos que colaboraron en la tarea de dar congruencia a los objetivos con las acciones en materia de planeación. La citada ley bifurcó la tarea de la planeación de los egresos, de la relativa a la recaudación de los fondos, conforme a los instrumentos de política económica diseñados.

Al efecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuidó de la suficiencia y oportunidad de las fuentes de ingresos para el desarrollo, como lo era el financiamiento del presupuesto, la estructuración y aplicación de las políticas fiscales, del crédito público y monetario.

Se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto que cuidó de que el ejercicio del gasto público se orientara y favoreciera al desarrollo nacional, mediante la aplicación de recursos financieros, políticas o acciones a regiones del país, sectores de la economía o en general a asuntos de corto o mediano plazo.

---

(178) Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976.

(179) Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1976

(180) Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, Ley Orgánica de Nacional Financiera, S. A. en lo relativo a la Comisión Especial de Financiamiento Exterior.



Con el propósito de que las acciones que toda la administración pública (federal, estatal y municipal) venía llevando a cabo fueran uniformes en su planteamiento, con una visión integral, ejecución e interpretación del proceso de planeación, la estrategia de desarrollo que planteaba José López Portillo desde su campaña, era la concepción de que una sola cabeza responsable atara los términos sueltos en que operaban y se contradecían, duplicaban y competían los actos y obras gubernamentales.<sup>(181)</sup>

Mediante la implantación del Sistema Nacional de Planeación Democrática se logra el objetivo antes mencionado. Este sistema conjuntamente con el Plan Global de Desarrollo, fueron los instrumentos integradores de la estrategia de desarrollo que seguiría cada dependencia, organismo descentralizado o empresa paraestatal.

El Plan Global de Desarrollo del período 1980-1982 consideró como un elemento clave para el logro de los objetivos nacionales un rubro de política regional<sup>(182)</sup> La política regional introdujo a las metas y propósitos la dimensión espacial, a fin de que la estrategia global de desarrollo se concretizara en un territorio, apoyándose en el sistema federal de la república mexicana.<sup>(183)</sup>

La política regional debía reflejarse en todas las acciones que llevaban a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (Lo que se denomina política sectorial e institucional). Las mencionadas acciones tomaban como punto de referencia los siguientes objetivos específicos: promover un crecimiento regional equilibrado a través de la desconcentración de actividades y recursos; fortalecer el federalismo a través de una mayor participación de las entidades federativas; inducir el crecimiento de las regiones que requieran de condiciones especiales de desarrollo urbano integral y equilibrado de los centros de población; propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades inmediatas; encauzar, dentro del marco del respeto a la libertad, a la gran población rural dispersa, mediante el fortalecimiento de ciudades intermedias; y mejorar y preservar el medio ambiente que conforma los asentamientos humanos.<sup>(184)</sup>

<sup>(181)</sup> José López Portillo, Filosofía Política. Secretaría de Programación y Presupuesto, 1981, Pág. 99.

<sup>(182)</sup> Desde la campaña presidencial, José López Portillo propuso orientar los esfuerzos del gobierno para vitalizar la coordinación intergubernamental, con el objetivo de sumar "esfuerzos de los tres términos (sic) constitucionales a un solo objetivo para aprovechar integrales los recursos financieros ...mediante el establecimiento de vinculaciones operativas que vayan haciendo más viva a la federación".

<sup>(183)</sup> Memoria de la III Asamblea de la Comisión Permanente de la Reunión Nacional de los Funcionarios de los Gobiernos de los Estados y de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Ob. cit. Pág. 24.

<sup>(184)</sup> Memoria de la III Asamblea de la Comisión Permanente de la Reunión Nacional de los Funcionarios de los Gobiernos de los Estados y de la Secretaría de Programación y Presupuesto, *idem* anterior.

Para el cumplimiento de los objetivos planteados, el Gobierno Federal buscó que encauzaran sus trabajos todos los sectores productivos de la población (sector privado, sector social y sector público). La forma de participación se determinó por el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El sistema comprendía instrumentos de planeación que se utilizarían conforme a cuatro vertientes de ejecución del Plan Global de Desarrollo.

La vertiente obligatoria, que hizo uso de la programación del gasto en el ámbito del sector público para los órganos centrales y paraestatales. La vertiente inductiva, en la que se refiere a particulares, mediante el uso de instrumentos de política económica, La de coordinación, por vía de convenios entre la Federación, los Estados y los municipios, y la vertiente de concertación de acciones, con los sectores social y privado.<sup>(185)</sup>

El sistema a su vez comprendía instrumentos para el logro de los objetivos a nivel regional entre los principales instrumentos de planeación regional figuran los: Comités de Promoción del Desarrollo (COPRODE), el Plan de Desarrollo Estatal (PLADE) y el Programa de Apoyo al Sector Público en su dimensión regional<sup>(186)</sup> y el Convenio Unico de Coordinación (CUC).

Todo el sistema de planeación que se instauró en el régimen del Lic. López Portillo carecía de un fundamento constitucional. Incluso el proceso de planeación que se experimentó es denominado como "planeación a la inversa", es decir que los planes sectoriales elaborados en la primera mitad del gobierno (Plan Nacional de Desarrollo Urbano, Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario, Plan Nacional de Empleo, Plan Nacional de Turismo, Plan Nacional de Ciencia y Tecnología, Plan Nacional de Educación, Plan Nacional de Comunicaciones y Transportes y el Plan Nacional de Agroindustrias) no tuvieron como antecedente al Plan Global de Desarrollo.<sup>(187)</sup>

(185) Estas cuatro vertientes, así como el sistema y su reglamentación se mantienen hasta nuestros días. Una regulación más profunda se produce en el período 1982-1988.

(186) El primer COPRODE que se creó fue el del Estado de Yucatán en junio de 1971 y era un organismo de coordinación de las dependencias federales responsables de la resolución de los problemas económicos del Estado. Los COPRODE tenían como característica el que eran órganos desconcentrados del Poder Ejecutivo Federal y que se integraban por los tres sectores productivos de la población. El 13 de febrero de 1981 dejan ésta característica para formar parte de la Administración Pública Estatal, este cambio se efectuó mediante el Convenio Unico de Coordinación.

(187) Luis Anselmo Yáñez Garrido, Samuel Rodríguez Jiménez, Planeación del Desarrollo y Análisis de Gestión en la Administración Pública, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. PAC. México, 1986. Pág. 48.

La Secretaría de Programación y Presupuesto presenta, hasta la segunda mitad del sexenio, el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, y se entendía a éste plan como "integrador", ya que reunía y actualizaba los objetivos de los planes sectoriales antes elaborados.

En el año de 1981 los COPRODE pasan del ámbito federal al ámbito estatal, asegurando con ello que los programas y acciones que el Ejecutivo Federal llevaba a cabo se orientaron a las propuestas directas de cada Estado.

Los planes de desarrollo estatal son producto del trabajo de los COPLADE y que permitían una mejor vinculación de las estrategias de desarrollo a nivel nacional con las acciones del gobierno estatal e inclusive municipal. Los planes permitían la elaboración del diagnóstico de cada entidad federativa, cuantificación de metas, compatibilización de criterios nacionales con estatales y realizar la participación de los Estados en el Programa de Acción del Sector Público - PASP (actualmente Programa Operativo Anual).

El PASP surge como un intento de vincular el presupuesto por programas de mediano plazo; este documento gradualmente se fue modificando con el fin de que cada sector manejara los instrumentos de política de desarrollo. De esta manera en la programación y presupuestación de las obras o acciones que el gobierno federal llevase a cabo, se consideró la participación del sector privado y social, mediante acuerdos que se celebraron entre ellos en el marco del pacto "Alianza para la Producción"; y mediante diversos instrumentos financieros, tales como la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos, el sistema fiscal y la deuda pública.

El sistema de planeación instaurado en el régimen del Lic. López Portillo, continuó en el periodo siguiente. Los instrumentos de política regional se mantuvieron con ciertas variables en la denominación, pero con el propósito de vigorizar federalismo.

En el período 1976-1982 la estrategia de desarrollo que previó el Plan Global de Desarrollo, tenía un punto de relevancia hacia los Estados, y este consistía en la política de fortalecimiento del pacto federal.

El fortalecimiento del federalismo se llevó a cabo por medio de diferentes instrumentos. En el área relativa a la planeación se tenía el precedente de que los trabajos que llevaba a cabo el Gobierno Federal, en cuanto a política económica, tenían incidencias de manera heterogénea y con resultados disímboles en la problemática regional.

Una de las acciones que en materia de planeación y tendientes a favorecer la autonomía regional, en el diseño del desarrollo estatal, fue el cambio de régimen federal por estatal de los organismos como los COPRODE. El Ejecutivo Federal al dejar esta área de planeación a cargo del Ejecutivo Estatal, las entidades federativas pasan a ser directoras de la planeación-programación-presupuestación de las obras federales a ejecutarse en sus respectivos territorios.

El Convenio Unico de Coordinación - CUC se inicia por definirse en esta época como un convenio en el que la Federación y el Estado, en un marco de respeto e igualdad, conducirán el desarrollo regional. En el acuerdo presidencial que ordena la celebración de convenios únicos de coordinación entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales en materia concurrente y de interés común entre los participantes, las entidades federativas son consideradas como entes idóneos para dirigir los esfuerzos de las comunidades, ya que conocen las necesidades y aspiraciones de los miembros que los conforman (Cuarto considerando del acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1976).

Las acciones para el fortalecimiento de la autonomía regional comprendieron en este período a Estados y municipios. En la cuarta reunión de la República, celebrada el 5 de febrero de 1982, se convino que en el texto del CUC se transfiriese a los ayuntamientos recursos derivados de los programas que el propio convenio estipulaba (PIDER; COPLAMAR), a través de la celebración de convenios de desarrollo entre el Estado y sus municipios.

En esa reunión se señalaba que muchos municipios desconocían las facilidades que el gobierno federal otorgaba en beneficio de ellos; por lo que se avocaría la Secretaría de Programación y Presupuesto a la adecuación de marcos jurídicos que regularan la estructura y funcionamiento del Municipio.

Los cambios estructurales del período del Lic. José López Portillo a la organización y agrupamiento de entidades para la determinación de responsables en la rectoría del desarrollo nacional, continuaron en el período del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado; sólo que la política económica de este período (1983-1988) tendrá un escenario adverso y buscará racionalizar el gasto público.<sup>(188)</sup>

En ese momento se justificó más que antes, la necesidad de planear el desarrollo nacional y mediante esta técnica de rectoría económica, controlar el gasto público.

La técnica de planeación en el período de referencia se diseñó con el propósito de combinar factores políticos, económicos y financieros.

Con ese mismo fin se reforma el texto constitucional en diciembre de 1982. El Ejecutivo Federal promovió ante el Congreso de la Unión la modificación a la constitución política, mediante las reformas al artículo 25, 26 y 27 en torno a la implantación de un sistema que controlara racional y equitativamente el desarrollo de Estados, regiones, actividades y del país en general.

La reforma al Artículo 25 constitucional establece y ordena las atribuciones del Estado en materia económica, se afirma el principio de rectoría del Estado. Asimismo, se reconoce que en la atención de las demandas sociales los tres sectores de la economía ocurrirán para el desarrollo de las condiciones más favorables.

El Artículo 26 constitucional señala la obligación del Estado para conformar un Sistema de Planeación Democrática, en el cual se recojan las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan Nacional de Desarrollo y los programas de los sectores o de las entidades paraestatales. Asimismo, señala que la Ley facultará al Ejecutivo para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas.

---

(188) El PIB se redujo, se observa una inflación del 100%, se duplicó la tasa de desempleo, la reserva de riquezas y todo el país estaban en virtual suspensión de pagos. Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. Avance 1986 y Balance Sexenal, Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1986. Pág. 31.

Estas reformas conjuntamente con las adiciones al Artículo 28 constitucional, fueron tendientes a la ratificación del Estado como el rector de los procesos económicos y a la participación social en la definición de planes y programas federales.

El 5 de enero de 1983 se expide la ley reglamentaria del Artículo 26 constitucional.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática establecido en 1983 únicamente ha tenido modificaciones estructurales. Ninguna reforma que modifique o adicione al sistema en su aspecto nacional o regional se ha suscitado.

Las modificaciones legislativas a los actores principales de las finanzas públicas, modificarán en su momento a los responsables de la ejecución y control de las actividades del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene importantes reformas el 24 de febrero de 1992,<sup>(189)</sup> fusionándose la Secretaría de Programación y Presupuesto-SPP, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público-SHCP, quedando integrada en una sola instancia la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación de los ingresos y egresos de la federación, así como de la responsabilidad de emitir las políticas de planeación nacional. Es decir, las funciones que desarrollaba la SPP fueron asumidas por la SHCP.

Posteriormente, el 25 de mayo de 1993,<sup>(190)</sup> nuevamente se reforma a la citada ley, y se crea la Secretaría de Desarrollo Social-SEDESOL, la que se encargará dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática de la planeación regional del desarrollo, así como lo marca el Artículo 32 del citado ordenamiento:

"Artículo. 32.- A la Secretaría de Desarrollo Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

---

(189) Diario Oficial de la Federación del 24 de febrero de 1992.

(190) Diario Oficial de la Federación del 25 de mayo de 1992.

I.- Formular, coordinar y evaluar la política general de desarrollo social, y en particular la de asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología;

II.- Proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional".

A partir de la creación de esta dependencia se escinde la planeación. La SHCP por disposición legal atenderá a la planeación "nacional",<sup>(191)</sup> en tanto que otra rama de la planeación es la que lleva a cabo la SEDESOL: la planeación regional.

### **3.2.2 El Sistema Nacional de Planeación Democrática, a través de su Vertiente de Coordinación Mantiene un Régimen Federativo "Centralista".**

La vertiente de coordinación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se lleva a cabo por medio de la actuación coordinada de la Federación con los Estados, y en ocasiones con la intervención de los municipios.

Así señala el Artículo 33 de la Ley de Planeación: "El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios".

Como también establece el Artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que el Ejecutivo Federal podrá convenir con los Estados, y a través de éstos con sus municipios, podrá celebrar convenios de coordinación de acciones, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas.

<sup>(191)</sup> Octavo transitorio, último párrafo del Decreto del H. Congreso de la Unión de fecha 21 de mayo de 1993, Diario Oficial de la Federación del 25 del mismo mes y año.

Por medio de "convenios" entre la Federación y los Estados, parte de la política de desarrollo se lleva a cabo, asegurando con ello acciones simultáneas con el mismo fin.

Los Estados a su vez convienen con sus municipios, manteniendo la misma política que el Gobierno Federal.

La forma contractual de la planeación en el sistema federal, es empleada para no irrumpir en el ámbito estatal. Los Estados en un plano de igualdad jurídica, marcan el tipo de acciones y proyectos que llevarán a cabo conforme a la distribución de facultades que la constitución federal marca.

La Federación conviene con los Estados, a través de lo que se denomina "Convenios para el Desarrollo".

En su origen al citado documento se le llamó Convenio Único de Coordinación (período 1977-1982), posteriormente Convenio Único de Desarrollo (período 1983-1988) y actualmente Convenio de Desarrollo Social.

Analizar un horizonte de diecisiete años de suscripción de convenios para el desarrollo, resulta una tarea ardua, ya que los primeros convenios únicos de coordinación llevaron acciones de modernización administrativa, una incipiente descentralización de recursos y delegación de funciones. Los convenios únicos de desarrollo (CUD) sus sucesores, vienen a desarrollar muchos de los planteamientos de la planeación del desarrollo, en cuanto al orden, control y evaluación de acciones coordinadas, convenidas; además debe tomarse en cuenta que es en el período 1983-1988 que se presenta la reforma constitucional para el establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la modificación constitucional al Municipio, el auge de la política de descentralización convenida, en razón de los acontecimientos del 18 de septiembre de 1985, y el control del gasto público, resultado de desórdenes financieros internacionales por la caída de los precios del petróleo.

Es por ello que el análisis de las acciones de planeación en favor del dinamismo y fortalecimiento del pacto federal se inicia su estudio con el Convenio Único de Desarrollo-CUD.



En la consulta popular llevada a cabo para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se opinó por la población en torno a la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal. Ambas medidas, por su propia naturaleza tendentes a refrendar la plena autonomía y deseo de federación de los Estados. Para hacer posibles éstos propósitos, se utilizó al CUD.

Los CUD que se suscribieron durante 1982 a 1988 tuvieron estructura y negociación totalmente centralizada.

La estructura que se observó en estos documentos fue la de capítulos y acciones planeadas y presupuestadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto y sus delegaciones en los Estados, y que en su mayoría no aportaron algún elemento propio.

El procedimiento que se siguió en la formulación de los CUD constaba de dos etapas.

La primera etapa es la elaboración de un proyecto por la Dirección General de Programas de Desarrollo Regional, hasta el año de 1984, en 1985 correspondió a la Dirección General de Políticas de Descentralización para el Desarrollo Regional.

Los criterios para la elaboración de este convenio (proyecto) carecieron de orientación previa, sobre todo tomando en cuenta que mediante este convenio se transfieren recursos federales a cada una de las entidades federativas. El Plan Nacional de Desarrollo, y los programas sectoriales e institucionales determinan un tanto el contenido del convenio. Pero he aquí una consideración de fondo.

Los programas sectoriales, institucionales o especiales se elaboran conforme a las directrices que propone el Plan Nacional de Desarrollo, dichos programas podrán ser revisados conforme a disposiciones reglamentarias. Las posibles modificaciones deben de ser aprobadas por el Presidente de la República y publicadas, posteriormente, en el Diario Oficial de la Federación.<sup>(192)</sup>

---

<sup>(192)</sup> Artículo 31 de la Ley de Planeación.

La Ley de Planeación, desde su expedición no tiene reglamento que ayude a definir el proceso de modificación de estos planes y programas. Aún más, a partir de que por disposición constitucional se viene practicando la planeación del desarrollo, no se ha dado la revisión antes planteada en el mencionados ordenamientos.

Por todo lo anterior, la elaboración de convenios de desarrollo no se ajustan a la realidad socioeconómica. Tal vez el primer y segundo convenio Federación - Estado que se elabore al inicio de cada sexenio, sea apegado a la realidad que se plasma en los programas sectoriales, especiales o institucionales.

El proyecto de convenio en su primera etapa, divide sus capítulos en dos: a) los que desarrollará el Estado, y b) los que corresponde su elaboración a la federación.

Los convenios en su segunda etapa de elaboración se entregaban a los Estados para la elaboración de los capítulos que deberán desarrollarse por éstos mismos.

Posteriormente se realizaba la negociación de los compromisos estipulados en el convenio.

Del capitulado que en los convenios de 1982-1988 correspondió su elaboración a los Estados se mantuvieron constantes en este período las siguientes características:

En materia de planeación:

Los Ejecutivos Federal y Estatal durante el período antes mencionado asumieron los mismos compromisos, que consistieron en 1982 en la consolidación del COPLADE; en 1983 se iniciaron los trabajos para el establecimiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática con funciones similares, en lo conducente, a las del Sistema Nacional de Planeación Democrática con atributos que lo definen como integral, participativo y democrático, a fin de que sus elementos esenciales permitan una ordenada vinculación entre ambos sistemas. En los años 1984 a 1988 los compromisos de la Federación hacia los Estados no variaron sustancialmente en esta materia y se concretizaron a:

**El Estado apoyó en:**

- Los cambios del PND en torno a la reconstrucción.
- Dictar las medidas que se requieran para el establecimiento o consolidación del Sistema Estatal de Planeación Democrática.
- Fortalecer la operación de los ayuntamientos en las acciones de planeación.
- Impulsar la creación del Comité de Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) 1986.
- Apoyar el cumplimiento de objetivos y metas de programas regionales, sectoriales y especiales y sus posibles modificaciones.
- Descentralización de recursos.
- Continuar el programa de simplificación administrativa.

**La Federación apoyó en:**

- Informar al Estado de los lineamientos de política, 1986 del Programa Normal de Alcance Estatal de cada sector, sobre cierres de ejercicio anual de las inversiones de ese programa a través del COPLADE.
- El cumplimiento de objetivos y metas de programas regionales, sectoriales y especiales y sus posibles modificaciones.
- Transferir de recursos y programas a los municipios con el Estado.

Los compromisos en torno al "fortalecimiento municipal" que se pactaron a través de los convenios, pueden distinguirse en dos momentos diferentes. Una previa a la modificación constitucional del artículo 115, y la segunda posterior a la modificación. Así en el convenio de 1982 no se introdujo ningún capítulo relativo. Para 1983 los compromisos fueron redactados por el Gobierno Federal y aceptados por el gobierno estatal, y en los que preponderantemente se distinguen la revisión del marco fiscal, a la transferencia de recursos para los ayuntamientos, la orientación del gasto federal hacia los proyectos y acciones de alcance e interés municipal y la colaboración estatal para que participe el Municipio en programas y acciones de desarrollo socioeconómico.

En 1984 ambas instancias de gobierno conviene en dar plena vigencia al recién modificado artículo 115 constitucional, y al efecto adicionan tres nuevas cláusulas. El Ejecutivo Estatal se compromete a: propiciar la descentralización de empresas productivas a los municipios que tengan infraestructura humana, física y administrativa suficiente; la determinación de estímulos conjuntamente con los ayuntamientos para estimular la producción en las ramas agropecuaria, forestal y pesquera, y por último a iniciar o promover en el campo legislativo la transferencia de contribuciones a la propiedad raíz, al ámbito de la legislación fiscal municipal.

Para los años 1986 a 1988 los convenios en sus capítulos específicos se concretaban a que el Estado apoyara la descentralización administrativa hacia sus municipios, la simplificación administrativa y apoyar las reformas del Artículo 115 constitucional. Así como al fortalecimiento de la administración municipal, transfiriéndole recursos, capacitando a su personal y colaborando en la eficaz aplicación del Artículo 115.

La descentralización convenida se lleva a cabo mediante la suscripción de los Convenios Unicos de Desarrollo, y se inicia formalmente con el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal. Sin embargo, desde 1983 el convenio contenía un capítulo específico a estas acciones, mismas que hasta el año de 1984 varían un poco. Los compromisos que se fijan para su posterior aprobación por el Ejecutivo Estatal en esos años eran referentes a la descentralización de acciones y programas; también tuvo por objeto que el Estado y los Municipios ejercieran la descentralización, haciendo uso de su potestad rectora. Así inicia en 1983 la descentralización educativa; la descentralización de los servicios de salud en el año de 1984. En ellos se mantienen los compromisos de iniciar y continuar estudios para la descentralización a Estados y municipios.

En el período que abarca de 1986 a 1988 las acciones de descentralización buscarán, en el marco del convenio, dar un nuevo impulso. Así, en los años 1987 a 1988 se establece en la Cláusula Décima Séptima del Capítulo III "De las Acciones de Descentralización de la Administración Pública Federal en el Estado", así como en la Cláusula Décima Octava del CUD - 1988, en el Capítulo IV del mismo nombre que el correspondiente al del año anterior que: "El Ejecutivo Federal presentará, en cada caso, a consideración y aprobación del Ejecutivo Estatal, las acciones de descentralización que en ese año se llevarán a cabo".

El proceso de descentralización en esos años (1986-1988) no se modifica, se continua con el impulso a la desconcentración de actividades, mediante una delegación más amplia de funciones que tenían conferidas las estructuras centrales a las delegaciones o representaciones en los Estados. También se utilizó con ese propósito, una mayor desconcentración territorial o por materia del ejercicio de sus atribuciones.

La descentralización en materia económica se reguló también a través del CUD, mediante tres cláusulas. El Ejecutivo Federal, con el apoyo del Ejecutivo Estatal, no convinieron nada específico mediante este instrumento de desarrollo nacional y regional, únicamente señalaron criterios generales como: el otorgamiento de estímulos a la descentralización de industrias de máxima prioridad, conforme a los lineamientos de localización industrial; la regulación del agua y del medio ambiente; la realización de programas concertados por rama de producción para vincular la investigación con la productividad.

En cuanto a las descentralización de la Administración Pública Estatal, hacia los municipios, siguió la misma dirección que la establecida por la descentralización federal del período 1986 a 1988. Pocos fueron los Estados que utilizaron este instrumento, para convenir acciones para el desarrollo de sus municipios.

En el balance sexenal se reportó al CUD como un mecanismo ideado para hacer más eficaz la conducción del desarrollo local con pleno respeto a la soberanía estatal.

El CUD se perfiló a partir de ese período como el instrumento jurídico, programático, administrativo y financiero que permitió la coordinación de esfuerzos entre los ámbitos de gobierno y la concertación de acciones con la sociedad. "Por ello los convenios se suscribieron anualmente entre el Ejecutivo Federal y Estatal para enfrentar la problemática de cada Estado".<sup>(193)</sup>

---

(193) Informe de Ejecución, Avance 1988 y Balance Sexenal, Ob. cit. Pág. 345.

Las modificaciones constitucionales, antes comentadas, para dar vigencia al régimen municipal, a través de mayores atribuciones y una mejor distribución del gasto, fue uno de los logros del período de 1982 - 1988 en favor de la autonomía regional. Mediante éstas modificaciones el régimen republicano, democrático y federal avanzó hacia el federalismo más real.

La práctica administrativa de celebrar convenios para el desarrollo colaboró en ese propósito también. Sin embargo, la centralización económica y administrativa no logró ser vencida. Un eficiente beneficio hacia los Estados, no se logró con estos convenios. La modificación de 1983 a la constitución únicamente retrató un ideal municipalista ancestral. En tanto que, mediante la planeación se condujo a Estados y municipios, aplicando y decidiendo el Poder Ejecutivo Federal, en la realización de acciones y programas administrativos que lograron desahogar la tarea centralista, sin producirse una redistribución de funciones que atienda al desarrollo de cada Estado.

La ley reglamentaria de este precepto constitucional (Ley de Planeación) en su articulado específico a la coordinación Federación - Estado señala como lineamientos:

- a) Establecer las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable (Artículo. 1º, fracción III).
- b) La planeación es medio para que el Estado consiga los fines y objetivos que contiene la constitución, y para ello, tiene sus principios en el fortalecimiento del pacto federal y municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional (Artículo. 2º, fracción V).
- c) Las actividades conducentes a la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas se determinarán conforme a las disposiciones reglamentarias de la ley (Artículo. 13).
- d) La SPP proyectará y coordinará la planeación regional, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales (Artículo. 14 fracción III).

- e) A las dependencias de la Administración Pública Federal les corresponde, considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en su programa, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los Estados (Artículo. 16 fracción VI); a las entidades paraestatales corresponderá considerar el ámbito territorial de sus acciones, atendiendo las propuestas de los gobiernos de los Estados, a través de la coordinadora de sector, conforme a los lineamientos que al efecto señale esta última (Artículo. 17 fracción IV).
- f) El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven en su ámbito territorial a la consecución de los objetivos de la planeación nacional para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta (Artículo. 33).
- g) El Ejecutivo Federal está facultado para convenir con las entidades federativas, los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de la planeación.

La planeación del desarrollo desde la propia constitución política se determina como una actividad exclusiva de la federación; así señala que el Ejecutivo Federal coordinará sus acciones con los Estados.

La Ley de Planeación, como legislación secundaria, continúa en la reglamentación de ese principio. Tanto en la constitución como en la Ley de Planeación, en la que se enfatiza que la participación de los Estados será para adherirse a los planteamientos, que sobre desarrollo en cualquier área, realice la federación.

La coordinación Federación-Estado, conforme a la Ley de Planeación, buscará desde el propio centro la unificación de las diversas regiones firmantes del pacto federal.

La federación, a través de su enorme Poder Ejecutivo, únicamente buscará procurar la congruencia de las acciones sectoriales con las acciones que venga desarrollando el Estado, y considerará las acciones estatales, cuando sean acciones en las que intervengan entidades paraestatales.

La federación, a través de la planeación del desarrollo lleva a cabo la dirección de áreas y actividades que en un determinado período se impulsarán. La federación promueve el desarrollo de cada uno de los Estados, y en ello reconoce, implícitamente la existencia de los dos ámbitos que la constitución prevé nuestro sistema. Pero con el propio impulso al desarrollo regional, va integrado un cierto control que la federación ejerce en los Estados para lograr el desarrollo.

La federación con los Estados determina los procedimientos de coordinación y en algunos ámbitos, la barrera de la autoridad exclusiva de los Estados, no actúa ya de límite para la acción del Ejecutivo Federal.

A través del Convenio Unico de Desarrollo, el Ejecutivo Federal logró que los Estados se adhieran a diversas políticas económicas, tendentes a la mejor distribución del gasto, como fueron las acciones de descentralización; sobre el control del gasto federal, como fue la implantación del sistema de información financiera Federación-Estado, en el que las entidades federativas deben comunicar a la federación el gasto corriente, inversión financiera, no sólo la federal en el Estado; sino que inclusive la propia.

El actual sistema estatal de control y evaluación gubernamental, es la medida en que la federación controla su inversión para el desarrollo dentro del ámbito territorial de los propios Estados (Capítulo XI, CUD-1984; CUD-1985, Capítulo XVI; CUD-1986, Capítulo XVII; CUD-1987, Capítulo XVIII; CUD-1988, Capítulo IX; CUD-1989, Capítulo IX; CUD-1990, Capítulo VIII; CUD-1991, Capítulo IX).

El Sistema Nacional de Planeación Democrática, a través de su vertiente de coordinación del desarrollo, reconoce en la forma la existencia de dos regímenes de derecho, pero en su operación y funcionamiento la centralización de sus procedimientos de aprobación a propuestas estatales impera en todo el proceso.

También debe considerarse que a través del Convenio Unico de Desarrollo se ha intentado otorgar al federalismo vigencia.

A través del proceso de descentralización administrativa se intentó en el período 1982-1988 otorgar a las entidades federativas funciones que hacia el ámbito federal resultaban, desde el punto de vista económico, un pesado presupuesto y desde la óptica de eficacia procedimental, un mayor centralismo.



Puede señalarse que se identificó en la descentralización administrativa, el medio de mayor eficacia para romper con las prácticas centralistas; sin embargo, debe destacarse que para la permanencia de este esfuerzo era necesario la concurrencia de las propias entidades federativas; su conocimiento para dejar de retroalimentar el proceso, de realizar ellas mismas propuestas consolidadas para mejorar su presencia dentro del propio sistema federativo y llegar a un verdadero sistema de distribución de competencias, en el que los Estados se encargaran íntegramente de los procesos y relaciones de trabajo, concientizándose de que el poder central sólo emite y controla procesos generales de importancia a la nación.

El CUD en su clausulado aportó mayores elementos al pacto federal que el que la propia legislación considera, ya que se intentó la participación directa y conjunta de los Ejecutivos Federal, Estatal y de los ayuntamientos, sin embargo, ésta actividad tuvo como rector al poder central.

### **3.3 La Aparición de un Convenio de Desarrollo Social Favorecerá el Esquema de Coordinación Federación-Estado?**

A inicios de la administración del Lic. Carlos Salinas de Gortari, una de las áreas más importantes de atención fue la solución a los reclamos de necesidades básicas de la población, que ancestralmente venían exigiendo su atención.

Así, se señala que no se podía esperar el crecimiento económico y la completa estabilización de la economía sin la atención de las necesidades básicas.(194)

En ese sentido y dentro de una política económica de ajuste se determinó que el gasto social del sector público fuese revisado y adecuado a los reclamos que surgieron de la consulta popular, y para ello fue necesario abrir espacios a la participación e iniciativa sociales; el sector social acudiría a la solución de sus propias demandas.

Mediante un esquema de responsabilidades compartidas se abordan muchos problemas, en los que la Federación, Estados y municipios desarrollarán acciones conjuntas con los diversos sectores de la economía.

---

(194) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Ob. cit. Pág. 127.

La política social de una manera integral, busca el crecimiento de la economía, el mantenimiento de una estabilidad macroeconómica y la incorporación productiva a sectores de la población, así como a regiones enteras a mejores niveles de vida y con ello el desarrollo.

Crecimiento y equidad de las regiones irán, conforme a los postulados de este gobierno, suscitándose simultáneamente hasta lograr el anhelado desarrollo integral del país.

Todos estos esfuerzos de gasto social fueron conjuntados en un programa especial, cuya ejecución se otorga a un comisión intersecretarial. El Programa Nacional de Solidaridad, como comisión intersecretarial busca la erradicación de la pobreza extrema mediante "la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales".

La dinámica de este programa incluirá muchos instrumentos, que a su juicio le permitirán la entrega de un Estado más desarrollado al finalizar el período.

La interrelación planteada entre la política social y el desarrollo regional tratarán de complementarse. Así, mediante el desarrollo regional se busca fortalecer a las administraciones y gobiernos locales, lo que redundará en un mayor beneficio del desarrollo social, ya que las acciones que se ejecutarán serán aquellas que cubran la demanda social.

La diversidad de recursos y el crecimiento desigual entre zonas urbanas y rurales, se ha venido dando por el desplazamiento de grupos económicamente desprotegidos hacia zonas de mayor poder económico. Mediante la complementación de la actividad Federal, Estatal y Municipal se podrá cambiar este proceso, pero debe de considerarse que la acción preponderante de unos de estos actores, no traerá consigo el desarrollo integral, sino por el contrario la permanencia de la iniquidad económica y social.

Dentro de los planteamientos para llegar a la consecución de la erradicación de la pobreza extrema está la coordinación de acciones entre la federación y los Estados. Específicamente la coordinación administrativa que resulta ser el mejor instrumento que se tiene en esa tarea; en virtud de que a través de su empleo los Ejecutivos Federal y Estatal apoyarán al Programa Nacional de Solidaridad, para la realización de acciones diversas.

Resulta entonces cuestionable cómo se coordinarán éstos dos entes de gobierno.

Los mecanismos de coordinación que a partir de 1989 a la fecha se vienen utilizando para este propósito continúan siendo los que se emplearon a su vez desde el periodo 1982-1988.

Así en materia de vivienda, el 20 de octubre de 1992 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo de Coordinación para el Fomento y Desregulación de la Vivienda, en especial de Interés Social y Popular; documento en el cual el Ejecutivo Federal, a través de algunas de sus dependencias y entidades y los Ejecutivos de las treinta y un entidades federativas suscribieron un instrumento de compromisos indistintos para cada uno de ellos, sin importar la problemática específica de Zacatecas o la de Tlaxcala, por ejemplo; es decir que en un mismo documento se funden características de la sierra y de la costa, sin importar los procesos económicos y productivos de cada región.

El Convenio Unico de Desarrollo se modifica en el año de 1992 en su denominación y estructura. Lo anterior como resultado de la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, y la consecuente modificación legislativa, ya comentada.

El CUD pasa a denominarse como Convenio de Desarrollo Social, aún cuando en el propio Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1992, e inclusive los correspondientes a los ejercicios 1993 y 1994, continúan denominándolo como Convenio Unico de Desarrollo-CUD.

En el capitulado del nuevo Convenio de Desarrollo Social se contiene un apartado denominado "De la Coordinación de Acciones para el Desarrollo Social" en el que se conviene entre la federación y cada uno de los treinta y un gobiernos estatales, la realización de programas y acciones en materia de asentamientos humanos, regularización de la tenencia de la tierra, de reordenamiento ecológico, de empleo rural y capacitación campesina. Pero es de destacarse que en cada uno de los treinta un convenios se mantienen compromisos de control de inversiones, de participación en la planeación estatal y de control de las finanzas públicas.

Lejos de ser un convenio que conjuntara acciones de toda la actividad social de la administración pública, únicamente señala programas que la SEDESOL debe cumplir. El Convenio de Desarrollo Social no es un convenio para el desarrollo social.

Debe destacarse, por su trascendencia, en el estudio de las relaciones Federación-Estado, vía convenios, el desempeño y la importancia de la vertiente de concertación. Esta vertiente del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, dentro de la política social es uno de los instrumentos de participación directa del sector social y privado en los programas y acciones de gobierno.

Mediante el empleo de la vertiente de concertación, acciones del Programa Nacional de Solidaridad se concretizan. La Ley de Planeación señala que a través de ésta<sup>(195)</sup> el Ejecutivo Federal con los grupos sociales o particulares interesados realizarán acciones previstas en el plan o en los programas.

La ley señala que con la participación de las entidades federativas o con la de los municipios; el Ejecutivo Federal para la ejecución de programas de gobierno, podrá concertar la realización de acciones con grupos de carácter social o privado, por lo que en sí misma esta forma de trabajo del Poder Ejecutivo Federal es centralizada.

Esta misma forma de llevar a cabo compromisos se prevé en el propio Convenio de Desarrollo Social, en su cláusula Segunda. Así un convenio diseñado para el desarrollo social, busca que la Federación y el Estado participen en la realización de programas de gobierno. La Ley de Planeación señala la centralización de este proceso, y el Convenio de Desarrollo Social amplía esta forma de trabajo al hacer incidir al Estado en la concertación misma.

---

(195) Artículo 37 de la Ley de Planeación.

## CONCLUSIONES:

- 1.- Las asociaciones de Estados tienen tres formas principales de manifestarse, la confederación, el Estado unitario, y la federación. Cada asociación de Estados tiene fines específicos, mismos que están en función al orden que los asociados desean estructurar. El ordenamiento que los asociados determinen queda consagrado en su texto de constitución.

Los ordenamientos jurídicos de la federación son resultado de la evolución particular, hacia la unidad política, de cada asociación o unión de Estados. El federalismo toma de aquí sus raíces, ideologías y forma de trabajo. Es por ello que la afirmación que hace Serra Rojas acerca del federalismo: "El federalismo no es únicamente una técnica de distribución de competencias", cobra realidad en este razonamiento.

Federalismo y federación guardan entre sí la relación jurídica que cada Estado determine. Cada Estado federal que existe en la comunidad internacional es único y específico.

- 2.- El federalismo mexicano aparece en el contexto internacional posterior a grandes luchas ideológicas, que se originan en los inicios de la etapa independentista de esta nación, para concluir en la aparición en el mundo, de un federalismo matizado por las teorías del liberalismo social.

Bajo los postulados del liberalismo social, el Estado Federal Mexicano, desarrollará hacia sus Estados integrantes una labor de inducción hacia actividades económicas que, a lo largo del tiempo, concluirán en la centralización del poder, y por consecuencia, en la unificación de los contextos regionales y locales, a las necesidades del centro del poder.

En ese proceso de centralización, la Constitución Federal ha sido modificada en un período de sesenta y ocho años doscientas cincuenta veces. Estas reformas en su mayoría han sido basadas en la necesidad de unificar en un sólo mando procesos económico-sociales.

- 3.- En ese esfuerzo de conducción del desarrollo material del país, en la década de 1970 a 1980 se tiene la necesidad, por parte del Ejecutivo Federal, de "imprimir mayor solidez y dinamismo al desarrollo". Se crea al efecto el Sistema Nacional de Planeación Democrática, modificándose con ello el texto constitucional.

Dicho sistema, en su origen, cimentó que en el logro de ese desarrollo material nacional, se apoyarían las acciones que el Ejecutivo Federal "en el marco del sistema federal" de la República Mexicana llevase a cabo. A esta parte del sistema de planeación se denominó "planeación regional del desarrollo".

Las prácticas económicas, como era la planeación del gasto público para ejercerse en los Estados, tomó un fundamento legal para otorgarle a esta práctica características de un régimen favorecedor de la descentralización y de las autonomías regionales.

- 4.- A través de la planeación del desarrollo regional, se busca por el Ejecutivo Federal, motivar la participación de entidades federativas y municipios, como también encontrar en fórmulas administrativas (descentralización de la vida nacional, delegación de facultades, desconcentración administrativa y reubicación de personal) la dinámica de las estructuras estatales y municipales del federalismo mexicano.

Sólo que la actuación administrativa no resulta ser la suficiente para revertir un proceso centralizador tan amplio como el experimentado.

La dinámica del federalismo mexicano podrá ser tan amplia y eficiente, siempre y cuando la constitución y leyes secundarias otorguen una mejor distribución de las facultades económicas entre los Estados y municipios.

La dinámica no será posible si Estados y municipios no cuenten con recursos propios. Si se mantienen centralizadas actividades generadoras de ingresos en la federación.

El federalismo mexicano requiere de la mayor participación, de los gobierno de los Estados y municipios. Esta participación, debe buscar en la idiosincrasia del pueblo la resolución de los problemas, la atención de demandas en los propios lugares donde se genera la inestabilidad y el reclamo. Para ello, la técnica jurídica de distribución de competencias vendrá a ayudar al federalismo incipiente que se ha venido generando hasta nuestros días.

5.- Los convenios para el desarrollo, como instrumento del Ejecutivo Federal para otorgar mayor dinamismo a la relación Federación-Estado, han logrado otorgar mayores recursos a las administraciones estatales y municipales para la atención de sus necesidades; conducir el desarrollo de las regiones del país a las metas preestablecidas por el Ejecutivo Federal, con la participación del Estado; cambiar un tanto el proceso centralizador, aún cuando la programación, presupuestación y control de las acciones es un proceso que compete única y exclusivamente a la federación; los convenios para el desarrollo deben replantear su contenido.

6.- El federalismo a través de convenios para el desarrollo, ya sea como Convenio Único de Desarrollo o Convenio de Desarrollo Social, tienen y ratifican prácticas centralistas, en un Estado que viene deseando la federación desde tiempos inmemoriales.

**BIBLIOGRAFIA:**

1. **ARISTOTELES.**  
La Política.  
Editorial Porrúa, México, 1985.
2. **ARNAIZ AURORA.**  
Ciencia Política.  
Editorial Pax, México, 1976.
3. **BURGOA IGNACIO.**  
Derecho Constitucional.  
Editorial Porrúa, México, 1987.
4. **CARPIZO JORGE.**  
Estudios Constitucionales.  
Editorial UNAM, México, 1975.
5. **COMISION NACIONAL DE RECONSTRUCCION.**  
Comité de Descentralización, Presidencia de la República.  
Editorial Libros de México, S.A., México, 1986.
6. **COSIO VILLEGAS DANIEL.**  
La Constitución de 1857 y sus críticos.  
Editorial SEP-SETENTAS, México, 1973.
7. **DE PINA RAFAEL.**  
Diccionario de Derecho.  
Editorial Porrúa, México, 1970.
8. **ELLUL JAQUES.**  
Historia de las Instituciones de la Antigüedad.  
Editorial Aguilar, Tomo I, Francia, 1970.



9. ENCICLOPEDIA BARSA Tomo IV.  
Buenos Aires, Chicago, México, 1978.
10. GAMAS TORRUCO JOSE.  
El Federalismo Mexicano.  
Editorial SEP-SETENTAS, México, 1975.
11. GAMIZ PARRAL MAXIMO N.  
Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas.  
Editorial UNAM, México, 1990.
12. GONZALEZ AVELAR MIGUEL.  
La Constitución de Apatzingán y otros estudios.  
Editorial SEP-SETENTAS, México, 1973.
13. GUZMAN MARTIN LUIS.  
México en las Cortes de Cádiz.  
Editorial Empresas Editorial, México, 1949.
14. HAMILTON ALEXANDER Y MADISON JAMES.  
El Federalista.  
Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1976.
15. IVANOVICH DENISOV ANDREI.  
Derecho Constitucional Soviético.  
Editorial Zubovski Bulvar, Moscú, URSS, 1987.
16. KELSEN HANS.  
Teoría General del Derecho y del Estado.  
Editorial UNAM, México, 1979.
17. KELLEY ROBERT.  
El modelo cultural en la política norteamericana.  
Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1979.

18. **MACIAS ANNA.**  
Génesis del Derecho Constitucional Mexicano de 1808 a 1820.  
Editorial SEP-SETENTAS, México, 1973.
  
19. **MARTINEZ CABAÑAS GUSTAVO.**  
La Administración Estatal y Municipal de México.  
Editorial INAP, México, 1985.
  
20. **MEDINA HILARIO.**  
Los derechos del hombre en la Constitución de 1857.  
El Constituyente de 1856 y el pensamiento liberal.  
Editorial Librería Manuel Porrúa, México 1960.
  
21. **MELGAREJO JOSE LUIS.**  
La Constitución Federal de 1824.  
Editorial SEP-SETENTAS, México, 1978.
  
22. **MERKL PETER H.**  
Teorías Políticas Comparadas.  
Editorial Roble, México, 1977.
  
23. **MORENO DANIEL.**  
Derecho Constitucional Mexicano.  
Editorial Pax, México, 1972.
  
24. **MORENO ROBERTO.**  
La Formación del Estado Mexicano.  
Editorial Porrúa, México, 1984.
  
25. **OBREGON GONZALO.**  
El Constituyente.  
El Constituyente de 1856 y el pensamiento liberal mexicano.  
Editorial Manuel Porrúa, México, 1960.
  
26. **OROPEZA GOMEZ MANUEL.**  
La intervención federal en la desaparición de poderes.  
Editorial UNAM, México, 1983.

27. REMOLINAR ROQUEÑI FELIPE.  
Vigencia y positividad de la Constitución de Apatzingán.  
Editorial Federación Editorial, México, 1972.
  
28. REYES HEROLES JESUS.  
El Liberalismo Mexicano en pocas páginas.  
Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
  
29. SAYEG HELU JORGE.  
Introducción a la Historia Constitucional de México.  
Editorial PAC, México, 1987.
  
30. TENA RAMIREZ FELIPE.  
Derecho Constitucional Mexicano.  
Editorial Porrúa, México, 1980.
  
31. TENA RAMIREZ FELIPE.  
Leyes Fundamentales de México.  
Editorial Porrúa, México, 1993.
  
32. VALENCIA CARMONA SALVADOR.  
Manual de Derecho Constitucional Comparado.  
Editorial Eón, Xalapa, México, 1987.
  
33. YAÑEZ LUIS ANSELMO Y GARRIDO JIMENEZ SAMUEL.  
Planeación del Desarrollo y Análisis de Gestión de la Administración Pública.  
Editorial UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1986.
  
34. ZIPPELIUS REINHOLD.  
Teoría General del Estado.  
Editorial UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985.

**LEGISLACION:**

1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
2. CONSTITUCION DE LA UNION DE REPUBLICAS SOCIALISTAS SOVIETICAS.
3. CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS AMERICANOS.
4. ARTICULOS DE CONFEDERACION (CONSTITUCION DE CONFEDERACION E.U.A.).
5. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
6. LEY DE PLANEACION.
7. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988.
8. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994.
9. CONVENIOS UNICOS DE DESARROLLO DE 1984 A 1992.
10. CONVENIOS DESARROLLO SOCIAL DE LOS AÑOS 1992 A 1993.

**HEMEROGRAFIA:**

1. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1975.
2. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1976.
3. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 24 DE FEBRERO DE 1992.
4. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 25 DE MAYO DE 1992.
5. BOLETIN INFORMATIVO DE PLANEACION.  
Dirección General de Contabilidad Gubernamental, Secretaría de  
Programación y Presupuesto.  
Año 1, No. 1, Nov. de 1989.
6. KAPLAN MARCOS.  
Planificación, Estado y Derecho.  
Revista de la Escuela de Derecho, Universidad Anáhuac.  
México, 1979.
7. SERRA ROJAS ANDRES.  
Desarrollo del Federalismo Mexicano.  
Revista de la Escuela de Derecho, Universidad Anáhuac.  
México, 1979.
8. VALDES VILLAREAL MIGUEL.  
Aspectos Jurídicos de la Planeación de Desarrollo.  
Revista de la Escuela de Derecho, Universidad Anáhuac.  
Año 1, No. 1, Verano, México, 1982.
9. LOPEZ PORTILLO JOSE.  
Folleto, Filosofía Política.  
Secretaría de Programación y Presupuesto.  
México 1981.

10. MEMORIA DE LA III ASAMBLEA DE LA COMISION PERMANENTE DE LA REUNION DE FUNCIONARIOS DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS Y LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.
  
11. INFORME DE EJECUCION, AVANCE 1988 Y BALANCE SEXENAL.  
Dirección General de Contabilidad Gubernamental, Secretaría de Programación y Presupuesto, Talleres de la Unión, México, 1988.

# I N D I C E

## INTRODUCCION.

<b>CAPITULO 1. LAS UNIONES DE ESTADOS.</b> .....	<b>1.</b>
<b>1.1 Las Uniones de Estados.</b> .....	<b>1.</b>
<b>1.1.1 Fundamento Político, Social y Jurídico de las Uniones de Estado.</b> .....	<b>2.</b>
<b>1.1.2 Proceso de Unificación de los Estados.</b> .....	<b>4.</b>
<b>1.1.3 La Organización Jurídica de las Uniones de Estados.</b> .....	<b>8.</b>
<b>1.2 La Confederación.</b> .....	<b>9.</b>
<b>1.2.1 Concepto de Confederación.</b> .....	<b>9.</b>
<b>1.3 El Estado Unitario.</b> .....	<b>10.</b>
<b>1.3.1 Concepto de Estado Unitario.</b> .....	<b>10.</b>
<b>1.3.2 Características.</b> .....	<b>10.</b>
<b>1.4 La Federación como una Asociación de Estados.</b> .....	<b>11.</b>
<b>1.4.1 Federalismo de la Unión Soviética.</b> .....	<b>12.</b>
<b>1.4.2 Federalismo Norteamericano.</b> .....	<b>22.</b>
<b>1.4.2.1 La Confederación Norteamericana.</b> .....	<b>22.</b>
<b>1.4.2.2 Confrontaciones Políticas y Religiosas.</b> .....	<b>25.</b>
<b>1.4.2.3 Artículos de Confederación.</b> .....	<b>26.</b>
<b>1.4.3 La Constitución Federal.</b> .....	<b>28.</b>

<b>CAPITULO 2. FEDERACION DE ESTADOS.</b> .....	<b>33.</b>
<b>2.1</b> Significado de Federalismo. ....	<b>34.</b>
<b>2.2</b> Características del Sistema Federal. ....	<b>35.</b>
<b>2.2.1</b> Indivisibilidad de la Soberanía. ....	<b>36.</b>
<b>2.2.2</b> Autonomía de las Entidades Federativas. ....	<b>37.</b>
<b>2.2.3</b> Existencia de dos Ordenes Jurídicos Sujetos a la Constitución. ....	<b>38.</b>
<b>2.2.4</b> Distribución de Competencias. ....	<b>40.</b>
<b>2.2.5</b> El Poder Legislativo en el Sistema Federal. ....	<b>43.</b>
<b>2.2.6</b> Preservación del Orden y la Integridad de la Federación. ....	<b>44.</b>
<b>2.2.6.1</b> Resolución de Conflictos entre la Federación y los Estados. ....	<b>44.</b>
<b>2.2.6.2</b> Protección a los Estados. ....	<b>48.</b>
<b>2.3</b> La Federación de los Estados Unidos Mexicanos. ....	<b>50.</b>
<b>2.3.1</b> La Constitución de Cádiz. ....	<b>51.</b>
<b>2.3.2</b> La Constitución de Apatzingán 1814. ....	<b>61.</b>
<b>2.3.3</b> La Constitución de 1824. ....	<b>68.</b>
<b>2.3.4</b> El Período Centralista 1836-1843. ....	<b>79.</b>
<b>2.3.5</b> La Constitución de 1857. ....	<b>85.</b>
<b>2.3.6</b> La Constitución de 1917. ....	<b>91.</b>



<b>CAPITULO 3. LA DINAMICA DEL FEDERALISMO MEXICANO, A TRAVES DE LA REVISION A LOS CONVENIOS PARA EL DESARROLLO. ....</b>	<b>98.</b>
<b>3.1 Los Planteamientos para una Actualización del Federalismo en los Años 1982-1993. ....</b>	<b>99.</b>
<b>3.2 Lo que la Planeación del Desarrollo ha Hecho para Favorecer un Federalismo Dinámico y Mantener la Autonomía Regional. ....</b>	<b>107.</b>
<b>3.2.1 Un Poco de Antecedentes.- Origen de la Actual Planeación Hasta las Reformas de 1993. ....</b>	<b>107.</b>
<b>3.2.2 El Sistema Nacional de Planeación Democrática, a través de su Vertiente de Coordinación Mantiene un Régimen Federativo "Centralista". ....</b>	<b>116.</b>
<b>3.3 La Aparición de un Convenio de Desarrollo Social Favorecerá el Esquema de Coordinación Federación-Estado? ....</b>	<b>126.</b>
<b>CONCLUSIONES. ....</b>	<b>130.</b>
<b>BIBLIOGRAFIA. ....</b>	<b>133.</b>