

170
2007



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

**ANALISIS JURIDICO-FILOSOFICO DE LA
ANTICONSTITUCIONALIDAD SOBRE LA CREACION
DEL ESTADO 32 EN EL TERRITORIO DEL
DISTRITO FEDERAL**

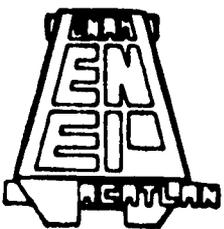
T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

ARTURO JORDAN BECERRIL

ASESOR DE TESIS: MARIO LOPEZ HERNANDEZ



SANTA CRUZ ACATLAN, MEXICO.

1998

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

**A MIS PADRES A QUIENES A TRAVÉS DE ESTE TRABAJO
LES AGRADEZCO SU COMPRENSIÓN Y APOYO,
QUE HE RECIBIDO A LO LARGO DE MI VIDA.**

**A MI HERMANA MARTHA PATRICIA QUIEN SIN SU DECIDIDO
APOYO NO HUBIERA SIDO POSIBLE ESTE TRABAJO.**

INDICE

INTRODUCCION.....	I
CAPITULO I. CONCEPCIONES FILOSOFICAS SOBRE EL ESTADO.....	1
1.1. Primeras concepciones del Estado.....	1
1.1.1. Platón.....	1
1.1.2. Aristóteles.....	3
1.1.3. San Agustín.....	4
1.1.4. Santo Tomas de Aquino.....	6
1.2. El Estado, su concepción en el renacimiento.....	8
1.2.1. Maquiavelo.....	8
1.3. El Estado como ente protector del hombre.....	11
1.3.1. Tomas Hobbes.....	11
1.4. El Estado moderno y su forma de gobierno.....	13
1.4.1. Montesquieu.....	13
1.4.2. Rousseau.....	14
1.5. El socialismo y su concepción en el marxismo.....	17
1.5.1. Socialismo científico.....	17
1.5.2. Manifiesto comunista.....	20
1.6. Consideraciones finales.....	22
CAPITULO II. EL FEDERALISMO COMO FORMA DE ESTADO.....	24
2.1. Formas de Estado.....	25
2.2. Federalismo.....	27
2.2.1. Concepto y características.....	27
2.2.2. Naturaleza jurídica.....	35
2.3. Estados Unidos de Norteamérica. Primer gran antecedente y modelo del federalismo.....	29
2.4. Derecho comparado.....	46
2.4.1. Argentina.....	46
2.4.2. Brasil.....	47
2.4.3. Venezuela.....	48

CAPITULO III. EL FEDERALISMO MEXICANO	50
3.1. Constitución de Cadiz de 1812.....	50
3.2. Constitución de 1824	54
3.3. Constitución de 1857.....	62
3.4. Constitución de 1917.....	69
3.5. Consideraciones finales.....	71
CAPITULO IV. EL CASO DE DISTRITO FEDERAL EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO	74
4.1. Antecedentes del Distrito Federal.....	75
4.2. Nacimiento jurídico constitucional del Distrito Federal.....	77
4.3. La necesidad de un Distrito Federal dentro de un Estado Federal	84
4.4. Características de Distrito Federal dentro de un Estado Federal	88
4.5. La anticonstitucionalidad al crear una entidad federativa en el territorio del Distrito Federal	94
4.6. Propuesta	100
CONCLUSIONES.....	103
BIBLIOGRAFIA.....	106

INTRODUCCION

Me es grato y satisfactorio someter a la superior consideración del H. Jurado, la presente réplica, como el esfuerzo último previo a la realización de mi añorada meta: sustentar el examen profesional que me permita la alta distinción de obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Distrito Federal, nuestra ciudad, ha sido de siempre, la capital natural de la República Mexicana. Desde la legendaria Tenochtitlán, pasando por la colonia novohispana, soportando y engrandeciéndose ante las pugnas federalistas-centralistas y liberales-conservadores del siglo pasado, saliendo avante en los debates de los Congresos Constituyentes de 1824, 1857 y 1917, hoy en día, por su propia esencia y existencia, debe desaparecer el fantasma de la posibilidad de crear en su territorio, el Estado número treinta y dos.

En el desarrollo del tema, el ánimo de investigar con objetividad y reflexión, siempre ha acompañado a los puntos de vista y opiniones que expongo, y que impregnan el contenido de este trabajo.

La estructura de mi tesis le he dividido en cuatro capítulos. En el primero, a efecto de contar con exactos antecedentes que nos permitan penetrar de lleno en el objetivo de nuestro tema, ofrezco un panorama histórico de la aparición y desarrollo de las diversas concepciones del Estado

En el siguiente capítulo realizo un estudio y análisis del federalismo como forma de Estado, exponiendo su naturaleza jurídica y características. Presento en forma breve lo que se considera el primer gran antecedente y modelo del federalismo: Estados

Unidos de Norteamérica. Asimismo, cito otros Sistemas Federales en Derecho Comparado a fin de valorar nuestra situación nacional.

El tercer capítulo está dedicado enteramente al Federalismo Mexicano, resultando indispensable la revisión de los antecedentes históricos a partir de las diversas constituciones que han regido en nuestro país, para así estar en posibilidades de establecer y analizar sus peculiaridades y expectativas.

En el último capítulo, estimando contar ya con los elementos de juicio idóneos, expongo el caso del Distrito Federal en el sistema federal mexicano. Invoco sus ricos antecedentes y características actuales que me obligan a sustentar la necesidad de justificar su razón de ser. Sin Distrito Federal no hay Federalismo. Sus habitantes reclaman con justicia el reconocimiento y ejercicio de su derecho fundamental de elegir directamente a sus gobernantes, lo que desde luego está muy lejos de aceptar la creación de una nueva entidad federativa en su territorio.

Desahogado el capitulado, plasmo mis conclusiones en la inteligencia de que su contenido es responsabilidad exclusiva del sustentante y no tienen mayor propósito que cumplir con el compromiso universitario del análisis con espíritu académico y crítica constructiva, aportando posibles soluciones.

CAPITULO I. CONCEPCIONES FILOSOFICAS SOBRE EL ESTADO.

1.1. PRIMERAS CONCEPCIONES DEL ESTADO.

Las formas de organización social denominadas pre-estatales, datan de fechas tan remotas que no es posible precisar con exactitud los comienzos de las mismas, en consecuencia, tampoco el origen histórico del Estado, debido a que el concepto es relativamente nuevo y producto de una época distinta, sin embargo, se considera que los griegos fueron los que aportaron la idea de una unidad de las formas políticas y filosóficas de conformación, como veremos más adelante.

1.1.1. PLATON.

El discípulo más destacado de Sócrates fue Platón (428-348 a.C.). Sus ideas habían de lograr importancia decisiva en aquel mundo en que vivió, e influir poderosamente en los pensadores más ilustres hasta nuestros días. El criterio platónico de la justicia le da a ésta una función de interacción armónica de la comunidad, porque la justicia es una virtud específica del alma y la realización de esta idea es el fin último de la *polis*, ahí donde los hombre pueden realizar el sentido de su destino.

La función de la *polis*, consiste en formar la personalidad moral y material equilibrada de los individuos y, por lo tanto, no puede ser una simple organización de mando, sino que es un todo presidido por la justicia. A los ojos de Platón, aparece la *polis* como un ser vivo, como un hombre en grande, como

un gran ser y como la expresión de un ser unitario en el que el sentimiento de justicia preside todos sus actos, y es por ello que el hombre debe sacrificarse a la *polis*, en donde lo que importa no es la felicidad personal, sino la felicidad de toda la comunidad, o expresado de otra manera, la felicidad del individuo se encuentra en la *polis*.

Tres elementos fundamentales forman la naturaleza humana según Platón: inteligencia, voluntad y sensibilidad. Este filósofo, hace corresponder a cada uno de estos elementos una parte del alma y así ésta se integra en un ser para conseguir la armonía, estos tres elementos también pertenecen a una función definida de grupo social, que se cumple a tal grado para integrarse y para contribuir al bienestar de la convivencia humana dentro de la *polis*, en que los sabios deberán mandar, los guerreros defenderla y conservar el orden y otros deberán satisfacer otras necesidades para la supervivencia.

La armónica convivencia de estos tres grupos da origen a la justicia, misma que consiste en el ideal para Platón, puesto que para él, la autosuficiencia es algo imposible, debido a que el ser humano tiene necesidades materiales, intelectuales y morales, mismas que sólo se satisfacen de manera recíproca para poder sobrevivir, que en las agrupaciones humanas, sólo la comunidad política es capaz de satisfacer sus necesidades vitales del individuo, y de esa manera, realizar la sana convivencia entre la comunidad.

El Estado con Platón consiste en un organismo finalista en donde el individuo persigue y consigue sus propósitos fundamentales en tanto es parte integrativa del Estado mismo.

El maestro Mario de la Cueva, cita el ideal de gobierno del autor de La República y Las Leyes, entre algunas de sus principales obras:

"Es claro que si hubiera en algún caso un hombre que naciese por decreto divino con capacidad suficiente para el desempeño del gobierno, no tendría para nada necesidad de leyes que le rigiesen; porque no hay ley ni ordenación alguna superior al conocimiento, ni es lícito que la inteligencia sea súbdita o esclava de nadie, sino que ha de ser señora de todo si es verdadera inteligencia y realmente libre por naturaleza. Pero lo que ocurre es que tal cosa no se da absolutamente en ninguna parte sino en proporción pequeña, por ello se ha de escoger el otro término, la ordenación y la ley que miran a las cosas en general..."¹

1.1.2. ARISTOTELES.

Aristóteles (348-322 a.C.) formuló una descripción en cuanto al origen de los pueblos primitivos en sus primeras etapas de transformación. Para este filósofo:

"...las primeras sociedades humanas surgieron de un sentimiento gregario y nato en el hombre, ya que éste es un ser animal racional, en mayor grado que las abejas y otros seres que viven, porque toda sociedad se forma buscando un fin; en ese caso, un beneficio por estar condenado a vivir en sociedad, puesto que el hombre como animal racional, siente necesidad de pedir auxilio de sus semejantes; por lo que los orígenes de la familia se encuentran en las necesidades biológicas y como la familia se deriva de la naturaleza, existe una comunidad en cuanto al génesis y evolución de la sociedad que en sus primeras fases fueron

¹ De la Cueva, Mario. La idea del Estado. México, 1986. p. 24.

aldeas, en las cuales el hombre se reunió por convicción, formando colonias que fueron gobernadas por los más viejos dentro de un régimen patriarcal. De la unión de varias aldeas y pueblos se construyeron las primeras ciudades de una manera espontánea y natural".²

El mismo filósofo nos enseña que:

"...el incapaz de vivir en sociedad, o el que no siente esta necesidad porque se basta a sí mismo, es bestia o Dios...en todos los hombres hay instinto social por naturaleza".³

Para Aristóteles, la colectividad política es el conjunto de los hombres seleccionados para ser útiles a la *polis*; por lo que los hombres sabios deberán estar al servicio de las funciones públicas para gobernar, los guerreros para defenderla y los campesinos deberán llevar a cabo trabajos manuales para producir el sustento de todos los componentes de la ciudad y hacer una convivencia feliz, en donde cada miembro de la *polis* deberá cumplir su finalidad política y en donde sus gobernantes no deberán perseguir ventajas personales y con ello, asegurar el bien común de la ciudad, por lo que la suerte de la *polis* va ligada a la de sus componentes, en un mundo en que el drama de vida encuentra su adecuado escenario, y en donde la conquista de la filosofía entraña un nuevo mundo de coexistencia humana y que significa una elevación del plano de la vida práctica, a un modo político.

² Colección obras filosóficas: *Los clásicos, Aristóteles. Extractos de la política. Libro primero. Traducción de Lilia Segura. Ed. Grolier Jackson, México. 1974, p. 128.*

³ Colección obras filosóficas. *Ob. cit., p. 263.*

1.1.3. SAN AGUSTIN.

San Agustín de Hipona (353-430 d.C.), establece que el Estado se originó en la naturaleza del hombre que está dominado por el pecado desde su expulsión del paraíso, pero el mismo hombre no deja de estar comprendido en el plano cósmico de Dios.

El nacimiento de la filosofía es muy importante para la explicación de la génesis del Estado en sus formas actuales; el cristianismo primitivo se integró con una nueva imagen de los asuntos humanos y del reino de Dios.

Las ideas políticas y filosóficas agustinianas plasmadas en la obra "La ciudad de Dios", que siguiendo las líneas de "La República" de Platón, forman el trazo divino de la comunidad y del alma, en donde se forman dos ciudades. Una aquélla en la cual algunos hombres desean vivir, según el espíritu de Dios, y la segunda, hundidos en el pecado y en el odio. Para San Agustín, las organizaciones políticas son producto de la voluntad de los hombres y su finalidad es procurar la felicidad duradera en ese mundo en un marco de placer.⁴

A través de esta corriente filosófica, se atribuyó al Estado una finalidad espiritual inmediata, consistente en preparar el destino individual del hombre mediante el orden temporal de los valores que conducen a los fines como el bien común y la justicia bajo los principios evangélicos, porque el hombre ha sido hecho a semejanza de Dios y por ello invita a salvarse.

⁴ Zea. Leopoldo. Conciencia del hombre en la filosofía. Textos universitarios, México, 1970. p. 166. y siguientes.

En el fondo de la filosofía agustiniana, existe pesimismo en cuanto al futuro del hombre dentro del Estado, al acentuar que el hombre nunca ha sido libre, toda vez que el primero de ellos, según esta corriente, Adán así lo quiso después de que Dios le dio a elegir entre ser algo o nada, malo o bueno, pecador o no serlo, sin embargo, prefirió lo negativo y en ello encontró su esclavitud perpetua, misma que se ha heredado a las posteriores generaciones.

Para el santo de Hipona, la felicidad empieza después de la muerte, en donde el hombre hace méritos si es virtuoso porque Dios se lo permite. Esos méritos no hacen otra cosa que compensar sus propios defectos, puesto que el hombre nada puede alcanzar por sí mismo y al tiempo de su muerte, pocos son los que se salvan, debido a que es un grupo reducido los que Dios elige para su salvación, prolongándose aún después de su muerte esa esclavitud.

Durante toda la edad media (496-1453), la Iglesia fungió como cabeza de la sociedad y como potencia económica, pero empezó a perder prestigio, más no por debilidad, sino por la conducta de los hombres que piensan que las cosas terrenales estaban para ellos y que el poder clerical les impedía el goce de los asuntos de la tierra, puesto que la competencia de la máxima religiosa debería ocuparse de los asuntos del alma, por lo que para San Agustín, los gobernantes son quienes deben dirigir a los hombres en la tierra con un poder justo y legítimo.

1.1.4. SANTO TOMAS DE AQUINO.

Santo Tomás de Aquino (1224-1274), tiene una obra muy extensa y su pensamiento se halla expuesto principalmente en sus "Comentarios a la política de Aristóteles", y en parte en la "Suma teológica", en la que expone su idea acerca del orden político que complementa en la "Instrucción a un príncipe".

Su pensamiento en la teoría del Estado es influenciado por las ideas de Aristóteles, pues también considera que el hombre es un animal naturalmente sociable, nacido para vivir dentro la comunidad organizada y bajo una autoridad común. El hombre carece de instinto y fuerza como los animales irracionales, pero en cambio tiene la razón que es propia de lo social y de ahí la comprobación de que el animal político y sociable pertenezca a la esencia humana.

Después de aclarar la sociabilidad del hombre, se planteó también el problema de gobierno y afirma, que siendo natural al hombre vivir en compañía de muchos, es necesario que entre ellos haya quien rija esta muchedumbre, porque donde hubiere muchos hombres, se originarán en diferentes partes desordenes sociales y de ahí la necesidad de un mando que ayude al bien común de todos los miembros.

En la filosofía tomista se acentúa que, en donde no hay gobierno, el pueblo tiende a dispararse provocando con ello un desorden social; y es que el poder coactivo del Estado es vital porque, de lo contrario, no habría seguridad dentro de la comunidad, puesto que en la tierra es imprescindible este orden para la paz social.

Después de proponerse y resolver el problema del gobierno, se planteó asimismo cómo debe ser el gobierno de la ciudad y los hombres. En evidencia con el pensamiento de Aristóteles, Santo Tomás reprodujo las formas de gobierno en sus diversas expresiones al dividir las en puras o justas, impuras o injustas; para él, las primeras son las formas de gobiernos que procuran el bien común de la colectividad, mientras que las segundas son las formas que se presentan cuando los gobiernos buscan su propio bienestar. A las formas puras o injustas las subdivide, a su vez, en tiranía y demagogia.

Para el filósofo tomista, la monarquía es el sistema ideal de gobierno, debido a que sólo en ella encuentra la solución de problemas sociales, en que una sola persona asegura el bien común, cuyo origen se encuentra en Dios como la última fase de la evolución humana y por sí, uno de los desarrollos de la ley natural, pues a medida que la sociedad se despliega, el Estado surge naturalmente de las familias que se extienden hasta formar la ciudad.

1.2. EL ESTADO, SU CONCEPCION EN EL RENACIMIENTO.

1.2.1. MAQUIAVELO.

Nicolás Maquiavelo (1469-1527) acuña el término Estado, que más tarde alcanzara difusión general, el mismo autor hace referencia al "status" en alguna de sus formas, ya fuera monarquía o república, hablando ya de la coacción como la posibilidad de emplear la fuerza para imponer las leyes.

El espíritu de la nueva sociedad no soportaría que el poder clerical siguiera siendo el director político; así Maquiavelo establece la idea de que era el momento indicado para que un "príncipe nuevo" fuera ensalzado en una nueva forma honrosa que hiciera la felicidad de los italianos que hasta entonces estaban dispersos. Maquiavelo parte de una suposición realista, no reconocida tal vez por sus contemporáneos, en relación a que la vida social está regida por la pasión del poder.

Maquiavelo culpa a la Iglesia, de que Italia no haya podido manifestarse bajo un sólo jefe y de que haya estado dividida siempre entre una multitud de príncipes y señores; de ahí la razón, según él, de que Italia fuera presa no sólo de bárbaros, sino de:

"...quienquiera que la ha invadido, por tal razón, el príncipe que desee alcanzar su poder, tiene que aprender a no obrar moralmente, siendo éste el motivo por el cual, cuando se trata de mantener la unidad a la obediencia de los súbditos, cualquier reproche le resulta indiferente..."⁵

Maquiavelo, mejor que cualquier otro pensador de su época, tuvo una visión completa de la realidad política del siglo XVI, al darle a las organizaciones globales políticas autónomas llamadas "Estados", un significado distinto al de los viejos contenidos políticos y formular las bases para el principio de lo que en la historia de la cultura se denominaría "Estado moderno", inclusive la palabra "Estado" es empleada por primera vez en sus escritos.

⁵ Maquiavelo, Nicolás. *El príncipe*. Ed. Publicaciones La Prensa, México, 1967. p. 158.

El llamado Estado Moderno es considerado como un fenómeno social distinto de las formas que imperaron en el pasado y que sus defensores creían que sólo las fuerzas sobrenaturales podrían destruir, ese orden social de los príncipes, con la decadencia del feudalismo, aparece una generación transformadora de las organizaciones al descubrir nuevos principios, tales como la misma concepción de Estado y soberanía.

Maquiavelo emplea la palabra Estado en un sentido nuevo, pero ¿cuál pudo ser la explicación de que el renacentista florentino empleara esta palabra?, aún más, ¿tuvo alguna justificación para una nueva concepción a las formas de organización política?

En realidad, debemos partir del hecho que a Maquiavelo le tocó vivir un fenómeno socio-económico distinto al feudalismo con ideas y circunstancias que cambiaron la conciencia del hombre en su época.

Podemos afirmar que el escritor empleó el concepto Estado más tratando de configurar un poder que lograra la unidad italiana, por medio de un príncipe fuerte y libre en el futuro, su libro se convirtió en una especie de manual para el gobernante; para él, la primera tarea de un príncipe es gobernar dentro de su Estado, y nadie más capacitado para ello que el propio príncipe, que en forma absoluta representa el carácter de su pueblo, teniendo como eje, la centralización del poder público.

El Estado se manifiesta ante los ojos de Maquiavelo, como el resultado de las pugnas políticas que durante muchos años venían sosteniendo la Iglesia y el Imperio y el rey de Francia o la Iglesia y otros príncipes o los distintos señores

entre sí con el emperador. Ejemplos de Estados importantes de esa época son Florencia, Venecia y Francia, comunidades estructuradas firmemente en territorios propios.

Así después, la idea del Estado nace en Florencia, ciudad donde el problema del poder público se hizo asunto del pueblo. Y esta hermosa ciudad desarrolló además nuevas formas de producción, las que generaron nuevas relaciones sociales, que llevaron consigo, la transformación del orden público y social como resultado de la evolución de los pueblos.

1.3. EL ESTADO COMO ENTE PROTECTOR DEL HOMBRE.

1.3.1. TOMAS HOBBS.

Tomás Hobbes (1588-1679), es partidario de un Estado absolutista. Se ha dicho que se inspira en el moralista griego Epicuro.

Parte de un primitivo estado de naturaleza, sin ley, en el cual los hombres viven en continua lucha, abandonados a su fuerza, por lo que su condición era semejante a la de las bestias.

En el año 1651, Hobbes publicó su obra: "El Leviatán" donde establece que el Estado es:

"...una unidad real de todos en una misma persona, instituida por pacto de cada hombre con todos en forma tal, como si cada uno dijera: autorizo y transfiero a

este hombre o asamblea de hombres mi derecho a gobernar por mi mismo, con la condición de que vosotros transmitiréis a él vuestro derecho, y autorizáis todos vuestros actos de la misma, hecho esto, la unidad es una sola persona denominada Estado".⁶

Del pensamiento sintetizado de Hobbes en su obra "El Leviatán" se desprende lo siguiente:

- a) A todos los hombres les gustaría vivir bajo leyes de la naturaleza, si cada uno de ellos estuviera seguro de que los otros las acatarían.
- b) Lo anterior sería posible con la existencia de un poder superior a todos, que obligara al cumplimiento de las leyes de la naturaleza; y como esto no es así, es necesario realizar un pacto.
- c) En consecuencia, el Estado surge a través de un contrato social entre todos los habitantes de un determinado territorio, en donde cada individuo renuncia a todos sus derechos a favor del Estado a condición de que todos los demás hagan lo mismo.
- d) Para lograr completa efectividad en este contrato social, se exige el abandono incondicional e irreversible de todos sus derechos para adjudicarlos al Estado.

⁶ Hobbes, Tomás. *El Leviatán*. Traducción de M. Sánchez Sarto. Fondo de Cultura Económica, México, 1990, p. 20.

- e) Si todo lo antes expuesto es cumplido, entonces el soberano queda ubicado por encima de la ley y es fuente de la misma, para ejercer el mando de la fuerza dentro del contexto del pacto mismo, obligando a todos sus componentes para asegurar la paz.
- f) El poder supremo del gobernante es garantizar la seguridad y bienestar del pueblo y proteger a los hombres contra los ataques de sus semejantes.

1.4. EL ESTADO MODERNO Y SU FORMA DE GOBIERNO.

1.4.1. MONTESQUIEU.

Montesquieu (1689-1755), en su obra "El espíritu de las leyes", entiende a éstas como las relaciones necesarias que derivan de la naturaleza de las cosas. Busca las razones y motivos que han determinado política, jurídica, económica y socialmente a las instituciones de diversos pueblos.⁷

Montesquieu distingue tres formas de gobierno: república, monarquía y despotismo, que están regidas respectivamente por tres principios: virtud, honor y temor. La República tiene como presupuesto, la devoción de los ciudadanos al bien público, que es la virtud, la cual se clasifica en democracia y aristocracia, ya sea que el pueblo entero o una parte tenga la soberanía. La monarquía se basa en el amor a las distinciones o privilegios, que llama honores. El despotismo se funda sobre la fuerza o se apoya en el temor que éste infunde.

⁷ González Díaz Lombardo, Francisco Xavier. Compendio de historia del derecho y del Estado. Ed. Limusa, México, 1990, p. 213.

"El espíritu de las leyes", es sin duda famosa por su célebre teoría de la división de poderes. Montesquieu encontró que en Inglaterra existía verdaderamente un régimen de libertad política. Esta debe tener su base en la máxima que formula:

"Para que no se pueda abusar del poder es preciso que el poder detenga al poder".⁸

Habla de tres poderes: legislativo (representantes del pueblo y asamblea de nobles); ejecutivo (monarca inviolable rodeado de ministros responsables) y judicial, los cuales deben estar independientes uno de otro, confiados a personas diversas. Esta doctrina ha sido aclarada por la que establece, no la división de poderes, sino de funciones, modernamente aceptado.

1.4.2. ROUSSEAU.

A mediados del siglo XVIII surgió esta corriente idealista que revolucionó los mundos: el europeo y el americano, de la que participa Juan Jacobo Rousseau (1712-1778), ampliamente conocido en el contexto filosófico político, nacido en Ginebra, Suiza, y luego radicado en Francia, lugar donde sus ideas encontraron arraigo popular. Las ideas políticas de Rousseau coadyuvaron en la revolución francesa de 1789.

En su obra "Discurso sobre el origen de desigualdad entre los hombres", se aprecian dos principios filosóficos: primero, la existencia de bondad natural del hombre, así, al inicio de la historia de la humanidad, el hombre era bueno y feliz.

⁸ *González Díaz Lombardo. Francisco Xavier. Ob. cit., p. 215.*

en virtud de que tenía pocas necesidades y con facilidad las podía satisfacer y; segundo, la existencia de su libertad, la que era absoluta, no dependía de nadie y no tenía más límite a sus posibilidades que su actividad y la igualdad ante los demás hombres. Los gobernantes eran simplemente mandantes del pueblo.

En el ensayo de referencia, Rousseau se propuso una explicación histórico-descriptiva de la evolución de la vida social. A este pensador se le considera realmente como el verdadero descubridor del hecho de la existencia de la explotación del hombre por el hombre; tesis que después sería desenvuelta en el siglo siguiente y que tendría gran trascendencia dado el replanteamiento hecho por la doctrina marxista.

Sus escritos estaban inspirados por los problemas socio-políticos de su época y despertaron un agudo interés público, dando lugar a que el rey Luis XV, prohibiera esa obra (al igual que el "contrato social", publicado en 1769), sin embargo, los nobles y el pueblo siguieron leyendo y observando las ideas rousonianas, que con el tiempo, serían algunas de las que influirían para la destrucción de la nobleza francesa, y en consecuencia, dar origen a otro orden social: el Estado liberal moderno.

En la evolución de las formas políticas hasta llegar a la estatal, esas ideas proporcionaron las bases para una nueva legitimación del poder político, traducida en la institucionalización de la democracia, como producto de la acción concertada de los hombres para ser libres; el instrumento para su realización va a ser la aplicación del "contrato social".

Así, solamente es libre aquél que quiere lo que quieren todos los hombre libres, esto es libertad; de esta manera, el hombre antes y después del contrato social, no obedece sino a sí mismo, ya que en realidad al vivir en sociedad, está obedeciendo a todos los pactantes.

La doctrina de Rousseau llega a plasmarse en la exposición de motivos de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en parte de ella se lee:

"...considerando que la ignorancia, el olvido de los derechos del hombre son las únicas causas de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos, ha resuelto exponer en una declaración solemne los derechos naturales inalienables y sagrados del hombre..."⁹

Por otra parte, el artículo 33 de la Constitución francesa establecía:

"...la resistencia de la opresión es la consecuencia de los derechos del hombre".

Este precepto consigna como derecho y deber el vigilar que sus derechos sean cumplidos y cuando no sea así, surge el deber de destituir la situación que aboga al individuo.

La fuerza ideológica de los enciclopedistas franceses rompió la cadena con sus ideas y se produjo la ruptura con la nobleza, pese a que Rosseau estaba consciente de que el hombre limita su libertad con el contrato social, es decir;

⁹ *Carpizo Macgregor, Jorge. La Constitución mexicana de 1917, UNAM, México, 1980, p. 143.*

que su estado natural y su derecho limitado los pierde y lo que gana, en cambio, es la libertad civil, o sea, la vida dentro de la sociedad y la propiedad dentro de lo que se puede poseer dentro de ella, además sus facultades se ejercitan y se desarrollan en sus sentimientos y, sobre todo, adquiere la libertad que por sí sola:

"...hacen al hombre verdadero dueño de sí mismo, ya que el impulso del apetito constituye la esclavitud, en tanto que la obediencia a la ley es libertad".¹⁰

La doctrina de Rousseau poco a poco fue cobrando fuerza y ganando conciencias, no sólo en Francia, sino en muchos países del mundo e incluso en América, donde existían viejas formas de organización social, tomó arraigo popular hasta convertirse en un bello canto de los derechos naturales y de los hombres y una aspiración de los pueblos, quienes deben hacer a su gobierno tomando en cuenta antes que nada, la voluntad general que según sus opositores, se convertirá en otra forma de sujeción.

1.5. EL ESTADO Y SU CONCEPCION EN EL MARXISMO.

1.5.1. SOCIALISMO CIENTIFICO.

La teoría de Carlos Marx (1818-1883) y Federico Engels (1820-1895), que dio como resultado el socialismo científico, más tarde comunismo científico y del Estado, tuvo en parte una base de influencia hegeliana. Marx lleva el método lógico del idealismo hegeliano al plano materialista de la naturaleza y de la sociedad humana, construyendo con ellos su tesis central del materialismo

¹⁰ Rousseau, Juan Jacobo. El contrato social. Ed. Porrúa, México. 1975. p. 8.

histórico, en donde la historia resultará un proceso de transformación dialéctica en la cual los cambios se operan por obra de fuerzas materiales.¹¹

La teoría materialista de la interpretación de la historia, es la clave de todo el sistema marxista. Así, el materialismo histórico es una teoría interpretativa de la historia, en la cual las causas sociales y finales de todo cambio se deben buscar (según Engels), no en la mente de los hombres, ni en el concepto elevado que los hombres tengan de la eterna verdad y de la justicia, sino en las distintas maneras que ha habido de producción y de cambio. No en la filosofía, sino en la economía de cada época determinada.

Además de ello, se introducen novedosos aspectos al pensamiento económico de estos tiempos, con los que Marx completa su pensamiento y su doctrina del comunismo científico, como son los conceptos contenidos en el "El Capital", conocidos como la plusvalía, cuyo origen dice Marx, recae en los trabajadores que son los que la producen en beneficio de otros, de las minorías dueños de los medios de producción, así como la ley de concentración económica, que da como resultado que la sociedad se divida en dos grupos antagónicos; por una parte el pequeño grupo de los grandes capitalistas, y por otro, la masa de los no poseedores que dependen de su trabajo personal para subsistir.

Dentro del socialismo científico, las principales teorías filosóficas, sociales y políticas son:

- a) La lucha de clases. Cuya base fundamental es la conciencia de clase, que da origen a la lucha de los proletarios contra la clase capitalista, no por

¹¹ González Díaz Lombardo, Francisco Xavier. *Ob. cit.*, p. 243.

cuestiones particulares como podrían ser el jornal y el salario, sino en la búsqueda de una transformación profunda de la organización social.

- b) La teoría del Estado. Cuya transformación implica, según Marx, la abolición del Estado de clases, para la formación de un Estado socialista en nombre de los intereses comunes de la sociedad.

- c) La sociedad futura. Que sin caer en los excesos de los utopistas, Marx y Engels dictaron lo que debería ser la sociedad futura basada principalmente en: 1) una sociedad sin clase; 2) en la desaparición del Estado liberal burgués; y 3) en un régimen comunista de distribución. La sociedad sin clase y sin Estado, permitirá el desarrollo total del individuo y de las fuerzas de producción, quedando las relaciones de trabajo y de consumo establecidas de acuerdo con el lema comunista:

"De cada uno según su capacidad y a cada uno según sus necesidades".

- d) Concepción de la revolución. La revolución social será inevitable cuando se produzca la concentración del capital, decía Marx. El fin de esta insurrección es la destrucción del Estado burgués, de las burguesías nacionales y del aparato político que defiende a la minoría de los propietarios del capital, para enarbolar la bandera de la "revolución proletaria".

- e) Actuación política de la clase obrera. El proletariado debe organizarse, dice Marx, como un grupo político independiente, o sea, un partido con conciencia de clase. El cual procurará conquistar el poder para beneficio del

proletariado. Esto, según el pensador, debe convertirse en una alianza internacional, para el combate de las clases dirigentes y de sus gobiernos opresores.

1.5.2. MANIFIESTO COMUNISTA.

El manifiesto comunista fue preparado y redactado por Marx y Engels a lo largo del casi un año de conferencias y discusiones con los miembros de la Asociación Cultural de Obreros Alemanes y como producto de la Organización de la Liga Comunista que vino a substituir a la Liga de los Justos; estableciéndose un nuevo programa de acción en base a este manifiesto.

La primera sección del manifiesto resulta ser una exposición de las realizaciones históricas del capitalismo y la burguesía, manifestando:

"La burguesía con su dominio de clases, que cuenta apenas con un siglo de existencia, ha creado fuerzas productivas más abundantes y más grandiosas que todas las generaciones pasadas juntas. El sostenimiento de las fuerzas de la naturaleza, el empleo de las máquinas, la aplicación de la química a la industria y a la agricultura, la navegación de vapor, el ferrocarril, la adaptación para el cultivo de continentes enteros, la apertura de los ríos a la navegación, poblaciones enteras surgiendo de la tierra como por encantos...¿cuál de los siglos pasados pudo sospechar siquiera que semejantes fuerzas productivas dormitasen en el seno del trabajo social?"¹²

¹² Marx, Carlos y Engels, Federico. *Manifiesto del partido comunista*. Ediciones en Lenguas Extranjeras. México, 1991, p. 39.

En el manifiesto comunista de Marx y Engels, se formulan los principales puntos de acción del comunismo y que son los siguientes:

- a) Expropiación de la propiedad territorial y empleo de la renta de la tierra para los gastos del Estado.
- b) Fuerte impuesto progresivo.
- c) Abolición del derecho de herencia.
- d) Confiscación de la propiedad de todos los emigrados.
- e) Centralización del crédito en manos del Estado por medio de un banco nacional con capital del Estado y monopolio exclusivo.
- f) Centralización en manos del Estado de todos los medios de transporte.
- g) Multiplicación de las empresas fabriles pertenecientes al Estado y de los instrumentos de producción y mejoramiento de las tierras.
- h) Obligación de trabajar para todos, organización de ejércitos industriales, particularmente para la agricultura.
- i) Combinación de la agricultura y la industria, medidas encaminadas a disminuir la oposición entre las ciudades y el campo.
- j) Educación pública y gratuita de todos los niños, abolición del trabajo de éstos en las fábricas y régimen de educación combinado con la producción material.

Concluyendo el manifiesto en la proclama de todos conocida, en donde se expresa que:

"Las clases dominantes tiemblan ante una revolución comunista. Los proletariados no tienen nada que perder en ella más que sus cadenas. Tienen en cambio un mundo que ganar. Proletariados de todos los países, ¡unidos!"¹³

Siguiendo a González Díaz Lombardo, la mejor crítica a la doctrina comunista y social es la realidad misma que se ha encargado de demostrar sus más graves y fundamentales desaciertos.¹⁴

1.6. CONSIDERACIONES FINALES.

Para finalizar el primer capítulo de este trabajo, me permito concluir que si bien es cierto que Maquiavelo, fue el primero en utilizar en sus escritos la palabra "Estado", más cierto es que nunca dio una definición expresa del mismo. Así transcurrieron muchos años en una búsqueda por aclarar el contenido real del concepto Estado; y surgieron otros tratadistas que se preocuparon por encontrar una definición, tomando en cuenta sus elementos y caracteres esenciales.

Se han intentado un gran número de definiciones, siendo obvio que, cada autor define al concepto Estado desde un punto de vista, resultando entonces sumamente difícil señalar con precisión, si alguno en particular tenga el mayor crédito.

Sobre el particular, el español Pérez Royo, indica que:

¹³ Marx, Carlos y Engels, Federico. *Ob. cit.*, p. 77.

¹⁴ González Díaz Lombardo, Francisco Xavier, *Ob. Cit.* p. 249.

"...existe una gran infinidad de definiciones del Estado, habiendo llegado un autor a coleccionar hasta ciento cuarenta y cinco definiciones diferentes, ¿cuál se ha de elegir?"¹⁵

Sin desatender la observación atinada de Pérez Royo, considero que sin embargo, reconocidos tratadistas felizmente aportan sus propios conceptos y son generalmente aceptados, como por ejemplo Jorge Jellinek, y sin el ánimo de inventar nada nuevo bajo el sol, concibo al Estado como una agrupación de hombres que viven de un modo estable y permanente en un territorio determinado y que están ligados entre sí por vínculos (raciales, culturales, morales), que se expresan en leyes que dan a la vida social un cauce ordenado y pacífico; existiendo una autoridad o poder público que unifica y armoniza y dirige los trabajos de los miembros de esa agrupación hacia una meta común. Estado y derecho forman un binomio indisoluble en la vida social.

Asimismo, no dejaré pasar por alto al doctor Basave Fernández, para quien la filosofía del Estado es:

"El conocimiento científico del gobierno, de los actos humanos en relación al bien público temporal, por sus primeras causas y mediante la luz natural de la razón", justificando al Estado por ser "una necesidad natural para la persona humana, a la vez que instrumento de su perfección. He aquí la razón última que sirve de fundamento a la agrupación política suprema".¹⁶

¹⁵ Pérez Royo, Javier. *Introducción a la teoría del Estado*. Ed. Blumer. Barcelona. 1980, p. 15.

¹⁶ Fernández del Valle, Agustín Basave. *Teoría del Estado*. Ed. Jus. México. 1965, p. 10.

Como palabras finales de este último capítulo, me permito recordar las sabias enseñanzas de Herman Heller:

"Todo poder estatal, por necesidad existencial, tiene que aspirar a ser poder jurídico; pero esto significa solamente actuar como poder en sentido técnico jurídico, sino valer como autoridad legítima que obliga moralmente a la libertad".¹⁷

¹⁷ Heller, Herman. *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica, México, 1968, p. 235.

CAPITULO II. EL FEDERALISMO COMO FORMA DE ESTADO.

2.1. FORMAS DE ESTADO.

Para iniciar el estudio de este capítulo, resulta importante una aclaración previa con respecto a la confusión a que se puede llegar al pensar que formas de Estado y formas de gobierno son lo mismo, por lo tanto, intentaré marcar muy someramente sus diferencias.

Las formas de Estado representan la estructura del mismo, el modo de ser de un Estado; la forma de gobierno, en cambio, está constituida por los órganos encargados de llevar a hechos reales y objetivos las funciones del Estado, es decir, las formas de gobierno integran parte del Estado, pero no son el Estado, ya que éste además de estar compuesto por el gobierno que es la organización del poder, está formado por territorio, población y es asimismo el que ostenta la soberanía nacional.

A este respecto, Héctor González Uribe, nos dice:

"El Estado es la unidad total -pueblo y gobierno a la vez-, el gobierno es una parte del Estado, la parte encargada de llevar al pueblo a la consecución del bien público temporal. En otras palabras, el Estado, en su unidad y totalidad es el titular de la soberanía, en tanto que el gobierno es el conjunto de órganos a los que está confiado el ejercicio de esa soberanía".¹⁸

¹⁸ González Uribe, Héctor. *Teoría política*. Ed. Porrua, México, 1972, p. 394.

Una vez definida la diferencia entre formas de Estado y formas de gobierno, ahora pasemos al estudio de las distintas formas de Estado que existen.

En principio, atendiendo al grado de descentralización, las formas de Estado pueden ser de dos tipos:

- 1) Estado simple, unitario o central.- Es aquél en el que el grado de descentralización es nulo (no existe), es decir, presenta una centralización total. Pretende, en palabras de Rafael Rojina Villegas:

"...el caso ideal nunca real de que todas las normas tengan absoluta validez en todo el territorio".

- 2) Estado compuesto o complejo.- Es aquél en que a excepción de la norma fundamental o constitucional, todas las demás normas sin distinción tienen aplicación única y exclusivamente en determinada parte del territorio, nunca en todo, son locales no de aplicación total y sólo la Constitución es de aplicación general, porque de lo contrario, se perdería la unidad del Estado y con ella la unidad del territorio.

Para el propio Rojina Villegas:

"Existe descentralización cuando las normas jurídicas de un Estado tienen distintos campos de aplicación, cuando todas las normas valen sólo para una parte o región del territorio del Estado".¹⁹

¹⁹ *Rojina Villegas, Rafael. Teoría general del Estado. Ed. Fuentes Impresores, México. 1968. p. 255.*

Independientemente del grado de centralización o descentralización que haya en un determinado Estado, para la clasificación de las formas de los mismos, simple o unitario y complejo o compuesto, también se toma en cuenta el ejercicio de la soberanía en el mismo, es decir, que si la soberanía se considera repartida entre los distintos estados miembros y cada uno de ellos lo ejerce en su propio territorio, dejando sólo parte de ella al Estado central, nos encontramos ante un Estado compuesto; por el contrario, si la soberanía se considera como única e indivisible, ejerciéndose en una sola población en la totalidad del territorio, será un Estado simple o unitario.

Y en relación a las diversas formas de Estado, sigo la autorizada opinión de Ignacio Burgoa:

"...en nuestra opinión únicamente existen dos formas de Estado: la unitaria, mejor denominada central y la federal. Algunos autores, como Hauriou, hablan también de uniones de estados...dichas uniones no merecen el calificativo de formas de Estado, toda vez que no dan nacimiento a un Estado distinto de los que se unen por medio personal, o real, pudiendo subsumirse, según el grado de descentralización o centralización, en el tipo Estado federal o en el Estado unitario, sin perjuicio de que impliquen una confederación, que tampoco es forma estatal".²⁰

²⁰ Burgoa. Orihuela, Ignacio. Derecho constitucional mexicano. Ed. Porrúa, México. 1989. p. 395.

2.2. FEDERALISMO.

2.2.1. CONCEPTO Y CARACTERISTICAS.

La palabra federación proviene del vocablo latino *foederare*, que significa unir por medio de una alianza, derivado de *foedus-eris*, que es tratado, pacto.

La federación es una forma de Estado compuesto que se caracteriza por la unión de una serie de estados, que se juntan para crear uno nuevo, superpuesto a los demás, conservando para ellos mismos determinadas facultades, asimismo, ceden la otra parte al Estado federal, entre las que se encuentra la soberanía, aunque algunos autores aseguran que las entidades miembros únicamente transmiten parte de ella, es imposible hablar de soberanía dividida, por lo tanto, las entidades miembros de la federación no son soberanas, sino únicamente autónomas (como veremos más adelante).

El federalismo es:

"Un sistema político en el que el poder se distribuye entre un Estado central y sus diferentes partes federadas. Su organización se basa en la autonomía, la descentralización y el respeto a la libre elección".²¹

André Hauriou establece que el Estado federal es:

²¹ *Nuestra Constitución, No. 2 Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana en su Octagésimo Aniversario. Talleres Gráficos de la Nación, México, 1990, p. 11.*

"Una asociación de estados que tienen entre si relaciones de derecho interno, es decir, de derecho constitucional, y mediante el cual un super-Estado se superpone a los estados asociados".²²

Hauriou se adhiere a la definición clásica en la que considera al Estado federal como un Estado de estados. Este super-Estado no sólo toma y se reserva desde el principio una importante parte de los derechos de poder público cuyo conjunto constituye la soberanía, sino que, en general, tiene competencia para determinar su propia competencia. Por consiguiente, puede reducir progresivamente la de los estados particulares, sea por medio de su legislación federal, que está sobre la local, o por reformas a la Constitución.

Ferrando Badía desde un ángulo filosófico-moral manifiesta que el federalismo debe permitir realizar la unidad de la civilización, porque es una forma adaptable que permite respetar la diversidad y asegurar la unidad.

Badía establece que el estado federal:

"Es aquél en el que se encuentra una pluralidad de ordenamientos constitucionales, entre los que figura un ordenamiento constitucional superior, al que se subordina y en el que participan los órganos de los ordenamientos inferiores; entonces el estado federal es un estado compuesto".²³

Para Ignacio Burgoa, el estado federal:

²² Hauriou, André. *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Trad. José A. González Casanova. Ed. Ariel, España. 1971 p. 177.

²³ Ferrando Badía, Juan. *El Estado unitario, el federal, y el Estado regional*. Ed. Tecnos. España. 1978. p. 74.

"Es la entidad que se crea a través de la composición de entidades o estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos".²⁴

Destaca Burgoa Orihuela que en el proceso de creación de un estado federal, implica la sucesión de tres etapas, a saber:

- a) La independencia previa de los estados que se unen.
- b) La alianza que concertan entre sí.
- c) La creación de una nueva entidad distinta y coexistente, derivada de dicha alianza.

Ferrando Badía indica que los principios del federalismo son autonomía y participación; por el primero se entiende que los estados federados conservan su amplia libertad para gestionar sus propios asuntos, lo que se traduciría en el auténtico carácter de Estado miembro; por el segundo se debe entender su intervención en las decisiones que se adoptan para la unión federal.²⁵

Jorge Carpizo señala que las características de un Estado federal son las que permiten calificar si un Estado es o no federal, veamos:

- a) Una Constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la federación y el de las entidades federativas.

²⁴ *Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob. cit., p. 408.*

²⁵ *Badía Ferrando, Juan. Op. Cit. p. 78.*

- b) Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamentada para su régimen interno.
- c) Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades de carácter federal.
- d) Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades.
- e) Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional".²⁶

Otra de las características de este sistema de Estado es la creación de una Constitución general, que representa la ley fundamental por excelencia, la que establece la distribución de competencias o facultades para el gobierno federal y los estados miembros.

El principio que se sigue para la distribución de competencias tiene su fundamento, tomando en cuenta el origen del Estado, en dos formas distintas: la primera de ellas es la que marca la naturaleza del federalismo en la unión de varios estados preexistentes, que ceden su soberanía y algunas de sus facultades, para crear un Estado nuevo, en este caso son los estados miembros la fuente del Estado federal; y, la segunda, es aquella en la que el Estado federal nace de la obtención de facultades y libertades para las distintas provincias que anteriormente formaban un estado central, es decir, sobre este particular, es el Estado federal quien otorga a los estados miembros facultades y libertades, las

²⁶ *Carpizo McGregor, Jorge. Ob. cit., p. 239.*

cuales de ninguna manera han ostentado previamente, y mucho menos se puede afirmar que han sido autónomos con anterioridad.

Del primer tipo de información de uniones federales, el ejemplo más claro lo representa Estados Unidos de Norteamérica, que dicho sea de paso, es el Estado federal por excelencia. México sigue este principio, y funda su federalismo en la existencia previa de estados independientes y soberanos que otorgan su soberanía para formar un nuevo Estado.

En este orden de ideas, considero que el único y el último acto verdaderamente soberano de los estados miembros de la federación, es crear su Constitución para que los regule, proceda a distribuir facultades entre éstos y el gobierno federal y cederle a ella su soberanía.

En la medida en que el Estado federal es reconocido a nivel internacional como tal, los estados miembros no lo son; y con referencia a esto, Hans Kelsen es muy explícito:

"Los estados integrantes de un Estado federal tiene derechos y deberes, internacionales. Si se considera que un elemento esencial del Estado es ser sujeto de derecho internacional, entonces los llamados estados integrantes de un Estado federal no son estados en el verdadero sentido del término, o al menos, no lo son en el sentido del derecho internacional".²⁷

²⁷ *Kelsen, Hans. Teoría general del derecho y del Estado. Trad. de Eduardo García Maynez. Imprenta Universitaria, México. 1949. p. 319.*

Para concluir este apartado, considero importante abarcar, aunque de manera breve, el tema de la confederación.

Esencialmente la confederación es una alianza o pacto de unión entre dos o más estados, con el fin de protegerse de posibles invasiones de otros estados y para mantener la paz entre los que la forman.

Los estados confederados forman la unión sin perder su soberanía, y por ende, su independencia y autonomía frente al poder central confederal. Crean éste dándole ciertas atribuciones, como representante internacional, así como su *Jus-belli*, o sea, que depositan su derecho natural a hacer la guerra justa (si es que hay alguna que lo sea), en el poder central, y por último le otorgan una tercera facultad, consistente en la promesa de mantener la paz entre los estados confederados.

Las Naciones Unidas, por medio de la confederación, conservan el derecho de secesión, que podrán ejercer cuando alguna de las decisiones tomadas por el conjunto de estados no convenga a sus propios intereses. Asimismo, es considerada más como una forma de Estado materia de derecho internacional que del derecho público interno.

Algunos autores consideran a la confederación como la transición entre el Estado unitario y el federal, y se piensa que siempre que se crea una forma estatal como ésta, si no desaparece, se convierte en una federación. Esto se debe tal vez, a que uno de los ejemplos más claros de la confederación ha sido el que representó Estados Unidos de Norteamérica (1776-1878), creada antes de que se diera el federalismo en ese país.

La Enciclopedia Jurídica Omeba dice al respecto:

"Según Dupuis, los fines esenciales de una confederación son: 1) La defensa común contra los peligros externos, y 2) La paz entre los miembros. Aquí el mismo autor marca las diferencias que tiene la confederación con el Estado federal. El poder central, cuando existe tiene dificultades. El Estado federal es una asociación mucho más íntima, en la que los estados miembros abnegan (sacrifican) su soberanía exterior. Esta forma de Estado tiene por objeto asegurar y acrecentar el bienestar de los pueblos, organiza servicios comunes económicos y sociales, por una autoridad o gobierno común. Mientras el cuerpo confederado tiene relaciones con los estados miembros y no con los habitantes; el gobierno de un Estado federal ejerce parte de la jurisdicción sobre los habitantes del país, directamente, y sobre los estados componentes. La confederación se rige por un pacto y tiende a convertirse en un Estado federal, o bien, a disolverse, es transitoria. El Estado federal se rige por una Constitución y forma un gobierno con poderes coercitivos sobre los estados miembros y el pueblo de la nación. Una guerra en el seno de la confederación es una guerra internacional. En el Estado federal es una guerra civil. La representación diplomática en el Estado federal corresponde al gobierno central y en la confederación puede corresponder al cuerpo central y a la vez a alguno de los estados componentes".²⁸

En caso de la confederación, llega a ser tal su descentralización que fuera del tratado que une a los estados confederados, cada uno de ellos se regula independientemente, desde su Constitución, las leyes ordinarias, hasta la

²⁸ *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires. 1959, Tomo X. Capítulo LX.

reglamentación libre de la forma de su gobierno. Por esto concluyo que la confederación es producto simple y llanamente de un tratado internacional.

2.2.2. NATURALEZA JURIDICA.

Para explicar la naturaleza jurídica del Estado federal, García Pelayo ha clasificado las opiniones de la doctrina en seis categorías, a saber:²⁹

- a) Teoría de la doble soberanía o cosoberanía.- Su principal exponente es Alexis de Tocqueville, quien la vislumbra en sus viajes a Estados Unidos de Norteamérica y la difunde en Europa. Por la cosoberanía se produce para el Estado federal el reparto de la soberanía y de las competencias entre el Estado central y las entidades federativas. Estos son soberanos en sus campos de acción, y existe una coexistencia de dos poderes iguales y coordinados.

La federación y los estados son soberanos, dentro de sus respectivas competencias, luego entonces, se da la situación de dos gobiernos completamente separados y casi independientes. La soberanía se divide en federación y en estados miembros.

Para Ignacio Burgoa, la teoría de la cosoberanía se funda en un error insalvable, porque la soberanía es una e indivisible. Para él, la soberanía y la autonomía son dos conceptos diferentes, la primera es sobre todo capacidad de autodeterminación y la segunda expresa la facultad de darse sus propias normas,

²⁹ Citado por Juan Ferrando Badía. *Ob. Cit.*, pp. 83-90.

pero dentro de un ámbito demarcado de antemano, respetando siempre principios, reglas, obligaciones y prohibiciones que derivan de una voluntad ajena. En conclusión, las entidades federadas no son soberanas; tampoco son libres ni independientes, ya que la libertad y la independencia en un sentido político no son sino aspectos primordiales de la soberanía.³⁰

- b) Teoría que niega la realidad jurídica del Estado federal.- Esta teoría fue expuesta y defendida por Calhoun en América y Seydel en Alemania. Niegan radicalmente la realidad jurídica del Estado federal, por ser un concepto imposible e inconcebible, porque carece del elemento esencial: la soberanía. Calhoun y Seydel, establecen que no pueden coexistir dos soberanías porque, o radica en el poder central, estado unitario, o en los estados que integran la unión. En conclusión, la base de esta teoría es la indivisibilidad de la soberanía.

- c) Teoría que establece como único estado al federal. - Zorn afirma que sólo la unión es soberana y es Estado, en tanto que las entidades federativas no son ni soberanas ni son Estado. Herman Heller se adhiere a esta teoría, señalando que el Estado federal es el verdadero Estado, porque los estados miembros carecen de decisión.

- d) Teoría que sostiene como único Estado soberano a la federación, sin negar a sus miembros el carácter de estados. Expuesta por Laband y Jellinek, establecen que la federación es el único Estado soberano, pero sin negar a los miembros de ella la característica del Estado, esto si no se halla sometido

³⁰ *Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob. cit., pp. 375 y 376.*

al poder del Estado federal, perdiendo el carácter de tal en cuanto queda sometido al poder central.

- e) Teoría del tercer término.- Principales exponentes: Gierke y Hans Kelsen. Establecen que la nota esencial del Estado federal es la descentralización, debiendo distinguirse tres elementos en todo Estado federal: 1) la Constitución, que establece la unidad del orden total, siendo norma válida en todo el territorio; 2) el orden jurídico federal; 3) el orden jurídico de las entidades federativas.

La federación y los estados miembros no están en relación de supra y subordinación, sino de coordinación. El orden jurídico de los estados miembros y el orden jurídico de la confederación son uno y otro, órdenes parciales, pues sus competencias no se extienden más que a determinadas materias, a lo que se une, en lo que respecta a los estados miembros, la limitación del ámbito de validez territorial.

- f) Teoría que concibe al Estado federal como forma avanzada de descentralización.- Teoría expuesta y defendida por Mooskhély, Kunz y Eisermann, entre otros. Sostienen que el Estado federal es un estado que se caracteriza por su descentralización de forma especial y de grado más elevado, que se compone de unidades miembros dominados por él, pero que poseen autonomía constitucional y participación en la formación de la voluntad federal, distinguiéndose de este modo todas las colectividades públicas inferiores.

Además de las teorías hasta aquí expuestas sobre la naturaleza jurídica del federalismo, Jorge Carpizo agrega dos más que considero importantes para el desarrollo de este importante tema, veamos:

- a) Teoría de Wilson.- Con esta teoría formulada por el expresidente de los Estados Unidos de Norteamérica, la idea que se tenía sobre la importancia de los estados miembros fue sustituyéndose por el concepto nación.

Esta idea de nación como unidad fue lo que permitió formar un vínculo de solidaridad entre hombres muy diferentes en pensamientos, costumbres, religiones, lenguas y razas.

El planteamiento de Wilson es de sumo interés, porque ya no se considera al Estado federal como dos estados, ni como dos gobiernos, sino como una unidad formada por dos partes distintas pero no separadas, es decir, el Estado federal no está dividido, sino que forma una unidad como cualquier otro Estado.

- b) Teoría de Dabin.- Jean Dabin concibió al Estado federal como una forma de descentralización política, y establece que el rasgo esencial de ésta, es la participación o colaboración dentro de una señalada esfera con el poder político del Estado. La ventaja de la descentralización consiste en que aligera a la federación ciertas cargas que las autoridades locales realizan mejor que ella, con más competencia y menores gastos.³¹

³¹ *Carpizo Macgregor, Jorge. Ob. cit., pp. 232-239.*

Este sistema da satisfacción a un principio de elevada moralidad, porque al asociar a los grupos en la realización de tareas propias, el poder está demostrando su respeto para la persona humana.

2.3. ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA. PRIMER GRAN ANTECEDENTE Y MODELO DE FEDERALISMO.

Estados Unidos es el ejemplo clásico, que sin duda por su gran desarrollo socio-económico, siempre es tomado como modelo.

Efectivamente, por primera ocasión el federalismo adquiere formalidad en una Constitución escrita, al surgir la Unión Americana. Esto obliga a ocuparse ampliamente del origen del estado federal norteamericano.

A mediados del siglo XVIII existían trece colonias que dependían de la Corona Inglesa, bajo el rey Jorge III. Gozaban en su administración interna de grandes libertades, entre ellas había absoluta independencia, lo único que les era común era su origen y su colonización.

Las trece colonias inglesas que habrían de convertirse en los Estados Unidos, estaban situadas entre el Canadá y México, no tenían más de tres millones de habitantes en total. Estas colonias eran diferentes entre sí, en los planos geográfico, etnográfico, religioso, económico e incluso jurídico, pues entre ellas había colonias de carta y posesiones de la Corona. Sin embargo, tenían una unidad lingüística y había una notable preponderancia de las tradiciones inglesas.

La solidaridad de las colonias surge con la guerra que sostienen contra los franceses del Canadá, situación que, junto con las nuevas medidas fiscales impuestas por la Corona, produce un descontento generalizado entre los colonos, quienes sentían que el gobierno inglés los oprimía, y entonces trataron de organizarse para luchar conjuntamente, porque consideraban que de no hacerlo así no sería eficaz su lucha. De este modo, realizan los primeros intentos de unidad nacional, y en octubre de 1765, integran un congreso en Nueva York, con delegados de nueve colonias, con el fin de redactar una declaración de derechos y una petición al rey, la cual afirmaba el derecho de los colonos a no ser gravados más que por tasas que ellos mismos hubiesen consentido previamente.

El parlamento inglés afirma en 1766 nuevamente su derecho absoluto a votar las leyes, especialmente las fiscales aplicables en las colonias de América, por ejemplo, al suprimir los derechos de aduana, lo que provoca en cada vez mayor descontento que ocasiona la integración de otro congreso, ahora en Filadelfia en 1774, a donde ya acuden representantes de doce colonias.

Así las cosas, protestas e inconformidad marcaban el ambiente entre los colonos con respecto a la Corona, y en la primavera de 1775 desemboca en el conflicto armado con la batalla de Lexington, donde se enfrentan los rebeldes militares de la colonias contra las tropas inglesas. Una lucha que dura seis años y termina con la toma de Yorktown en 1781. La guerra contra Gran Bretaña se traduce en la guerra de independencia.

Durante el mismo año de 1775, se integra un tercer congreso, con la finalidad de independizarse totalmente de Inglaterra, y un año más tarde se logra este objetivo.

En el congreso conocido como Continental, que tenía como encargo dirigir la guerra, el 4 de julio de 1776, Jefferson redacta la Declaración de Independencia de los Estados Unidos y el congreso la vota unánimemente. Se plasma en esta declaración el triunfo de las ideas democráticas y el espíritu del gobierno autónomo.

Los principios fundamentales de la declaración fueron: todos los hombre nacen iguales, en consecuencia, tiene los mismo derechos entre todos, la vida, la libertad, y la búsqueda de la felicidad; con las limitaciones del interés social. Los gobiernos son establecidos por el hombre para garantizar esos derechos, y su poder emana de los gobernados.

Después de la liberación, la situación no era muy ventajosa; había estados independientes, sin lazos comerciales; había división por los rencores y las miserias de una victoria difícil; el Congreso Continental que había dirigido la guerra no era obedecido por los estados. En fin, se aventuran nuevas etapas, y van en busca de la unidad a través del federalismo, que inicia con la confederación, mediante el tratado que expiden el 14 de noviembre de 1777, aceptando las colonias, los artículos de confederación y unión perpetua: que conceden a cada estado la soberanía, la libertad, la independencia, el poder, la jurisdicción y el derecho.

La misma confederación que se establece mediante el pacto federal, aunque con puntos muy débiles, concede igualdad a los estados, crea la "liga de la amistad", donde las 13 colonias declaran prestarse socorro en casos de invasión, asientan que la circulación de los ciudadanos de un Estado a otro es libre; la representación diplomática la dejan a cargo de la confederación.

Durante los diez años que subsiste la confederación, el congreso lleva a cabo tenazmente, aunque con facultades limitadas, una serie de negociaciones que le proporcionan gran éxito y le permite forjar la federación.

Hubo razones de orden financiero, pues a los banqueros y a los hombres de Estado les inquietaba el problema de la liquidación de las deudas de guerra; por otra parte, los ricos propietarios de tierras especulaban con las tierras del oeste; estaban ansiosos de una seguridad, y parecía que la solución sería dada por el sistema federal.

Otros deseaban la centralización política, porque pensaban que así se evitarían violentas reformas. Estaban preocupados porque no existía ningún poder ejecutivo federal, se carecía de autoridad central, y tampoco había sanciones por desobediencia al congreso, así fuera de los estados o de los individuos. Esto provocó que se fueran creando serias dificultades internas, hasta que en 1786 se reúne en Annapolis una convención con delegados de cinco estados, para discutir con qué medios debía facultarse al congreso para mejorar la difícil situación en que se encontraban. En ésta se propone modificar la organización del congreso, así como de los artículos de la confederación.

El congreso acepta y recomienda a los estados que envíen sus delegados para que, además, se expida una Constitución federal que conserve la unión y responda a las exigencias del gobierno. El resultado de la propuesta se cristaliza con otra convención, en Filadelfia, el 14 de mayo de 1787, eligiendo como presidente a Jorge Washington. En esta convención se prepara una nueva Constitución que debería ser ratificada por los pueblos de los estados y no por el

congreso o las legislaturas de los estados. La historia de esta convención, resulta ser la historia de la redacción para la Constitución de Estados Unidos.

El trabajo de la convención de Filadelfia no pretendía reformar o modificar las bases que existían en su organización nacional, sino que trataban de crear una nueva nacionalidad, constituida por trece estados con un auténtico sentimiento de independencia y libertad. Los elementos que hacían afines a las colonias para unirse, fueron el idioma y el origen de los habitantes, ya que en su mayoría procedían de Inglaterra y casi todos profesaban también la religión protestante, además de que los había gobernado, principalmente, el derecho inglés.

Mediante resolución del 12 de septiembre de 1787, la asamblea acepta la Constitución y ordena que se presente el proyecto a los estados reunidos en el congreso. Propone que en cuanto nueve estados ratifiquen la Constitución, se fije el día para nombrar electores por cada estado, para elegir al presidente de dichos electores y para fijar la fecha en que la Constitución entraría en vigor; así como para que posteriormente se elijan senadores y diputados.

En 1787 fue ratificada por once estados la Constitución de las trece colonias, surgiendo de esta manera formalmente el Estado federal norteamericano. Dos años después, las colonias que se habían resistido, Carolina del Norte y Rhode Island, ratifican la Constitución, integrándose así los trece estados al nuevo gobierno.³²

³² De Cervantes, Javier. *La tradición jurídica de occidente*. UNAM, México. 1978. pp. 167-173.

El proyecto de Constitución de los Estados Unidos fue firmado y promulgado el 17 de septiembre de 1787. Es la Constitución escrita más antigua del mundo que aún está en vigor, esto es, a partir del primero de enero de 1789.

Para reformar la Constitución se estableció un procedimiento difícil y complicado. El texto de la misma es muy corto a diferencia de la de los estados miembros y concede, en consecuencia, un amplio espacio a la costumbre.

Establecer un pacto federal fue, en esencia, el objetivo de la Constitución de 1787; se quería cierta centralización pero que se respetara la personalidad de los estados miembros. El Estado federal surge como una invención, era una novedad que constituyó un éxito.

El Estado federal sólo es un poder, un poder central que está por arriba. Es un federalismo limitado porque los poderes del Estado federal se enumeran. Se establece el principio de igualdad entre los estados; allí surge el sistema bicameral que permite a cada Estado enviar senadores sin tomar en cuenta el número de su población.

El federalismo norteamericano adquiere un carácter contractual, porque el Estado federal, dicen, nace a consecuencia de la ratificación que hacen los estados interesados. Entre los estados existían importantes diferencias que los separaban; había un grupo de estados del norte orientados a la industria y al comercio; los estados del sur tenían una economía casi totalmente agrícola; para mantener un equilibrio entre los estados del norte y los del sur, surge un tipo de federalismo negociado.

Tiempo después, cuando Abraham Lincoln asume la presidencia en 1860, los estados del sur temerosos por su desarrollo, en virtud de que el nuevo presidente era antiesclavista y ellos practicaban la esclavitud, se empezaron a separar de la unión argumentando que tenían ese derecho. El primer estado en separarse es Carolina del Sur, al que le siguen otros estados, para crear una confederación distinta al Estado federal. Ante estas pretensiones de autonomía de ciertos estados, se produce la llamada guerra de secesión, que le costó a la Unión Americana medio millón de conciudadanos, una guerra que duró cinco años y que dejó profunda huella en los norteamericanos.

Terminada la guerra, se dispone que el federalismo deje de ser voluntario y se convierta en un hecho indestructible, porque es una institución, un fenómeno psicológico, político y social independiente de las voluntades momentáneas.

El desequilibrio del Estado federal, a consecuencia de la guerra, marca la pauta para que los ciudadanos asuman el equilibrio y se replantee la democracia como una de los ciudadanos y no de los estados. Esta crisis nacional impone la igualdad de derechos entre blancos y negros, que en la práctica real no se ha realizado todavía; los estados del norte participaron en la guerra pero no para abolir la esclavitud, sino más bien para mantener la unión.

Por lo anterior, los estados del norte consintieron que el Estado federal se fortaleciera, pero la centralización política se consolida cuando se presenta la crisis económica de 1929-1934 y las dos guerras mundiales. La extensión de los poderes al presidente se hizo sin modificar la Constitución.

Cada estado cuenta con su propia Constitución. El poder ejecutivo está confiado a un gobernador elegido al mismo tiempo que la legislatura. Por último, es importante subrayar que los constituyentes de 1787, entendieron la separación de poderes de los órganos políticos como una simple separación de funciones.

En síntesis, puede afirmarse que el federalismo de los Estados Unidos de Norteamérica, es una característica fundamental en su sistema político, es parte de su existencia y es el resultado de una necesidad.

2.4. DERECHO COMPARADO.

Brevemente veremos una panorámica general de tres países latinoamericanos que sustentan en sus ordenamientos supremos al federalismo.³³

2.4.1. ARGENTINA

Algunos autores encuentran el origen del federalismo argentino en las enormes distancias entre las ciudades, situación que permitió que las entidades tuvieran cierta autonomía. Se considera que el sistema federal argentino respondió a una realidad entre el principio de autodeterminación de los pueblos.

La Constitución de Argentina que consagra el pacto federal fue sancionado hasta 1853, después de un ir y venir, a partir de la Independencia en 1810, en que se

³³ Para profundizar en el estudio de este tema, véase: Camargo, Pedro Pablo. Los sistemas federales del continente americano. UNAM, México, 1973.

fueron formando provincias argentinas. Las dos anteriores constituciones (1819-1826), tuvieron carácter unitario, pues se suprime la existencia de los gobernados de provincia.

Las provincias inician un sistema de pactos entre ellos, para concentrar sus fuerzas y recursos en un gobierno federal. Estos pactos, determinantes para la constitución del Estado federal argentino, culminan en el pacto federal del 4 de enero de 1831.

La norma fundamental del país argentino establece como elementos esenciales del Estado federal, el hecho de que los estados federales sean autónomos, que se otorguen su propia Constitución, sin que contravengan a la Constitución general y que sus autoridades no dependan del centro.

Con respecto a la división de competencias entre federación y estados federados, Argentina sigue el sistema norteamericano, que consiste en que todo aquello que no esté expresamente concedido a la federación son facultades reservadas a las entidades federativas.

2.4.2. BRASIL.

A partir de la independencia de Portugal en 1822, Brasil establece su primera Constitución en 1824, con un carácter central y unitario. La vigencia de ésta culmina con la imposición de la república federal de la Constitución de 1889, dos años más tarde con otra nueva norma suprema, se ratifica el sistema federal y

republicano. Asimismo, la Constitución de 1967, consolida la figura del federalismo.

En Brasil, los Estados son autónomos; se da sus propias constituciones y existe coincidencia e igualdad de decisiones entre la federación y sus estados miembros. Los estados hasta antes de 1930 tuvieron mucha fuerza, pues mantenían una especie de relaciones diplomáticas con países extranjeros y con ellos discutían tópicos de importancia.

En materia de competencia, la Constitución de Brasil señala una extensa gama de actividades y facultades a cargo de la federación, principalmente en materia tributaria, por la que se implanta un sistema de participación por medio del cual la propia federación tiene que otorgar un tanto por ciento sobre la recaudación de determinados impuestos, lo que ocasiona que la economía de los estados quede en manos de la unión.

La intervención de la federación en los estados ha sido muy frecuente en algunas épocas de Brasil. Actualmente el presidente tiene la más amplia facultad para intervenir en una entidad federativa y gobernarla realmente a través de la figura del interventor.

2.4.3. VENEZUELA.

En Venezuela siempre existió un régimen centralista. Las provincias estuvieron normalmente sometidas, en todos los ángulos, ya fuera militar, hacendístico y hasta la voluntad íntegra de los gobernadores. Con el pasar de los años, se ha

contemplado cómo la República Venezolana se encuentra centralizada, es el gobierno que se supone federal, pero en sí constituye el menos federal de América Latina, por su forma de nombrar a los gobernadores, la forma de administrar la hacienda pública y la posibilidad de intervención en los estados por la federación.

La Constitución venezolana atribuye autonomía e igualdad como entidades políticas a los estados miembros. Pero lo grave, muy grave asimismo, es que de conformidad con la propia norma suprema, los gobernadores de los estados son nombrados por el Presidente de la República.

CAPITULO III. EL FEDERALISMO MEXICANO.

Previo al tratamiento del tema objeto de este capítulo, me resulta indispensable abarcar el aspecto histórico del Federalismo mexicano, a fin de entenderlo e interpretarlo cabalmente. "Toda institución tiene un antecedente histórico, una explicación de sus creadores o de las fuerzas que lo motivaron. La importancia de la historia de un pueblo cada día es mayor. Hay que volver los ojos al pasado para encontrar la explicación y la justificación de muchos principios, que no son sólo obra de las circunstancias, sino aspiraciones o anhelos populares que fracasaron o triunfaron en violentos procesos humanos".³⁴

Así es como Tena Ramírez establece que es necesario "acudir ahora como nunca a fuentes históricas y de derecho comparado, porque el federalismo es ante todo un fenómeno histórico".³⁵

3.1. CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812.

La Constitución Política de la Monarquía Española, mejor conocida como la Constitución de Cádiz, fue firmada en España el 19 de marzo de 1812, adoptada por las autoridades novohispanas el 30 de septiembre de ese mismo año, y el 4 de octubre siguiente, jurada por el pueblo en las parroquias correspondientes.³⁶

³⁴ *Emilio Rabasa. La Constitución y la Dictadura. Prólogo: Andrés Serra Rojas. Ed. Porrúa, México, 1976, p. XII.*

³⁵ *Felipe Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1985, p. 101.*

³⁶ *En Nuestra Constitución, Ob. Cit. No. 3. p. 11.*

Esta constitución tuvo una precaria y limitada vigencia, ya que el virrey Venegas la suspendió pocos meses después de su publicación, siendo nuevamente restablecidas por el virrey Calleja al año siguiente. Posteriormente es desconocida por Fernando VII, el 4 de mayo de 1815 y publicada esta decisión en la Nueva España el 17 de septiembre del mismo año, con lo que quedó restaurado el sistema absolutista al desconocer el Rey lo hecho por las Cortes de Cádiz. Nuevamente en el mes de marzo de 1820, como consecuencia del levantamiento de Diego, Fernando VII, se vio en la necesidad de restituirla.

La intervención de la Nueva España en las Cortes de Cádiz se hizo patente con los diputados que la representaban; así se designaron quince diputados por Nueva España, once por el virreinato y cuatro por las provincias internas. Destacaron por su participación José Miguel Ramos Arizpe, José Miguel Guridi y Alcocer (los dos constituyentes en 1824), Juan José Güereña, Pedro Bautista, Manuel María Moreno, José Beye Cisneros, Mariano Mendiola y José María Couto, entre otros.³⁷

La Constitución de Cádiz, conocida también como la Constitución Gaditana de 1812, transformó el gobierno de las colonias estableciendo, o mejor dicho, creando, a instancias de Ramos Arizpe, las DIPUTACIONES PROVINCIALES en la nueva España, antecedente inmediato del Federalismo en México, reconoce que cada diputación puede gobernarse a sí misma, dependiendo única y

³⁷ *En Nuestra Constitución. Ob. Cit. No. 3. p. 12. NOTA: En conferencia sustentada en la Procuraduría General de la República, el 25 de octubre Ignacio Burgoa Orihuela nos ilustra: "... debo decirle a ustedes, jóvenes estudiantes que dentro del Derecho Público Español, al poder legislativo, a la asamblea legislativa, tradicionalmente se le denomina CORTE". Colección Actualidad del Derecho. Dinámica del Derecho Mexicano, México, 1976, p. 160.*

directamente de España, dando a cada comarca la posibilidad de autogobernarse y una autonomía (lo que para algunos autores esto era ya independencia).

Aunque en realidad las diputaciones provinciales servían para mantener la continuidad del gobierno de la Nueva España, pese al inicio de la lucha de independencia de México de la metrópoli española.

Entre las más importantes disposiciones de la Constitución Gaditana tenemos las siguientes:

- a) El gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas.
- b) En cada provincia habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior.
- c) Tocarà a estas diputaciones intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren correspondido a la provincia; promover la educación de la juventud y fomentar la agricultura, la industria y el comercio; formar el censo y la estadística de las provincias; dar parte a las Cortes de las infracciones a la Constitución que se noten en las propias provincias.

Si bien es cierto que la Constitución de Cádiz reconoce a las diputaciones provinciales, y las eleva a la categoría de institución política, concediendo a las provincias un alto grado de autonomía, más cierto es que esto fue en gran medida

por el interés y esfuerzo que manifestaron los diputados mexicanos ante las Cortes de Cádiz.

Por lo antes expuesto la Ley Suprema de Cádiz de 1812 tiene un significado especial para la vida constitucional de nuestro país. Sobre el particular Tena Ramírez opina: "Inclúyese la publicación de la Carta de Cádiz entre las Leyes Fundamentales de México, no sólo por haber regido durante el período de los movimientos preparatorios de la emancipación así haya sido parcial o temporalmente, sino también por la influencia que ejerció en varios de nuestros instrumentos constitucionales, no menos que por la importancia que se le reconoció en la etapa transitoria que procedió a la organización constitucional del nuevo Estado".³⁸

Asimismo coinciden varios autores en que el origen del Federalismo en México se puede remontar a la Constitución de 1812, para España y sus colonias. Además, Ramos Arizpe es considerado padre de las diputaciones provinciales, las que para Burgoa Orihuela "... pueden conceptuarse como el germen del Federalismo en México".³⁹

³⁸ Felipe Tena Ramírez. *Leyes Fundamentales de México 1808-1987*. Ed. Porrúa, México, 1987, p. 59.

³⁹ Ignacio Burgoa Orihuela. "Evolución de la idea Federalista en México". En "Cincuenta años de la Revolución. La Política, Tomo III, Nica, México, 1961, p. 154.

3.2. CONSTITUCION DE 1824.

Entre los antecedentes más destacados de esta ley fundamental, me permito citar los que a continuación se indican. Veamos:

- a) Proyecto de Constitución de López Rayon.- Los elementos constitucionales, elaborados en 1811 por Ignacio López Rayon, es el primer intento de regular con leyes constitucionales los ideales de libertad. Esta manifiesto, vinculado directamente con los conceptos hidalguistas, buscaba "substituir la abundancia a la escasez, la libertad a la esclavitud, la felicidad a la miseria y que por ello, habriase de bendecir al Dios de los destinos, que se ha dignado mirar por compasión a su pueblo".⁴⁰

En este proyecto de Constitución que nunca tuvo vigencia, se plasmó la voluntad de lograr una mayor justicia social. En este sentido, se pueden señalar la abolición de la tortura y la esclavitud, la igualdad de clases y el reconocimiento de derechos tales como el de libertad de expresión y el de la inviolabilidad del domicilio.

- b) Constitución de Apatzingán.- El 14 de septiembre de 1813, José María Morelos y Pavón, jefe máximo del ejército insurgente, convocó a un congreso, que se instaló en la ciudad de Chilpancingo, con el fin de crear una constitución, y por ende dar al pueblo mexicano una organización política consecuente con su independencia. En este congreso se dan a conocer los 23 puntos que con el nombre de "Sentimientos de la Nación" preparó Morelos. Este documento es considerado de mucha importancia aún

⁴⁰ *En Nuestra Constitución. Ob. Cit. No. 3. p. 17.*

cuando tuvo una existencia sumamente precaria, toda vez que por primera ocasión un congreso era convocado con el carácter de Constituyente; además de contemplar altos propósitos como la división de poderes y la declaración de que la América era libre e independiente de España y de toda otra nación, gobierno o monarquía.

Después de enconados esfuerzos, Morelos convoca nuevamente a un congreso que elaborara para la nación una Constitución, reuniéndose al efecto de Apatzingán. Así, el 22 de octubre de 1814, en el marco de sesiones del también llamado Congreso de Anahuac, se redactó "El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", mejor conocido con el nombre de Constitución de Apatzingán.⁴¹

Dos de los principios fundamentales de esta constitución son: la soberanía popular, en el sentido de que esta "consiste en la facultad para dictar leyes y establecer la forma de gobierno más conveniente a los intereses del grupo social, que la soberanía por su propia naturaleza es imprescriptible, inajenable e indivisible, y que el gobierno no se constituye por honra o interés a título particular de familia alguna, ni de una especie determinada de hombres, sino que se crea para seguridad y protección general de todos los habitantes del país, unidos voluntariamente en sociedad, teniendo el incontrovertible derecho de establecer el gobierno que más le conviene, y alterándolo, modificándolo totalmente, cuando la felicidad de dicha sociedad lo requiera"⁴²; y la división de poderes.

⁴¹ *En Nuestra Constitución, Ob. Cit. No. 3. p. 21.*

⁴² *En Nuestra Constitución, Ob. Cit. No. 3. p. 28.*

El gobierno nombrado por el Congreso no ejerció de hecho ningún poder efectivo y la Constitución misma no llegó a tener vigencia real, ya que al año de promulgada, Morelos fue hecho prisionero por las fuerzas coloniales y para finales de 1815, en la mayor parte del territorio de la Nueva España se había restablecido en lo fundamental, la administración virreinal.

- c) Consumación de la Independencia.- Nos dice Marquet Guerrero que "en 1820 habían decaído, hasta casi extinguirse, las actividades bélicas de los insurgentes. Muertos o amnistiados los principales jefes, sólo Guerrero y Ascencio mantenían la lucha hacia el sur del país. Fue entonces cuando se produjo súbitamente la independencia".⁴³

Al restablecer en España el régimen constitucional, se producen en México diversas reacciones tendientes todas a lo inevitable de la independencia. La mayoría de las personas que estaban de parte de España, consideraron que debían adelantarse a los acontecimientos. Con tendencias absolutistas encabezaron una emancipación pacífica y parcial que el mismo tiempo que desconocía la Constitución de Cádiz de tendencias liberales, exigían que se respetaran sus posesiones y privilegios de los cuales, habían gozado todo el tiempo, el virrey Apodaca, que se había visto en la necesidad de jurar la constitución, participaba junto con el clero, de estas ideas conservadoras; así empezaron a realizar reuniones en la iglesia de la Profesa.

Es entonces cuando aparece en escena Agustín de Iturbide, integrante de las reuniones de la Profesa, quien fuera designado por el virrey para dirigir la

⁴³ Porfirio Marquet Guerrero. *La estructura constitucional del Estado mexicano*. Ed. UNAM, México, 1975. p. 293.

campana en contra de los insurgentes en el sur de la naci3n. Proclama el Plan de Iguala, que a3n siendo semejante al de la Profesa, se diferenciaba de 3l en sus prop3sitos de unificar, para lograr la emancipaci3n, a las distintas tendencias; as3 mismo, manifestaba la soluci3n de implantar una monarqu3a moderada constitucional.

Unir las diversas tendencias hacia un objetivo que era la independenciam, fue la base del dise1nio de Iturbide, con la intenci3n de armonizar las pretensiones de todos. El mismo d3a en que proclama su plan, escribe al virrey, haci3ndose saber que de dar resultado, los diferentes partidos creer3an haber ganado a un precio muy bajo casi todo lo que deseaban a3n cuando no fuese la totalidad de sus intenciones.

Iturbide se dirige a Vicente Guerrero, a los jefes realistas, a los obispos, al virrey, a las cortes y al rey, presentando su plan de acuerdo con los intereses de cada destinatario. As3, en los dos primeros d3as de marzo de 1821, se levantaron las actas en las cuales se juraba el Plan de Iguala, promulgado el 24 de febrero de ese mismo a1o. Con esto se logra la adhesi3n de Guerrero, poco despu3s la de los dem3s insurgentes y la de los militares criollos al servicio del Rey, vi3ndose obligados los jefes espa1oles a colaborar y a rendirse.

El 30 de julio de 1821, desembarca en el puerto de Veracruz, Don Juan O'Donoj3, quien ven3a designado como jefe pol3tico y capit3n superior en sustituci3n del virrey Apodaca. El 5 de agosto del mismo a1o, entra en comunicaci3n con Iturbide, primer jefe del Ej3rcito Trigarante y el 24 del mismo mes celebran entre ambos los tratados de C3rdoba, con lo que en representaci3n del Rey, O'Donoj3 acepta el plan de Iguala. El mariscal de campo Novella,

acepta los hechos el 13 de septiembre, lo que facilita la entrada a la ciudad de México del Ejército de las Tres Garantías el día 27 de septiembre de 1821, consumándose con este acto la Independencia Nacional.

d) El Imperio de Iturbide Primer Congreso Constituyente.- Siendo con lo estipulado por el plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, se instaló una Junta Provisional de Gobierno que sería la encargada de la convocatoria para formar el Congreso Constituyente.

Así, quedó designado el Congreso Constituyente, el primero de México independiente el 24 de febrero de éste por orden del emperador, creando en su lugar la Junta Nacional Constituyente, lo cual contaba entre sus integrantes con un grupo reducido de diputados que formaba parte del disgregado congreso. Este nuevo organismo dio origen al reglamento provisional del imperio que debía regir mientras se expedía la constitución.

La imposición del Imperio y la destitución del Congreso, trajeron como consecuencia, la pronta inconformidad por parte del pueblo, que se manifestó en Veracruz con la rebelión de Antonio López de Santa Anna, quien el 6 de diciembre de 1822, aproximadamente seis meses después del nacimiento del mencionado imperio, expidió un plan en el que desconocía a Iturbide al mismo tiempo que proclamaba la República. El primero de febrero de 1823 se proclama el llamado Plan de Casa Mata, en el que se exige restablecimiento del Congreso diluido.

Ante las fuertes presiones, a principios de marzo de 1823, Iturbide reintegra el Congreso que había suspendido y abdica ante el mencionado congreso el día 19 de marzo de ese mismo año.

Respecto a este tema, Mario de la Cueva establece: "Aquella farsa imperial era un imposible, pues los imperios son creaciones o de la historia o del genio, más no de la mediocridad. Pero el drama que en verdad lo fue, pues terminó con el fusilamiento del caudillo, sirvió para probar a la nación reciente y a sus provincias que un gobierno central era un peligro para la democracia y para la libertad. Como todos los errores políticos, provocó una fuerte reacción que fortificó al partido republicano y despertó el sentimiento de las provincias en favor del sistema federal".⁴⁴

El congreso consideró que no había por qué discutir la abdicación presentada por Iturbide, estimándola nula, en virtud de haber sido también nula la coronación; por lo que se declararon igualmente nulos e ilegales todos los actos realizados por el "Imperio".

Durante los trabajos del Congreso surgen dos tendencias dentro del mismo: los centralistas dirigidos por Lucas Alamán, José María Bustamante y Fray Servando Teresa de Mier; y los federalistas, encabezados por Miguel Ramos Arizpe y Crescencio Rejón.

Ante disputas por su legalidad y legitimidad, el primer Congreso Constituyente de México, se declara únicamente convocante, y procede a dar un voto

⁴⁴ Mario de la Cueva. "La Constitución Política". En "Cincuenta años de la revolución". Ob. Cit. p. 8.

trascendental, el 12 de junio de 1823, pronunciándose en favor de la forma federal del Estado, en virtud de que el federalismo era ya un hecho en México. Así, el 16 de junio de ese mismo 1823, la diputación erigió a Jalisco, como Estado libre y soberano, y le siguieron Oaxaca, Yucatán y Zacatecas.

Así las causas es de justificarse la grave situación en la que se vio envuelto el Primer Congreso Constituyente del México independiente, que terminó solo siendo un congreso convocante, por lo que el 39 de octubre de 1823 clausuró sus sesiones.

- e) El Pacto Federal del Anáhuac.- Este importantísimo documento del 28 de julio de 1823, fue creado por Prisciliano Sánchez. El autor propone que se fije la competencia de la Federación, establece las bases para la constitución general y para la de los Estados, y concibe a las provincias como Estados libres, soberanos e independientes para todo lo relativo a su gobierno interior.

Jesús Reyes Heróles, al hablar de este documento nos expresa: "El voto por la Federación y la convocatoria no libran a los federalistas de maniobras en su contra. Se requería el último jalón, la aparición del Pacto Federal del Anáhuac, de Prisciliano Sánchez, lo viene a constituir. En este folleto se destaca la decisión de las provincias que no puede ser detenida reclamando federalismo y las bases del pacto... Es posible que desde el punto de vista jurídico se puedan hacer reparos al Pacto Federal del Anáhuac; pero políticamente es un documento magistral".⁴⁵

⁴⁵ Jesús Reyes Heróles. *El Liberalismo Mexicano. Tomo I. Los Orígenes. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1974. p. 382.*

- f) Segundo Congreso Constituyente y Acta Constitutiva.- Ocho días después de haberse clausurado sus sesiones el Congreso Constituyente de 1822, se instaló solemnemente en México el segundo Congreso Constituyente, el día 7 de noviembre de 1823.

Como presidente de la Comisión de Constitución, Miguel Ramos Arizpe tuvo a su cargo la elaboración del Acta Constitutiva de la Federación, antecedente inmediato de la Constitución, que aseguraría el sistema federal. Así, el 20 de noviembre de 1823 fue presentada ante el Congreso, iniciando su discusión el 3 de diciembre siguiente, para no terminarla sino hasta el 31 de enero de 1824.

El Acta Constitutiva de la Federación estaba integrada por treinta y seis artículos; las diferencias que existen entre el proyecto original y el texto aprobado y publicado son muy relativos. Establecía dentro de sus artículos que la nación adoptaba para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal; y garantizaba a los Estados de la Federación dicha forma de gobierno, comprometiéndolos a la vez a sostener a toda costa la unión federal.

De los 36 artículos del Acta Constitutiva de la Federación, 20 tenían relación directa con la aplicación del sistema federal, los demás tratan sobre el territorio, la independencia de la nación, la soberanía que desde entonces se consideró única e indivisible, ya que los Estados miembros de la Federación, lo eran sólo por cuenta a su régimen interior, es decir, eran más que soberanos, autónomos, la división de poderes, la organización de cada uno de éstos, sus competencias, facultades, etc.

El primero de abril de 1824 comenzó el Congreso a discutir el proyecto de Constitución, mismo que con modificaciones fue aprobada por la asamblea el 3 de octubre del mismo año con el título de "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, firmada el día 4 y promulgada al siguiente.

La Constitución Federal de 1824 contaba de 171 artículos que fundamentalmente hacían referencia a las facultades de los Estados y de la federación, así como a la comogración de la soberanía nacional.

Esta Norma Suprema ratificaba y retiraba como forma de gobierno la república representativa, popular y federal; confirma la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial); establecía que cada Estado tuviera su propio gobierno (el Distrito Federal se le otorgaron algunas facultades exclusivas) con una división de poderes igual a la federal, etc.

Con la Constitución Federal de 1824, se procedió a elegir presidente y vicepresidente de la naciente República Mexicana, siendo designados Guadalupe Victoria y Nicolás Bravo, respectivamente. Y así comenzó la organización del Estado, incluso se inician relaciones internacionales con Inglaterra y Estados Unidos.

Para finalizar este apartado vale la pregunta: ¿Cuál fue la gran victoria de los constituyentes de 1824? La respuesta es contundente: El Federalismo.

3.3. CONSTITUCION DE 1857.

Organizar el gobierno conforme a la Constitución de 1824 no fue sencillo, sobre el particular Marquet Guerrero dice: "Al finalizar el gobierno de Victoria, la mayoría de las legislaturas de los Estados votó en favor de Manuel Gómez Pedraza, sin embargo, Santa Anna se pronunció en favor de Vicente Guerrero; la revolución cundió en varios Estados; huye Gómez Pedraza; Victoria nombra ministro de guerra a Vicente Guerrero, y el Congreso violando el sufragio legal lo declara presidente, dejando como vicepresidente al general Anastacio Bustamante".⁴⁶

Así es como se violan, casi al comenzar, los preceptos constitucionales; y de esta manera continuará en México la lucha por el poder de las corrientes centralistas y federalistas.

En 1829 se presenta un levantamiento contra Guerrero en Jalapa, ésta deja como presidente interino a Bocanegra y marcha personalmente a combatir la rebelión. Bustamante ocupó la capital con el ejército de reserva el cual se denominó protector de la Constitución. Como la vicepresidencia de Bustamante era tan ilegítima como la presidencia de Guerrero, "las cámaras adictas a Bustamante, reunidas en 1830 no declararon nula la elección de Guerrero, sino a éste como inhábil moralmente para gobernar".⁴⁷

De esta particular manera llega al poder Anastacio Bustamante, que había sido realista, partidario de Iturbide, de carácter autoritario y enérgico.

⁴⁶ Porfirio Marquet Guerrero. *Op. Cit.* p. 322.

⁴⁷ Porfirio Marquet Guerrero. *Op. Cit.* p. 323.

En aquel primer episodio triunfó el partido que representaba el pasado, Lucas Alamán, el gran ideólogo de las clases privilegiadas y conservadoras de México, asumió el ministerio de relaciones y fue desde entonces el jefe y director del partido conservador; al mismo tiempo el gobierno de Bustamante arrasó con cuanto derecho pudo, volviéndose despótico y sangriento.

Un segundo episodio tuvo lugar en el año de 1832 y de él surgió la primera victoria del partido liberal, aunque de muy corta duración. En enero de ese año López de Santa Anna se levantó en armas en contra del gobierno de Bustamante; en diciembre del mismo año por medio del Tratado de Zavaleta, Bustamante entrega la presidencia de la república a Manuel Gómez Pedraza, cuyo gobierno fue efímero, ya que en marzo de 1833, el congreso general declara electos a Santa Anna como presidente y a Valentín Gómez Farias como vicepresidente. Por licencia concedida al primero, Gómez Farias ocupa la presidencia.

El gobierno de Gómez Farias, conocido como el primero de carácter liberal, adoptó las medidas siguientes: en el terreno de las relaciones entre la Iglesia y el Estado, se ordenó ejercer el patronato para proveer las cuotas, se suprimió la coacción para el pago de diezmos y se declaró que cesaba la imposición para el cumplimiento de los votos monásticos; en el campo de la educación, se clausuró la Real y Pontificia Universidad y se creó al Dirección General de Instrucción Pública; se suprimieron los fueros eclesiásticos y militar; se proyectó la desamortización de los bienes en manos muertas y finalmente, se colocaron las bases para secularizar el estado civil de las personas.

Y tras una serie de acontecimientos (que no son objeto de este trabajo), Santa Anna regresó a la presidencia, desterró a Gómez Farias, persiguió a los

reformistas, derogó las leyes liberales que éstos habían expedido y llamó a gobernar a un gabinete conservador.

Marquet Guerrero describe que el país iba "ya rumbo definitivamente hacia el centralismo por ley del 22 de septiembre de 1835, el congreso deja suspensos los artículos del Acta Constitutiva, de la Constitución de 1824 y el Reglamento interior del propio congreso. El 3 de octubre de 1835, dictó medidas que de hecho suprimieron los principios federales y establecieron un régimen centralista, subordinando a los gobiernos al poder central y suprimiendo las legislaturas de los Estados dejando en su lugar juntas departamentales".⁴⁸

El Congreso que debía limitarse a reformar la Constitución, iniciando las modificaciones y dejando que el sucesor de la legislatura la aprobara posteriormente, decidió que este método era demasiado tardado y prefirió declararse constituyente con el objeto de crear una nueva Constitución.

La nueva Carta fue integrada por siete estatutos, el primero de los cuales fue publicado el 15 de diciembre de 1835; los seis restantes se terminaron el seis de diciembre del año siguiente, aprobándose el día 21; el día 30 del mismo mes y año fue publicada la primera constitución de carácter centralista integrada por los siete estatutos mencionados.

Con el nombre de "Leyes Constitucionales", previa publicación el día 15 de diciembre de 1835, de las Bases Constitucionales expedidas por el congreso constituyente y en cuyo contenido, dividía al territorio nacional en Departamentos, desapareciendo el Distrito Federal, incorporándose al

⁴⁸ Porfirio Marquet Guerrero. *Ob. Cit.* p. 324.

Departamento de México, dando una serie de reglas de acuerdo a las cuales éstos deberían organizarse y por ende estableciendo de hecho la forma central de Estado.

Es en la sexta de las siete leyes constitucionales de 1836, donde queda implantado el centralismo en México, creándose un singular Supremo Poder Conservador, organismo dotado de tal poder, que se consideraba superior, aún a la propia constitución.

Por mandato de Santa Anna, en el año de 1841, quedaron sin efecto las Siete Leyes Constitucionales. En 1842 el Presidente de la República, Nicolás Bravo designó a las personas que debían elaborar las bases constitucionales. El 8 de abril de 1843, se empezó a discutir el proyecto. El 12 de junio de 1843 fueron sancionadas por Santa Anna las Bases de Organización Política de la República Mexicana, y fueron publicadas el día 14 de ese mismo mes y año.

Uno de los primeros actos de las Cámaras fue el que tuvo como consecuencia el derrocamiento de Santa Anna, por lo que el general Herrera gobernó desde diciembre de 1844 hasta el 30 de diciembre de 1845.

La pugna central-federalista seguía en pie, por lo que la ausencia de los partidarios de la federación es aparente y una vez repuestos de los golpes recibidos se presentan en agosto de 1846, con un pronunciamiento llamado de la ciudadela, promovido por el general Mariano Salas y por el cual se restablece la Constitución Federal de 1824, a la vez que se solicita la convocatoria para un nuevo Congreso Constituyente, siendo este levantamiento el que puso fin a la vigencia de las mencionadas Bases Orgánicas.

En el Plan de la Ciudadela se erigían nuevamente los departamentos en Estados, estableciendo de ésta manera la forma de Estado Federal. Vuelven a juntarse en la presidencia y vicepresidencia Santa Anna y Gómez Farias, respectivamente.

En 1847 se publicó el Acta Constitutiva y de reformas, proyecto elaborado por Mariano Otero.

La guerra con Estados Unidos de Norteamérica se concluyó a través de la firma del Tratado de Guadalupe entre ese país y México, a cambio de la pérdida de Texas, Nuevo México y Alta California, así como parte del norte de los Estados de Tamaulipas y Sonora en su línea divisoria. Todo esto por el pago de quince millones de pesos por parte de Estados Unidos.

En medio de este mar de luchas y tragedias, Santa Anna, inconforme con el régimen constituido, publicó las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, el 22 de abril de 1853. En estas bases quedó concentrado todo el poder en manos de su Alteza Serenísima, forma en la que se había autonombrado, con este gobierno quedó definitivamente desconocida la Constitución de 1824 y el Acta de Reformas de 1847.

Apoyado por el partido conservador, que era representado por Lucas Alaman, se inicia en 1853, el gobierno más anárquico que haya tenido México, incluso hubo una marcada tendencia a hacer de nuestro país una monarquía.

El coronel Florencio Villarreal, publicó el primero de marzo de 1854, el llamado Plan de Ayutla, desconociendo en el poder a Santa Anna. El 11 de marzo siguiente la guarnición de Acapulco ratificó y aceptó el mencionado Plan. Como

consecuencia de este movimiento Antonio López de Santa Anna, abandonó el poder por última vez en agosto de 1855.

Al triunfar la revolución nacida del Plan de Ayutla, es designado presidente interino Juan Alvarez, por la junta de representantes, de las entidades políticas integrantes de la república.

Convocado el nuevo congreso, inicia sus sesiones el día 18 de febrero de 1856, con la asistencia de Ignacio Comonfort, sustituto del general Juan Alvarez, quien había renunciado desde el 11 de diciembre de 1855.

Después de ocho meses de aclarados debates, el 5 de febrero de 1857, es jurada la nueva constitución, primero por más de noventa diputados y después por el presidente Comonfort. Promulgada el 11 de marzo del mismo año, con esta carta se adopta como forma de gobierno de la república representativa y democrática y lo más importante fue consignado el federalismo en forma definitiva; a partir de esta fecha, este sistema no volvería a ser discutido con lo que se acabó por completo con la pugna central-federalista.

De esta manera el poder ejecutivo queda en manos del presidente, quien en caso de ser necesario sería substituido por el presidente de la Suprema Corte de Justicia. Bajo esta Ley Fundamental se desató un período más de lucha sangrienta en la historia de México: la guerra de tres años o de reforma.

En octubre de 1857 quedó instalado el poder legislativo, y en diciembre el ejecutivo, que recayó en Comonfort, y el judicial. Como presidente de la Suprema Corte de Justicia, fue designado Benito Juárez.

3.4. CONSTITUCION DE 1917.

Para iniciar este apartado cito el atinado comentario de Marquet Guerrero: "Si bien la Constitución de 1817 consagró definitivamente el federalismo y desde el punto de vista teórico-constitucional no volvió a aparecer nunca el centralismo, en la realidad, durante el periodo del presidente Díaz, el federalismo fue seriamente afectado pues aunque se decía que la autonomía de las entidades era respetada y que el pueblo de cada una de ellas era quien libremente elegía a sus gobernantes, en realidad estos eran impuestos a voluntad por el presidente de la República".⁴⁹

Pasada la decena trágica, periodo de varios días en que la revolución se hizo patente en la capital del país y la muerte de Madero por órdenes de Victoriano Huerta, el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, desconoce al traidor. Con esta actitud da comienzo una nueva etapa de la revolución, época conocida como constitucionalista, ya que se pretendía reimplantar el orden constitucional.

Venustiano Carranza, con el carácter del encargado del Poder Ejecutivo, convocó a elecciones para formar un Congreso Constituyente. El 21 de noviembre de 1916, se inician en Querétaro las sesiones del congreso con el objeto de crear una nueva constitución.

Una vez discutido y aprobado el proyecto, en enero de 1917 se firma la nueva constitución. Promulgada el 5 de febrero, entra en vigor hasta el primero de mayo del mismo año, siendo nuestra actual Ley Fundamental.

⁴⁹ *Porfirio Marquet Guerrero. Ob. Cit. p. 343.*

No fue sino hasta la creación de la Constitución de 1917, conseguida a través del movimiento revolucionario iniciado en 1910, cuando se logró, por un lado la destitución de Porfirio Díaz y con esto el fin de la dictadura; y por otro el reconocimiento a nivel constitucional de los derechos sociales (garantías individuales o derechos humanos).

Respecto al federalismo, la Carta Magna que ahora nos rige, lo adoptó tal y como lo prescribía su antecesora, pues en los debates del constituyente no hubo discusión acerca de la forma de Estado, habiéndose ratificado esta decisión en el artículo 40.

Respecto a la división territorial, se suprime el Estado del Valle de México, ya que nunca llegó a existir, sin embargo se tomó en cuenta la posibilidad de que llegara a crearse, si los poderes federales cambiaren de lugar de residencia.

Es así como en forma breve se ha expuesto la evolución histórica del Federalismo en nuestro país, comprobando la justificación de su existencia, por lo que en palabras de Mario de la Cueva "el sistema federal que ratificó la Asamblea Constituyente de Querétaro, no se explicaría sin los antecedentes de 1857, pero la constitución de medio siglo no podría entenderse sin la Ley Fundamental de 1824".⁵⁰

⁵⁰ Mario de la Cueva. "La Constitución Política". En "Cincuenta años de la revolución". Ob. Cit. p.3.

3.5. CONSIDERACIONES FINALES.

El artículo 40 de nuestra Ley Fundamental establece: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental".⁵¹

Así, el Estado federal mexicano se crea en la Constitución y es la propia Ley Fundamental la que constituye dos órdenes subordinado a ella: la federación y las entidades federativas, a los que a su vez señala su competencia y sus límites.

Se puede decir que el federalismo es un principio político y tiene como propósito organizar el poder. Y aquí me permito citar las sabias palabras de Alfonso Noriega: "Hay una frase que siempre me ha entusiasmado, que dice que la culminación de mi ideal democrático y libertario es, no cuando los ciudadanos, los destinatarios del poder tengamos miedo de las autoridades, sino cuando las autoridades tengan miedo de los ciudadanos, miedo al pueblo. Esta es la perfecta situación de un régimen democrático, cuando son las autoridades las que tienen miedo al pueblo. La historia del constitucionalismo no es, pienso yo, sino la búsqueda por el hombre de las limitaciones del poder absoluto ejercido por los gobernantes, así como el esfuerzo de establecer una justificación espiritual, moral o ética de la autoridad, en lugar del sometimiento ciego a la fuerza de la autoridad existente".⁵²

⁵¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, México, 1996, p. 39.*

⁵² *Alfonso Noriega. Colección Actualidad del Derecho. Ob. Cit. p. 285.*

Así, el artículo 39 constitucional expresa: "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".⁵³

Y el primer párrafo del artículo 41 de nuestro máximo ordenamiento jurídico señala que: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presidente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrá contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".⁵⁴

Otros preceptos importantes de la Constitución Política relacionados con nuestro tema son: el 24 define los límites territoriales del país; el 43 enuncia a los Estados integrantes de la Federación; el 48 determina la competencia federal en materia de islas, cayos, arrecifes, mares, zócalos submarinos, plataforma continental y espacio aéreo, con excepción de las islas que se encuentren bajo jurisdicción estatal; y el 49 establece la división de poderes de la Federación en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Las entidades federativas o Estados tienen reconocida personalidad jurídica por el derecho común (artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal), es decir, tienen la capacidad jurídica para ser sujetos de derechos y obligaciones.

⁵³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ob. Cit. p. 39.*

⁵⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ob. Cit. p. 39.*

Los Estados se otorgan su propia norma suprema, la que nunca debe ir más allá de la Constitución Federal. El artículo 116 de la propia Carta Magna previene en relación al ejercicio del poder estatal, éste deberá dividirse en ejecutivo (a cargo de un gobernador), legislativo (Cámara de Diputados) y Judicial (Tribunal Superior de Justicia respectivo).

Por mandato del artículo 115 constitucional, los Estados se obligan a adoptar la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre. De aquí los llamados tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal.

Finalmente, el artículo 124 constitucional establece como principio para la distribución de competencia que "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados".⁵⁵

En el sexenio actual el federalismo no ha pasado desapercibido, tan es así que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se habla de un "NUEVO FEDERALISMO", espero no que de nada más en el papel como letra muerta.

En su parte conducente el citado Plan establece: "... al vincular nuestra herencia histórica con nuestro porvenir como nación, un federalismo renovado es la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo.

⁵⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. Cit. p. 131.*

"La renovación del federalismo hará posible que los Poderes de la Unión expresen mejor la pluralidad social y la diversidad política de los ciudadanos mexicanos. El federalismo generará también las condiciones institucionales para atender la especificidad de los problemas locales y aprovechar las potencialidades que a México le brinda la diversidad cultural, étnica, geográfica y económica de sus regiones.

"Con el nuevo federalismo, las colectividades estatales y municipales podrán reconocerse mejor en las acciones del gobierno, participar en sus programas públicos y en la evaluación de sus resultados. Sobre todo, el nuevo federalismo hará más directamente visible a los ciudadanos el sentido final del gobierno democrático y popular: aquel que con obras y acciones, de cara a los ciudadanos, atestigua en los hechos su voluntad de contribuir al bienestar común".⁵⁶

Las acciones principales que contempla el Plan son: Redistribución de competencias, descentralización y federalización de funciones, sistema nacional de coordinación fiscal, participación municipal en el desarrollo, entre otras.

Reitero, ojalá que de los planes y deseos se pase a los hechos concretos y reales.

⁵⁶ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal. Talleres Gráficos, México, 1995, p. 59 a 63.*

CAPITULO IV. EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO.

4.1. ANTECEDENTES DEL DISTRITO FEDERAL.

Siguiendo a Acosta Romero, históricamente podemos dividir en dos períodos la historia de la ciudad de México, el primero desde su presunta fundación y hasta el 20 de noviembre de 1824 y el segundo, de la fecha mencionada, hasta nuestros días.⁵⁷ Y de acuerdo con esta premisa en este apartado me encargare del primero período mencionado, para que en el siguiente inciso me ocupe del segundo período antes referidos.

La ciudad de México está asentada en un valle rodeado de montañas, y según algunos historiadores, entre los años 1700 y 1100 a.c., se fundaron los primeros poblados: Tlatilco, Zacateuco y el Arbolillo, y posteriormente Copilco, Atotoc, Xalostoc, Coatepec, Tlapacoya, Ticomán, Atlica, Chiconautla y Cuanalán.

La fundación de Tenochtitlán sigue la leyenda azteca de la peregrinación desde el sitio llamado Huchuetlapalan, hasta el Valle de México, para fundar, de acuerdo con esa tradición, la ciudad donde se encontraran, una águila posada en un nopal, devorando una serpiente en un islote. Este hecho lo ubican los historiadores en el año 1325, pero no coinciden en la fecha exacta (día y mes), ni en el sitio en donde se realizó el hallazgo. Los aztecas dominaron a las tribus asentadas en el lago y fueron poco a poco estableciendo su hegemonía y su gobierno, que duró hasta la consumación de la conquista por los españoles en 1523.

⁵⁷ Miguel Acosta Romero. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1988. p. 241.

Daniel Moreno nos dice que la ciudad de México: "Durante más de quinientos años había existido una sede de los poderes, primero del principal sector indígena; después de la organización colonial. La antigua capital mexicana, la más importante metrópoli de América al iniciarse la conquista europea, fue la hermosa ciudad de Tenochtitlán. La ciudad destruida por las tropas españolas, después de la heroica defensa realizada por Cuauhtémoc y sus hueste techochcas y tecpanecas, se edificó precisamente sobre los escombros de la gran capital india, que despertó la admiración de los conquistadores, que no encontraban ciudad digna de comparársele, no solamente en España, sino en Europa... en efecto, en los momentos de realizarse la conquista, con las turbulencias de Europa, fue grandísimo el asombro al hallar un centro urbano tan bien organizado con sus calzadas y mercados (los tianguis indios), su policía y sus grandes tradiciones políticas, guerreras y religiosas".⁵⁸

Derrotados los aztecas y abatidos los principales grupos indígenas, la ciudad de México fue el punto de partida de las demás conquistas y exploraciones, y también la base política, religiosa y administrativa de lo que fue el virreinato de la Nueva España, tan importante, que fue considerada el florón del imperio español; auxiliaba incluso a algunas capitanías generales y a otros virreinos.

⁵⁸ Daniel Moreno, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1993, pp. 339-340.

4.2. NACIMIENTO JURIDICO CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL.

El artículo 50 de la Constitución Federal de 1824, establecía las facultades exclusivas del Congreso General, y, concretamente en su fracción XXVIII, la potestad de elegir un lugar que sirviera de residencia a los supremos poderes de la Federación para ejercer en su DISTRITO las atribuciones inherentes al Estado.

Al expedirse la Constitución de 1824, la elección del lugar que habría de servir de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, fue un problema apremiante y que requería inmediata resolución, en virtud de que la ciudad de México se encontraba dentro del territorio y la jurisdicción del Estado de México. Por esta razón surgieron diferencias no sólo en razón de competencia y ejercicio de autoridad, sino hasta de procedencia de los funcionarios.

Para resolver esta situación, el Congreso expidió un Decreto el día 18 de noviembre de 1824, el cual por su valor histórico y trascendencia para nuestra ciudad, me permito transcribir:

"El Soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos ha tenido a bien decretar":

1. El lugar que servirá de residencia a los supremos poderes de la Federación, conforme a la facultad XXVIII del artículo 50 de la Constitución, será la ciudad de México.

- "2. Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.
- "3. El Gobierno General y el Gobernador del Estado de México, nombrarán cada uno un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del distrito conforme al artículo antecedentes.
- "4. El gobierno político y económico del expresado distrito queda exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno general desde la publicación de esta ley.
- "5. En lugar del Jefe Político que por la Ley del 23 de junio de 1813, estaba encargado del inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el gobierno general un gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal.
- "6. En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal y para su gobierno municipal se observarán las leyes vigentes en todo lo que no pugnen con el presente".⁵⁹

Y precisamente este decreto, conjuntamente con la fracción XXVIII del artículo 50 de la Constitución Federal de 1824 antes citado, son el origen y nacimiento jurídico constitucional de lo que desde hace más del siglo y medio conocemos como Distrito Federal.

⁵⁹ *Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, 1981. p. 581.*

Sin embargo, el Estado de México no se resignaba a aceptar la creación del Distrito Federal a costa de su propio territorio. La reacción de la Legislatura y del gobernador Melchor Muzquiz fue enérgica. El 12 de enero de 1825 hizo al Congreso General la solicitud de que le restituyese su capital.

Jorge Carpizo expone esta situación: El legislativo y el ejecutivo del Estado de México protestaron por la pérdida de su capital y principal ciudad. La legislatura de Veracruz apoyó a la de México. Sin embargo, los esfuerzos fueron inútiles y el 16 de enero de 1827, el poder legislativo del Estado de México declaró a Texcoco capital de la entidad federativa, con lo que se solucionó definitivamente el problema, quedando la ciudad de México como Distrito Federal, capital del Estado Federal Mexicano".⁶⁰

Javier Gaxiola nos explica que a partir de ese momento, "la existencia y condición jurídica del Distrito Federal, siguieron la suerte de nuestras constituciones y éstas las de nuestros movimientos armados".⁶¹

Así es como al interrumpirse la vigencia de la Constitución de 1824 por las llamadas leyes constitucionales del 15 de diciembre de 1835, que sustituyeron al federalismo por el centralismo, y en consecuencia, el Distrito Federal quedó incorporado al departamento de México, bajo el inmediato control de los poderes centrales.

Después de múltiples pugnas entre liberales y centralistas, con el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 surge nuevamente el Distrito Federal, tal

⁶⁰ Jorge Carpizo Macgregor. *Estudios Constitucionales*. UNAM. México, 1980, p. 140.

⁶¹ Javier Gaxiola Jr. *El Distrito Federal*, s'editorial. México, 1961, p. 12.

como fue creado por la Constitución de 1824 y por el Decreto del 18 de noviembre de ese mismo año.

Durante los diez años siguientes la ciudad de México se vio envuelta en innumerables vaivenes, ya que al darse un nuevo régimen centralista, el Distrito Federal pasaba desde luego a formar parte del departamento de México, pero al restablecer el sistema federal, nuevamente se convertía en capital del país.

Así llegamos a la Constitución de 1857 que estableció de manera definitiva el régimen federal y al Distrito Federal como parte integrante de la Federación en su calidad de ciudad sede de los supremos poderes de la Unión.

Posteriormente se expidieron diversos bandos, decretos o leyes, destacando la promulgada por Porfirio Díaz el 26 de marzo de 1903, la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal. Este ordenamiento dividía a la ciudad capital del país, en trece municipalidades: las de México, Guadalupe, Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Angel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa. En cada municipalidad había un ayuntamiento que tenía voz consultiva y derechos de vigilancia, iniciativa y voto.⁶²

La Constitución de 1917 dejó de incluir entre los Estados el del Valle de México, estableciendo que el Distrito Federal tomaría aquel nombre y carácter cuando los Poderes Federales se trasladaran a otro lugar, conservando la división territorial en municipalidades con ayuntamiento de elección popular directa y gobierno a

⁶² Javier Aguirre Vizzuett. *Distrito Federal. Organización Jurídica y Política*, Ed. Porriá, México, 1989, p. 50.

cargo de un gobernador dependiente del Presidente de la República, quien libremente lo nombraría y removería.

El 13 de abril de 1917, se expidió la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales. Siguiendo los mandamientos de la Constitución, esta ley sostenía que el municipio libre era la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Distrito Federal.

El 31 de diciembre de 1928, el Congreso de la Unión expidió la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en base a la reforma constitucional de la fracción VI del artículo 73, a través de la cual se otorgaba al propio Congreso la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

Es así como nace la figura del Departamento del Distrito Federal, que será dirigido por un jefe del Departamento designado y removido libremente por el presidente de la república. De igual manera a partir de la citada ley el Distrito Federal ha quedado dividido en su territorio en delegaciones. Se dio vida también al Consejo Consultivo, compuesto de personalidades representativas de los diversos sectores de la población; sus facultades esencialmente se refieren al asesoramiento, consulta, revisión e inspección.

El 29 de diciembre de 1970 se expidió una nueva ley orgánica, la cual tuvo una vigencia de ocho años, porque el 29 de diciembre de 1978 fue abrogada por otra nueva ley orgánica.

El Estatuto de Gobierno y Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigentes se publicaron en el Diario Oficial de la Federación de fechas 26

de julio y 30 de diciembre de 1994, respectivamente. Su expedición obedeció a las reformas constitucionales relacionadas con el Distrito Federal del 25 de octubre de 1993.

Actualmente los preceptos constitucionales que fundamentan la existencia del Distrito Federal son: 42, 43, 44, 73 fracciones V y VI y 122.

El artículo 42 considera al Distrito Federal como parte del territorio nacional y el 43 enuncia a las partes integrantes de la Federación, a saber: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y DISTRITO FEDERAL.

El artículo 44 por su importancia en el objetivo de este trabajo lo transcribo textualmente: "La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrán del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General".⁶³

El antecedente de este artículo se remonta al Congreso Constituyente de la Carta Magna de 1857, donde el propio Congreso determinó la designación de una comisión especial integrada por un representante de cada Estado y Territorio a fin

⁶³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, México, 1996, p. 43. Artículo reformado. Diario Oficial de la Federación del 25 de octubre de 1993.*

de que presentara un dictamen en relación a la división territorial de la república, y en particular sobre la traslación de los supremos poderes a Querétaro y la erección del Estado del Valle de México.

El 3 de enero de 1857 la comisión de división territorial propuso que el Distrito Federal se formara en la ciudad de Aguascalientes, centro geográfico de la república y que a partir del primero de julio de ese mismo año, llevaría el nombre de ciudad Hidalgo.

Este dictamen ocasionó acalorados debates en el seno del constituyente. Acosta Romero nos transcribe parte del voto particular del Servando Teresa de Mier: "La verdad sobre este punto es que México está en el centro de la población de Anáhuac; y ese centro político, y no el geográfico, es el que se debe buscar para la residencia del gobierno, que nada tiene que hacer en los desiertos. El entendimiento que rige al hombre, no lo puso Dios en el vientre ni en la cintura, sino en la cabeza, ¿Y por qué no he de hacer yo mérito también de la situación de México, que no tiene Querétaro? Y no hay ciudad más conquistable que ésta, ni más defendible que aquélla. Por eso lo hizo renacer de sus cenizas Hernán Cortes, y por eso se sostuvieron en ella los virreyes".⁶⁴

El resultado final de los referidos debates fue en el sentido de que la sede de los poderes de la unión y por ende, capital de la república, sería la ciudad de México, como anteriormente vimos con el decreto de fecha 18 de noviembre de 1957.

El artículo 73 estipula las facultades expresas del Congreso de la Unión. En la fracción V establece la potestad que tiene para cambiar la residencia de los

⁶⁴ Miguel Acosta Romero. *Ob. Cit.* p. 242.

Supremos Poderes de la Federación; y la fracción VI señala la facultad del propio congreso para expedir el estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar lo relativo al mismo Distrito, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes.

El artículo 122 será objeto de estudio en el apartado 4.4. de este capítulo.

4.3. LA NECESIDAD DE UN DISTRITO FEDERAL DENTRO DE UN ESTADO FEDERAL.

El Distrito Federal es vida y esencia del sistema federal, en virtud de que se constituye en el seno de los supremos poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

Acosta Romero nos indica: "Los distritos federales, como estructura política y administrativa, son establecidos en los Estados que tienen régimen federal".⁶⁵

El mismo autor nos informa que el primero que aparece en la historia, fue el Distrito de Colombia, en los Estados Unidos de América en 1787. Otra República con un Distrito Federal es Brasil (Brasilia), y es administrado por un prefecto nombrado por el Presidente de la República y una Cámara Legislativa elegida por el pueblo; al prefecto también se le designa como referente o gobernador del Distrito Federal brasileño. Un último ejemplo es el caso de Argentina que tiene su capital en la ciudad de Buenos Aires y es administrada por un gobernador. Y

⁶⁵ *Miguel Acosta Romero, Ob. Cit. p. 240.*

en todos los distritos federales antes citados, se encuentra el asiento de los Supremos Poderes de la Federación.⁶⁶

Y en el caso de nuestro Distrito Federal, Javier Gaxiola, nos expone de manera magistral la trascendencia histórica que lo confirma como parte esencial del Federalismo mexicano, veamos:

"Era una extravagancia pretender que una ciudad construida con las contribuciones y riquezas de todas las provincias en los trescientos años anteriores a la independencia; en la que se habían acumulado capitales considerables y formado los edificios públicos que servían a los tribunales y autoridades de la Nueva España, viniese a ser la capital de un Estado al separarse y hacerse independiente, perdiendo de este modo las provincias el derecho que tenían a los edificios públicos, monumentos, templos, establecimientos de todo género y al terreno mismo en que estaban elevados y construidos. Además, la riqueza comercial y la posición de innumerables fincas rústicas y urbanas que se habían establecido en la capital sólo por ese título, no debían pasar a ser de la propiedad exclusiva de su Estado, que por esta circunstancia, además de la de ser el más poblado, resultaba una poderosa república mayor que seis o siete estados pequeños... Si en los Estados Unidos del Norte los poderes generales establecían su capital en un círculo cedido por el Estado de Maryland, en vez de apoderarse de Baltimore, New York o Filadelfia.

"Semejante argumento sólo podía oponerse por personas que no conocían enteramente la historia de aquel país. Era necesario olvidar o no saber que estas capitales fueron siempre de los Estados y que, habiendo existido éstos antes del

⁶⁶ Miguel Acosta Romero. *Ob. Cit.* p. 241.

gobierno general, su derecho era incontestable; en vez de que en México el gobierno general existiese con anterioridad y los Estados en particular no tuviesen derecho a reclamar lo que fue obra y fruto de las contribuciones de todos. Por eso en una ley de Hacienda que dio el mismo Congreso General, reservó a la federación todos los edificios públicos y bienes de temporalidades que tuvo por conveniente. Quizá no hubiera sido el mismo el derecho de ocupar la capital de otro estado a cuya formación no contribuyeron los demás".⁶⁷

Asimismo, Daniel Moreno cita estas palabras de Serra Rojas: "A la ciudad de México se ligan los recuerdos relacionados con los acontecimientos históricos nacionales culminantes, desde la época más antigua hasta la moderna, principalmente en los últimos tiempos, por constituir la resistencia habitual de los poderes federales".⁶⁸

Y el propio Daniel Moreno agrega: "... es necesario que los poderes federales cuenten con los medios materiales para hacer posible la armonía de los Estados; y dichos medios no pueden inventarse; se dan en un lugar determinado en que se han ido concentrado las vías de comunicación, la riqueza, los medios culturales, etc., y, también la atención y consideración política de una nación. Donde no hubo un centro tradicional del poder y la cultura, fue posible elegir una área cualquiera para crear el Distrito Federal, y tal fue el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, que inspiró a nuestros constituyentes de la primera República Federal; en México —como bien lo hicieron notar algunos de ellos— las cosas ocurrieron de otra manera, pues había un centro tradicional que no podía dejarse

⁶⁷ *Javier Gaxiola. Ob. Cit. p. 37.*

⁶⁸ *Daniel Moreno. Ob. Cit. p. 340.*

de lado para instalar los poderes de cualquier régimen político. Era y es la ciudad de México".⁶⁹

Lo anterior confirma que, históricamente se ha justificado la necesidad de un Distrito Federal dentro de un Estado que sustenta, precisamente, el régimen Federal como forma de Estado.

Pero también contamos con autorizadas opiniones más actuales y recientes, por ejemplo Aguirre Vizuet nos indica: "Debido a que existen, en los sistemas federales, dos ámbitos de competencia, el federal y el local, las funciones del gobierno son ejercidas por órganos creados para ese efecto. En el caso de los poderes locales, no existe problemas, pues se sitúan en el territorio mismo de la entidad. Sin embargo, los órganos federales que realizan las funciones gubernamentales no pueden tener su ubicación en el territorio de alguna entidad federativa, pues de lo contrario existirían dos núcleos de gobierno en un mismo lugar.

"Por esta razón debe existir, en un sistema federal, una circunstancia territorial que sirva de asiento a los poderes federales, que es como se denomina más comúnmente a los órganos que realizan las funciones legislativa, ejecutiva y judicial. Esa circunscripción se denomina Distrito Federal y carece de toda influencia o jerarquía por parte de las entidades federativas, precisamente para que no coexistan el nivel federal y el local en una sola circunscripción y que los poderes federales se vean sometidos a ninguna jurisdicción local".⁷⁰

⁶⁹ Daniel Moreno. *Ob. Cit.* p. 341.

⁷⁰ Javier Aguirre Vizuet. *Ob. Cit.* pp. 86-87.

Y aún más reciente, en la exposición de motivos de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993, se indica: "Para garantizar la soberanía de los Estados y la seguridad de los poderes de la Unión, es indispensable la existencia del Distrito Federal. Si los poderes de la Unión no actuaran con libertad en el territorio donde se encuentran, si un poder local disminuyera las atribuciones y facultades que el pueblo, ejerciendo su soberanía les dio, estaríamos desconociendo nuestra esencia federalista y el principio básico de cohesión e integración nacional que está en el origen de la República.⁷¹

Considero que por lo antes expuesto, no nos debe quedar duda: Sin Distrito Federal no hay Federalismo.

4.4. CARACTERISTICAS DEL DISTRITO FEDERAL DENTRO DEL UN ESTADO FEDERAL.

Como hemos visto, la existencia del Distrito Federal dentro de un Estado Federal es vital en razón de que, reiteramos nuevamente, es la sede de los poderes supremos de la Unión. Ahora bien, en este apartado desarrollaremos las características de la ciudad de México (Distrito Federal) dentro del Estado Federal Mexicano.

El Distrito Federal o ciudad de México "es el lugar donde se asientan los tres poderes federales, es la porción territorial más importante del país; es la más poblada, en él habitan aproximadamente una sexta parte de la población total, es

⁷¹ *Cámara de Diputados. Diario de Debates. LVI Legislatura. México. 1994, p. 2502.*

la más industrializada, es el centro financiero del país; corazón político de todo el Anáhuac, el primordial núcleo cultural donde se encuentra la Universidad Nacional, la más grande del país y de la que dependen los principales institutos de investigación; en él se encuentran los grandes museos, teatros, sinfónicas, cuerpos de ballet, etc."⁷²

La organización jurídica y política del Distrito Federal se sustenta primeramente en los artículos 73, fracción V y VI; así como el nuevo 122 de nuestra Ley Fundamental. De estos surgen los cuerpos normativos vigentes que lo regulan: Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal; Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal y Manual de Organización Institucional del Distrito Federal, principalmente aparte claro de diversas disposiciones administrativas contenidas en acuerdos o circulares, por ejemplo.

El gobierno del Distrito Federal esta a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales se ejercerá por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal.

El poder Ejecutivo reside en el Presidente de la República, quien delegara sus funciones en un funcionario al que se le denominara jefe del Distrito Federal, a quien nombrara de entre cualquiera de los Representantes de la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan

⁷² *Jorge Carpijo Macgregor. Ob. Cit. p. 141.*

al partido político que por si mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes.

El jefe del gobierno del Distrito Federal entre otras facultades, ejecutará las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo, expedirá los reglamentos gubernativos que corresponde al Distrito Federal. También ejecutará las leyes o decretos que expida el Congreso de la Unión respecto al Distrito Federal, cuando así lo determinen éstas. Propondrá al Ejecutivo Federal los nombramientos del Procurador General de Justicia y del Secretario de Seguridad Pública.

Para un mejor señalamiento de las funciones, atribuciones o facultades del Distrito Federal, la ley orgánica respectiva las ha dividido en los siguientes rubros:

- a) En materia de Gobierno.- Administrar los bienestar de dominio público y privado del Distrito Federal; formar los aislamientos de la Guardia Nacional (servicio militar); realizar las auditorias que corresponda a las dependencias del Distrito Federal; llevar registro y control de los bienes muebles e inmuebles y vigilar su adecuado uso y conservación.
- b) En materia Jurídica y Administrativa.- La certificación de documentos y expedición de copias; vigilar la celebración y ejecución de contratos o convenios en los que el Distrito Federal sea parte; ejercer las acciones y excepciones de los derechos de la hacienda pública; vigilar lo relativo en materia de jurados, registro civil, defensoria de oficio y asesoría jurídica gratuita; fomentar la construcción del patrimonio familiar.

- c) En materia de Hacienda.- Formular el proyecto de presupuesto anual de egresos y lo relativo a la inversión pública del Distrito Federal, optimizar la administración de las contribuciones locales.
- d) En materia de Obras y Servicios.- Fijar la política de planeación urbana; vigilar lo relativo a las obras que se realicen por cuenta del gobierno de la ciudad, supervisar los servicios que preste, concesiones o autorice el Distrito Federal; elaborar los estudios y proyectos de sistemas de agua potable y alcantarillado y, en su caso, realizarlos; dictar las políticas generales sobre la construcción y conservación de las obras públicas, así como las relativas a los programas de remodelación urbana.
- e) En materia Social y Económica.- Promover y fomentar las actividades cívicas, sociales, culturales y recreativas en las zonas urbanas, suburbanas y rurales, así como las deportivas; crear y ejecutar programas de salud y vivienda; crear y ejecutar programas de seguridad pública; elaborar planes que fomenten el empleo y reduzcan el subempleo; fomentar la integración de grupos de servicio social voluntario, fijar las políticas generales de la actividad turística del Distrito Federal.⁷³

El Poder Legislativo real en el Congreso de la Unión, en virtud de que el Distrito Federal no es una entidad autónoma, por lo que está sometido a la jurisdicción

⁷³ *NOTA: De conformidad con la reforma al artículo 122 constitucional de fecha 25 de octubre de 1993, el primer nombramiento para el cargo de jefe del Distrito Federal por parte del presidente de la república, para que éste sea ya el titular directo de la administración pública en el D.F. (desapareciendo esta facultad de presidente en el artículo 89), se deberá hacer en el mes de diciembre de 1997. Sin embargo, en este caso de ser aprobada la llamada reforma política (para elegir gobernador del mismo D.F.) esta disposición ni siquiera sería aplicable. Pero no debemos sorprendernos, esto es sólo un caso más de nuestro único y especial sistema político.*

directa de la Federación. Sin embargo, podemos decir que la Asamblea de Representantes forma también parte (aunque sea mínima) del Poder Legislativo de nuestra ciudad. Algunos ejemplos de legislación de la Asamblea son: agua y drenaje; vialidad y tránsito; recolección, disposición y tratamiento de basura; recreación, espectáculos públicos y deporte; comercio en la vía pública, etc.

Aquí vale el comentario de que como resultado de la presión de los diferentes grupos (factores reales de poder) sociales, académicos y políticos en relación de que los habitantes de la ciudad capital del país desde 1928 estaban privados del derecho fundamental de elegir a sus gobernantes y representantes, el 10 de agosto, mediante decreto que reforma la Carta Magna, se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como un órgano de PARTICIPACION CIUDADANA.

Es de notarse que los integrantes de la Asamblea no fueron denominados "diputados", sino "representantes", pues la naturaleza de la misma emana de una vinculación directa con la ciudadanía ciudadana, que conoce de los problemas más íntimos y palpable que le son inherentes.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, tiene funciones de gestoría, representación de los habitantes de la ciudad de México ante las autoridades, expedición de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno del Distrito Federal.

Podemos decir en relación a los pocos años de vida de la Asamblea de Representantes, que ha presentado avances significativos en el proceso de democratización de nuestra ciudad, como fue el caso de la creación de la Ley de

Participación Ciudadana del Distrito Federal (Diario Oficial de la Federación del 12 de junio de 1995).

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal estableció las reglas que en las pasadas elecciones (12 de noviembre de 1995) de los Consejeros Ciudadanos, en un afán de concretar la democracia participativa en el Distrito Federal, buscando construir una instancia válida de participación popular en las decisiones de gobierno de esta ciudad, principalmente en relación con las 16 delegaciones en que se divide el propio Distrito y que son: Alvaro Obregon, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtemoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tlahuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

Las funciones de los Consejos Ciudadanos en realidad son restringidas a una gestión, y en general participación en la supervisión y evaluación de los programas operativos anuales delegacionales, en las siguientes materias: seguridad pública; servicio de limpia; agua potable; protección civil; parques y jardines; alumbrado público; pavimentación y bancheo; recreación, deporte y esparcimiento; mercados; atención social, servicios comunitarios y prestaciones sociales, etc.

En relación a las elecciones de noviembre de 1995, las cifras resultaron fatales, ya que tan solo voto un nueve por ciento del padrón electoral. Y la actuación de los Consejeros electos han sido igualmente opaca y gris. Es más, prácticamente nadie los conoce.

Pero sin embargo debemos establecer que son los primeros esfuerzos reales por reconocer y hacer efectivo uno de los derechos más importante de todas las urbes del mundo: Elegir directamente a sus gobernantes (aunque la inquietud esté latente: ¿Es verdad sí hemos elegido a nuestros gobernantes? Por ejemplo en las elecciones de 1988; aunque bueno, este tema no corresponde a este espacio).

Más trascendente me parece que se motive y estimule la Participación Ciudadana, por ejemplo a través de la figura de la audiencia pública, junta de vecinos, comité de colonia, etc.

El Poder Judicial recae en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, compuesto por diversas salas en materia civil, penal y familiar, e integradas por tres magistrados cada una de ellas así como de jueces de primera instancia. Los nombramientos del presidente del Tribunal y de los magistrados se harán por el jefe del gobierno del Distrito Federal con la aprobación de la Asamblea de Representantes. En las reformas a la Constitución del 31 de diciembre de 1994, se creo la figura del Consejo de la Judicatura.

4.5. LA ANTICONSTITUCIONALIDAD AL CREAR UNA ENTIDAD FEDERATIVA EN EL TERRITORIO DEL DISTRITO FEDERAL.

Pretenderé en este apartado ser muy cuidadoso en mis argumentos que la sola posibilidad de pretender crear una nueva entidad federativa o Estado en territorio del Distrito Federal, no solo va contra el ESPIRITU de la Constitución Política

vigente, sino que va contra las propias constituciones de 1824 y 1857, es decir, es ir contra la historia misma que ha dado vida a nuestro PACTO FEDERAL.

Para que quede claro : por su rica historia (ya expuesta a lo largo de este trabajo), la ciudad de México era y es la capital natural de la nación.

Recientemente esta extravagante idea tomó auge en la hermana república de Argentina, donde se pretendió realizar las traslaciones de los poderes federales a la ciudad de Viedma, constituyéndola desde luego, en la nueva ciudad capital del país, pasando Buenos Aires a formar una provincia más de la federación. Incluso se dieron los primeros pasos dictando los decretos conducentes, pero finalmente todo se detuvo.⁷⁴

Aquí en nuestro país, en la Exposición de Motivos de las Reformas a diversos artículos constitucionales del 25 de octubre de 1993, se expone: "...esta iniciativa propone modificar diversos artículos constitucionales y cambiar la denominación actual del Título Quinto. Es en este título donde se encuentra el cambio fundamental de esta iniciativa, al proponer la nueva organización del gobierno del Distrito Federal. Se propone que se denomine: "De los estados y del Distrito Federal". Para dar claridad al hecho de que el gobierno del Distrito Federal es de distinta naturaleza que el de los estados de la República, teniendo características propias".⁷⁵

⁷⁴ *NOTA: Durante el mes de mayo de 1995, después de mucho insistir, la respuesta de la embajada Argentina en nuestro país acerca de la traslación de los poderes federales de Buenos Aires a Viedma, fue contundente: "El proyecto ha sido ARCHIVADO".*

⁷⁵ *Cámara de Diputados, Ob. Cit. p. 2506.*

Sigue diciendo la iniciativa: "Sin duda el aspecto que de manera más evidente ha transformado la faz de la ciudad, es el fenómeno de la conurbación en el valle de México. Por ello, no es posible separar, sobre todo en materia de algunos servicios y de asentamientos humanos, lo que de hecho es una unidad y continuidad...".⁷⁶

De esta exposición de motivos se desprenden dos situaciones de manera categórica, a saber:

- a) En contra de la opinión de diversos autores, el Distrito Federal no puede ni debe bajo ningún concepto ser considerado como una entidad federativa, ni siquiera por analogía no mayoría de razón. Tampoco es un estado de excepción.
- b) Aparte de la historia, hoy y aquí existe una realidad: a las vísperas de un nuevo siglo resulta más que imposible pensar siquiera en trasladar los poderes de la unión a otra parte, para así formar un nuevo estado en lo que hoy es territorio del Distrito Federal.

Y precisamente, reconociendo esta realidad, actualmente se estudia en nuestro país una nueva reforma política, en esta ocasión con la inquebrantable ventaja de que están participando en ella prácticamente todos los partidos políticos (entran y salen algunos de ellos de las llamadas mesas de negociaciones).

Por su importancia a continuación transcribo las conclusiones en la mesa de reforma del Distrito Federal por los partidos políticos el 16 de abril de 1996.

⁷⁶ *Cámara de Diputados. Ob. Cit. p. 2506.*

- "1. El Distrito Federal es la sede de los poderes de la Unión, mismos que tendrán en este ámbito las atribuciones que la Constitución les confiere y su gobierno local estará a cargo de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial de carácter local que se determinen.
- "2. El titular del órgano ejecutivo del Distrito Federal a quien se denominara gobernador⁷⁷, será electo por votación universal, libre, directa y secreta.
- "3. Los requisitos de elegibilidad serán similares a los exigidos para otros cargos ejecutivos de elección popular. Se establecerá expresamente el principio de no reelección en términos absolutos.
- "4. El período de gobierno tendrá una duración de seis años. La primera elección se efectuará en 1997 y solamente en este caso el ejercicio será de tres años.
- "5. Las causas de remoción serán las establecidas en el título cuarto de la Constitución General de la República. Se incluirá una fórmula similar a la desaparición de poderes de los gobiernos de los Estados, otorgando competencia al Senado para tal efecto.
- "6. El órgano legislativo local tendrá la facultad de promover e impulsar juicio político o declaración de procedencia ante el Congreso de la Unión contra el gobernador y los demás servicios públicos del Distrito Federal que se enumeran en los preceptos del Título Cuarto de la Constitución.

⁷⁷ *Con fecha 22 de agosto de 1996 ya concluido el presente trabajo se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Reforma Política, confirmando el sentido de las opiniones y comentarios del suscrito sobre el particular.*

- "7. El Congreso de la Unión estará facultado para expedir las leyes o decretos que se requieran para asegurar el ejercicio expedito de las atribuciones conferidas por la constitución a los poderes federales.
- "8. La asamblea legislativa, integrada por diputados locales, será el órgano que tendrá la facultad de legislar en materia local en todo lo relativo a la entidad, con excepción de las materias que la Constitución haya señalado que corresponden al Congreso de la Unión.
- "9. La asamblea legislativa del Distrito Federal expedirá, entre otros ordenamientos de carácter local, el Estatuto Político y de gobierno y la Ley Electoral del Distrito Federal. Además, ratificará los nombramientos que haga el gobernador del procurador de justicia del Distrito Federal y de los magistrados de lo contenciosos administrativo. Designará, a propuesta en terna que formule el gobernador, a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.
- "10. Se instituyen el referéndum respecto de leyes que sean competencia de la Asamblea o reglamento gubernativos, el plebiscito en cuanto a decisiones de efectos generales que correspondan a la esfera de atribuciones del gobernador, y la iniciativa popular para promover esas vías de consulta ciudadana. Las materias, requisitos y procedimientos de estas vías serán determinados en la legislación correspondiente.
- "11. Se revisará el sistema de coordinación establecido en las zonas conurbanas con el fin de que la planeación y regulación de acciones conjuntas entre las entidades federativas y municipios limítrofes dejen de ser potestativos y

adopten un régimen obligatorio bajo supuestos normativos constitucionalmente previstos.

"Los supuestos normativos tienen que fundamentarse en hechos o circunstancias que requieran indispensablemente una atención conjunta y coordinada. En tales casos será obligatorio para la federación, las entidades federativas y los municipios, celebrar convenios para la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios que respondan a las necesidades de las respectivas zonas conurbadas. En caso de desacuerdo, se resolverá mediante controversia constitucional".⁷⁷

Las conclusiones de referencia fueron entregadas por la Secretaría de Gobernación al Congreso de la Unión, a fin de que sea el legislativo el que previo estudio, pueda presentar nueva iniciativa de reformas a la constitución (otra más).

Hasta ahora (mayo 1996) se trata solo de un proyecto que desde luego es perfectible. Se deberá poner especial atención en la figura del "Gobernador" porque podría ser sin temor a equivocarnos, el único gobernador en el mundo sin Estado. También se sigue debatiendo respecto a la elección de los delegados.

Finalmente expongo este comentario: En todos los habitantes del Distrito Federal existe un espíritu de permanencia y pertenencia de su ciudad tal y como es. Ni siquiera un precepto constitucional podría legítimamente constituir un nuevo Estado en el territorio de la ciudad de México. Por ésto es que hablo de que estaríamos frente a un acto anticonstitucional si se cumpliera ese supuesto.

⁷⁷ Periódico *El Día*. Miércoles 17 de abril de 1996. México, p. 31.

4.6. PROPUESTA.

- a) Se debe redefinir el Federalismo Mexicano.- La doctrina mexicana, en su afán inquebrantable de perfeccionar la ciencia del derecho, de una nueva y moderna teoría del federalismo que permita un verdadero equilibrio entre lo que es la sede de los poderes de la Unión y la vida propia del Distrito Federal. Respecto a las entidades federativas, dejar bien claro que no se puede "federalizar centralizado".
- b) Cada vez resulta más imperiosa la necesidad de limitar el presidencialismo que existe en nuestro país. Debemos consolidar que vivimos dentro del marco de un Estado de Derecho, es decir, puntualmente en palabras de Rojina Villegas, "Estado sometido a un régimen jurídico constitucional"⁷⁸ y no en un Estado de Decreto Presidencial.

Sobre las causas del predominio del presidente mexicano, Jorge Carpizo señala: "Es el jefe del partido predominante; el debilitamiento del poder legislativo; la integración, en buen aparte, de la Suprema Corte de Justicia; su marcada influencia en la economía; la concentración de recursos económicos en la Federación, específicamente en el ejecutivo; el gobierno directo de la región más importante, y con mucho del país, como lo es el DISTRITO FEDERAL".⁷⁹ Algunos ejemplos: El programa Hoy no circula, Nacionalización de la Banca en 1982, Declaración de Quiebra de la empresa Ruta 100, el aumento del Impuesto al Valor Agregado del 10 al 15%, etc.

⁷⁸ *Rafael Rojina Villegas. Ob. Cit. p. 118.*

⁷⁹ *Jorge Carpizo McGregor. El presidencialismo mexicano. Ed. Siglo XXI, México, 1979. p. 220.*

- c) Propongo que desaparezca el fantasma constitucional de la traslación de los poderes de la Unión y de la creación del Estado del Valle de Mexico en el territorio del Distrito Federal propongo en principio que se deroguen la fracción V del artículo 73 de la Carga Magna y que hace referencia a la facultad del Congreso de la Unión para cambiar la residencia de los poderes federales. También debe derogarse el artículo 44, in fine, de la misma Ley Fundamental, y que contempla la posibilidad de la creación del Estado del Valle de México en territorio del Distrito Federal, como efecto inmediato de la traslación de poderes federales a otro lugar.
- d) Pero profundizando en nuestro tema, considero que es tiempo de convocar nuevo Constituyente que nos provea de una nueva Pacta Sum Servanda moderna y actual. Claro, ya con un federalismo bien definido.

La Carta Magna de 1917, máximo ordenamiento jurídico de nuestro derecho positivo, sufrió un total de 278 modificaciones entre el 8 de julio de 1921 y el 31 de agosto de 1982, independientemente de su magnitud, importancia o contenido.⁸⁰

Tal número de reformas provoca crítica a la rigidez que establece la propia constitución en su artículo 135 para poder ser reformada o adicionada. Situación que en la práctica se convierte en flexibilidad para con el titular del Ejecutivo Federal.

⁸⁰ *Jorge Madrazo Cuellar. La Reformas Constitucionales del sexenio 1976-1982. Anuario Juridico. UNAM. México. 1984. p. 113.*

Considero que hemos caído en el extremo, en ocasiones por la caprichosa obsesión de quienes facultados para excitar el proceso reformativo, pretende solo su registro en los anales de la historia al reformar a la Ley Fundamental. Claro que también el otro extremo de creer en la perpetuidad del texto constitucional eludiendo el cambio, es negativo.

Por lo antes expuesto, por elemental respeto a nuestra ultrareformada norma suprema, y porque los tiempos a la víspera de un nuevo siglo así lo exige, nuestro país requiere de una nueva y fresca LEX FUNDAMENTALIS, donde repito, desaparezca el fantasma de la posible creación de un nuevo Estado en territorio del Distrito Federal.

CONCLUSIONES

- I. Primero existieron formas de organización humana primitivas que fueron tomando forma a través de la Polis y de la Civitas. El concepto de Estado es relativamente nuevo. El vocablo se le debe a Maquiavelo.
- II. El Estado es una necesidad natural para la persona humana. Estado y Sociedad son un binomio indisoluble. Dentro de Estado se desarrollan las actividades todas del ser humano.
- III. Estados Unidos de Norteamérica es el primer Estado Federal en el mundo, históricamente y por su notable desarrollo. Su modelo no debe ser copiado en México. El conocimiento y estudio del federalismo norteamericano nos proporciona enseñanza y experiencia, pero es responsabilidad de los mexicanos construir nuestras propias instituciones.
- IV. El federalismo en México es un fenómeno histórico. Surge de las diputaciones provinciales que a partir de 1812 fueron dotadas de autonomía, y a partir de ese hecho, pugnaron por el pacto federal, por lo que el Constituyente de 1824 hace suyo ese reclamo y establece en la Constitución General de ese año el sistema federal.
- V. De 1824 a 1857 hubo luchas enconadas en torno del federalismo, pero la Constitución de 1857 estableció en forma definitiva el sistema federal mexicana. Y la Constitución de 1917, aún vigente, consagró dicho sistema.

- VI. El Estado Federal Mexicano se crea en la Constitución. Los Estados miembros se caracterizan por contar con su propia Ley Fundamental y gozan de autonomía respecto a su régimen interior. Cuentan con sus propias autoridades electas directamente por sus ciudadanos.
- VII. La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo que no es una entidad federativa de "excepción y privilegio", ni mucho menos una Secretaría de Estado. Pero por el contrario, no tiene autonomía porque está sometido a la jurisdicción directa de la Federación. Su gobierno no emanan del pueblo. Es muy discutible la armonía existente entre lo que es la sede de los poderes federales y la vida propia del Distrito Federal.
- VIII. El Distrito Federal es vida y esencia del sistema federal mexicano. Es el centro por tradición del país en los ámbitos financieros y económico, político y cultural. Sus habitantes tienen un profundo sentimiento de pertenencia y permanencia. Antes que pensar en una traslación de poderes o erección de un nuevo Estado en su territorio, debemos buscar fórmulas efectivas para que la ciudadanía participe activamente en el gobierno de la ciudad con pluralidad de ideologías, formas de ser y de pensar.
- IX. Efectivamente la democratización del Distrito Federa no puede esperar más. El primer paso es la asamblea legislativa. La figura del consejero ciudadano a parecer represento un retroceso, que debe ser asimilado y comprender que son los primeros esfuerzos para establecer un auténtico modelo democrático en la capital del país.

- X. Es propuesta de esta tesis que se formule urgentemente una redefinición de federalismo. No se puede federalizar centralizando. Que con la participación de la doctrina mexicana, en su afán inquebrantable por perfeccionar la ciencia del Derecho, se pueda establecer una nueva y moderna teoría del "Federalismo Mexicano", que permita una real y verdadera equilibrio entre los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal.
- XI. Solamente bajo un régimen federal sólido se podrán acrecentar la justicia, la libertad y los derechos del pueblo para el pueblo.
- XII. También es propuesta de esta réplica, no sólo la derogación de la fracción V del artículo 73 y la parte final del numeral 44, ambos de nuestra Ley Fundamental, para desaparecer totalmente al fantasma de la creación de un nuevo Estado en territorio del Distrito Federal. Aún más, considero que es tiempo preciso (previo un federalismo redefinido) de pensar en la necesidad de una nueva Carta Magna en vísperas del año dos mil.

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1988.
- Aguirre Vizzuett, Javier. Distrito Federal. Organización Jurídica y Política, Ed. Porrúa, México, 1989.
- Artículo reformado. Diario Oficial de la Federación del 25 de octubre de 1993.
- Burgoa, Orihuela, Ignacio. Derecho constitucional mexicano. Ed. Porrúa, México, 1989.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, "Evolución de la idea Federalista en México", En "Cincuenta años de la Revolución. La Política, Tomo 111, Nica, México, 1961.
- Cámara de Diputados. Diario de Debates. LVI Legislatura, México, 1994.
- Camargo, Pedro Pablo. Los sistemas federales del continente americano. UNAM, México, 1973.
- Carpizo McGregor, Jorge. El presidencialismo mexicano. Ed. Siglo XXI, México, 1979.

- Carpizo Macgregor, Jorge. Estudios Constitucionales, UNAM, México, 1980.
- Carpizo Macgregor, Jorge. La Constitución mexicana de 1917, UNAM, México, 1980.
- Colección obras filosóficas: Los clásicos, Aristóteles. Extractos de la política. Libro primero. Traducción de Lilia Segura. Ed. Grolier Jackson, México, 1974.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, México, 1996.
- De Cervantes, Javier. La tradición jurídica de occidente, UNAM, México, 1978.
- De la Cueva, Mario. La idea del Estado. México, 1986.
- Enciclopedia Jurídica Omeba. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, 1959, Tomo X, Capítulo IX.
- Fernández del Valle, Agustín Basave. Teoría del Estado. Ed. Jus, México, 1965.
- Ferrando Badía, Juan. El Estado unitario, el federal, y el Estado regional. Ed. Tecnos, España, 1978.

- González Díaz Lombardo, Francisco Xavier. Compendio de historia del derecho y del Estado. Ed. Limusa, México, 1990.
- González Uribe, Héctor. Teoría política. Ed. Porrúa, México, 1972.
- Hauriou, André. Derecho constitucional e instituciones políticas. Trad. José A. González Casanova. Ed. Ariel, España, 1971.
- Heller, Herman. Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica, México, 1968.
- Hobbes, Tomás. El Leviatán. Traducción de M. Sánchez Sarto. Fondo de Cultura Económica, México, 1990.
- Kelsen, Hans. Teoría general del derecho y del Estado. Trad. de Eduardo García Maynez. Imprenta Universitaria, México, 1949.
- Madrazo Cuellar, Jorge. La Reformas Constitucionales del sexenio 1976-1982. Anuario Jurídico. UNAM, México, 1984, p. 113.
- Maquiavelo, Nicolás. El príncipe. Ed. Publicaciones La Prensa, México, 1967.
- Marquet Guerrero, Porfirio. La estructura constitucional del Estado mexicano. Ed. UNAM, México, 1975.

- Marx, Carlos y Engels, Federico. Manifiesto del partido comunista. Ediciones en Lenguas Extranjeras, México, 1991.
- Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1993.
- Nuestra Constitución. No. 2 Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana en su Octagésimo Aniversario. Talleres Gráficos de la Nación, México, 1990.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal. Talleres Gráficos, México, 1995.
- Pérez Royo, Javier. Introducción a la teoría del Estado. Ed. Blumer, Barcelona, 1980.
- Periódico El Día. Miércoles 17 de abril de 1996, México.
- Rabasa, Emilio. La Constitución y la Dictadura. Prólogo: Andrés Serra Rojas, Ed. Porrúa, México, 1976.
- Reyes Heróles, Jesús. El Liberalismo Mexicano. Tomo I. Los Orígenes, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- Rojina Villegas, Rafael. Teoría general del Estado. Ed. Fuentes Impresores, México, 1968.

- Rousseau, Juan Jacobo. El contrato social. Ed. Porrúa, México, 1975.
- Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, 1981.
- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1985.
- Zea, Leopoldo. Conciencia del hombre en la filosofía. Textos universitarios, México, 1970.