

217
29



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGON

HACIA UN NUEVO FEDERALISMO EN MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

EDUARDO HERNANDEZ VALENZUELA

ASESOR: LIC. ARTURO MUÑOZCOTA PEREZ

2630414

MEXICO

1998

**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.

A mis Padres:

Por la Vida, el Cariño, por Todo.

A mis Hermanos:

De quienes el tiempo y la distancia no
me han podido separar.

A Yolanda y Diana Laura:

Con el amor que nos une.

A Salvador Aguila, Samuel Broká, Jorge Cuervo,
Gabriel Flores, Gonzalo Herrera, Jorge Lozano,
Ricardo Novella, Cristobal Ramirez y Jerónimo Salazar.
Por privilegiarme con su amistad.

Especialmente a:

Lic. Manuel Morales Muñoz.

Lic. Arturo Muñozcota Perez.

Mtro. Fernando Pineda Navarro.

Por su gran ayuda y valiosos consejos.

Al Pueblo de México y a la Universidad Nacional,
con el compromiso de retribuir lo que me han brindado.

INDICE.

INTRODUCCION.	1
CAPITULO PRIMERO.	
EL SISTEMA FEDERAL EN MEXICO.	
1.1 Concepto de Federalismo.	4
1.2 Características del Estado Federal.	7
1.3 Surgimiento y Evolución del Federalismo en México.....	8
1.4 Fundamento Constitucional del Federalismo en México.....	26
CAPITULO SEGUNDO.	
EL SISTEMA FEDERAL Y LOS MARCOS JURIDICOS ESTATAL Y MUNICIPAL	
2.1 Principios Constitucionales del Pacto Federal.	27
2.2 Sistema de Distribución de Competencias.	31
2.3 El Federalismo y el Marco Jurídico Estatal.	48
2.4 Marco Jurídico Municipal.	58
CAPITULO TERCERO.	
PROBLEMAS QUE ENFRENTA EL FEDERALISMO ACTUAL.	
3.1 La Centralización.	71
3.2 El Presidencialismo.	74
3.3 El Sistema Fiscal Actual.	77
CAPITULO CUARTO.	
HACIA UN NUEVO FEDERALISMO. RETOS Y PERSPECTIVAS.	
4.1 Los Retos.	83
4.2 Nuevo Federalismo y Descentralización.	84
CONCLUSIONES	93
BIBLIOGRAFIA	101

Introducción.

México es un país caracterizado por profundas diferencias económicas, sociales y políticas entre sus regiones, entidades federativas y municipios. Se ha visto sometido a un proceso centralizador que tenía como justificación promover el desarrollo social y la modernización de la nación. Esa decisión histórica ha dejado de tener vigencia, en la actualidad el modelo centralizador se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo nacional, en virtud de que agranda las desigualdades, dificulta la democracia y obstruye el buen funcionamiento de la administración pública.

México nace a la vida federal en el Acta Constitutiva de 1823, y la Constitución de 1824, después de tres siglos de lacerante explotación y centralismo. En la Constitución de 1857, se consolida el régimen federal de una vez y para siempre y con la Constitución de 1917 se reafirma la vocación federalista de nuestra patria.

A pesar de las definiciones constitucionales acerca del sistema federal, el país adoptó un modelo centralista con el propósito de lograr la integración política y posteriormente acelerar el crecimiento económico.

Debido a esto, el país ha emprendido un proceso de cambio estructural dentro del cual la descentralización es una política prioritaria, encaminada a revertir las concentraciones, redistribuir la toma de decisiones y reorientar geográficamente la producción, el bienestar y la población.

El federalismo es una de las decisiones políticas fundamentales de la Constitución Federal Mexicana, no sin antes librar fuertes debates entre centralistas encabezados por Servando Teresa de Mier, y federalistas liderados por Miguel Ramos Arizpe; luchar fragorosamente contra los conservadores que impusieron en algunos momentos constituciones centralistas que atentaron contra los principios fundamentales del régimen federal impuesto por voluntad popular.

Nuestro sistema federal actual implica la existencia constitucional de dos órdenes de gobierno perfectamente diferenciados entre sí y con una precisa delimitación de sus competencias: el gobierno federal y el gobierno de los estados.

Estamos convencidos de que el sistema federal es la opción más válida para hacer una nación más libre, más justa y más democrática. Sin embargo, también estamos convencidos de que ha llegado el tiempo de replantearnos las bases del Nuevo

Federalismo en la que se acabe con modelos centralistas que han hecho a México un país de enormes desigualdades sociales, desequilibrios regionales y concentraciones injustas e ineficaces de poder.

Los grandes problemas nacionales como la inflación, el desempleo, la inseguridad y los dramáticos problemas de pobreza de millones de mexicanos, hacen inexcusable un Nuevo Federalismo. Este Nuevo Federalismo y esta política de descentralización son a nuestro juicio la única solución a los grandes problemas nacionales, debiendo fortalecer a las comunidades, los municipios y las entidades miembros de la federación que son los que le dieron vida a la Unión; así como una política que se oponga al proceso centralizador que obstruye los procesos democráticos y obstaculiza el desarrollo regional.

Necesitamos diseñar un federalismo que establezca en nuestra Constitución una nueva forma de relación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y de los municipales. Para ello tendremos que reconocer y aceptar que nuestro federalismo ha sido rebasado por la realidad, y que hoy en día es ineficaz y obstruyente para la decisión y ejecución de las políticas más indispensables y urgentes del Estado Mexicano.

CAPITULO PRIMERO

EL SISTEMA FEDERAL EN MEXICO.

1.1 Concepto de Federalismo.

Etimológicamente, la palabra "federación" implica alianza o pacto de unión y proviene del vocablo latín FOEDUS que equivale a unir, ligar o componer. El Derecho Constitucional define a un Estado Federal como una entidad que se crea a través de la composición de entidades o estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos. La ciencia política le da el significado de unión de diferentes conjuntos políticos que a pesar de su asociación, conservan su carácter individual.

El proceso formativo de una federación o Estado Federal se desarrolla en tres etapas sucesivas:

a) La independencia previa de los Estados que se unen.

b) Las alianzas que se concertan entre si.

c) La creación de una entidad distinta y coexistente derivada de dicha alianza

"El Federalismo se define como una forma de gobierno que se sustenta en un conjunto de valores culturales que poseen una importante capacidad de transformación y adecuación a las necesidades de las diversas regiones y del país en su conjunto. El Federalismo implica pues, el establecimiento de una sólida autoridad central, el respeto a la diversidad y autonomía local y establecer los canales necesarios para su desarrollo " ¹

El tratadista Jacinto Faya Viesca afirma: " El Federalismo parte de valores eminentemente sociológicos: un pleno reconocimiento a los distintos grupos sociales, y una firme creencia en que estos grupos es posible organizarlos en formaciones mas amplias, pudiendo obtenerse una superior coordinación y expansión en todos los órdenes...contempla a un país, a una nación, tomando en cuenta toda su unidad y toda su diversidad " ²

El Federalismo es una forma de organización estatal en la cual diversas entidades se unen para formar un Estado Nacional, quien recibe la titularidad del ejercicio de la soberanía, monopoliza la personalidad jurídica internacional y se reserva diversas competencias de manera expresa y limitada.

¹ MONTERO Domínguez Salvador. " El Federalismo desde una perspectiva teórica ", en El Municipal. INAP. México 1996, pag. 63.

² FAYA Viesca, Jacinto. El Federalismo Mexicano. INAP. México. 1984. pag. 21.

El sistema constitucional federal mexicano se integra por un orden federal propiamente dicho y por diversos estados autónomos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en un esquema federal. El régimen federal se integra además por otro orden gubernativo: El Municipio.

En consecuencia, el Estado Federal contiene tres tipos político-territoriales: la Federación, los Estados y los Municipios. Las entidades federativas son las partes integrantes de la Federación, mientras que los municipios constituyen la base administrativa de las entidades federativas. (Artículos 43 y 115 de la Constitución Mexicana).

El federalismo desde el punto de vista jurídico es un orden en el cual, sin que se pierda la unidad, se distinguen, a partir de una Constitución, dos centros de creación y aplicación de normas: el llamado "federal" y el de las entidades federativas que se multiplica según el número de éstas. Cada uno - la federación y entidades federativas, estados o provincias recibe una zona de competencia y dentro de ella actúa con autonomía plena. El orden federal es válido en todo el territorio; el orden de las entidades solo en el que corresponde a cada una de ellas.

1.2 Características del Estado Federal.

Como ya se anotó en el punto anterior el Estado Federal se compone por entidades independientes y autónomas que integran un orden superior.

El Dr. Jorge Carpizo nos sintetiza las características de un Estado Federal:

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.

b) Las Entidades Federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia Ley fundamental para su régimen interno.

c) Los funcionarios de las Entidades Federativas no dependen de las autoridades federales.

d) Las Entidades Federativas deben poseer recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades.

e) Las Entidades Federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional.³

³ CARPIZO, Jorge. *El Federalismo en América Latina*. UNAM. México. 1976. pag. 16 y 17

Podríamos agregar para complementar lo anteriormente mencionado por el Maestro Carpio, otras características que a nuestro juicio son importantes:

f) Las Entidades Federativas carecen de personalidad y representación en el plano internacional.

g) Existe una clara división de competencias entre la Federación y las Entidades Federativas.

h) La existencia de un legislativo bicameral, donde en una de sus cámaras (senadores), están representadas prácticamente las unidades constitutivas de la federación; y en la otra, (diputados), representan directamente a los habitantes de cada entidad.

1.3 Surgimiento y Evolución del Federalismo en México.

El Estado Federal nació en 1787 al promulgarse la Constitución de los Estados Unidos de América; sin embargo, esta institución en nuestro país tienen como antecedente las tres Constituciones que han tenido vigencia en 1824, 1857, y la Constitución que actualmente nos rige, promulgada en 1917, en

ellas existe como denominador común el sistema federal, ya que fue el único capaz de regir verdaderamente el país.

La Constitución de 1917 ratifica como forma de gobierno el republicano, democrático y federal, según lo establece en Artículo 40 de la misma, respecto a la composición y funcionamiento del sistema federal adoptado en nuestra Carta Magna, lo que evidencia, al menos formalmente en nuestros textos fundamentales, el arraigo desde inicios del siglo pasado del federalismo en nuestro país.

El sistema federal, desde que se adoptó como tal, ha sido identificado como el único régimen posible para conseguir la libertad y la dignidad. No hay duda que la historia, las necesidades y la realidad han conformado un sistema federal mexicano que trata de ser instrumento útil en México actual; constituye uno de los pilares del orden jurídico en nuestra Nación.

Los precedentes más lejanos del federalismo mexicano, según algunos autores, se encuentra en la vieja organización política prehispánica; reposa esta tesis en la afirmación de que los pueblos del Anáhuac tuvieron pactadas diversas alianzas a la manera de un organismo federal,

recordamos a este respecto las uniones de Tenochtitlan-Texcoco-Tlacopan o Tlaxcala-Cholula-Huejotzingo, en torno a las cuales se agruparon diversos señoríos.

" Hasta ahora, sin embargo, no puede considerarse fundada la tesis que comentamos, en virtud de que no se ha demostrado que nuestros primeros constituyentes se hubiesen inspirado en tal lejano pasado, así como por lo aventurado de equiparar la organización indígena con la federal creadas y formuladas para realidades y tiempos diversos. "4

Existen otras dos tesis que tratan de dar explicación a la génesis del federalismo en México, tal vez más afortunadas que la anotada anteriormente; por un lado, algunos tratadistas defienden la hipótesis de que el federalismo germina en las diputaciones provinciales gaditanas y otros sostienen que fue una copia del sistema de los Estados Unidos de América. Las posiciones son muy encontradas, a continuación presentamos una síntesis de los planteamientos al respecto.

⁴ VALENCIA Carmona, Salvador, Derecho Constitucional Mexicano a Fin de Siglo. Editorial Porrúa. México. 1996. pag. 286.

IGNACIO BURGOA. " Contrariamente a las afirmaciones un tanto obcecadas de los enemigos que el federalismo ha tenido en el decurso de nuestra historia, en el sentido de que su implantación fue no sólo artificial o ficticia, sino efecto de una extralógica imitación del sistema político-constitucional norteamericano, lo cierto es que la idea federalista nace en la breve etapa histórica de nuestro país comprendida entre 1812 y la Constitución de 1824, en que expresa y claramente se proclama. " ⁵

JORGE CARPIZO. "... el sistema federal fue una necesidad, que sirvió para unir lo que estaba desunido, y que en los últimos años de la colonia existió un principio de descentralización política que constituye el germen del Sistema Federal Mexicano." ⁶

JESUS REYES HEROLES. "En México... inicialmente concurre la idea federal europea, particularmente Montesquieu, y el esquema jurídico norteamericano, o sea, el texto constitucional. " ⁷

⁵ BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México. 1991. pag. 206.

⁶ CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Segunda Edición. México. 193. pag. 88

⁷ REYES Heróles, Jesús. El Liberalismo Mexicano. F.C.E. México. 1974. pag. 388

NATIE LEE BENSON. " Así pues, el origen del federalismo en México se puede remontar a la forma de gobierno establecida por la Constitución de 1812 para España y sus colonias. Proveyó de un gobierno representativo y de independencia política a cada provincia. Creó las diputaciones provinciales, de las cuales seis se adjudicaron a México. " 8

JORGE SAYEG HELU. " No se trata de copiar el sistema federal estadounidense, que estaba ya probando sus magníficos resultados; sino que aprovechando éstos fue recogido por nuestro país para satisfacer sus propias necesidades. " 9

ANDRES SERRA ROJAS. " ... pero el documento que había de ejercer una notable influencia en nuestros luchadores principalmente en el grupo federalista liberal fue la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica. " 10

FELIPE TENA RAMIREZ. " Entre nosotros se ha discutido largamente, con argumentos de fuste en pro y en contra, si nuestro pasado colonial justificaba la imitación que del sistema norteamericano se llevó a cabo en 1824. El sistema federal ha llegado a ser, por lo tanto, una mera técnica constitucional,

⁸ LEE Benson, Natie. La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano. El Colegio de México. F.C.E. México. 1995. pag. 21

⁹ SAYEG Helú, Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano. Editorial Cultura y Ciencias Políticas. México 1972. pag. 85.

¹⁰ SERRA Rojas, Andrés. La Dinámica del Derecho Mexicano. P.G.R. 1972. pag. 85.

cuya conveniencia y eficacia para cada país no se midan conforme a las necesidades de Norteamérica, sino de acuerdo con las del país que lo hace suyo. " 11

ALEXIS DE TOQUEVILLE. "Los habitantes de México, queriendo establecer el sistema federal, tomaron como modelo y copiaron casi enteramente la constitución federal de los angloamericanos, sus vecinos. Pero al transportar a ellos la letra de la Ley, no pudieron transportar al mismo tiempo, el espíritu que la vivifica." 12

SALVADOR VALENCIA CARMONA. "Existió la influencia en primer lugar, de las instituciones norteamericanas, que no solo gozaban de un enorme prestigio entre Ramos Arizpe y otros distinguidos constituyentes, sino que también eran promovidas por los propios políticos norteamericanos a través de una intensa penetración ideológica. A ello se agrega el considerable impacto que había causado entre los mexicanos de la época el pensamiento liberal europeo, particularmente las ideas de ciertos filósofos de la ilustración como Montesquieu y Rousseau ..." 13

11 TENA Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa México. 1984. pag. 108.

12 TOQUEVILLE, Alexis de. *La Democracia en América*. F.C.E. 1978. pag. 159

13 VALENCIA Carmona, Salvador. *op. cit.* pag. 288 - 289

Por lo anteriormente comentado, podemos afirmar que tres son los acontecimientos que influyeron en la adopción del sistema federal en el entonces naciente Estado Mexicano.

Primera: Las alianzas pactadas a la manera de una organización federativa o confederada de varios señoríos indígenas prehispánicos.

Segunda: La innegable influencia que tuvo en nuestro país la Constitución de Cádiz de 1812 para España y sus Colonias en la cual se crean las Diputaciones Provinciales, además del reconocimiento y la creación de municipios para las poblaciones, así como el restablecimiento de procedimientos democráticos para la elección de funcionarios municipales.

Tercera: El éxito que tuvo la implantación del Federalismo en los Estados Unidos de América como una solución a los problemas y a la unificación nacional

La Constitución de 1824.

El Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824, adoptó por primera vez en la historia de nuestro país el régimen federal. Anterior a ello, el 12 de junio de 1823 el Primer Congreso

Constituyente - instalado poco después de haberse obtenido la independencia - emitió un decreto en el cual se pronunciaba en favor del federalismo, régimen que queda asentado en el Acta Constitutiva y posteriormente en la Primera Constitución Federal de nuestro país, aprobada el 4 de octubre de 1824. El principal redactor de aquel documento fue Don Miguel Ramos Arizpe, apasionado defensor del sistema federal y que con justicia lleva el título de Padre del Federalismo Mexicano.

En dicha Acta se establece el sistema federal (Artículo 5o.), las provincias fueron declaradas estados independientes, libres y soberanos (Artículo 6o.) y son enumerados los estados integrantes de la federación (Artículo 7o.)

La Constitución Federal a que nos referimos tuvo una vigencia de 11 años (1824 - 1835), en ella se estableció que sólo podría ser reformada hasta el año de 1830. El Artículo 4o. establece que la nación adopta para su forma de gobierno el de República Representativa Popular Federal; El Artículo 49 Fracción III expresa que las leyes y decretos que emanen del Congreso General, tendrán por objeto: mantener la independencia de los Estados entre sí en lo respectivo a su gobierno interior, según el Acta Constitutiva y ésta Constitución.

En esta Constitución, el entorno del sistema federal es muy claro, ya que las facultades de los Estados eran mucho mayores, sin restricciones en su régimen interno.

El Artículo 157 señala que el gobierno de cada Estado se dividirá, para su ejercicio, en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; el Artículo 171 estableció que jamás se podrán reformar los artículos de ésta Constitución y del Acta Constitutiva, que establecen la libertad e Independencia de la Nación Mexicana, su religión, su forma de gobierno y la libertad de imprenta, además define que los estados y territorios son parte de la Federación.

En la elaboración de esta Carta Magna, figuraron como constituyentes, entre otros, Miguel Ramos Arizpe, Carlos María Bustamante, Ignacio López Rayón, Fray Servando Teresa de Mier, Miguel Cresencio Rejón, Valentín Gómez Farías, Lorenzo de Zavala, José María Izazaga, haciendo un total de 97 Diputados.

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843.

La lucha entre liberales y conservadores llevó en 1835, a que diera un giro el marco legal federalista en el que se desenvolvía la Nación.

" Los centralistas logran imponer una Constitución el 29 de diciembre de 1835. Esta Carta Constitucionalista, llamada 'las siete leyes' por dividir su texto precisamente en siete ordenamientos constitucionales, se caracterizó por el restablecimiento de la República Central, con todos los atavismos del gobierno colonial, y por haber creado un cuarto poder, el Supremo Poder Conservador..."¹⁴

Las Siete Leyes formaron la primera Constitución Centralista del país, y habían de ser el estatuto fundamental de nuestra organización política de 1836 a 1841.

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843 tuvieron estructura central más aguda que la Constitución de 1836, esto es, reiteró el régimen central implantado en 1836.

El llamado Plan de Tacubaya da término a la Constitución de 1836 y se convoca a un Congreso Constituyente que posteriormente es disuelto por un decreto, y el ejecutivo designa a una junta de notables denominada Junta Nacional Legislativa que:

¹⁴ ORTEGA Lomelín, Roberto. El nuevo Federalismo: La Descentralización. Editorial Porrúa. México. 1988. pag. 41

-Elabora la Constitución Centralista conocida como Bases Orgánicas.

-La constituyen 80 miembros designados por el ejecutivo.

-La Junta Nacional Legislativa da origen a un Legislativo aristocrático.

-Los diputados requerían contar con una renta alta para ser designados.

En agosto de 1846 se formuló el Plan de la Ciudadela que desconoce el régimen centralista y se pronuncia por la formación de un nuevo congreso compuesto por representantes nombrados popularmente según lo establecía el Artículo 10. que a la letra decía: " En el lugar del Congreso que actualmente existe, se reunirá otro compuesto de representantes nombrados popularmente según las leyes electorales que sirvieron para el nombramiento de 1824."

El día 22 de ese mismo mes se publicó un decreto para restaurar el federalismo, pues mientras se publica la nueva Constitución, regirá la de 1824. Se designa Presidente a Antonio López de Santa Ana y vicepresidente a Valentín Gómez Farías. El Congreso en funciones mediante Acta de Reformas de 1847

restableció la Constitución de 1824 con algunas reformas, dándole vida al Juicio de Amparo.

" El saldo que dejó el México Centralista fue trágico: caos en lo interno, desprestigio en lo externo y la pérdida de más de la mitad de nuestro territorio nacional. El Acta de Reforma de 1847, pese al sentido más liberal que imprimió a la Constitución restablecida en 1824 y al Juicio de Amparo, que por primera vez introdujo a este documento Constitucional, no podría contener ya el desorden y el caos que la anarquía centralista había traído aparejados. " ¹⁵

El regreso de Santa Ana a la Presidencia de la República, gobierno caracterizado por dictatorial y autocrático, y el quebrantamiento del orden federal restaurado por el Acta de Reforma de 1847, provocaron la proclamación del Plan de Ayutla el 10. de marzo de 1854 encabezado por Juan Álvarez. Este plan desconoce al gobierno Santanista convoca a los Estados y Territorios para elegir presidente interino; este documento no tenía una clara expresión federalista ya que inicialmente menciona a los Estados, lo que hace presumir un sistema federal, pero este término fue cambiado por el de "departamentos", con las reformas que sufrió posteriormente.

¹⁵ Id.

La Constitución de 1857.

El federalismo, que constituyó una conquista liberal desde 1824, es implantado definitivamente en la Constitución de 1857. Con esta Carta Magna se da la consolidación del sistema federal en México, desterrando para siempre todo intento centralizador.

" La adopción del régimen federativo se fundó en la conveniencia de su establecimiento, destacando, en sentido contrario, los graves males que, según el pensamiento de la comisión, aquejaron a la República durante los sistemas centralistas implantados en 1836 y 1843. " ¹⁵

Se instaló el Congreso constituyente, dividido en liberales puros y moderados, los primeros luchaban por una reforma radical; los segundos pretendían establecer fórmulas de equilibrio con el pasado centralista, triunfó la idea de que México se debía organizar de acuerdo con la estructura federal. El 5 de febrero de 1857 se juró por el Congreso General Constituyente la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, que en sus primeros 38 artículos señalaba las garantías individuales, además:

¹⁵ BURGOA, Ignacio. op. cit. pag. 436

- En el Artículo 40 se precisa la voluntad del pueblo por constituirse en una República representativa, democrática y federal compuesta de Estados Libres y Soberanos en lo concerniente a su régimen interior.

-El Artículo 42 y 43 establecen el territorio de la Federación.

-El Artículo 41 es claro en cuanto a competencia de los Poderes de la Unión y los Estados.

-En el Artículo 72 se precisan las facultades del Congreso de la Unión, y en la Fracción III, las de las Legislaturas de los Estados.

-En el Artículo 111 se faculta a los Estados fronterizos para coligarse en caso de guerra ofensiva o defensiva contra los bárbaros.

La vigencia de la Constitución Federal fue interrumpida durante dos períodos: de 1858 a 1860 por la guerra de los Tres Años o Guerra de Reforma; y de 1862 a 1867 por la Intervención Francesa y el Imperio de Maximiliano.

De acuerdo a la opinión del tratadista José Gamas Torruco, la vigencia de la Constitución del 57 tuvo tres etapas: " La primera abarca la guerra de

Reforma, la intervención extranjera y el imperio de Maximiliano; la segunda se identifica con la restauración de la República, o sea los gobiernos de Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada y la última comprende el Porfiriato. " 17

La Constitución de 1917.

Las condiciones económicas existentes en nuestro país, sumadas a las constitucionales y políticas de la época fueron ingredientes condicionantes para que el constituyente del 17 orientara sus puntos de vista a los artículos que especifican la distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno, que en conjunto constituyen la estructura federal constitucional.

El movimiento revolucionario de 1910 no se pronunció contra ninguna de las estructuras constitucionales, más bien, fundándose en ellas reprobó las sucesivas reelecciones de Porfirio Díaz, cuyo gobierno era ya una dictadura.

En esa época la población en general ascendía a 15 millones de mexicanos aproximadamente;

¹⁷ GAMAS Torruco, José. citado por Ortega Lomelín, Roberto. op. cit. pag. 44

el 96% de la población estaba dedicada a la agricultura, además el 95% del territorio nacional se encontraba en manos del 1% de la población total, por lo que se dice que las estructuras social y económica eran latifundistas.

La Constitución de 1917 no es un instrumento jurídico nuevo, sino que es la adición y reformas de los preceptos constitucionales subyacentes desde 1824 y votados con variantes en 1857, sobre todo los artículos claves de nuestra vida federalista como el 40, 41 y 73; el 115, 117, 124, etc.

La Constitución actual ha sido reformada y adicionada en 68 ocasiones por cuanto a lo que constituye al marco federalista; el texto constitucional lo componen 136 artículos, agrupados en 9 títulos, 17 transitorios y 15 anexos

La Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 10. de mayo de ese mismo año.

" Los principios básicos que constituyen y definen la estructura política y hacen efectivas las disposiciones constitucionales del 17 son los siguientes: los derechos humanos, la soberanía, la

división de poderes, el sistema representativo, el régimen federal y la supremacía de la Constitución " ¹⁸

Las decisiones fundamentales de nuestra Constitución son:

1.- En el Estado Mexicano, la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo.

2.- En el Estado Mexicano, todo poder público dimana del pueblo.

3.- En el Estado Mexicano el pueblo tiene en todo el tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

4.- El Estado Mexicano es un Estado que adopta la forma republicana de gobierno.

5.- El Estado Mexicano es un Estado Federal.

6.- El Estado Mexicano es una democracia constitucional de carácter representativa.

¹⁸ LOPEZ Sosa, Eduardo. " El Federalismo Mexicano ".Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 52. INAP. México. 1995. pag. 72,

7.- El Estado Mexicano reconoce los derechos individuales públicos de los hombres y los derechos sociales.

8.- En el Estado Mexicano existen tres poderes, a saber: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

9.- En el Estado Mexicano, el Municipio libre es la base de su división territorial y de su organización política y administrativa. ¹⁹

1.4 Fundamento Constitucional del Federalismo en México.

El fundamento jurídico del Federalismo se encuentra establecido en los Artículos 40, 41 y 124 de la Constitución Política de 1917, constituye una decisión fundamental del orden jurídico y establece que el Estado Federal está compuesto de estados libres y soberanos en lo que concierne a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la ley fundamental; por su parte el Artículo 41 establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de competencia de éstos, y por los estados en lo que toca a su regímenes interiores.

¹⁹ CANUDAS, Luis F. citado por LOPEZ Sosa, Eduardo. op. cit. pag. 72.

Según tales preceptos, el Estado Federal en México está compuesto por la Federación y los Estados miembros y cada uno de ellos es independiente y autónomo dentro de su ámbito de competencia.

Por lo que respecta al Artículo 124 Constitucional, éste es de gran trascendencia y es la clave de nuestro sistema Federal, ya que nos expone claramente que las facultades que no están otorgadas de manera expresa a la federación se encuentran reservadas a los Estados.

CAPITULO SEGUNDO

EL SISTEMA FEDERAL Y LOS MARCOS JURIDICOS ESTATAL Y MUNICIPAL.

2.1 Principios Constitucionales del Pacto Federal.

El Estado Federal Mexicano posee los siguientes principios.²⁸

1.- Existe una división de la soberanía entre la federación y las entidades federativas. Estas últimas son instancia decisoria suprema dentro de su ámbito de competencia. (Artículo 40.).

2.- Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones. (Artículos 40 y 115.)

3.- Las entidades federativas se dan libremente su propia Constitución en la que organizan la estructura de gobierno pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución General, que es la unidad del Estado federal (Artículo 41).

²⁸ CARPIZO, Jorge. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Editorial Porrúa. México. 1991. pag. 135

4.- Existe una clara y diáfana división de competencias entre la federación y las entidades federativas: todo aquello que no este expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas. (Artículo 124).

Por lo que se refiere al primer principio señalado podemos decir que no puede existir una división en la soberanía ya que ésta es indivisible.

" Una soberanía limitada sería una contradicción. Soberanía se deriva del latín SUPER: sobre; OMNIA: todos. Al que se encuentra sobre todos se le denomina SUPERANUS, de donde surgen las palabras soberano y soberanía ".²¹

Acertada consideramos la opinión del Maestro Emilio Rabasa²² en el sentido de que el pueblo, que es el titular del poder soberano, ejerce la soberanía por medio de dos grupos de órganos diferentes y en dos planos distintos.

Los dos grupos de órganos a que se refiere el Maestro Rabasa son los poderes federales y los poderes estatales.

²¹ ORTEGA Lomelín, Roberto. *op. cit.* pag. 42

²² RABASA, Emilio y Gloria Caballero. Mexicano, esta es tu Constitución. Cámara de Diputados. México 1995. pag. 15

" La soberanía no se puede delegar, ni enajenar, ni perder; la comunidad conserva la potestad de regir por siempre su vida política y social, por lo que tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno. " ²³

Con respecto al principio de que en el Estado Federal Mexicano existe identidad de decisiones fundamentales, la propia Constitución señala que los Estados deben organizarse de acuerdo con las bases que le marca el Artículo 115 que dice: "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular..." Lo anterior coincide con lo que establece el Artículo 40 para la Federación, mismo que ya ha sido transcrito.

Ahora bien, en relación al tercer principio anotado, el tratadista Roberto Ortega Lomelín, nos dice : " Los estados están sujetos a los principios de la Constitución General y por ello no son libres. No tienen una competencia ilimitada. Su competencia y las bases de su régimen interior están limitadas por la propia Constitución. Por esta misma razón es que no son soberanos... es pertinente hablar de autonomía de los estados-miembros entendida como la capacidad de otorgarse su propia Constitución Federal . " ²⁴

²³ *Idem.* pag. 153

²⁴ ORTEGA Lomelín, Roberto. *op. cit.* pag. 65.

Por último, respecto del cuarto principio señalado a que se refiere a la distribución de competencias, el Artículo 124 señala: " Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. "

Este Artículo es la clave de nuestro sistema federal. Tal orden se realiza esencialmente mediante la creación de dos esferas de poderes públicos: federales y locales y la distribución de facultades entre unos y otros.

En relación a este Artículo proponemos una modificación que no es precisamente de fondo aunque sí de forma, debiendo cambiarse la palabra "funcionarios" por la de "poderes" , debiendo quedar; "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los poderes federales, se entienden reservadas a los Estados."

Partes de la Federación.

Las partes de la Federación se encuentran descritas en el Artículo 43 de nuestra Constitución Política que a la letra dice: " Las partes integrantes de la Federación son los Estados de 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 el Distrito Federal. "

Los Estados miembros de la Federación son 31 de acuerdo con el Artículo transcrito, además del Distrito Federal, que es la sede de los poderes federales: el Presidente de la República, el Congreso de la Unión, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

" Desde el 8 de octubre de 1974, la Federación Mexicana está constituida sólo por estados miembros y el Distrito Federal, por haber desaparecido desde esa fecha y para siempre, de nuestro sistema político el territorio. En efecto, los dos únicos territorios en ese momento existentes -Baja California Sur y Quintana Roo- se convirtieron en estados libres y soberanos. " ²⁵

2.2 Sistema de Distribución de Competencias.

La distribución de competencias entre los poderes federales y estatales de nuestro país, está

²⁵ RABASA, Emilio. *op. cit.* pag. 157

normada por el Artículo 124 Constitucional. Como se desprende de la lectura del mismo, México adoptó el sistema de poderes reservados a los estados en todo lo no previsto para la federación, conocido como competencias residuales; el precepto mencionado establece: " Las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. "

Aparentemente el sistema mencionado es sencillo; sin embargo ha sido muy discutido en virtud de las facultades a uno y otro orden de gobierno.

Al respecto el Maestro Jorge Carpizo escribe: "En México, el Estado Federal sirvió para unir lo que se estaba desuniendo, o sea, la situación en 1823 - varios estados declarados libres y soberanos - era similar a la de los vecinos del norte. Nuestro Artículo 124 Constitucional expresa: ' Las facultades ... ' Este Artículo representa la dinámica federal y nos soluciona el problema de la distribución de competencias. El Artículo 124 nos hace comprender que el sistema adoptado en México respecto a las competencias es el norteamericano. Es decir, la competencia de origen corresponde a las entidades federativas y la delegada a la federación. De la anterior afirmación se deriva el principio de que las autoridades federales sólo pueden realizar las

atribuciones que la Constitución les señala, y que las demás facultades corresponden a los estados miembros que actuarán de acuerdo con las constituciones locales. Se observa que únicamente la Constitución Federal puede hacer el reparto de competencias. " ²⁶

" En México impera el principio general según el cual las autoridades federales solo pueden realizar las atribuciones que la Constitución les señala, por lo que las demás facultades corresponden a los estados-miembros de acuerdo con sus respectivas constituciones. " ²⁷

Es de suma trascendencia destacar los principios relacionados con la distribución de competencias dentro del sistema federal, los cuales son enunciados por el Maestro Jorge Carpizo:

1.- Facultades atribuidas a la Federación. (según el Artículo 73 Constitucional) .

²⁶ CARPIZO, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. Editorial UNAM. México. 1963. pags. 303 - 304

²⁷ ORTEGA Lomelín, Roberto. *op. cit.* pag. 69

2.- Facultades atribuidas a las entidades federativas (según el Artículo 124 Constitucional).

3.- Facultades prohibidas a la federación (según el Artículo 124 Constitucional).

4.- Facultades prohibidas a las entidades federativas (según los Artículos 117 y 118 Constitucionales).

5.- Facultades coincidentes (según el Artículo 18 Constitucional in fine y 30. Constitucionales).

6.- Facultades coexistentes (en materia de salud).

7.- Facultades de auxilio.

8.- Facultades que emanan de la jurisprudencia, ya sea reformando o adicionando la anterior clasificación. ²⁶

²⁶ CARPIZO, Jorge, Diccionario Jurídico. op. .ct. .pag. 1415

La distribución de competencias ha sido un tema de mucha discusión en nuestro sistema federal. Como ya lo hemos anotado, nuestro país adopta el sistema de facultades reservadas a los estados en todo lo no previsto para la federación, conocido como competencias residuales. Dicho sistema de distribución de competencias se encuentra normado por el Artículo 124 constitucional que dice: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

De acuerdo con este principio, las autoridades federales sólo pueden realizar las atribuciones que la constitución les señala, conocidas como facultades expresas; sin embargo los poderes federales también cuentan con otro tipo de facultades llamadas implícitas, que consisten en la creación de leyes para poder llevar a cabo las facultades expresas; otro tipo de facultades son las llamadas concurrentes siendo éstas las concedidas a los poderes federales pero no prohibidas a los estados.

Facultades expresas. Como su nombre lo indica, y de acuerdo al sistema de distribución de competencias adoptado por nuestro país, son aquellas que se encuentran concedidas de manera expresa a los poderes federales. Dichas atribuciones se encuentran

plasmadas principalmente en las primeras 29 fracciones del Artículo 73 Constitucional.

Facultades implícitas. La fracción XXX, del Artículo 73 de la Constitución General de la República permite el acceso a nuevas competencias que son llamadas implícitas.

" Mientras que las facultades explícitas son las conferidas por la constitución a cualquiera de los poderes federales, concreta y determinadamente en alguna materia, las facultades implícitas son las que el poder legislativo puede concederse a si mismo o a cualquiera de los otros dos poderes como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas."²⁹

Por lo anterior, podemos afirmar que las facultades implícitas son asignadas por la Constitución a los poderes de la federación a través de la fracción XXX del Artículo 73 que textualmente expresa:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión.

²⁹ Tena Ramírez, Felipe. *op. cit.* pag. 115

Facultades concurrentes.- en lo relativo a este tipo de facultades hemos expresado que son aquellas que están concedidas a los poderes federales pero no prohibidas a los estados. Algunos tratadistas no aceptan la existencia de facultades concurrentes en nuestro sistema de competencias, - entre ellos Carpizo y De la Cueva -; si bien es cierto estas no están consagradas en la Constitución, si son reconocidas por la jurisprudencia.

En el derecho norteamericano reciben el nombre de concurrentes las facultades que pueden ejercer los estados mientras no las ejerce la federación, titular constitucional de las mismas.

En México existe una tesis que considera como sinónimos a la concurrencia con la coincidencia y por lo tanto se acepta en la doctrina el uso indistinto de ambos términos, entendiéndose por concurrencia la participación de dos o más esferas de gobierno en una misma materia.

La Suprema Corte de Justicia admite la existencia de las facultades concurrentes pues opina "...en algunos Artículos de la Carta Federal se confieren a los estados algunas atribuciones: entre otros se les prohíbe el ejercicio de otras que también se especifican; y a veces se concede la misma facultad atributaria a la Federación y a los estados estableciéndose así una jurisdicción concurrente..."³⁰

³⁰ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION. QUINTA EPOCA. TOMO XXXVI. pag. 1089.

Facultades exclusivas de la federación.

Las facultades atribuidas a la federación, se encuentran enunciadas, principalmente, más no exclusivamente tanto en el Artículo 73 como en los primeros 29 artículos de la Ley Suprema, al igual que las prohibiciones señaladas para las entidades federativas en los artículos 117 y 118 .

Son facultades atribuidas al gobierno federal las relativas a hidrocarburos, minería, comercio, juegos con apuestas y sorteos, energía eléctrica y nuclear, servicios financieros, nacionalidad, correos, telégrafos, ferrocarriles, radiotelegrafía, sistemas de transmisión vía satélite, salubridad, colonización, terrenos baldíos para establecer instituciones educativas y culturales; para legislar en materia de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos; abasto, inversión extranjera, difusión y aplicación de conocimientos científicos y tecnológicos, al igual que todas las leyes reglamentarias de las llamadas garantías individuales como son entre otras en materia de armas, imprenta, profesiones, vivienda etc,. Estas facultades demuestran claramente la fuerza que los órganos federales tienen respecto de las entidades federativas por razón de las materias que les son atribuidas.

Facultades Atribuidas a las Entidades Federativas.

No obstante que conforme al principio establecido en el Artículo 124 Constitucional que establece que todo lo que no corresponda a los funcionarios federales, es facultad de las entidades federativas, salvo las prohibiciones que la misma Constitución establece para los estados en los artículos 117 y 118; la propia Ley Suprema atribuye facultades, -en algunos casos tienen más la naturaleza de obligaciones- en dos formas básicamente: expresa, en cuanto a que los estados deben expedir alguna ley, como es en el caso del Artículo 4o. Constitucional en el que se dispone que los estados determinarán mediante ley cuales son las profesiones que requiere el título para su ejercicio; o bien, en el caso previsto en el Artículo 27 fracción XVII, que establece que las leyes locales organizarán el patrimonio de la familia determinando los bienes que deban constituirlo; y aunque no se les da la facultad expresamente, estas se presuponen en la propia Constitución, por ejemplo, darse su Constitución. (Artículo 41).

Facultades Prohibidas a la Federación.

Algunos tratadistas consideran innecesario que se le niegue expresamente una

facultad a la Federación, atento a que en un régimen de facultades expresas solamente se puede hacer aquello que de manera expresa es autorizado. Sin embargo existen prohibiciones en la Constitución - en beneficio de la claridad, consideran algunos conocedores - como se estipula en el Artículo 24 en su segundo párrafo " El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban alguna religión. "

Facultades Prohibidas a los Estados.

Las prohibiciones a las entidades federativas se encuentran señaladas en los Artículos 117 y 118 de la Constitución General de la República, una son absolutas y las otras son de carácter relativo.

Las prohibiciones absolutas son todos aquellos actos que jamás pueden realizar las entidades federativas; entre estas se encuentran por ejemplo las que establecen que los Estados no pueden celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado o con potencias extranjeras; acuñar moneda, estampillas ni papel sellado; gravar el tránsito de personas o cosas que atravesasen su territorio, ni gravar directa o indirectamente la entrada y salida de su territorio de ninguna mercancía nacional o extranjera; imponer alcabalas; contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos, con gobiernos de otras

naciones, con sociedades o particulares extranjeros, cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; en cuanto a las prohibiciones de carácter relativo son todos aquellos actos que en principio están prohibidos a los estados, pero con la autorización del Congreso Federal si pueden realizarse. Estas prohibiciones a que nos referimos son de acuerdo con el Artículo 118 de nuestra carta Magna: establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones; derechos sobre importaciones o exportaciones; tener tropas permanentes ni buques de guerra, hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente que no admita demora.

Facultades Concurrentes o
Coincidentes.

En líneas atrás mencionamos que utilizaremos los términos coincidente y concurrente en forma indistinta; en dichas facultades es al gobierno federal al que le corresponde fijar las pautas a través de su función legislativa a las entidades federativas sobre diversas materias; existe concurrencia en materias de educación, salud, asentamientos humanos, vivienda y en materia de protección al ambiente y preservación y mantenimiento del equilibrio ecológico.

Las facultades concurrentes son aquellas que pueden ser ejercidas de manera simultánea por las jurisdicciones federal y local sin que el ejercicio de una excluya a la otra.

En materia de educación la fracción VIII del Artículo 30. Constitucional establece que: " El Congreso de la Unión con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios..."

En materia de salud, la Constitución dispone en su artículo 40. párrafo cuarto, que " Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso de los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general..."

En materia de vivienda, este mismo artículo en su párrafo siguiente establece: " Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos de apoyo necesarios a fin de alcanzar tal objetivo." En base a esto se expidió la Ley Federal de Vivienda que distribuye la competencia entre la federación los estados y los municipios.

Por lo que se refiere a la materia de asentamientos humanos, la fracción XXIX -C- del Artículo 73 constitucional, faculta al Congreso " Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias en materias de asentamientos humanos ..."

De acuerdo con la clasificación de facultades hecha por Jorge Carpizo en el Diccionario Jurídico³¹, en la Constitución encontramos las facultades coexistentes, las de auxilio y las que emanan de la jurisprudencia, ya sea reformando o adicionando la anterior clasificación.

Las facultades coexistentes son aquellas que una parte de la misma compete a la federación y la otra a las entidades federativas, por ejemplo en el Artículo 73 fracción XVI se otorga al Congreso de la Unión facultad para legislar en materia de salubridad general y la fracción XVII para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, por lo que se deduce que la salubridad local y las vías locales de comunicación son competencias de las legislaturas estatales. En cuanto a las facultades de auxilio se dice que son aquellas por medio de las cuales una autoridad ayuda o auxilia a otra por disposición constitucional; las facultades que emanan de la jurisprudencia son las que

³¹ *DICCIONARIO JURIDICO*, op. cit. pag. 1415-1416.

pueden modificar el sentido de la disposición constitucional.

A efecto de descentralizar algunas facultades exclusivas de la federación y fortalecer las facultades concurrentes estatales, proponemos la revisión del Sistema de Distribución de Competencias.

Aún en zonas de competencia que por considerarse nacionales en su totalidad son hoy federales, es preciso realizar la revisión de competencias.

" Actualmente, no hay política de trascendencia que no sea facultad federal. Desde la comercial hasta la nuclear, lo mismo que la reforma agraria, la seguridad social, la planeación, la vivienda y la alimentación, todas estas materias entre un cúmulo nunca finito han pasado, previa reforma constitucional, a ser competencia del gobierno federal."³²

La federalización de competencias ha sido una tendencia clara del sistema federal, en perjuicio de las entidades federativas, algunos ejemplos son los siguientes:

³² PEREZNIETO Castro, Leonel (COMP). Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional. Editorial Porrúa. México. 1987. pag. 310.

Juegos y Sorteos.

A partir de la Constitución de 1917, esta materia correspondía a las entidades federativas. La federación asumió la facultad de legislar en materia de juegos y sorteos, en virtud de la reforma a la fracción X del Artículo 73 de la Constitución Federal, (1947) y en consecuencia se expidió la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

Caza.

Esta materia se federalizó a raíz de la publicación de la Ley Federal de Caza en 1951, la cual se expidió en ejercicio de las facultades implícitas por el Congreso de la Unión.

Monumentos Arquitectónicos, Artísticos e Históricos.

En 1966 se adiciona la fracción XXV del Artículo 73 de la Constitución Federal para efectos de recoger dichas materias en el ámbito de la competencia federal.

En algunos aspectos como es el caso del agua, la excesiva centralización propicia daños a la ecología de los estados y obstaculiza la participación

de éstos en tareas tan importantes como las de conservación del agua.

Fortalecimiento de las facultades estatales concurrentes.

Actualmente existe concurrencia de facultades en materias de salud, educación, asentamientos humanos y, medio ambiente y ecología. La Constitución autoriza en estos casos al Congreso de la Unión mediante leyes, a distribuir competencias entre la federación y los estados.

Estas materias, en las cuales existen ya adelantos de descentralización importantes y logros indiscutibles deben, sin embargo, revisarse para consolidar lo originalmente planteado y llevar adelante el proceso.

En materia Educativa hay que resolver el problema de las decisiones laborales que aún siguen centralizadas, los presupuestos estatales para educación son suficientes para pagar sueldos y salarios pero no proporcionan medios para el desarrollo educativo. Es preciso reforzar y la capacidad de los municipios para desarrollar la tarea educativa, la planeación a largo plazo y la educación elemental.

Es necesario también, revisar las facultades en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano. Las acciones federales y estatales deben de ser coordinadas; la regularización de la tenencia de la tierra debe llevarse en armonía con el desarrollo urbano estatal: que la regulación de la tenencia de la tierra no conduzca a la irregularidad urbana proliferando nuevos asentamientos humanos que destruyen el ambiente, exigen servicios públicos, desbalancean el equilibrio social e interrumpen el ordenamiento de las ciudades.

Por lo que respecta a la materia de salud, en las entidades federativas hay elementos para lograr una sustancial participación en control sanitario incluso en la elaboración de algunas normas técnicas, así como la prestación de servicios de salud.

Asimismo, es necesario desarrollar una mayor y estrecha colaboración en materia ecológica. Los estados están en posibilidad de desarrollar una conciencia del medio ambiente y de cuidar el uso de los recursos.

En relación con la descentralización de algunas materias, proponemos que las mismas dejen de ser facultades reservadas a la federación y retornen a su punto de partida, es decir, que vuelvan a ser facultades de las entidades federativas.

2.3 El Federalismo y el Marco Jurídico Estatal.

La propia Constitución, en su Título Quinto, señala los lineamientos sobre los que se levanta la estructura política de los estados miembros; así el Artículo 115 coincide con la declaración del Artículo 40, ambos numerales marcan una identidad de decisiones fundamentales, que es una de las características del Estado Federal Mexicano.

Puesto que las entidades federativas son libres y soberanas en su régimen interior, están capacitadas para gobernarse y emitir su propia legislación, siempre de acuerdo a la Constitución General, que en el Título Quinto mencionado, establece las facultades concedidas a los estados.

Al igual que para la federación, la Constitución consagra la división de poderes en los estados, éstos se distribuyen y organizan acatando la Constitución de cada uno de ellos, pero se sujetan a una serie de normas de carácter general establecidas en la Constitución General.

Artículo 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de esos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un sólo individuo.

El poder Ejecutivo Estatal es el encargado de la organización administrativa del estado. Dicho poder recae en el gobernador quien está obligado a publicar y hacer cumplir las leyes federales. Los gobernadores son elegidos directamente a través del voto ciudadano, de acuerdo con las leyes electorales de cada estado no podrán volver a ocupar el cargo quienes lo hayan desempeñado, y durarán en el mismo seis años. Para ser gobernador de un estado se requiere ser ciudadano por nacimiento y nativo de él, o haber residido en el mismo por lo menos cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El poder legislativo estatal es el encargado de la elaboración de las leyes de aplicación estatal, recayendo este poder en la legislatura local que está integrada por diputados que son elegidos directamente, de acuerdo a las leyes electorales del estado. El número de representantes en las legislaturas debe ser proporcional a su número de habitantes y no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Por lo que corresponde al poder judicial, constitucionalmente se ejercerá por los tribunales que establezcan las constituciones respectivas y estará integrado por Magistrados y Jueces. Estos funcionarios judiciales tendrán independencia, misma

que será garantizada por las constituciones y las leyes orgánicas de los estados.

Los requisitos que deberán reunir los magistrados del poder judicial locales serán los mismos que para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establecidos en el Artículo 95 de la Constitución General de la República, durarán en su encargo el tiempo que señalen las Constituciones locales y podrán ser reelectos.

Los Artículos 117 y 118 se refieren a las prohibiciones absolutas y relativas para las entidades federativas.

El Artículo 119 versa sobre la llamada "garantía federal" en la cual para conservar el pacto federal, la federación se ve en la necesidad de intervenir en los estados miembros. Esta intervención se da en dos supuestos: Cuando un estado fuere invadido por una potencia extranjera, o si alguno de los estados sufre un grave trastorno interior. También se refiere este numeral a que cada estado tiene obligación de entregar a los criminales de otro estado o del extranjero a las autoridades que lo reclamen.

La Constitución impone la obligación a los gobernadores estatales a publicar y hacer cumplir las leyes federales de acuerdo con el Artículo 120 de la misma; por lo que se refiere al Artículo 121, garantiza la validez en todo el territorio nacional de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales realizados en los estados.

Por lo que respecta al Artículo 122 de la misma Carta Magna, está dedicado especialmente a la organización y funcionamiento del Distrito Federal, ya que como lo establece la constitución en su Artículo 43 es considerado parte de la federación.

Reglas para las Entidades Federativas.

Para el Maestro Salvador Valencia Carmona,³³ las reglas para las entidades federativas se encuentran contenidas en los Artículos 115 y 116 Constitucionales, éstas son:

1.- **Forma de Gobierno.**-Las entidades federativas tienen la obligación de darse un gobierno similar al de la federación, según reza el Artículo 115 de nuestra Carta Magna: " Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su

³³ VALENCIA Carmona, Salvador. *op. cit.* pag 292.

división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre. "

2.- **Gobernadores.-** Duran en su encargo seis años, son elegidos de manera directa y no pueden ser reelectos.

3.- **Legislaturas Estatales.-** Su integración depende de la proporción de habitantes de la entidad, - no podrá ser menor de siete en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de 9 en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los estados cuya población sea superior a ésta última cifra. (Artículo 116 Constitucional) -. Los diputados se eligen de manera directa y no pueden ser reelectos para el período inmediato.

4.- **Municipios.-** Se administran por un ayuntamiento de elección popular, su hacienda se compone de las contribuciones que establezca la Legislatura Estatal, de las participaciones federales y las demás establecidas en la Fracción IV del artículo 115; están dotados de personalidad jurídica y se les concede intervención en la regulación de los asentamientos humanos.

La Intervención Federal en las Entidades Federativas.

Los poderes Federales pueden intervenir en las entidades federativas ante conflictos o graves trastornos, " La Constitución ha dotado al sistema federal de una gama de medidas ... cuyo objeto es restaurar el orden que se ha quebrantado ..." ³⁴ . Estas medidas son por demás numerosas y manifiestan la fuerza que tienen los poderes federales en comparación con los poderes locales.

a).- Suspensión de garantías. (Artículo 29 Constitucional).

Las garantías individuales solo podrán suspenderse en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto; el Presidente de la República obtiene del Legislativo Federal facultades extraordinarias para que adopte las medidas necesarias para afrontar, rápida y fácilmente la situación; la suspensión de garantías debe ser por tiempo limitado, decretarse por medio de disposiciones generales y no puede referirse a un sólo individuo.

³⁴ *Id.*

b).- Desaparición de poderes. (Artículo 76 Fracción V).

Los poderes federales intervienen por conducto del Senado de la República, quien tiene la facultad exclusiva para declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente conforme a las mismas reglas.

c).- Resolución de Cuestiones Políticas. (Artículo 76 Fracción VI).

Una vez más corresponde al Senado de la República conocer y resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden Constitucional mediante un conflicto de armas.

d).- Investigación por Violación del Voto Público. (Artículo 97 Párrafo Tercero).

El poder federal que interviene en este conflicto es el Poder Judicial de la Federación por conducto de la Suprema Corte de Justicia quien esta facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero solo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión, haciendo llegar oportunamente los resultados de la investigación a los órganos competentes.

e).- Controversias Constitucionales.
(Artículo 105).

El artículo 105 Constitucional establece los mecanismos para la solución de controversias constitucionales, correspondiendo a la Suprema Corte de Justicia conocer y resolver de ellas, con excepción de las que se refieren a la materia electoral, y cuando se susciten entre: La Federación y un Estado o el Distrito Federal; la Federación y un Municipio; del Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquel y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como Organos Federales o del Distrito Federal; entre un Estado y otro; un Estado

y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un Municipio; dos Municipios de diversos Estados; dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

f).- El Juicio Político Respecto a Autoridades Locales (Artículo 108 y siguientes).

El Artículo 108 Constitucional nos precisa el concepto de servidor público a efecto de que respondan por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. Las responsabilidades en que incurren los servidores públicos pueden ser: políticas, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los altos intereses públicos e incidan, en forma sustancial, en la buena marcha de los asuntos a su cargo; penales, cuando cometan algún delito previsto por las Leyes Penales, y administrativas cuando en el ejercicio de su cargo procedan sin apoyo en la Ley o contraviniendo sus preceptos. (Artículo 109)

El Artículo 110 Constitucional consagra las bases del Juicio Político que procede contra los servidores públicos por las faltas que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales. Este precepto nos señala quienes pueden ser sujetos al Juicio Político: los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamentos Administrativos, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito, el Procurador General de la República y del Distrito Federal, los Jueces de Distrito, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los Jueces del orden común del Distrito Federal, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal así como los Directores Generales del Sector Paraestatal; el precepto en comento también establece las sanciones aplicables que pueden ser dos: la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar otro en el servicio público; además precisa los procedimientos del juicio político que se inicia en la Cámara de Diputados en su carácter de acusador ante la de Senadores; ésta última juzga y decide si el servidor público es culpable o inocente, la decisión de ambas Cámaras no podrá ser impugnada ante ninguna autoridad ni procederá el Amparo, sin embargo el acusado tendrá derecho a ser oído y defenderse de las acusaciones hechas en su contra ante cada una de las Cámaras.

Por lo que se refiere a los Servidores Públicos de los Estados, - Gobernadores, Diputados, Magistrados, y en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas - solo podrán ser sujetos al juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Para el caso de los funcionarios estatales sujetos al juicio político la resolución que se emita, tendrá únicamente efectos declarativos y quien procederá como corresponda serán las Legislaturas Locales

g).- Garantía Federal (Artículo 119, Párrafo. Primero).

Para garantizar el Estado Federal, los Poderes de la Unión intervienen en las Entidades Federativas y brindan protección contra toda invasión o violencia exterior. En caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán protección siempre y cuando sea solicitado por la legislatura local o por el Ejecutivo del Estado.

2.4 Marco Jurídico Municipal.

De acuerdo con lo estipulado por el artículo 115 Constitucional, las entidades federativas

deben tener como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre. Por lo tanto, el municipio es una instancia política y administrativa del estado federal mexicano, y es por ello que esta sujeto a las leyes mexicanas.

El marco jurídico municipal está compuesto por:

- La Constitución Política Mexicana. (Artículo 115).
- La Constitución Política Estatal.
- La Ley Orgánica Municipal.
- La Ley de Hacienda Municipal.
- La Ley Anual de Ingresos.
- Otras Leyes Estatales de Aplicación Municipal.
- El Bando de Policía y Buen Gobierno.
- Los Reglamentos.

El Municipio en la Constitución.

La Constitución de 1917 establece formalmente la institución del Municipio Libre, y aunque en diversos numerales se hace alusión al régimen municipal, es el Artículo 115 el que lo regula. Dicho artículo constitucional concederá al municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas que integran al Estado Federal Mexicano.

Uno de los propósitos clave del federalismo es el fortalecimiento del municipio libre; la reforma al Artículo 115 Constitucional de 1983, dotó al municipio por primera vez en su historia, de una zona de competencia claramente definida y de una asignación forzosa de recursos fiscales por parte de las legislaturas locales.

Características del Municipio de Acuerdo a la Constitución Política Mexicana.

Antes de hacer un breve análisis de las características del municipio de acuerdo a nuestra Carta Magna, conoceremos la definición de la institución municipal. La Constitución no nos define a la institución municipal, sin embargo en la doctrina encontramos muchas y muy variadas definiciones.

El Diccionario Jurídico Mexicano refiriéndose a la institución municipal nos dice: " Es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la federación." ³⁵

Reynaldo Robles Martínez al referirse a la institución municipal nos dice: " El municipio mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines y autogobernarse con sujeción a un orden jurídico superior." ³⁶

El primer municipio en México fue fundado en 1519, por Hernán Cortés, denominándolo Villa rica de la Vera Cruz; es el antecedente más remoto que tenemos en nuestro país. La palabra municipio proviene del Latín "MUNICIPIUM", la cual significa "ciudad principal libre que se gobierna por sus propias leyes", y aún cuando podemos encontrar otros elementos para su definición, prevalece en todos ellos el sentido de vecindad.

³⁵ *Ibid.* pag. 2168

³⁶ ROBLES Martínez, Reynaldo. El Municipio. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México. 1993 pag. 141

En materia municipal se han dado varias reformas constitucionales, la más importante hasta la fecha es la publicada en el Diario Oficial De la Federación el 3 de febrero de 1983. Lo más destacado en estas reformas es:

Se elevaron a rango constitucional los lineamientos sobre suspensión, desaparición de ayuntamientos o la suspensión y revocación del mandato a alguno de los ayuntamientos cuando existan causas graves previstas en la ley.

Se otorgaron facultades a los ayuntamientos para expedir, de acuerdo a las bases de las legislaturas estatales, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

Se facultó a los municipios de un mismo estado para que previo acuerdo de sus ayuntamientos y conforme a la ley, pudieran coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos.

Se ratificó la libertad municipal, ahora respecto de su administración financiera y se determinaron elementos mínimos de su régimen hacendario.

Se determinó la competencia municipal en materia de desarrollo urbano.

Se estableció el sistema de representación proporcional para todos los municipios sin consignar mínimos poblacionales.

El mismo Artículo 115 en su fracción II, otorga al municipio personalidad jurídica, esto es, la capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones.

Las características más importantes de la institución municipal, a nuestro juicio son las siguientes:

a).- La existencia de un grupo social con finalidades unitarias permanentes y voluntad.

b).- Personalidad distinta a la de sus integrantes.

c).- Denominación o nombre.

d).- Ambito geográfico y domicilio.

e).- Hacienda municipal.

f).- Régimen jurídico propio.

g).- Objeto bien precisado, que es el servir de base a la división territorial y organización política y administrativa de la entidad federativa.

h).- Cuenta con un órgano colegiado denominado ayuntamiento.

i).- Persigue fines propios que buscan la satisfacción de las necesidades colectivas de la población.

Personalidad Jurídica.

Es la capacidad que tiene el municipio para ser sujeto de derechos y obligaciones y manejar su patrimonio de manera autónoma, pero siempre dentro de los lineamientos que le marca la ley; teniendo la facultad para celebrar convenios y acuerdos dentro de su competencia y jurisdicción con otros sujetos de derechos y obligaciones además de poder adquirir obligaciones y responsabilidades ante otras instancias de gobierno.

El Artículo 105 Constitucional versaba en la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se suscitaban entre dos o más Estados, entre el Poder de un mismo Estado sobre la Constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o

más Estados. Así, en toda la Constitución no se le otorgaba medio de defensa alguno o facultad legal para promover un juicio a los municipios en el supuesto de que se diera la situación de que fuese invadido o vulnerado en sus derechos o facultades legales por la federación o por la propia entidad federativa, lo cual era a todas luces una imposibilidad para que los municipios hicieran valer su verdadera autonomía que le otorgaba el Artículo 115 Constitucional.

Ante esta situación, se reformó el Artículo 105 en el cual se observa que el municipio es por fin considerado como un ente capaz de ser parte de un juicio constitucional, en el que se dirima alguna invasión al ámbito de sus facultades y atribuciones, no solo por parte del gobierno federal o estatal, sea de su propia entidad federativa o de otro Estado, sino que también cuando exista controversia constitucional entre un municipio y el Distrito Federal (especialmente con las dificultades que se dan con todos los municipios conurbados del Estado de México y el Distrito Federal) o entre municipios de diversos Estados de la República.

Es de hacerse notar que con estas reformas no solamente se le da impulso a la autonomía municipal y su personalidad jurídica se realza, sino que se da fortaleza a todo el federalismo mexicano.

Autonomía Financiera.

Esta característica es la base de otros aspectos de la autonomía municipal: El político y el administrativo.

Tal como lo establece la fracción IV del Artículo 115 Constitucional, los municipios tendrán la libre administración de su hacienda, la cual se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan; las contribuciones que establezcan las legislaturas de los estados a su favor, cuando menos la relativa a la propiedad inmobiliaria, de su división, traslación, mejora y cambio de valor; las participaciones federales que le correspondan y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

La misma fracción establece que los municipios podrán celebrar convenios con su estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones.

por lo que se refiere a las leyes de ingresos de los ayuntamientos y la revisión de las cuentas públicas, las harán las legislaturas de los estados; los presupuestos de egresos deberán ser aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Autonomía Administrativa.

Los municipios tienen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, circulares y reglamentos. Dichas facultades reglamentarias no adquieren el rango de leyes en sentido formal.

Los servicios públicos que estarán a cargo de los municipios los enumera la fracción III del Artículo 115 de nuestra Carta Magna; los servicios mínimos que debe atender la municipalidad con el concurso del estado, cuando así fuere necesario son: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abastos, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, así como las demás que las legislaturas determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, atendiendo su capacidad administrativa y financiera.

La parte final de la fracción III establece la llamada asociación de municipios para coordinar la prestación más eficaz de los servicios públicos.

otra materia que se extiende al ámbito municipal es la que se refiere al desarrollo urbano, la fracción V del Artículo 115 faculta al municipio para intervenir en la formulación, aprobación y administración de los planes de desarrollo urbano;

asimismo establece facultades en materias como utilización del suelo, tenencia de la tierra, licencias y permisos para construcciones, zonas de reserva ecológica y en lo relativo a la planeación y regulación de las zonas de asentamientos humanos conocidos como conurbados.

Autonomía Política.

Como ya se ha mencionado, el municipio libre es la base de la organización política y administrativa de los estados; la libertad política es la facultad que tiene la comunidad para elegir en forma popular y directa a sus autoridades, esta libertad también consiste en el ejercicio del poder político local ejercido por el ayuntamiento, representado por el presidente municipal.

Otra característica política importante en materia municipal, consiste en que no existe una autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno estatal, así como el principio de no reelección inmediata de las autoridades municipales.

Indudablemente que dos aspectos de suma importancia desde el punto de vista político son: La desaparición de poderes municipales y su nueva integración y el sistema de representación proporcional.

Por lo que se refiere a la desaparición de los poderes municipales, la fracción I del artículo 115, nos precisa las reglas fundamentales: el órgano competente para la suspensión del ayuntamiento, declarar que han desaparecido y privar del mandato a alguno de sus miembros o renovarlo, es la legislatura local. Las leyes estatales determinarán los motivos para fundamentar tales acciones ; otro requisitos constitucionales establecidos para evitar un proceder arbitrario en la suspensión de los ayuntamientos y la desaparición de los poderes municipales, son el acuerdo de las dos terceras partes de la legislatura local y la garantía de audiencia.

El municipio fue considerado por el constituyente de 1917 como la célula de la democracia del Estado Mexicano, pues es la institución que se encuentra en relación directa con el pueblo y es el primer captor de las necesidades de la sociedad.

A través de los años, desde la implementación del municipio en la Nueva España, hasta nuestros días esta institución ha carecido de una plena autonomía política, económica y administrativa.

A partir de las reformas constitucionales al Artículo 115, se le otorgan mayores facultades y recursos al municipio con la finalidad de fortalecerlos, intentándose crear las condiciones necesarias para que el municipio surgiera como una instancia de

gobierno con la capacidad suficiente para ejercer sus propios derechos y participar en el desarrollo regional.

El Período de Gestión Municipal.

Cada ayuntamiento dura en su encargo tres años, no pudiendo ser reelectos para el período inmediato posterior a su finalización, tiempo que se considera insuficiente para una actuación eficaz. En un gran porcentaje, quienes acceden a integrar un ayuntamiento carecen de experiencia y capacitación en lo relativo a la forma de gobernar un municipio y en general tardan demasiado tiempo en aprender lo referente a la administración del gobierno municipal, emprendiendo sus diferentes proyectos en forma tardía, por lo que cuando se encuentran perfectamente coordinados sobreviene el cambio de administración por lo que su gestión resulta por demás precaria y deficiente.

Proponemos la extensión del período municipal a seis años, sin que exista la reelección inmediata a efecto de no ir en contra de este principio constitucional. Debe adecuarse el marco jurídico a efecto de que los municipios entren en funciones el mismo día de la toma de posesión del gobernador del estado.

CAPITULO TERCERO

PROBLEMAS QUE ENFRENTA EL FEDERALISMO ACTUAL

3.1 La Centralización.

La centralización en México ha sido una realidad durante muchos años, un centralismo que no ha dado pausa y que ha justificado sus propósitos en la unificación y el desarrollo nacional, justificación que hemos repetido, ha dejado de tener vigencia. Desde las épocas más remotas nuestro país ha sido sometido a procesos centralizadores, recordemos a los pueblos prehispánicos y la época colonial. Este proceso centralizador ha consistido en la concentración de actividades, funciones, decisiones y recursos en poder central.

La centralización es un problema que ha tenido que enfrentar el sistema federal en virtud de que por motivos predominantemente políticos se ha optado por traspasar a los poderes federales facultades y competencias que en esencia le corresponden a las entidades federativas, de tal suerte que los órganos federales han ensanchado su campo de acción y aumentado sus atribuciones a costa y detrimento de los estados miembros de la federación.

No se puede negar que el proceso de centralización trajo beneficios principalmente por que permitió el crecimiento y el desarrollo económicos que en su tiempo el país necesitaba, beneficios que fueron desapareciendo debido a los costos económicos políticos y sociales ocasionados.

Los costos del centralismo.-

El proceso centralizador ha traído consecuencias graves para el país, se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo nacional y para la vida democrática.

Los problemas que se gestaron durante los últimos años tienen expresiones económicas, políticas y sociales, los principales son :

- Graves desequilibrios regionales.
- Desigualdad social.
- Pobreza y desempleo.
- Desordenado crecimiento urbano.
- Grave deterioro ambiental.
- Inseguridad pública.
- Falta de servicios públicos.

Desafortunadamente el proceso centralizador no se da únicamente de federación hacia las entidades federativas sino que también de estas

hacia los municipios, inhibiendo así su desarrollo y no permitiendo su fortalecimiento.

Para la solución de los problemas que se han planteado proponemos algunas acciones dentro del marco del Nuevo Federalismo en el que concurren y participan las tres esferas de gobierno de manera coordinada sin afectar la esencia misma y los principios constitucionales del federalismo:

- Otorgar una mayor capacidad de decisión a los gobiernos locales.

- Realizar una distribución equitativa y más justa de los recursos (mayores recursos financieros a los estados y a los municipios).

- Fomentar el desarrollo de las ciudades medias a efecto de propiciar la distribución equilibrada de la población

- Con el concurso de la federación, los estados y los municipios y atendiendo las necesidades primordiales de estos últimos llevar a cabo planes y programas económicos y sociales con el propósito de combatir la pobreza y la marginación.

3.2 El Presidencialismo.

El Poder Ejecutivo Federal representado esencialmente por el Presidente de la República, un poder unipersonal, ha sido el poder dominante tanto en el eje horizontal de la división de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), como en el eje vertical de poderes y competencias entre la federación, los estados y los municipios.

Históricamente México a tenido una presidencia fuerte pero no existe ninguna justificación para que ésta sea autoritaria, usufructuaria de las facultades ajenas al Estado de Derecho, o que ejerza un poder arbitrario. El predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes y las facultades que le otorga la Constitución y aquellas que van más allá hacen que su decisión unipersonal se imponga sobre las demás, inhibiendo el desarrollo de un auténtico federalismo y obstruyendo los procesos democráticos.

La Constitución vigente concede amplias facultades al ejecutivo federal, lo que lo hacen extremadamente poderoso sin embargo este poder no deriva únicamente de La Carta Magna y de sus leyes, sino también de las facultades que le ha proporcionado el sistema político. Este poder casi ilimitado se ha visto acrecentado debido a la falta de contrapesos y

mecanismos de control que frenen los ímpetus autoritarios del Presidente de la República.

La mayoría de las razones que favorecen el predominio del Ejecutivo obedecen a la ausencia de normas jurídicas y prácticas constitucionales capaces de controlar eficientemente sus funciones y al exceso de atribuciones que las normas les conceden.

Las facultades que van más allá de la Constitución y la Ley y que ejerce el Presidente de la República, llamadas facultades metaconstitucionales son principalmente:

- Es el auténtico reformador de la Constitución, la mayor parte de las iniciativas de Ley propuestas al Congreso de la Unión provienen del Ejecutivo.

- Es la última autoridad en materia electoral.

- Es el elemento principal en el mecanismo de la designación de su sucesor.

- Tiene la última palabra para designar a los Gobernadores de los Estados y a los Alcaldes de los Municipios más importantes del país.

- Tiene la capacidad para remover libremente a los Gobernadores de las Entidades Federativas.

- Es el jefe máximo de su partido.

- Infiuye considerablemente en la designación de los Ministros de La Suprema Corte de la Nación.

- Tiene una gran influencia en el Congreso.

- Ejerce una gran influencia en los medios masivos de comunicación y consecuentemente en la opinión pública.

El Presidente de la República no debe tener ni ejercer más atribuciones que las expresamente le confieren La Constitución y Las Leyes sujetas al control de los otros Poderes de la Unión.

La limitación de los Poderes Presidenciales en México comprenderían las siguientes áreas:

En el ámbito de los Poderes Constitucionales fortalecer los derechos de la

oposición y conceder mayores atribuciones a los otros poderes;

En el ámbito de los poderes metaconstitucionales propiciar los mecanismos para impedir que el Ejecutivo vaya más allá de los que constitucionalmente debe ejercer, para ello es necesario:

- Fortalecer el equilibrio entre los poderes públicos.

- Los Poderes de la Unión, Los Partidos Políticos y Las Organizaciones Sociales deberán asumir y observar los límites constitucionales del Poder ejecutivo, de tal modo que vigilen esos límites con sus actos y demandas.

- Debe existir una interrelación respetuosa y permanente entre los distintos poderes públicos y con los diversos órganos de gobierno.

3.3 El Sistema Fiscal Actual.

El Federalismo Fiscal es una de las instituciones del federalismo que se refiere a las relaciones hacendarias que existen entre los tres niveles de gobierno.

En nuestro derecho el sistema fiscal se encuentra dividido en tres niveles, tal y como lo dispone el Artículo 31 fracción IV, de la Constitución Federal, donde impone la obligación a los mexicanos a contribuir para los gastos públicos de la Federación, como del Distrito Federal, Estados y Municipios en que residan; de la misma manera, el Artículo 115, de nuestra Carta Magna dispone las facultades competenciales del municipio en materia fiscal.

El Sistema Nacional de Coordinación fiscal tiene su fundamento principal en la interpretación conjunta y progresiva de los Artículos 31 fracción IV, 73 fracciones VII y XXIX y 118 de la Constitución General de la República. Con la Ley de Coordinación Fiscal del 27 de diciembre de 1978, se dio vida institucional a órganos de participación de los estados y la federación que se habían establecido con el fin de promover y vigilar la propia coordinación; conllevó a la firma de convenios de adhesión al sistema, determinó el Fondo General de Participaciones que es un porcentaje fijo del total de los impuestos federales y los derechos por extracción de petróleo y minería. Asimismo, obliga a los estados a transferir a los municipios un mínimo del 20% de las participaciones que reciban con recursos obtenidos por concepto de petróleo.

La finalidad del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es la de coordinar el régimen fiscal de la Federación con los Estados, municipios y el Distrito Federal; establecer la participación que corresponda a estas entidades en los ingresos federales, dar las bases para la distribución entre ellas de dichas participaciones y fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal está integrado por dos fondos, el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal.

El Fondo General de Participaciones está integrado por un coeficiente fijo de los ingresos participables y la parte que le corresponde a cada estado se integra por tres formas:

a).- La primera se establece en relación directamente proporcional al número de habitantes, cuanto mayor sea la población más recibirá un estado.

b).- La segunda se calcula con base a un coeficiente preestablecido que intenta favorecer el criterio de eficiencia, en la medida que premia a los estados que realizan una mayor recaudación.

c).- La tercera se determina en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad. Esta parte busca repartir más dinero entre los estados que han sido menos favorecidos con el cálculo de las otras dos partes del fondo.

Por lo que respecta al fondo de fomento municipal, este se integra con el 0.56 % de la recaudación total del impuesto predial y los derechos de agua. El 67% se distribuye entre los municipios de los estados coordinados con la federación en materia de derechos, el restante 33% se distribuye entre todos los municipios coordinados o no.

La Ley de Coordinación Fiscal establece que las entidades federativas deberán celebrar un convenio con la Secretaría de Hacienda para adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y poder recibir las participaciones en ella establecida. Dicho convenio lleva el nombre de Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La adhesión debe llevarse a cabo íntegramente y no en relación con algunos ingresos de la Federación. Debe también publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta de Gobierno.

Con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal existe una injusta distribución de los recursos,

de cada peso que se genera ochenta centavos son para la federación, dieciséis centavos para los estados, y solo cuatro centavos para los municipios, con lo cual se crea una concentración de riqueza tributaria en la hacienda pública federal, en detrimento de las haciendas públicas locales y municipales, la mayoría de estas últimas tradicionalmente pobres.

Se propone la adecuación y modernización del marco jurídico referente a la Ley de Coordinación Fiscal con un nuevo y diferente sistema de asignación de recursos fiscales, con criterios diferentes a los actuales para distribuir los recursos a las entidades y fortalecer a las haciendas pública municipales. En otras palabras es necesario hacer una revisión a fondo de la ley a efecto de modificar la estructura del régimen de coordinación fiscal para poder hacer una transferencia más efectiva de recursos en donde realmente se necesiten, continuando con la descentralización del gasto que permitan que una gran parte de los recursos federales se ejerzan en el lugar mismo en que fueron recaudados.

La reforma fiscal debe empezar por las propias normas constitucionales mismas que han establecido un sistema fiscal que hoy en día demanda una revisión profunda y una redistribución de las fuentes de ingreso para encontrar un adecuado

equilibrio de competencias y facultades entre los tres niveles de gobierno.

Por ello sin la modificación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal el tránsito hacia un nuevo federalismo sería una utopía.

CAPITULO CUARTO

HACIA UN NUEVO FEDERALISMO. RETOS Y PERSPECTIVAS.

4.1 Los Retos.

Los retos más importantes que deberá enfrentar el Nuevo Federalismo, independientemente del combate frontal a la pobreza y la marginación son:

a).- Promover el desarrollo equitativo de todos los miembros de la federación;

b).- Llevar acabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los órdenes estatal y municipal de gobierno;

c).- Descentralización de funciones principalmente en esferas de la gestión gubernamental y prestación de servicios como salud, seguridad social, desarrollo rural, medio ambiente y ecología y otros;

d).- Reformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el fin de otorgar mayores

ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas y a los municipios;

e).- El fortalecimiento del municipio otorgándoles mayor libertad y mayores responsabilidades públicas, considerándolo como el primer captor de las necesidades de la población.

4.2 Nuevo Federalismo y descentralización.

El Nuevo Federalismo se justifica plenamente a la luz de las condiciones imperantes del México de hoy:

- Veinte millones de mexicanos se encuentran en condiciones donde el ingreso total no alcanza para adquirir la canasta básica alimentaria requerida para su desarrollo físico y mental.

- Veinticinco millones más de pobres.

- Más de dos millones de niños entre 6 y 14 años que no asisten a la escuela.

- Más de seis millones de mexicanos mayores de 15 años son analfabetas.

- Alrededor de diez millones de personas no tienen acceso regular a los servicios básicos de salud.

- El 44% de la población no se beneficia con la seguridad social.

- El déficit nacional de viviendas es de aproximadamente cinco millones.

- El 20% de la población de más altos ingresos concentra el 54% del ingreso nacional, el 20% más pobre recibe solo el 4%.

- En las comunidades indígenas se concentran los más altos índices de marginación y pobreza.

- Los grupos más desfavorecidos no han sido integrados plenamente al desarrollo.

Hoy hablamos de un Nuevo Federalismo con el que se tiende a devolver a los estados y municipios la autonomía y las atribuciones que la Constitución Federal les otorga y que el gobierno federal les quitó dentro del esquema centralista que llevó a manejar todo desde la ciudad de México. Existen las condiciones que favorecen un proceso de transición hacia un nuevo pacto político, para transitar

de un federalismo centralizador a un Nuevo Federalismo fundado en la libertad y en la participación ciudadana, en la libertad municipal y la autonomía estatal, en una relación autónoma y libre entre los poderes de la unión y en una real y efectiva impartición de justicia para todos y en todo el territorio nacional.

La meta será la construcción de este nuevo federalismo en el que los tres órdenes de gobierno, reconocidos y garantizadas sus autonomías recíprocas, participen de manera articulada y con suficiente capacidad administrativa y económica en la solución de los problemas públicos y sociales de todas y cada una de las regiones del país.

La Descentralización.

Descentralizar, nos dice el diccionario, es transferir a corporaciones locales o regionales servicios privativos del Estado; sin embargo la descentralización abarca aspectos que tienen que ver con el ejercicio del poder (descentralización política), con el desarrollo y las actividades productivas (descentralización económica), con el reparto de la riqueza y el beneficio de la población

(descentralización social) y la eficaz administración pública (descentralización administrativa).

Para el Maestro Roberto Ortega Lomelín, " El concepto descentralización evoca por igual una comunidad local, la idea de autonomía, la participación, la proliferación de órganos con poder propio, lo opuesto a concentración, la transferencia de funciones, la reubicación geográficos de actividades y recursos, las características de una organización o el acercamiento de gobernantes y gobernados. " ³⁷

"La descentralización se propone consolidar el sistema federal y vigorizar el régimen democrático, mediante el fortalecimiento de las entidades federativas y los municipios, la distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno, así como la ampliación de las modalidades de participación comunitaria y el perfeccionamiento de los procesos de representación y de comunicación social ". ³⁸

En consecuencia, la descentralización tiene expresiones políticas, económicas, sociales y administrativas.

³⁷ *Ibid.*, pag. 1.

³⁸ GACETA Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 34,35, INAP. México. 1989. pag. 50.

Descentralización Política: constituye la categoría básica a partir de la cual las otras expresiones de la descentralización toman forma. La descentralización política se refiere al ejercicio del poder, a la redistribución de responsabilidades entre los niveles de gobierno y al fortalecimiento de las autoridades locales.

La distribución del poder es un fenómeno orgánico o espacial con un impacto necesario en la vida social, y que se pueden diferenciar tres ámbitos preferentes de su manifestación: el orgánico, el regional y el social; el orgánico es la distribución del poder entre los órganos del poder público; la expresión regional de distribución del poder tiene lugar y se deriva de la articulación territorial del poder estatal, referido exclusivamente a las funciones estatales y a su desenvolvimiento en los diferentes órganos de gobierno; la expresión social de la distribución del poder se caracteriza por referirse al ámbito de relación que el poder estatal mantiene con la sociedad, pueblo o gobernados.

Descentralización Económica. Esta promueve el desarrollo e integración de las regiones, ordena las actividades productivas y revierte las tendencias concentradoras en determinados polos de desarrollo.

La descentralización económica es de una gran importancia ya que se considera un instrumento eficaz para acceder al desarrollo que mejore condiciones económicas y sociales de los habitantes de un país considerado como un todo y lograr abatir las desigualdades y lograr el desarrollo armónico y equitativo entre las diferentes regiones que lo componen.

Descentralización Social. Este tipo de descentralización distribuye los beneficios del desarrollo entre las regiones, reparte con equidad la riqueza entre los sectores sociales y fortalece el ingreso de las personas.

Descentralización Administrativa: Esta transfiere competencias a niveles inferiores de la administración pública, moderniza la planeación y el funcionamiento del aparato administrativo y acerca los servicios públicos a los usuarios.

El Plan Nacional de desarrollo 1995-2000 establece que una de la líneas prioritarias de las estrategias de modernización administrativa será el análisis, la revisión, adecuación y congruencia permanentes entre funciones, facultades y estructuras, con el fin de favorecer la descentralización y acercar la administración a la ciudadanía "...el gobierno

federal promoverá una descentralización administrativa profunda para fortalecer el federalismo." ³⁹

El hecho de que el centralismo no haya logrado resolver los grandes problemas nacionales, no significa que con la descentralización de funciones y responsabilidades a otras esferas de gobierno redunde en la solución inmediata de los rezagos arraigados ancestralmente. No. De lo que se trata es que conjuntamente - Federación, Estados y Municipios - participen dentro de los márgenes legales y enfrenten los problemas coordinadamente sumando esfuerzos y recursos propiciando efectos multiplicadores.

Los esfuerzos de la descentralización y del Nuevo Federalismo deberán estar enfocados a enfrentar una crisis que acentúa los rezagos sociales e incrementa los reclamos y las demandas sociales.

Todos los problemas actuales como los bajos niveles de bienestar social, los problemas e ineficiencias en el aparato productivo, las desigualdades regionales y los desequilibrios generados por el Estado en su relación con la sociedad se han presentado en medio de una crisis sin precedentes en nuestro país. Y no solo es una crisis económica y política sino también una pérdida de los valores fundamentales de la sociedad mexicana.

³⁹ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000. SHCP. México. 1995 .pag. 63

A través del presente trabajo hemos hecho algunas propuestas que a nuestro juicio fortalecerían el federalismo. En primer lugar en cuanto a fortalecer el papel de los estados y municipios en el esquema de la distribución de competencias proponemos la revisión de dicho sistema a efecto de descentralizar algunas facultades exclusivas de la federación y fortalecer las facultades concurrentes estatales, esto es, ir tomando facultades ahora centralizadas para ir las ubicando como facultades estatales o municipales.

Otro punto que creemos importante para fortalecer el federalismo es el que se refiere a la distribución de recursos fiscales, para lo cual proponemos la revisión del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a fin de que este sea más equitativo y poder fortalecer las haciendas públicas locales.

Un tema más que se ha considerado importante para fortalecer el federalismo mexicano es el que se refiere al impulso del desarrollo municipal, en este tópico proponemos que se amplíe el periodo de gestión municipal, toda vez que al ser tan relativamente corto este y al no poder reelegirse los ayuntamientos para uno inmediato, no realizan proyectos a largo plazo, teniendo únicamente interés en realizar proyectos a corto plazo para que se

reconozcan las obras, muchas de las cuales son innecesarias, lo que va en contra directamente del desarrollo de los municipios.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.-Nuestro actual sistema federal no responde a las enormes exigencias de nuestra sociedad mexicana hoy en día, por lo que se deben hacer cambios que nos permitan conservar nuestra organización política federal en su esencia y que a la vez nos proporcionen los instrumentos necesarios para avanzar en las metas de un desarrollo y crecimiento económico con justicia social, con programas substanciales y permanentes de descentralización gubernamental a favor de todas las regiones y comunidades de México.

SEGUNDA.Damos por sentado que los Artículos 40 y 124 de nuestra Carta Magna establecen los principios fundamentales de nuestro federalismo. Entre la federación y las entidades federalivas existe una coincidencia de decisiones fundamentales, esto es, los estados deberán organizarse de acuerdo con las bases que les marca el Artículo 115, coincidiendo con lo que establece el Artículo 40 Constitucional. Las entidades federativas tienen facultad para

darse su propia constitución y organizar su estructura de gobierno sin contravenir los mandamientos de la Constitución General; además existe una clara división de competencias entre la federación y los estados: Todo aquello que no esta expresamente atribuido a la Federación se entiende reservado a los Estados. Según tales preceptos constitucionales, el Estado Federal Mexicano está integrado por los Estados miembros y cada uno de ellos es independiente y autónomo dentro de su ámbito de competencia.

TERCERA. En nuestro país, el federalismo se adopta como sistema de organización política a partir de 1824 cuando se publica el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, cuyo Artículo 5o. estableció la forma de gobierno federal y el Artículo 7o. enumeró los estados que integraban la Federación. Tres acontecimientos históricos fueron los que llevaron a los Constituyentes del 24 a adoptar el sistema federal para el naciente Estado Mexicano. Uno es las alianzas que pactaron a manera de organismo confederado - para algunos federado - los pueblos del Anáhuac. El segundo es la

influencia que tuvo en los Constituyentes la Constitución de Cádiz de 1812, la cual crea las diputaciones provinciales, por último el éxito que tuvo la implantación del federalismo en los Estados Unidos de América como solución a los problemas de unificación nacional.

CUARTA.- En cuanto a la distribución de competencias, nuestro país adopta el sistema de poderes reservados a los estados en todo lo no previsto para la federación conocido como competencias residuales. En virtud de que la centralización de facultades ha sido una clara tendencia en perjuicio de las entidades federativas, proponemos la revisión del sistema de distribución de competencias a efecto de descentralizar algunas facultades exclusivas de la federación, para darle un mayor poder de decisión a los estados, asimismo deberán fortalecerse las facultades estatales concurrentes principalmente en materias de salud, educación, asentamientos humanos y medio ambiente y ecología.

QUINTA- El municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas que integran al Estado Federal Mexicano. El Artículo 115 regula la institución municipal, la reforma más importante en esta materia es la de febrero de 1983, en las que se otorgaron facultades que no tenía. Para fortalecer la institución municipal proponemos la ampliación del período de gestión municipal de tres a seis años. Esto lo creemos necesario en virtud de que los ayuntamientos no tienen la posibilidad de una reelección inmediato y por tal motivo no realizan proyectos a largo plazo, por lo que las obras importantes que requieren mucho tiempo para realizarlas no se llevan a cabo, realizándose solo proyectos a mediano plazo. Si al municipio se le otorgan mayores facultades y mayor poder de decisión, aunado a un flujo de recursos importantes, se estará fortaleciendo al federalismo y al municipio en particular, toda vez que éste se encuentra en relación directa con la población y es el primer captor de las necesidades de la sociedad.

SIXTA.- La centralización entendida como la concentración de actividades, funciones, decisiones y recursos de un poder central, ha sido un problema al que se ha tenido que enfrentar el sistema federal, principalmente los miembros de él. Los motivos por los que se ha optado por traspasar a los poderes federales facultades y competencias que en esencia les corresponden a las entidades federativas han sido predominantemente políticos, en perjuicio invariablemente de los estados miembros de la federación. Este proceso centralizador se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo nacional en virtud de que agranda las desigualdades, dificulta la democracia y obstruye el funcionamiento de la administración pública. Los beneficios que en su momento trajo el proceso centralizador fueron desapareciendo debido a los costos económicos políticos y sociales ocasionados entre los que podemos mencionar los desequilibrios regionales, la desigualdad social, la pobreza, el desempleo, el crecimiento urbano desordenado, las grandes concentraciones demográficas, el deterioro ambiental y otros.

SEPTIMA.-La finalidad del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es la de coordinar el régimen fiscal de la federación con los estados municipios y el Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a las entidades federativas en los ingresos federales, dar las bases para la distribución entre dichas participaciones y fijar las reglas de colaboración administrativas entre las diversas autoridades fiscales. La Ley de Coordinación Fiscal establece la obligación de los estados para celebrar un convenio llamado de adhesión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para poder recibir las participaciones que les correspondan. Es por ello que hemos propuesto la adecuación y modernización del marco jurídico con un nuevo y diferente sistema de asignación de recursos, por lo que es necesario hacer una revisión a fondo a efecto de modificar la estructura del régimen fiscal para hacer una transferencia más efectiva de recursos y que estos lleguen a donde verdaderamente se necesiten, con la finalidad de abatir diferencias y desigualdades entre las diferentes regiones del país, logrando así un desarrollo regional más equitativo.

OCTAVA.- Están dadas las condiciones para transitar de un federalismo centralizador a un Nuevo Federalismo fundado en la libertad y en la participación ciudadana, con respeto a la autonomía estatal y a la libertad municipal; un Nuevo Federalismo que devuelva a las entidades federativas la autonomía y las atribuciones que la Constitución le otorgó originalmente y que la federación le quitó dentro del esquema centralista. El nuevo federalismo deberá partir del reconocimiento de la diversidad regional, redistribuyendo competencias responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los estados y los municipios.

NOVENA.- El proyecto federal debe fortalecerse. Como ya se ha mencionado, en nuestro país prevalece un centralismo en el cual existe una marcada desigualdad entre regiones y grupos de mexicanos que agravia a la mayor parte de la población de las entidades federativas y principalmente a la población rural. Fortalecer el federalismo significa desde nuestro particular punto de vista, fortalecer las instituciones republicanas, fortalecer el papel de los estados y municipios en el esquema de distribución de competencias, recursos y responsabilidades,

establecer la equidad entre federación, estados y municipios en la distribución de los ingresos fiscales, impulsar el desarrollo municipal y promover el desarrollo regional. El Nuevo Federalismo debe ser un instrumento de desarrollo y equidad que haga posible dirigir mayores recursos de la federación en su conjunto a los estados con mayores rezagos, sobre todo en la población campesina e indígena e impulsar en ellas un desarrollo sostenible.

BIBLIOGRAFIA.

Burgoa Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México. 1991.

Carpizo Jorge. El Federalismo en América Latina. UNAM. México 1976.

Carpizo Jorge. Estudios Constitucionales. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1993.

Carpizo Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. UNAM. México 1963.

Faya Viesca Jacinto. El Federalismo Mexicano. INAP. México 1984.

Lee Benson Natle. La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano. El Colegio de México. F.C.E. 1995.

Ortega Lomelín Roberto. El Nuevo Federalismo: La Descentralización. Editorial Porrúa. México. 1998.

Pereznielo Castro Leonel (comp) Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional. Editorial Porrúa. México. 1987.

Rabasa Emilfo y Gloria Caballero. Mexicano: Esta es tu Constitución. Cámara de Diputados. México. 1995.

Reyes Heróles Jesús. El Liberalismo Mexicano. F.C.E. México. 1974.

Robles Martínez Reynaldo. El Municipio. Editorial Porrúa. México. 1993.

Sayeg Helú Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano. Editorial Cultura y Ciencias Políticas. México. 1972.

Serra Rojas Andrés. La Dinámica del Derecho Mexicano. P.G.R. México. 1972.

Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México. 1994.

Toqueville Alexis. La Democracia en América. F.C.E. México. 1978.

Valencia Carmona Salvador. Derecho Constitucional Mexicano a Fin de Siglo. Editorial. Porrúa. México. 1996.

LEGISLACION:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

OTRAS PUBLICACIONES CONSULTADAS.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1991.

El Municipal. INAP. México. 1996.

Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. números 34, 35, y 52. INAP. México. 1989 y 1995.

Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000. SHCP. México. 1995.

Semanario Judicial de la Federación. Quinta Epoca. Tomo. XXXVI.