

367
2er

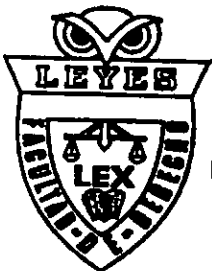


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"ESTUDIO SOCIO-JURIDICO DEL FEDERALISMO
DEL AÑO 2000 EN NUESTRO PAIS"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
JOSE ENRIQUE HERNANDEZ VALERIO



MEXICO, D.F.

CD. UNIVERSITARIA 1998

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

265718



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

México, D.F., a 30 de marzo de 1998.

LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA
DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.
P R E S E N T E .

Por medio de la presente, respetuosamente me dirijo a Usted, a efecto de hacer de su conocimiento - que el alumno JOSE ENRIQUE HERNANDEZ VALERIO, con número de cuenta 7412903 - 8 , realizó bajo el asesoramiento y supervisión del suscrito, el trabajo de Tesis a efecto de obtener el título de Licenciado en Derecho, registrado en el Seminario a su digno cargo bajo el rubro - " ESTUDIO SOCIO-JURIDICO DEL FEDERALISMO DEL AÑO 2000 EN NUESTRO PAIS " .

Por lo anteriormente señalado, exhibo los - ejemplares correspondientes al trabajo en mención , a efecto de ponerlo a su consideración, solicitándole que en caso de no existir impedimento alguno, otorgue su Voto Aprobatorio para los fines correspondientes.

Sin más por el momento agradezco la atención prestada, enviándole un afectuoso y cordial saludo.

ATENTAMENTE.


LIC. ULISES RUIZ LOPART.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA

No. L/24/98

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

El pasante de la licenciatura en Derecho **HERNANDEZ VALERIO JOSE ENRIQUE**, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado:

"ESTUDIO SOCIO-JURIDICO DEL FEDERALISMO DEL AÑO 2000 EN NUESTRO PAIS" asignándose como asesor de la tesis al LIC. ULISES RUIZ LOPART.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después de revisarlo su asesor, lo envió con la respectiva carta de terminación considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

Apoyado en este dictamen, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su **IMPRESION**, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados de día a día a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi más alta consideración.

A T E N T A M E N T E .
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU".
Cd. Universitaria D.F., a 31 de marzo de 1998.


LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

merg'

A DIOS:

Creador del Universo,
fuente inagotable de vida,
el ser que me ha dado,
me brinde la oportunidad
de ser útil a mis semejantes.

A LA UNAM:

Fuente Inagotable de conocimientos y forjadora
constante de hombres útiles para su patria.

A TODOS MIS MAESTROS:

Quienes supieron guiarme por el camino del
saber e inculcaron todo lo que hasta ahora
conozco y aplico tanto como postulante de la
profesión y en mi vida diaria.

A MI ASESOR LIC. ULISES

RUIZ LOPART:

Quien a su sabia dirección e inigualable
capacidad jurídica, moral y docente supo
guiarme en la terminación de este trabajo.

A MIS PADRES:

+ BENITA VALERIO FLORES +:

Con su inmenso amor supo guiarme por el camino del bien. Sus desvelos, esfuerzos y tenacidad para forjarme en la vida se ven realizados en este trabajo. Con todo mi amor te recordaré por siempre. Brille la luz divina para ti.

ENRIQUE HERNÁNDEZ CANO:

Estas líneas entrañan mi respeto, admiración y cariño hacia ti, porque en todos los instantes de mi vida has sido mi apoyo, mi guía, hoy culmino mi carrera, lo más valioso que me has dado. ; Gracias Papá !

AL LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ,
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE SOCIOLOGÍA
GENERAL Y JURÍDICA:

Su distinguida personalidad y visión jurídica
me permitieron la realización de este trabajo,
mi gratitud y respeto por siempre.

AL LIC. EYTHEL NAVARRETE VARGAS:

Su vocación por el Derecho, sus valientes y
sabios consejos, su constante ejercicio del
Derecho, son ejemplo a seguir, mi gratitud
absoluta por haberme compartido sus
conocimientos.

A MIS HERMANOS:

GEMA DE LA CRUZ Y JOSÉ IGNACIO:

Porque con su tenacidad, rectos consejos y sus
ideales por ser mejor cada día, fueron
vitalidad para la culminación de este trabajo.

A MIS ABUELOS PATERNOS:

+ MA. DE LA LUZ CANO NERIA

+ ADOLFO HERNÁNDEZ GRANADOS

En vida anhelaron la continuación de mis estudios, mi más grande reconocimiento por ser su descendiente.

A MIS ABUELOS MATERNOS:

+ MANUEL VALERIO +

IGNACIA FLORES SANDOVAL:

Su amor, bondad, cariño, valentía que desplegaron para infundirme ánimo en mis estudios, permanecen vigentes, este trabajo es un reconocimiento y agradecimiento a su calidad humana y rectos consejos que me prodigaron.

A MIS TIOS:

GUADALUPE HERNÁNDEZ CANO

PILAR HERNÁNDEZ CANO

VICTORIA HERNÁNDEZ CANO

AURELIA HERNÁNDEZ CANO

PETRA HERNÁNDEZ CANO

HIGINIO HERNÁNDEZ CANO

JUAN HERNÁNDEZ CANO:

En todas las etapas de mi vida siempre me han
brindado su apoyo incondicional, mi cariño y
agradecimiento siempre.

A MIS TIOS:

SOCORRO VALERIO FLORES

IRENE VALERIO FLORES

GLORIA VALERIO FLORES

ISAURO VALERIO FLORES

CELESTINO VALERIO FLORES

Su presencia en todos los instantes de mi vida
fueron aliciente para la culminación de mi
carrera profesional, esta tesis es un
homenaje a sus personas.

A MIS TIOS:

+ VICTORIA GOMEZ VDA. DE CANO +

+ JOSÉ GUADALUPE CANO NERIA +

C.P. PABLO ALFONSO CANO GOMEZ

BERTHA ANGELINA CANO GOMEZ

ALICIA CANO GOMEZ

 Mi camino se ha visto siempre iluminado por sus siempre positivas orientaciones y su confianza en la culminación de mis estudios, y constituyen fuente inquebrantable para dar el mejor esfuerzo.

A MI ESPOSA

MA. LUISA MONTIEL JIMÉNEZ:

 La vida brinda la oportunidad de cumplir metas, la culminación de esta tesis es una de ellas. Gracias por compartir conmigo tanto tu cariño y la profesión de Licenciado en Derecho.

A MIS HIJOS:

EVA MARÍA DE LA LUZ HERNÁNDEZ MONTIEL

VICTOR ALFONSO HERNÁNDEZ MONTIEL

Su presencia invita a la superación y con la esperanza y firme convicción de que su vocación por el estudio culmine con éxito.

A LOS SEÑORES:

GERMAN BECERRIL ZETINA

LETICIA HERNÁNDEZ ESTRADA:

Su enorme calidad humana se ve manifestada en cada instante de su vida, su inquebrantable voluntad de superación constante, son ejemplo a seguir. Gracias por su confianza, solidaridad y amistad entrañable.

A: GERMAN BECERRIL HERNÁNDEZ
JORGE BECERRIL HERNÁNDEZ
GABRIELA BECERRIL HERNÁNDEZ
LETICIA BECERRIL HERNÁNDEZ

Su jovialidad, su constante ánimo de superación
me impregnaron de fuerza para la realización de
este trabajo, y con la esperanza de que culminen
con éxito todo lo que emprendan.

A TODOS LOS SERES HUMANOS:

Que manifiestan su fe, su inquebrantable
confianza en el valor supremo de justicia.

**"ESTUDIO SOCIO-JURÍDICO DEL FEDERALISMO DEL AÑO 2000 EN
NUESTRO PAÍS"**

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

CONCEPTOS GENERALES

A).	Concepto de Sociología	1
B).	Sociología Jurídica	6
C).	La Relación de la Sociología con el Derecho	11
D).	La Sociología y el Derecho Constitucional	14
E).	Concepto de Derecho Penitenciario, su Realidad y Proyección	23

CAPÍTULO II

LAS FORMAS DE ESTADO

A).	Diferencia entre Formas de Estado y Formas de Gobierno	29
B).	El Estado Unitario y el Estado Federal	32
C).	Concepción Jurídica-Política del Estado Federal	35
D).	El Problema de la Secesión	43
E).	El Nombre del Estado Mexicano	51

CAPÍTULO III

EL SISTEMA FEDERAL

A).	Elementos y Características del Sistema Federal	59
B).	Origen del Federalismo Norteamericano y su Adopción en Latinoamérica	62
C).	Orígenes del Federalismo Mexicano	65
D).	El Federalismo en las Constituciones Mexicanas de 1857 y 1917	70

CAPÍTULO IV

REGULACIÓN JURÍDICA DEL FEDERALISMO EN NUESTRO PAÍS

A).	Análisis del Artículo 124 Constitucional y su Repercusión Social	76
B).	El Estado Federal como Organización Constitucional Nacional	80
C).	Análisis del Artículo 115 Constitucional y su Repercusión Social	83
D).	Las Constituciones de los Estados	92
E).	La Representación de los Estados en el Gobierno Federal	97

CAPÍTULO V

PERSPECTIVAS DEL FEDERALISMO MEXICANO EN EL AÑO 2000

A).	La Intervención del Gobierno Federal en la Vida Política de los Estados	115
B).	Obligaciones y Prohibiciones Impuestas a los Estados por la Constitución Federal. Artículos 117 a 121	119
C).	Realidad del Sistema Federal Mexicano	128
D).	Perspectivas para el Año 2000	132
E).	Propuesta de Reformas a la Constitución Mexicana para una Verdadera Autonomía del Federalismo y su Influencia Social	135
F).	Análisis Jurídico del Programa Publicado en el Diario Oficial de la Federación sobre la Proyección del Federalismo para el Año 2000	139
	CONCLUSIONES	149
	BIBLIOGRAFÍA	154

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de tesis que someto a su consideración se denomina "ESTUDIO SOCIO-JURÍDICO DEL FEDERALISMO DEL AÑO 2000 EN NUESTRO PAÍS", mismo que como su nombre lo indica y motivado por los acontecimientos sociales, políticos y jurídicos de nuestro país pretendo que con este trabajo se de una verdadera autonomía al federalismo por medio de algunas reformas que se hagan a nuestra constitución política y que nuestros estados federados gocen de manera efectiva de tal facultad que aún en nuestros días no se da.

Lo anterior va con el fin de que en la actualidad el federalismo sea de manera real la corriente política que propugnó en la historia de México la implantación del régimen federal frente a su adversaria que fue la centralista.

De lo antes expuesto puedo decir que esta forma de Estado es meramente preceptiva y no corresponde a la realidad política de nuestro país. Teóricamente las entidades federativas son autónomas en cuanto que su población ciudadana tiene libertad para escoger y elegir a su gobernador y a los diputados que integren su legislatura. Según lo determina nuestra Constitución, este cuerpo legislativo tiene facultad para expedir todos los

ordenamientos en las materias que expresamente la Ley Fundamental de la República no adscriba al Congreso de la Unión. En lo que concierne al régimen municipal, los ayuntamientos deben componerse por personas electas popularmente, gozando los municipios de libertad para administrar su hacienda.

Tales son los rasgos generales del régimen federal mexicano a nivel estrictamente constitucional. Sin embargo en la realidad el Presidente de la República designa a los gobernadores de los Estados, cumpliéndose sólo formalmente con el requisito de la elección popular mayoritaria. Para tal designación no se consulta al pueblo de la entidad federativa de que se trate, aunque se realice cierta labor de auscultación entre los sectores mayoritarios que lo componen y que también formalmente están incorporados a la membresía del Partido Revolucionario Institucional. Los gobernadores prácticamente fungen como auxiliares o colaboradores del Ejecutivo Federal, por no decir como servidores del mismo. Las legislaturas locales aprueban inconsultamente las reformas a la Constitución Federal, aunque éstas restrinjan su autonomía legislativa. Además, en lo que atañe al ámbito fiscal, el erario federal da participación al de los Estados sobre los ingresos que obtiene, distribuyéndose éstos proporcionalmente también a los municipios. Esta situación se revela en la falta de autarquía o autosuficiencia económica de las entidades

federativas y de los municipios que las integran, los cuales no podrían subsistir sin el respaldo pecuniario de la Federación.

CAPÍTULO I

CONCEPTOS GENERALES

La importancia del estudio de la Sociología así como de sus conceptos generales es, en nuestro tiempo, muy grande, ya que nos permite darnos cuenta de la clase de sociedad en que habitamos, y en consecuencia percatarnos de cual es nuestra posición dentro de la estructura social en la que estamos viviendo.

La Sociología como ciencia nació vinculada a la crisis que provocó la Revolución Francesa. El problema planteado por su fundador, Comte, fue el de establecer las bases de una nueva sociedad que no debería estar fundada ni en el absolutismo de los Reyes, ni en la ideología de la Revolución Francesa, sino en nuevas bases espirituales suministradas por la Sociología.

En el presente capítulo, me abocaré estrictamente a los conceptos generales que de alguna u otra forma tienen relación con este trabajo de tesis, razón por la cual conceptualizo algunos de ellos.

A) Concepto de Sociología.

Puede afirmarse si se revisa la historia del

pensamiento sociológico, que no existe una concepción única y generalmente aceptada de lo que es y debe de ser la Sociología; como ciencia que tiene un campo de métodos específicos para su estudio.

En la historia del pensamiento sociológico han surgido más bien una serie de corrientes de pensamiento, cada una de las cuales tiene algunos elementos que pueden ser especificados y que comparten con algunas posiciones teóricas diferentes.

Esto es lo que ha permitido a los expositores de la historia de esta disciplina clasificar las teorías de los diversos autores en cuatro grandes rubros o ramas; a) La teoría funcional; b) La teoría del conflicto; c) La teoría del intercambio; y d) La teoría de la interacción y de los roles.

Cada una de estas ramas tiene ciertos conceptos que son compartidos por diversos autores y que, por ello se le clasifica como miembros o parte de la rama bajo cuyos conceptos caen sus doctrinas.

"La Sociología es el estudio científico de los hechos sociales de la convivencia humana en cuanto a su realidad o

ser efectivo".¹ Aunque muchas otras ciencias diferentes de la Sociología se ocupan de aspectos sociales del hombre, ninguna analiza el hecho de la convivencia y de las relaciones interhumanas, su tema central de estudio.

La vida del hombre tiene dimensiones y funciones varias: religiosa, moral, jurídica, económica, artística, etc. Ahora bien todas esas dimensiones y funciones se dan y se desarrollan en la existencia social del hombre, esto es, del hombre en tanto que tiene relaciones con su prójimo.

"Lo social es un ingrediente esencial de la vida humana hasta el punto de que esta no sería posible ni siquiera concebible sin su componente social".²

Augusto Comte (1798-1857) ocupa un lugar importante en la historia de la Filosofía como creador de la dirección positiva y a la vez destacado en la doctrina social como fundador de la Sociología, cuyo nombre además se debe a él.

"Desde la época de Augusto Comte ha variado poco el empleo de la palabra Sociología. Ciertos autores querían limitarla a una especie de ciencia social en general, de

¹ MENZEL, Adolfo. Introducción a la Sociología. 2ª edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1983. p.26

² MEDINA CHAVARRÍA, José. Sociología Contemporánea. 4ª edición. De la Casa de España en México. México, 1968. p.47

ciencia de síntesis que deduciría las conclusiones de las investigaciones efectuadas en el dominio de cada ciencia social particular. Esta concepción no es admisible porque no se puede separar en el terreno de la ciencia la investigación y la síntesis".³

El objeto de la Sociología es el más complejo de todos, comprende dentro de sí los objetos de todas las demás ciencias porque el hombre implica la plena totalidad de las leyes que gobiernan al mundo, y además la humanidad o espíritu humano absorbe en sí y refleja todas las leyes de los fenómenos en los cuales ha surgido.

El maestro Gomezjara define a la Sociología "Como la ciencia que estudia las diferentes formas de organización social y de las relaciones e instituciones sociales ahí surgidas con la finalidad de elaborar las leyes del desarrollo social".⁴

A continuación doy una serie de definiciones de la Sociología que demuestran lo impreciso de su concepto aún entre sus propios fundadores.

Augusto Comte la define como una "ciencia positiva de

³ MENZEL, Adolfo. Op. Cit. p. 28

⁴ Cit. por CASO, Antonio. Sociología. 3ª edición. Porrúa. México, 1993. p. 54

las leyes fundamentales de los fenómenos sociales".⁵

Spencer, afirma "que es la ciencia de la evolución social".⁶

Littré define la Sociología en su Diccionario como la "Ciencia del desarrollo de las sociedades humanas".⁷ Se le censura que el vocablo desarrollo parece indicar un progreso que no está comprobado científicamente. Ahora bien, si por desarrollo ha de entenderse evolución o transformación solamente, la definición de Littré es correcta. Otros autores afirman que Sociología es la ciencia de las relaciones humanas, y otros dicen que Sociología es la ciencia de lo social. Esta es una concepción naturalista de la Sociología. Es concebir a las sociedades humanas como si carecieran de inteligencia, del don supremo del hombre. En la actividad humana hay siempre una motivación y un propósito, un sentido.

Max Weber definió la Sociología "como una ciencia que se propone entender el obrar social, interpretando su sentido, para mediante ello, explicar causalmente su desarrollo y efectos".⁸

⁵ COMTE, Augusto. Ensayos Sociológicos. 3ª edición. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. México, 1964. p. 25

⁶ SPENCER, Herbert. Principios de Sociología. T. II. 4ª edición. Callejas. París. Francia, 1992. p. 136

⁷ Cit. por SPENCER, Herbert. Op. Cit. p. 139

⁸ Weber Max. Economía y Sociedad. T. I. 2ª edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1990. p. 316

De lo anteriormente expuesto, se desprende y se colige que, una definición comúnmente aceptada de la Sociología en cuanto ciencia especial es la que dice que se trata del estudio de los agregados y grupos sociales en su organización institucional, de las instituciones y su organización, y de las causas y consecuencias de los cambios que ocurren en las instituciones y en la organización social. Las unidades principales en las que se centra el estudio son los sistemas sociales y subsistemas; las instituciones sociales y la estructura social; los agregados sociales, las relaciones sociales, los grupos sociales y las organizaciones sociales.

B) Sociología Jurídica.

La importancia de la Sociología en la actualidad es superlativa, en virtud de que nuestra sociedad como la del fundador de la Sociología es una sociedad en la que palpita una crisis, sólo que de una mayor envergadura que la que originó el nacimiento de la Sociología.

Ahora bien; como la Sociología es una ciencia que se desarrolla en las épocas críticas, encuentra en nuestro tiempo un clima favorable para su desarrollo y auge.

Parece oportuno plantearse una serie de cuestiones que revelan la crisis de nuestro tiempo:

¿Cómo ha de conciliarse la libertad con la planificación?

¿Ha de ir la sociedad actual necesariamente al socialismo o las reformas de la sociedad capitalista han de evitarla?

¿Podrá subsistir durante largo tiempo la paz o vendrá una conflagración atómica que termine con nuestra civilización?

Las cuáles habrán de alentar al sociólogo para su estudio y reflexión.

Estas interrogantes ponen a las claras la grave situación crítica que experimenta nuestra sociedad y la Sociología ha de hacerse cargo del análisis de estas cuestiones.

Pero además de estos problemas tan importantes para la sociedad de nuestra época y de los cuales se ocupa la Sociología, se debe tener en cuenta que esta ciencia es de gran importancia, en tanto disciplina auxiliar, para el jurista, ya sea en su función de abogado litigante, de juez o de legislador.

"La Sociología al estudiar la dimensión de la realidad

social nos muestra su peculiar estructura concreta para la cual las normas jurídicas son creadas y en la cual van a operar. Precisamente para no caer en el error del racionalismo en el que frecuentemente incurre la actividad legislativa que parte de la idea de que basta legislar sobre una determinada materia para resolver los problemas que en ella se plantean, es necesario recurrir a la Sociología para que nos suministre los conocimientos pertinentes en relación con la sociedad concreta de que se trate y legislar de manera adecuada".⁹

Por lo que toca a la actividad del abogado litigante, éste necesita conocer la estructura y funcionamiento de los tribunales, las formas de organizarse con los miembros de su misma profesión, las valoraciones sociales, los intereses existentes, las corrientes de opinión que influyen en la actividad del juez, y estos conocimientos sólo se los puede suministrar la Sociología y la Sociología Jurídica.

Por lo que hace a la labor del juez, este funcionario debe conocer el medio social, siempre cambiante, en el cual se van a aplicar las normas jurídicas para que éstas funcionen de manera adecuada, debe indagar las corrientes de opinión pública dominantes, las cuales en cierto grado

⁹ AZUARA PÉREZ, Leandro. Sociología. 10ª edición. Porrúa. México, 1996. p. 10

influyen en la interpretación de las normas jurídicas, debe inquirir sobre las valoraciones sociales, en transformación constante, que van a influir en la interpretación de las normas jurídicas y, en consecuencia, en su aplicación. En fin, la Sociología General y la Sociología Jurídica constituyen preciosos auxiliares del legislador, del jurista práctico y del juez, en cuanto dichos profesionales tienen que ver con el proceso de creación de las normas jurídicas, con su interpretación y con su aplicación.

El sociólogo mexicano René Barragán, en su libro *Bosquejo de una Sociología del Derecho*, distingue, a mi juicio indebidamente entre el objeto y los problemas de la Sociología Jurídica, ya que cuando se alude al objeto de una ciencia se refiere uno al núcleo de cuestiones o problemas de que trata.

"Para Barragán, el objeto de la Sociología del Derecho consiste en el establecimiento de las conexiones que están presentes siempre ante el Derecho y los demás fenómenos sociales, por lo que toca a los problemas de la mencionada disciplina, afirma que son los siguientes:

1. ¿En qué clase de relaciones se encuentra el Derecho con los demás fenómenos sociales?
2. ¿En qué condiciones sociales surge necesariamente un sistema de Derecho?
3. ¿Cuáles son los fenómenos sociales que influyen en la

transformación del Derecho? 4. ¿En qué condiciones sociales desaparece un sistema de Derecho y es substituido por otro? 5. ¿Cuál es la influencia del Derecho sobre los demás fenómenos sociales? 6. ¿Cuáles son las leyes que rigen la evolución jurídica?".¹⁰

A manera de resumen, señalo que en el caso correspondiente, respecto a la Sociología Jurídica, los procesos sociales encaminados a la gestación del Derecho influyen una serie de factores, dentro de los cuales puedo mencionar los siguientes: las necesidades existentes en un momento dado, las creencias religiosas, las convicciones políticas y las morales, los sentimientos de justicia, los sentimientos de esperanza y de mejora de la sociedad existente, etc. Todos estos fenómenos son hechos sociales.

Por lo que hace a la disciplina mencionada, se puede afirmar que los efectos que produce el Derecho una vez creado son diversos; positivos, es decir, de configuración de la vida social de acuerdo con el Derecho tomado como modelo; negativos, esto es, de fracaso en cuanto a esta configuración; de interferencia en relación con otros factores, por ejemplo, religiosos, económicos, etc.; de reacción contra las normas vigentes en un momento dado, con la finalidad de derogarlas y, en su caso, sustituirlas por

¹⁰ Cit. por AZUARA PÉREZ, Leandro. Sociología y Sociedad. 7ª edición. Porrúa. México, 1996. p. 118

unas nuevas.

C) La Relación de la Sociología con el Derecho.

La fuerza normativa del hábito y del Derecho nos muestra que todo hecho tiende por sí mismo a convertirse en Derecho siempre y cuando logre establecerse definitivamente en la realidad social, es decir, cuando se repite, cuando lleva una existencia relativamente permanente, no contingente, transitoria.

En las épocas de revolución el Derecho positivo vigente se suspende temporalmente en su vigencia y en vez de que funcione normalmente aparece en su lugar, la violencia, pero si el poder revolucionario se sostiene, y si sus órdenes y mandatos son obedecidos, aparecerá en las mentes de los hombres la convicción de que las órdenes, mandatos y disposiciones proceden de una voluntad legítima y tienen fuerza de ley.

En resumen, cuando una revolución tiene éxito, la fuerza normativa de los hechos hace que se lleve a cabo una transformación de las órdenes, mandatos y disposiciones de un poder que en una época era ilegal y revolucionaria, en normas jurídicas válidas. Una revolución en sentido político-social, implica que se rompe con el pasado de forma súbita, radical, instalándose en lugar del antiguo

Derecho un nuevo que es habitualmente obedecido, y sea porque se le considera más justo que el anterior o bien porque quienes detentan el poder lo pueden imponer por la fuerza.

Por lo que respecta a la relación entre Derecho y Sociología señalo que la relación que el Derecho tiene con las clases sociales depende del concepto que se tenga del Derecho y de la estructura social de la cual las clases sociales son una parte. A continuación analizaré la relación del Derecho y las clases sociales para la concepción marxista y para la concepción del reformismo capitalista.

"Para la concepción marxista, el Derecho como un orden coactivo existe solamente en una sociedad dividida en dos clases: la dominante explotadora y la dominada explotada. El Derecho para la concepción que se analiza es un instrumento de dominación de la clase dominante en relación con la clase dominada. Para aclarar lo anterior recurramos a un ejemplo. El derecho de propiedad privada que está consagrado en la legislación vigente en los países capitalistas se presenta con un Derecho justo y de validez universal, cuando en el fondo no es sino un medio de que se sirve la clase dominante para mantener su posición hegemónica. Por otra parte, la relación entre el Derecho y las clases sociales es otra a la luz del reformismo

capitalista. Para esta concepción ideológica existe un Derecho de validez universal y de carácter abstracto: el Derecho civil, que es obligatorio para todos los ciudadanos, pero al lado de éste existe el Derecho Social, cuyas ramas principales son: el Derecho Agrario y el Derecho Laboral".¹¹

Los derechos y obligaciones del campesino y del obrero se determinan en función de que forman parte de una clase social determinada no simplemente por ser personas jurídicas abstractas. El conjunto de instituciones jurídicas que integran el Derecho Agrario y el Derecho del Trabajo, se refieren a los individuos en sus derechos y obligaciones, en tanto forman parte de una clase social determinada, a saber: de la clase campesina o de la clase obrera.

A manera de resumen en el caso correspondiente por lo que hace al concepto de la Sociología Jurídica, ésta debe ser considerada como un intento de ordenar lo que se sabe acerca de los elementos naturales de la vida social y conducir aquel conocimiento hacia una actividad conscientemente sostenida, dirigida por objetivos especiales e ideas. Entendida de este modo la Sociología Jurídica sigue un patrón similar al de la Sociología

¹¹ CASO, Antonio. Op. Cit. p. 116

Industrial, al de la Sociología Política y al de la Sociología de la Educación.

D) La Sociología y el Derecho Constitucional.

Para entender mejor el pensamiento de Pound respecto al objeto de la Sociología Jurídica, es conveniente contrastarlo con el sostenido por Kelsen en la misma materia. En Pound encontramos una tendencia a considerar que una metodología del Derecho está en condiciones de abarcar las distintas ciencias que tratan del fenómeno jurídico, y se niega a reconocer que existen límites metodológicos que se pueden levantar entre las diversas ciencias que de alguna manera se refieren al Derecho. Por el contrario, en Kelsen, bajo el influjo del neokantismo, se da la tendencia opuesta, o sea, la que consiste en establecer barreras metodológicas entre las diversas ciencias que se refieren a la sociedad, en particular entre aquellas ciencias que se relacionan con el Derecho.

El pensamiento de Pound por lo que toca a los aspectos relativos al método y a su aplicación al ámbito del Derecho, se encuentra expresado en los siguientes términos:

"La boga del neokantismo en el continente europeo y especialmente en Europa Central después de la primera guerra mundial, y también la influencia de las teorías

kelsenianas, aumentaron el interés por la metodología y favorecieron la tendencia a dividir en varios sectores el dominio, hasta entonces único, de la jurisprudencia. De aquí se originaron discusiones acerca de la esencia de la Sociología del Derecho (se dijo que es una ciencia de hechos, una ciencia normativa, una ciencia de cultura) y también fue el punto de partida de varias nuevas disciplinas, a saber, la filosofía positivista del derecho, la teoría positivista del Derecho, la Sociología del Derecho y la ciencia aplicada de la legislación".¹²

Más en mi opinión, estas discusiones son estériles. Las nuevas ciencias no representan, en realidad, sino partes, a veces indivisibles, de la metodología general de la jurisprudencia. La fragmentación excesiva y el deslinde estricto de los campos de acción son un regreso a la enseñanza por compartimientos, estancos del siglo XIX. Tantas subdivisiones no satisfacen sino las exigencias de los cursos académicos por especialidades pero de ninguna manera favorecen a la Sociología del Derecho.

"El límite importante entre el método jurídico y el sociológico, el que resulta en cuanto a la distinción del tipo de consideración, consiste en que el uno es dirigido a un ser determinado a saber: el acontecer social, mientras

¹² CARPIZO, Jorge. Presidencialismo Mexicano. 8ª edición. Siglo XXI. México, 1997. p. 79

que el otro se dirige a un determinado deber ser jurídico. Especialmente los juristas se encuentran seducidos por sobrepasar estos límites, pretendiendo una explicación del acontecimiento fáctico que debe ser regulado por normas jurídicas, más allá de un conocimiento del deber ser".¹³

Ahora bien, Kelsen no se limita a establecer fronteras entre el método sociológico y el jurídico, sino que pretende delimitar la esfera u objeto de la Sociología Jurídica frente al ámbito de la ciencia del Derecho. "Para Kelsen la Sociología Jurídica no se refiere al establecimiento de las relaciones entre los hechos naturales que estudia y determinadas normas válidas, sino que investiga las relaciones que se presentan entre determinados hechos que pertenecen a la cadena causal".¹⁴

La disciplina de que se trata intenta conocer las razones por las que un legislador dicta una norma con un determinado contenido y no con otro, y procura establecer, en la medida de lo posible, cuáles son los efectos de su decisión. También pretende indagar la manera y la medida en que los hechos religiosos y económicos influyen en la actividad de los tribunales, o bien, por cuáles razones los hombres conforman o no, su conducta a las normas jurídicas.

¹³ AZUARA PÉREZ, Leandro. Sociología y Sociedad. Op. cit. p. 119

¹⁴ KELSEN, Hans. La Concepción del Estado. 6ª edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1982. p. 213

Tal ciencia considera al Derecho como un hecho natural, el cual se manifiesta en la conciencia de los individuos que crean las normas jurídicas, las aplican y conforman o no su conducta a ellas.

En realidad, mi intención se ha limitado a contrastar, en lo anteriormente expuesto, el pensamiento de Pound y el de Kelsen en esta materia. Y del análisis de este contraste concluyo, que mientras que el primero carece de espíritu crítico, lo cual lo conduce a una actitud que le impide distinguir las diversas ciencias que tratan del Derecho, el segundo intenta distinguir, por una parte, el campo sociológico del jurídico y, por otra parte, el ámbito de la ciencia del Derecho y el de la Sociología Jurídica.

Comienza Pound por declarar que el concepto de Sociología del Derecho, depende fundamentalmente del concepto que se tenga del Derecho. El concepto que se tenga de este último varía según se trate de estudios universitarios, de la práctica de los abogados o de la acepción que entrañe el ordenamiento jurídico de que se trate. El autor mencionado admite que cuando se habla de Derecho Constitucional los juristas consideran las tres cosas siguientes; relacionados con la Sociología.

"a) El orden legal, esto es, el régimen que adapta las relaciones y coordina las conductas mediante la

aplicación sistemática de la fuerza, procedente de una sociedad políticamente organizada; b) la base en que se asienta la autoridad de los órdenes que delimitan los conflictos en semejante sociedad, es decir, el conjunto de preceptos desarrollados y aplicados por intermedio de una técnica autoritaria, conforme a las tradiciones de autoridad, característicos de aquella sociedad, y c) lo que B. Cardozo llamara el proceso judicial, al cual añadiremos el proceso administrativo. Cada una de las categorías arriba mencionadas ha sido llamada y se llama aún derecho".¹⁵

"Para Pound la Sociología del Derecho constituye una ciencia del Derecho, considerando a éste como una forma especializada de control social, y a la primera como una ciencia social. Este es, podríamos decir, el concepto de Pound acerca de la Sociología Jurídica".¹⁶

Parece consistir en el estudio del orden legal, esto es, el conjunto de causas legales que la autoridad invoca para guiar las decisiones judiciales y administrativas (merced a las cuales el régimen en vigor se mantiene) y en el estudio de las relaciones del orden legal con la Sociología.

¹⁵ AZUARA PÉREZ, Leandro. Sociología. Op. Cit. p. 218

¹⁶ Ibidem. p. 219

Los estudios de carácter sociológico deben estructurarse alrededor de los caracteres que presenta el Derecho Constitucional según las versiones científicas que presenta el pensamiento jurídico dogmático, las cuales de acuerdo con Pound son las siguientes:

a) La actitud funcional, según la cual se lleva a cabo un estudio de los significados posibles del Derecho por medio del análisis de sus relaciones con el proceso total del control social y como parte de este proceso.

b) La tendencia hacia la justicia preventiva.

c) La tendencia a considerar de manera primordial a los sujetos humanos.

d) La intención del Derecho a cooperar con las demás ciencias sociales.

e) El estudio de los límites de la acción legal".¹⁷

Resumiendo lo anterior, puedo decir que el Derecho Constitucional al igual que la Sociología las funciones de éstos se refieren a una serie de posibilidades dentro de las cuales se pueden mencionar las siguientes: control

¹⁷ AZUARA PÉREZ, Leandro. Sociología y Sociedad. Op. Cit. p. 171

social, el cual comprende la integración de valores, la determinación de la autoridad, la decisión de los problemas, el robustecimiento de la idea de lo justo, la prevención de la conducta ilegal. Cuando el orden establecido es aceptado por una gran mayoría, el Derecho favorece a los grupos cuyo poder es mayor. Pero en ocasiones es utilizado por los grupos dominantes para explotar a los grupos más débiles.

Los límites del Derecho Constitucional se presentan en varias direcciones y obedecen a diversas causas. Uno de estos límites se origina de autolimitaciones que el propio Estado establece en sus pretensiones coercitivas. Otra limitación deriva de que el propio Derecho es inadecuado para proteger determinados aspectos, como el amor dentro de la institución del matrimonio.

Finalmente, puedo decir que las transformaciones del Derecho Constitucional al igual que la Sociología Jurídica se exponen pormenorizando una serie de hipótesis acerca de sus funciones. Estas hipótesis se pueden resumir de la siguiente manera:

I. La forma que tiene el Derecho de llevar a cabo el control social es definiendo con precisión las reglas de conducta; llevando a cabo una redefinición de dichas reglas cuando aparecen estímulos que se dirigen hacia

nuevos intereses, por medio de la designación de una autoridad, de la interpretación que contribuye al robustecimiento del Derecho y de la prevención de determinadas violaciones en contra de él.

II. Para que el Derecho lleve a cabo el control cuando delimita la extensión en que los valores en conflicto se refieren a materias cuyo control está conferido al propio Derecho, los organismos jurídicos deben ayudarlo en su función de integración axiológica.

III. El Derecho no es el único instrumento de control social, es decir, esta función la cumple en unión de instituciones no jurídicas.

IV. Para poder lograr eficacia, la coacción gubernamental y las diversas normas jurídicas requieren del asentimiento público.

V. El Derecho puede ser un instrumento idóneo para detener o para promover cambios sociales, de acuerdo con los intereses a los que sirva el sistema jurídico de que se trate.

VI. Hay una serie de factores que limitan la eficacia del Derecho como instrumento de control social, dentro de ellos se menciona la inadecuación del Derecho como

instrumento por sostener determinados intereses, las dificultades para conocer los datos y la problemática en torno a la organización de la justicia.

VII. Las reglas y procedimientos jurídicos reflejan en cierta medida la estructura social de que se trate.

VIII. Los sistemas jurídicos pueden presentar determinadas características coincidentes entre las cuales se pueden señalar las siguientes: su imposición forzada en cierta colectividad o su búsqueda voluntaria en otra.

IX. En el caso de que el Derecho haya sido impuesto o haya sido buscado voluntariamente por una determinada comunidad política, la consecuencia es la fusión progresiva entre el Derecho que existía anteriormente y los elementos nuevos que se le incorporen.

X. El hecho de que existan profesionales del Derecho incrementa la existencia de probabilidades en el sentido de que el sistema jurídico de que se trate actúe como un instrumento efectivo de control social.

XI. Cuando se logra una adecuada sistematización lógica de las reglas sociales se aclaran las expectativas y en ese sentido se promueve un control social más eficaz, por el contrario de lo que acontece ante la rigidez y

ausencia de respuesta para la coordinación de los intereses existentes.

E) Concepto de Derecho Penitenciario, su Realidad y Proyección.

Ya he mencionado que sólo en ocasiones es necesario legislar, ahora bien, la ley debe ir acompañada de los medios para cumplirse, es decir, debe estar instrumentada; esto se observa muy claro en la cuestión penitenciaria, en que bellas leyes sin instituciones, edificios, presupuesto y personal capacitado y seleccionado, quedan tan solo en buenos deseos.

La política Penitenciaria y el Derecho Penitenciario representan uno de los problemas claves, y es donde se han encontrado mayor número de fracasos y frustraciones, aunque también en algunos casos excepcionales éxitos.

En mucho la Política Penitenciaria no puede funcionar adecuadamente por la lentitud del Poder Judicial, que llega a alargar los procesos por más de un año, con la consiguiente aglomeración y sobrepoblación en la prisión preventiva.

Es necesario no sólo transformar las prisiones en instituciones de tratamiento, sino buscar el mayor número

de substitutivos de la pena de prisión, que ya ha demostrado con la mayor amplitud su eficacia.

Son válidas las críticas a la Criminología y a la Política Criminológica en cuanto que se han convertido en Criminología carcelaria y Política carcelaria.

La pena de prisión debe ser el último y desesperado recurso de defensa social, no es posible continuar con el abuso que de la prisión (tanto preventiva como Penitenciaria) se ha hecho.

Considero que la Penología debe ser la base de la Política penitenciaria, ya que es la ciencia que más datos aporta al conocimiento de la eficacia (o ineficacia) de las penas.

No cabe duda que gran parte de la Política penitenciaria debe dirigirse a la atención de los sujetos que ya han cumplido una pena.

El principio por el que debe regirse toda la Política Penitenciaria es el principio de necesidad, pues sólo deban ejecutarse las penas estrictamente indispensables para los fines de prevención.

Por prevenir debe entenderse prever, conocer de

antemano un daño o perjuicio, así como preparar, aparejar y disponer con anticipación las cosas necesarias para un fin.

En materia criminológica, prevenir es el conocer con anticipación la probabilidad de una conducta criminal, disponiendo los medios necesarios par evitarla.

Prevención, nos dice el Prof. Ceccaldi, es la "política de conjunto que tiende a suprimir o al menos a reducir los factores de delincuencia o inadaptación social".¹⁸

Peter Lejins habla de tres modos de prevención:

a) Prevención punitiva que se fundamenta en la intimidación, en el desistimiento por medio de la amenaza penal.

b) Prevención mecánica. Trata de crear obstáculos que le cierren el camino al delincuente.

c) Prevención colectiva. Trata de detectar y eliminar si es posible, los factores criminógenos en la vida; se trata en una forma no penal la

¹⁸ Cit. por GONZÁLEZ COSIO, Arturo. Cuatro Ensayos de Sociología Política. 9ª edición. Porrúa. México, 1997. p. 106

predelinuencia".¹⁹

Para Canivell existen tres formas de prevención:

"1°. Prevención primaria. Toda actividad de carácter general que tiene un fin de saneamiento social que se espera evite o reduzca la incidencia de fenómenos delictivos y de los que producen riesgos a la comunidad.

2°. Prevención secundaria. Es la que se ejerce sobre personas de las que se pueda afirmar la posibilidad o la probabilidad de cometer delitos o de adoptar un género de vida que las pueda hacer especialmente peligrosas.

3°. Prevención terciaria. Es la que se propone evitar que personas que ya han delinquido o incurrido en actividades especialmente peligrosas, persistan en su conducta socialmente nociva".²⁰

Existen diversas maneras de agrupar las medidas de prevención; así, pueden ser generales e individuales, de acuerdo con los factores que generan; Barreto prefiere clasificar basándose en ciertas distinciones como son:

"a) Los objetos del delito.

¹⁹ Ibidem. p. 109

²⁰ MEDINA CHAVARRIA, José. Op. Cit. p. 205

- b) Los medios del delito.
- c) El autor del delito".²¹

A manera de resumen considero que primero se debe prevenir antes que castigar: las sociedades del futuro deberán establecer métodos de prevención y tablas de predicción de tal suerte eficaces y valiosas que, aplicadas a tiempo hagan las prisiones por humanas y científicas.

Por consiguiente, señalo que el Derecho Penitenciario es el conjunto de normas jurídicas encargado de regular los derechos y obligaciones de los presos en los distintos centros penitenciarios del país, así como los derechos y obligaciones de los funcionarios encargados de estos centros de readaptación social y cumplimiento de penas.

²¹ Cit. por AZUARA PÉREZ, Leandro. Sociología. Op. Cit. p. 216

CAPÍTULO II

LAS FORMAS DE ESTADO

El Estado se caracteriza desde el punto de vista sociológico, por los diferentes matices de su elemento humano, de su población; por la religión de la misma, por su raza, por la lengua, por las costumbres, por el pasado histórico, por la cultura particular, es decir, por los ingredientes que contribuyen a constituir la nacionalidad considerada como adjetivo sociológico. Todos esos matices, toda esa serie de caracteres que contribuyen a formar la nacionalidad, le dan una personalidad propia, que se deriva de las características sociológicas de su población.

El Estado también adquiere un matiz propio, una personalidad especial, un carácter peculiar, que lo distingue de las otras organizaciones políticas similares, por las circunstancias especiales de su territorio, por su geografía. Pero, además, desde el punto de vista jurídico, el Estado se individualiza, se distingue de otras organizaciones políticas, también por la especial estructura de sus órganos fundamentales y la situación en que estos órganos del Estado, se encuentran respecto de los otros, de los elementos constitutivos de la sociedad estatal, de la población y del poder, y respecto de ese auxiliar indispensable para la vida del Estado, que es el

territorio. Entonces vemos que la personalidad concreta del Estado, aquello que nos hace distinguir un país de otro, tiene su apoyo en el triple aspecto *sociológico, geográfico y jurídico*. El aspecto sociológico, constituido por los matices especiales de su población. El geográfico, por la ubicación especial de su territorio, y el jurídico, por la particular estructura del orden de esta calificación, por su peculiar estructura jurídica.

A) Diferencia entre Formas de Estado y Formas de Gobierno.

Tomando en cuenta lo expuesto anteriormente referido a los aspectos del Estado, en cuanto a las características de sus elementos, se clasifica el Estado y se distinguen las formas de gobierno y las formas de la misma organización política.

Aun cuando en el lenguaje vulgar se confunden Estado y gobierno, no obstante, ya se cuenta con los elementos necesarios para poder afirmar que no son términos equivalentes. "La palabra Estado designa la organización política en su conjunto, en su completa unidad formada por los diversos elementos que la constituyen. Gobierno se utiliza para designar el conjunto de los poderes públicos, de los órganos a quienes se atribuye el ejercicio supremo

de la soberanía".²² El Estado es un concepto más amplio; abarca el todo. El gobierno únicamente se refiere a uno de sus elementos, el que tiene la dirección misma del Estado, o sea, según se estudio al analizar el poder público, los órganos a través de los cuales éste se manifiesta.

El Estado se integra por la unión de los dos grupos, gobernantes y gobernados.

El gobierno es definido por Orlando, según cita que de él hace Groppali, "como el conjunto de medios por los cuales la soberanía se traduce en actos. El gobierno es el conjunto de instituciones organizadas por el ordenamiento jurídico, para el ejercicio de la soberanía. El gobierno se encuentra en la cúspide del Estado, en el vértice del ordenamiento jurídico; representa el órgano supremo central instituido para actuar, para realizar la voluntad del Estado; la vida de éste recibe impulso y dirección del gobierno".²³

"Otros autores definen al gobierno como el conjunto de individuos a quienes el ordenamiento jurídico confiere la potestad de dirigir el Estado. Esta definición no abarca más que el aspecto subjetivo del gobierno, al decir

²² PORRÚA PÉREZ, Francisco. Teoría del Estado. 10ª edición. Porrúa. México, 1997. p. 463

²³ Cit. por PORRÚA PÉREZ, Francisco. Op. Cit. p. 464

conjunto de individuos, sin tomar en consideración su aspecto objetivo, o sea, el constituido por los órganos, por las organizaciones gubernamentales en sí mismas, independientemente de sus titulares, de ese conjunto de individuos que se encuentran formando parte de la definición. El gobierno no es sólo el conjunto de individuos gobernantes, también son parte del gobierno los órganos mismos".²⁴ Las formas de gobierno se refieren a los diferentes modos de constitución de los órganos del Estado, de sus poderes y de las relaciones de esos poderes entre sí. Por el contrario, las formas de Estado se refieren a la estructura misma de la organización política en su totalidad y unidad. Las formas de gobierno se refieren a ese aspecto más restringido del Estado cuya definición ya se ha dado. La forma del Estado se refiere a la especial configuración de la organización política, tomada en su totalidad.

La consecuencia de esta distinción, es que puede variar la forma de gobierno, sin que varíe concomitantemente la forma del Estado, y viceversa; ambas situaciones son independientes.

Esta distinción que acabamos de hacer entre formas de gobierno y formas de Estado, es de reciente elaboración.

²⁴ MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 2ª edición. Pax. México, 1997. p. 267

En la Antigüedad y en la Edad Media, los autores se limitaban a examinar al Estado como un complejo de órganos, observando que la soberanía era una cualidad que correspondía, no al Estado en sí, sino a alguno de sus órganos fundamentales. No se hacía, en realidad, un estudio de las formas de Estado, sino que las consideraciones se referían exclusivamente a las formas de gobierno. En el mundo antiguo, repito, sólo se estudió el problema relativo a las diversas formas de gobierno y se hicieron clasificaciones de las mismas.

B) El Estado Unitario y el Estado Federal.

El criterio que debe fundamentar la clasificación de estos dos principales tipos de formas estatales debe consistir en una base diferente de la que brinda Burdeau, debiendo advertir que en mi opinión únicamente existen dos formas de Estado, "la unitaria, mejor denominada central, y la federal. Algunos autores, como Hauriou, hablan también de uniones de Estados, de carácter personal cuando dos monarquías se colocan bajo la dependencia de un mismo monarca y de carácter real, que generalmente proviene de un tratado. Dichas uniones no merecen el calificativo de formas de Estado, toda vez que no dan nacimiento a un Estado distinto de los que se unen por modo personal, o real, pudiendo subsumirse, según el grado de descentralización o centralización, en el tipo Estado

federal o en el de Estado unitario, sin perjuicio de que impliquen una *confederación*, que tampoco es forma estatal".²⁵

En el Estado unitario existe lo que en doctrina constitucional se llama *homogeneidad del poder*. Este elemento implica que, en cuanto a las funciones legislativa y administrativa, no existen órganos distintos que autónomamente lo desempeñen. Así, en dicho tipo de Estado existe un solo órgano que dicta las leyes sobre cualesquiera materias con vigencia espacial en todo su territorio, siendo sus destinatarios, a guisa de obligados, todos los individuos y grupos de diferente índole que en él existan y actúen. En otras palabras, en un Estado unitario no existe la dualidad de ámbitos competenciales en lo que a la función legislativa concierne, sino una unidad legal en los términos que acabamos de expresar. Por cuanto la función administrativa, los gobernantes de las divisiones político-territoriales en que se organiza el Estado unitario, depende del ejecutivo central, sin que aquéllos deriven su investidura de ninguna elección popular directa o indirecta.

No está por demás hacer la observación de que en el

²⁵ HAURIUO, André. Derecho Constitucional e Instituciones. 3ª edición. Trad. de José A. González Casanova, Arcel. España, 1997. p. 108

Estado unitario opera el fenómeno de la *descentralización funcional* en lo que atañe a la actividad administrativa y jurisdiccional. Dicho de otra manera, un Estado unitario no es monolítico, ya que por la presión de necesidades de diferente naturaleza su territorio suele dividirse política y administrativamente en circunscripciones que se denominan departamentos o provincias, y cuyo gobierno se encomienda, en lo que respecta a la primera de las funciones citadas, a órganos subordinados al órgano central, y por lo que toca a la segunda de dichas funciones, la impartición de justicia se confía a autoridades judiciales dentro de un sistema de competencia territorial.

En conclusión, si entre el Estado unitario -central- y el Estado federal no existen sino diferencias en cuanto al grado de centralización o descentralización en que se desenvuelven sus respectivas estructuras gubernativas, el criterio para distinguir esas dos formas estatales hay que buscarlo, a mi entender, en la génesis de la entidad estatal federal. Ahora bien, si la creación de un Estado federal no responde al proceso histórico-político que reseño a continuación, aunque exista como forma estatal declarada en la Constitución, su diferencia con el Estado central o unitario dependerá de los grados de autonomía de las respectivas estructuras gubernativas, según lo he dicho.

C) Concepción Jurídico-Política del Estado Federal.

Para hablar de la concepción jurídico-política del Estado federal es conveniente saber que "la palabra federación implica alianza o pacto de unión proviene del vocablo latino *foedus*. *Foederare* equivale, pues, a unir, a ligar o componer. Desde un punto de vista estrictamente lógico, el acto de unir entraña por necesidad el presupuesto de una separación anterior de lo que se une, ya que no es posible unir lo que con antelación importa una unidad".²⁶

Cuando dos o más cosas se unen es porque cada una de ellas permanecía separada o desvinculada de las demás, de tal suerte que la unión comprende probablemente la idea de composición, de formación de un todo mediante la aglutinación de diversas partes.

Esta acepción lógica y etimológica se aplica puntualmente en el terreno jurídico-político por lo que a la Federación se refiere. Si este concepto traduce "alianza o unión", debe concluirse que un Estado federal es 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. De ahí que

²⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 10ª edición. Porrúa. México, 1996. p. 407

el proceso formativo de una Federación o, hablando con más propiedad, de un Estado federal, deba desarrollarse en tres etapas sucesivas, constituidas, respectivamente, por la independencia previa de los Estados que se unen, por la alianza que concertan entre sí y por la creación de una nueva entidad distinta y coexistente, derivada de dicha alianza. La independencia previa de Estados soberanos, la unión formada por ellos y el nacimiento de un nuevo Estado que los comprenda a todos sin absorberlos, importan los tres supuestos lógico-jurídicos y prácticos de la creación de un Estado federal o Federación.

Estos supuestos se dan en el proceso natural, de carácter "centrípeto", que implica la genética de un Estado federal. Su prototipo está representado en la Unión norteamericana. Como es sabido, desde que los Estados que la formaron eran colonias, existía entre ellos una desvinculación política y jurídica. Cada colonia, y merced a las llamadas "cartas de establecimiento" otorgado por los monarcas británicos, gozaba de autarquía y autonomía gubernamental frente a la metrópoli y de una absoluta independencia frente a las demás. Estos atributos se revelaban en la facultad que se había concedido o reconocido en favor de las colonias para autogobernarse no sólo mediante la integración de sus propios órganos de gobierno, sino a través de la legislación de que ellas mismas se dotaban, y cuyos únicos límites consistían en

respetar los principios sobre los que descansaba el derecho inglés y en reconocer una dependencia más bien simbólica que efectiva frente a Inglaterra. Al lograr su emancipación, las colonias se convirtieron en Estados libres y soberanos. "Libres, porque rompieron el vínculo de dependencia que como partes de un imperio los unía con la metrópoli; y soberanos, en virtud de que la autonomía gubernativa de que disfrutaban bajo el régimen colonial se transformó en la plena capacidad de autodeterminarse, de decidir sus propios destinos transgrediendo inclusive aquellas exiguas restricciones que demarcaban la amplia órbita en que ejercieron su gobierno interior como colonias".²⁷

Las anteriores consideraciones conducen a la ineluctable conclusión de que la llamada teoría de la cosoberanía es jurídicamente insostenible, ya que, dentro de un Estado federal no existen dos soberanías, a saber: la de éste y la de cada una de las entidades que lo componen, sino una sola, que es la nacional, coexistente, sin embargo, con la autonomía interior de los Estados federados.

Pero aún hay más: en un Estado federal o unitario (central) de extracción democrática, el único soberano es

²⁷ Ibídem. p. 408

el pueblo como elemento humano que lo constituye. Por ende, si dentro de una misma entidad estatal no pueden concurrir dos soberanías por ser eminentemente excluyentes, es evidente que los Estados no pueden ser soberanos, ya que, de admitir el supuesto contrario, se destruiría, por una parte, el sistema federal y, por la otra, se tendría que aceptar por necesidad que el pueblo total no es soberano, sino que tendrían este carácter los pueblos que integran los distintos Estados federados.

"Al rechazar la tesis de que el Estado federal se compone de Estados soberanos en cuanto a su régimen interior, ha recurrido la doctrina de derecho público a otro criterio para caracterizarlo. Se ha sostenido que si corresponde sólo a la entidad política federal la soberanía, en el ejercicio de ésta concurren los Estados particulares para expresar la voluntad nacional en la función legislativa primordialmente. Así, las entidades federadas tienen el derecho de designar individuos, como los senadores, para integrar la Cámara federal respectiva, la que, con la de diputados, constituye el Congreso general. De esta manera, se afirma, los Estados participan en la actividad legislativa federal a través de uno de los cuerpos colegiados que forman el órgano en que ésta se deposita, cual es el Senado. Semejante apreciación es correcta dentro de los sistemas bicamarales, pero no tiene validez en los regímenes jurídico-políticos en que el Poder

Legislativo se confía a una sola asamblea, como la Cámara de Diputados".²⁸

Se ha argumentado también, para distinguir a un Estado federal, que en él las entidades que lo forman tienen injerencia en la reformabilidad de la Constitución nacional a través de sus respectivas asambleas legislativas. En otras palabras, dentro de un sistema federativo, la sola voluntad de los órganos federales no basta para modificar el Código Federal Supremo, sino que es menester la concurrencia de los Estados federados para alterarlo preceptivamente.

En los fenómenos de concentración y de descentralización se ha pretendido también encontrar el signo peculiar de un Estado federal. Por lo que respecta al primero, se afirma que éste se forma por la unión de Estados libres y soberanos, mismos que ceden a la nueva entidad ciertas y determinadas facultades que antes del pacto federativo les correspondían como potestades inherentes a su respectiva soberanía, reservándose todas aquellas que no le hubiesen transmitido. De esta guisa, el Estado federal concentra los poderes recibidos de todas y cada una de las partes estatales que lo componen, y cuyos poderes constituyen su soberanía, la cual, al integrarse

²⁸ MADRAZO CUELLAR, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. 4ª edición. Porrúa. México, 1997. p. 205

así, automáticamente excluye la soberanía particular de ellas, manteniéndose como autonomía. En cuanto a la descentralización, ésta opera en sentido inverso, pues al existir previamente el Estado unitario, al organizarse política y jurídicamente otorga o reconoce, en favor de las entidades reales o artificiales que lo constituyen, una autonomía para manejar sus asuntos interiores e inclusive para estructurarse , pero respetando en todo caso las reglas, bases o principios que en el ordenamiento federal se imponen.

Ahora bien, el fenómeno de la descentralización no puede considerarse como un elemento distintivo y característico por sí solo del Estado federal, por la sencilla razón de que también ocurre en un régimen llamado central. La descentralización, en efecto, supone el reconocimiento o el otorgamiento de una esfera autónoma gubernativa en favor de las entidades que integran el estado estatal, llámense provincias o Estados; y esa esfera puede ser de mayor o menor extensión de acuerdo con la calidad y número de facultades que a dichas entidades se adscriban. Consiguientemente, siguiendo el criterio de la descentralización, entre el Estado federal y el Estado central únicamente existe una diferencia de grado en lo que atañe a la amplitud cualitativa y cuantitativa de la autonomía mencionada que va desde la descentralización municipal hasta la descentralización federal, teniendo como

tipo intermedio la descentralización provincial.

"Para Montesquieu, la república federativa resulta de un pacto o convención entre distintos cuerpos políticos, es decir, su concepto de "federación" coincide con la acepción etimológica de la palabra respectiva".²⁹ Esta forma de gobierno es una convención por la cual varios cuerpos políticos consienten en convertirse en ciudadanos de un Estado más grande que quieren formar. Es un sociedad de sociedades que forman una nueva que puede crecer mediante nuevos asociados, hasta que su poder sea suficiente para la seguridad de sus miembros.

Además de las teorías que muy superficialmente he delineado, la doctrina ha pretendido explicar la naturaleza jurídica del Estado federal adoptando otros diversos puntos de vista de los que apoyan las tesis comentadas y en cuya referencia no me detendré, remitiéndome a la exposición que de ellas formula *García Pelayo*.

"Partiendo de la idea de que no existe una diferencia esencial entre un régimen federal y un régimen central, ya que, en puridad jurídica, ambos se distinguen por el grado de autonomía a que hemos aludido, trataremos de fijar las peculiaridades del primero:

²⁹ *Ibidem.* p. 206

1. *Autonomía democrática* de las entidades (Estado o provincia, pues la denominación es intrascendente), en el sentido de designar a sus órganos de gobierno administrativo, legislativo y judicial;

2. *Autonomía constitucional*, traducida en la potestad de dichas entidades para organizarse jurídica y políticamente, sin transgredir o acatando siempre los principios de la Constitución nacional;

3. *Autonomía legislativa, administrativa y judicial*, en lo que concierne a las materias no comprendidas en la órbita federal;

4. *Participación de las propias entidades en la expresión de la voluntad nacional, tanto por lo que respecta a la integración del cuerpo legislativo federal, como por lo que se refiere a la reformabilidad de la Constitución general*".³⁰

Respecto a lo anterior y atendiendo al caso correspondiente, es dable anotar que México, en consecuencia, es un Estado compuesto no por Estados libres y soberanos, sino por entidades autónomas, con personalidad jurídica y política propia, creadas a *posteriori* en los

³⁰ GARCÍA PELAYO, Manuel. Derecho Constitucional Comparado. 2ª edición. Trillas. México, 1982. p. 365

documentos constitucionales en que el pueblo, a través de sus representantes colegiados en las respectivas asambleas constituyentes, decidió adoptar la forma estatal federal. La Federación mexicana, por ende, no es ni ha sido, en puridad política y jurídica, una "unión de Estados", sino un sistema de descentralización traducido en la creación de entidades autónomas, dentro de la entidad nacional, dotadas de los elementos que concurren al ser del Estado: la población, el territorio y el poder de imperio ejercitable sobre aquélla y éste. Tales entidades no preexistieron como Estados libres y soberanos a la institución federal; y si nuestro país ha adoptado esta forma jurídico-política, ha sido desde el punto de vista estricto del derecho, sin haber obedecido al proceso natural y propio de la formación federativa.

D) El Problema de la Secesión.

"Aunque este problema se suscitó por circunstancias históricas en Estados Unidos y en Alemania -respectivamente al separarse los Estados del Sur y el de Baviera, desconociendo la Constitución Federal norteamericana de 1787 y la Imperial Federal alemana de 1871-, su planteamiento y solución en la teoría jurídica sobre el Estado federal importa una cuestión de sumo interés que no deja de ser susceptible de actualizarse en cualquier régimen que haya adoptado o adopte dicha forma estatal. El

mencionado problema radica en si los Estados federados pueden o no separarse del Estado federal y erigirse en entidades libres e independientes, o sea, si como partes de un todo tienen o no el derecho para segregarse de él".³¹

La tesis que postula ese derecho, llamado de *secesión*, se construye lógicamente con base en el supuesto de que un Estado, ejercitando su facultad de autodeterminación o "soberanía", decide unirse jurídica y políticamente a otros Estados para formar la entidad federal con personalidad propia y distinta de ellos y con estructuras gubernativas diferentes de las que les corresponden aisladamente. De esta premisa se infiere que si la formación federativa emana de un acto de soberanía imputable a los Estados que se unen como partes de un todo para dar nacimiento a éste, tienen la potestad de separarse de él reasumiendo su soberanía. Calhoun afirma "que la unión de Estados (federación) no es la unión de un pueblo sino sólo la confederación de Estados soberanos, independientes unos de los otros, que pueden separarse cuando así convenga a sus intereses. Esta postura fue invocada años después de que la proclamó Calhoun por el Estado de Carolina del Sur cuando, el 24 de diciembre de 1860, formuló su terminante declaración de separarse de la Unión federal para ocupar su puesto entre las naciones del mundo como un Estado libre,

³¹ *Ibidem.* p. 366

soberano e independiente que estará autorizado para hacer la guerra, celebrar la paz, contraer alianza, hacer el comercio, y todo aquello en fin a que tienen derecho los estados libres".³²

La tesis secesionista no puede sustentarse válidamente por ser falsas las premisas en que se funda. Es dable señalar que la soberanía, como potestad de autodeterminación, pertenece al pueblo o nación, y que cuando se traduce en la creación del derecho primario fundamental, concomitantemente surge el Estado como institución pública suprema dotada de personalidad. Si varias comunidades nacionales de ese modo ya se han organizado jurídicamente en Estados y deciden todas ellas unirse para formar una sola entidad estatal, la federal, por conducto de sus órganos o asambleas representativas, cada comunidad, individual o aisladamente considerada, *deja de ser soberana*, ya que por virtud de la decisión autodeterminativa tomada en conjunto por todas ellas, la soberanía pasa a radicar en su totalidad nacional o popular, o sea, en la unidad que cada una forma con el concurso de las demás. Por ello, dentro del Estado federal no puede admitirse que el "pueblo" o población de cada Estado federado conserve su soberanía, pues ésta corresponde a la nación toda. En consecuencia, si la base

³² Cit. por MORENO, Daniel. Op. cit. p. 272

de la tesis de Calhoun y Seydel consiste en una "soberanía" del pueblo particular de cada Estado federado o de este mismo, y si esa soberanía no existe dentro del Estado federal, malamente puede ser ejercitada por alguna de sus entidades componentes.

Por otra parte, tampoco la idea del pacto federativo, como acto creador del Estado federal, puede fundar la validez de la tesis secesionista. Si bien es cierto que en su concertación intervienen libre y soberanamente los Estados miembros y que éstos tienen la potestad de abstenerse de ingresar a la Federación, también es verdad que una vez celebrado, es decir, una vez expedida y ratificada la constitución que lo expresa, no sólo ya no tienen el derecho de separación, sino que, inclusive, asumen la obligación de adaptar sus constituciones particulares a la federal. Por ende, la secesión implicaría el quebrantamiento o la violación del pacto constitucional federal, que tiene fuerza obligatoria, en su carácter de ley suprema, para todas las entidades federadas, sin que ninguna de ellas pueda eludir ni mucho menos infringir sus mandamientos. "El principio *pacta sunt servanda*, con referencia al Derecho Constitucional, debe necesariamente respetarse, ya que la Constitución que establece el Estado federal, bajo su aspecto convencional no puede quedar al arbitrio de los Estados que en ella decidieron federarse. Suponer lo contrario equivaldría a

desconocer otro principio, el de la supremacía del ordenamiento constitucional de la Federación, pues bastaría que un Estado expidiese una declaración reasumiendo su soberanía, para que tal ordenamiento quedase siempre al arbitrio de él en cuanto a su obligatoriedad".³³

A pesar de que jurídicamente es insostenible la secesión de los Estados federados, su separación de la entidad federal es posible como mero fenómeno de hecho, que puede desembocar, inclusive, en la lucha armada. Este fenómeno, que entraña la desmembración parcial del Estado federal, implica evidentemente la alteración violenta del orden constitucional que lo organiza, provocando, por ende, un conflicto que se suscita entre las fuerzas ideológicas, políticas, culturales o económicas que propugnan la secesión y el poder público federal que pretende neutralizarlas o reprimirlas para evitarla. Es evidente que ese conflicto fáctico, que en el fondo es una contienda, sólo puede solucionarse por medios coactivos al servicio del derecho constitucional violado. Ahora bien, si los intentos separatistas fracasan, la pretendida secesión se conceptúa generalmente como un delito, debiendo ser sancionados personalmente sus autores intelectuales y materiales, según lo disponga la Constitución y la legislación federal. Por lo contrario, si el movimiento

³³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. Cit. p. 410

secesionista triunfa, el Estado que lo haya provocado se convierte en entidad libre e independiente desligada de la Federación, asumiendo plenamente lo que suele llamarse "su soberanía" en su régimen interior y en las relaciones internacionales.

El fenómeno fáctico separatista, no obstante que en sí mismo es formalmente antijurídico e implica, según las ideas de Kelsen, "el hecho condicionante para la aplicación coactiva del derecho violado, no deja de justificarse conforme a la teoría de la soberanía nacional, según la cual se explican diversos desmembramientos estatales que registran la historia política".³⁴ En efecto, si la población total de un Estado federal o unitario se integra con diversas comunidades nacionales distintas, asentadas en porciones territoriales diferentes pertenecientes al espacio estatal, cada una de ellas, en un momento dado, puede decidir autodeterminarse para darse su propia organización jurídica fundamental, rompiendo el orden de derecho dentro del cual ha vivido, pero no quiere seguir existiendo. Tal decisión, empero, queda sujeta, por lo que atañe a su actualización o ejecución, a circunstancias de hecho que determinan el conflicto de que he hablado, pudiendo legitimarse, no obstante, desde el punto de vista sociológico, pues como sostiene Octavio A. Hernández:

³⁴ KELSEN, Hans. Op. Cit. p. 295

"Si...el motivo real que permite fundar la permanencia y hasta la eternidad del Estado federal es la homogeneidad sociológica de sus componentes, tendremos que convenir en que cuando esa homogeneidad desaparezca o que se quebrante más allá de cierto grado, habrá llegado la oportunidad de que el Estado federal se desintegre por la segregación de la entidad o de las entidades afectadas por una nueva composición social. Tal sucedería en el momento en que en un Estado privara una nueva cultura. En presencia de las nuevas condiciones culturales, la segregación de determinada parte del Estado federal daría en principio nacimiento no sólo al derecho de separación, sino, tal vez, al deber de llevarlo a cabo".³⁵

En todo Estado federal han existido o son susceptibles de existir intentos separatistas de las entidades federativas a pretexto de reasumir su soberanía. México no ha quedado exceptuado de esta situación. "Baste recordar, al efecto la separación de *Tejas* y de *Yucatán* y cuya causa o subterfugio consistió, en la sustitución del régimen federal por el centralista operada en las Siete Leyes Constitucionales de 1836. La segregación tejana, que era económica, sociológica, étnica y políticamente previsible, por no decir fatal o necesaria, se incubó lenta pero firme y perseverantemente con antelación a dicho acto

³⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit. p. 415

substitutivo el cual no fue sino la ocasión formal para que se produjera en vías de hecho y como un reto violento a la República mexicana. El llamado "pueblo" de Tejas, formado en su mayoría por grupos de colonos anglo-sajones a quienes desde las postrimerías de la época virreinal se les autorizó para residir en el vasto y entonces lejano territorio de esa provincia, proclamó su independencia en una declaración de 7 de noviembre de 1835, a cuya redacción no fue ajeno don *Lorenzo de Zavala*".³⁶

La secesión de Yucatán se produjo en febrero de 1840 mediante una revuelta encabezada por *Santiago Imán*, quien en Valladolid, segunda población de la península, proclamó la Federación. "Este movimiento fue secundado en Mérida por la guarnición, declarándose que Yucatán sería independiente de México en tanto que la República no volviese al sistema federal".³⁷ Esta separación condicional, que distingue claramente la actitud yucateca de la de los tejanos, releva a los peninsulares del "antimexicanismo" que calumniosamente suele imputárseles, máxime que, según es bien sabido, fueron ellos, representados por don *Manuel Crescencio Rejón*, quienes con más ahínco propugnaron la implantación del federalismo en el Congreso Constituyente de 1823-24. La condición de referencia fue, incluso, establecida por la misma

³⁶ *Ibidem.* p. 416

³⁷ MORENO, Daniel. *Op. Cit.* p. 406

legislatura de Yucatán, punto sobre el cual don Carlos A. Echánove Trujillo dice: "El congreso local, al declarar que Yucatán permanecería separado del gobierno central hasta que se restableciese el régimen federal de la República, había agregado que, mientras tanto, su legislatura reasumía sus facultades de Congreso general y su gobernador las de Presidente de la República. Restableció, a la vez, solemnemente la Constitución general de 1824 y la local de 1825".³⁸ Debemos agregar que, obviamente, el Tribunal Superior yucateco se erigió en Suprema Corte. Por último, cabe recordar que antes de que se cumpliera la condición a la que Yucatán sujetó su reincorporación al Estado mexicano, su retorno se efectuó bajo la vigencia del centralismo el 15 de diciembre de 1843, volviendo a ser nominalmente departamento, aunque jurídica y políticamente reasumió su condición de entidad federativa atendiendo a la autonomía tan dilatada que le fue reconocida por el gobierno del centro.

E) El Nombre del Estado Mexicano.

En atención a la gestación de nuestro federalismo, la denominación correcta del Estado mexicano debiera ser la de República Federal Mexicana en vez de la oficial que contiene la designación de Estados Unidos Mexicanos.

³⁸ MADRAZO CUELLAR, Jorge. Op. Cit. p. 119

Aunque esta cuestión es meramente terminológica y carece de significación pragmática, no deja de revelar cierto interés histórico, debiéndose recordar que en el lenguaje usual se prefiere la primera de tales denominaciones quizá porque no involucra la imitación extralógica que la segunda entraña respecto del nombre tradicional de nuestro poderoso vecino del norte, porque como se sabe en el Congreso Constituyente de Querétaro no suscitó ninguna duda ni oposición la adopción confirmatoria del régimen federal como forma del Estado mexicano. Sin embargo, en lo que concierne a su denominación hubo notorias discrepancias entre sus miembros integrantes, según lo expongo a continuación.

La Comisión de Reformas a la Constitución, compuesta por los diputados *Francisco J. Mújica, Alberto Román, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga*, en su dictamen de 9 de diciembre de 1916, sostuvo lo siguiente: "En el preámbulo formado por la Comisión, se ha sustituido al nombre de Estados Unidos Mexicanos el de República Mexicana, sustitución que se continúa en la parte preceptiva. Inducen a la Comisión a proponer tal cambio las siguientes razones: Bien sabido es que en el territorio fronterero al nuestro, por el Norte existían varias colonias regidas por una Carta que a cada una había otorgado el monarca inglés; de manera que esas colonias eran positivamente Estados distintos; y al independerse de la metrópoli y convenir en unirse, primero bajo forma

confederada y después bajo la federación, la república, así constituida tomó naturalmente el nombre de Estados Unidos.

Nuestra patria, por lo contrario, era una sola colonia regida por la misma ley, la cual imperaba aun en las regiones que entonces no dependían del virreinato de Nueva España y ahora forman parte integrante de la nación, como Yucatán y Chiapas. No existían Estados; los formó, dándoles organización independiente, la Constitución de 1824.

Los ciudadanos que por primera vez constituyeron a la nación bajo la forma republicana federal, siguiendo el modelo del país vecino, copiaron también el nombre de Estados Unidos, que se han venido usando hasta hoy solamente en los documentos oficiales. De manera que la denominación de Estados Unidos Mexicanos no corresponde exactamente a la verdad histórica.

Durante la lucha entre centralistas y federalistas, los primeros preferían el nombre de República Mexicana y los segundos el de Estados Unidos Mexicanos por respeto a la tradición liberal, podría decirse que deberíamos conservar la segunda denominación; pero esa tradición no traspasó los expedientes oficiales para penetrar en la masa del pueblo: el pueblo ha llamado y seguirá llamando a nuestra patria 'México' o 'República Mexicana', y con estos

nombres se le designa también en el extranjero. Cuando nadie, ni nosotros mismos, usamos el nombre de Estados Unidos Mexicanos, conservarlo oficialmente parece que no es sino empeño de imitar al país vecino. Una república puede constituirse y existir bajo la forma federal, sin anteponerse las palabras 'Estados Unidos'.

En consecuencia, como preliminar del desempeño de nuestra comisión, sometemos a la aprobación de la Asamblea el siguiente preámbulo: El Congreso Constituyente, instalado en la ciudad de Querétaro el primero de diciembre de mil novecientos dieciséis, en virtud de la convocatoria expedida por el ciudadano Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, el diez y nueve de septiembre del mismo año, en cumplimiento del Plan de Guadalupe, de veintiséis de marzo de mil novecientos trece, reformado en Veracruz el doce de diciembre de mil novecientos catorce, cumple hoy su encargo, decretando, como decreta, la presente Constitución Política de la República Federal Mexicana".³⁹

Contra la adopción terminológica que propuso la Comisión, se pronunciaron los diputados *Luis Manuel Rojas*, *Fernando Castaños* y *Alfonso Herrera*. Como no pretendo ser demasiado prolijo en las transcripciones de los discursos

³⁹ Cfr. Diario de los Debates del Congreso Constituyente de Querétaro. T. I. México, 1978. p. 402

que dichos diputados expusieron para sostener su oposición, sólo reproduciré, en la parte conducente, el que dijo el primero.

"Una de las razones que alega la Comisión, manifestó Rojas, es fundamental a primera vista, porque dice que en México no hay absolutamente ninguna tradición, como en Estados Unidos, para la separación de Estados. Con este argumento se quiere demostrar que aquí la Federación, refiriéndose más al hecho que a la palabra, es enteramente exótica, y yo le voy a demostrar a la Comisión que en este particular también incurre en un error lamentable, porque siempre es conveniente venir preparados para tratar estos asuntos en un Congreso Constituyente. El 15 de septiembre de 1821, la Península de Yucatán, que formaba una capitania enteramente separada de la Nueva España, proclamó su independencia, y voluntariamente envió una comisión de su seno para que viniera a la capital de México, que acababa de consumar su independencia, a ver si le convenía formar un solo país con el nuestro; pero sucedió que cuando venía en camino la comisión, se levantó la revolución en Campeche, proclamando espontáneamente su anexión a México. De manera que ya ve la Comisión cómo había, en un principio cuando menos, dos entidades antes de que se formara nuestra nación: la Nueva España y la península de Yucatán. Poco tiempo después ese movimiento trascendió a Centroamérica: Nicaragua, Guatemala, Honduras, El Salvador, todavía no

eran países independientes; también se declararon con deseos manifiestos de formar un solo país con México. Más vino el desastroso imperio de Iturbide, que no gustó a Guatemala, que se vio obligada a declarar que no quería seguir con México, que recobraba su independencia y formó luego otro país.

La primera forma de república en Centroamérica fue también una federación. En estas condiciones, llegó una ocasión en que voluntariamente quiso Chiapas desprenderse de la antigua capitania de Guatemala, a que pertenecía, para quedar definitivamente agregada a nuestro país, como ha sucedido hasta ahora, y es así como tuvieron origen los Estados de Chiapas, Tabasco, Campeche y Yucatán.

"Ahora, por el Norte y por el Occidente, la capitania general de Nueva Galicia fue también independiente por mucho tiempo de la Nueva España, y aún cuando andando el tiempo el gobierno colonial creyó necesario a su política incorporar la capitania de Nueva Galicia como provincia de la Nueva España, el espíritu localista de la Nueva Galicia quedó vivo, y tan es así, que en el año de 1823 hubo una especie de protesta o movimiento político en la capital del Estado de Jalisco, en nombre de toda la antigua provincia, diciéndole claramente a México: 'Si no adoptas el sistema federal, nosotros no queremos estar con la República Mexicana'; eso dijo el Occidente por boca de sus

prohombres. Aquel movimiento político no tuvo éxito, porque la República central en aquel momento tuvo fuerzas suficientes para apagar el movimiento; pero surgió la idea federal y quedó viva, indudablemente, hasta que, por efecto de dos revoluciones, el pueblo mexicano falló esta cuestión de parte de los liberales federalistas en los campos de batalla. Desde entonces la idea federal quedó sellada con la sangre del pueblo; no me parece bueno, pues, que se quieran resucitar aquí viejas ideas y con ellas un peligro de esta naturaleza.

Por lo demás, señores, yo me refiero de una manera muy especial en esta peroración a los diputados de Jalisco, de Sinaloa, de Sonora, de Durango, de Colima, de Tepic, de Chihuahua, de Coahuila, de Guanajuato y de Tabasco, Yucatán, Campeche y Chiapas; pero principalmente a los del Norte, porque los del Norte tienen antecedentes gloriosos de esa protesta de Jalisco; pero Jalisco y Coahuila dieron los prohombres de la idea federal, entre otros, Prisciliano Sánchez, Valentín Gómez Farías, Juan Cañedo, Ramos Arizpe, los que fueron verdaderos apóstoles de la idea federal; Jalisco y Coahuila han dado pues, su sangre para sellar esos ideales, que son hoy los de todo el pueblo mexicano; por tanto, creo que todos los diputados de Occidente deben estar en estos momentos perfectamente dispuestos para venir

a defender la idea gloriosa de la federación".⁴⁰

En el debate sobre nombre correcto que debería adjudicarse al Estado mexicano tomaron parte los distinguidos diputados *Lizardi y Martínez de Escobar*, entre otros, apoyando a la Comisión, es decir, respaldando la adopción de la denominación República Federal Mexicana. A pesar de que, según mi parecer, existen razones más atendibles, desde el punto de vista histórico y jurídico, para considerar que esta denominación debe ser la atingente, el Congreso Constituyente, por mayoría de ciento ocho votos contra cincuenta y siete de la minoría, decidió aplicar a nuestro país el nombre oficial de Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁰ *Ibíd.* p.p. 404 y 405

CAPÍTULO III

EL SISTEMA FEDERAL

El grado de fusión entre los Estados determina la Confederación y la Federación, puede ser menor o mayor, en el primer caso está la Confederación y en el segundo la Federación.

Se dice con impropiedad, aún cuando aceptable desde un punto de vista ilustrativo, que en la Confederación los Estados no pierden su soberanía exterior, en tanto, que dentro de la Federación sí la pierden.

Es decir que dentro de la primera los Estados no pierden su fisonomía político-constitucional exterior, conservando por tanto y como rasgo esencial sus relaciones exteriores o relaciones internacionales, lo cual significa que los Estados agrupados o unidos en la Confederación, en nada tienen mermadas sus facultades de decisión o utilizando el término desgastado, impreciso y en crisis, sus facultades soberanas.

A) Elementos y Características del Sistema Federal.

Para tener una buena comprensión del tema correspondiente, puedo decir en base a lo anteriormente

anotado que la federación se entiende a contrario sensu de la Confederación. Aquí los Estados, aún cuando son centros políticos y no meramente organizativos y administrativos, se encuentran como partes atómicas moleculares formando un todo, este todo que los envuelve y representa por medio del Pacto Federal es la Unidad Política Integral: La Federación.

"La existencia de Estados libres y autónomos, la determinación de unirse, la cesión de facultades expresas de los Estados, en los Estados Unidos (Estado y Gobierno Federal), la ausencia de soberanía tanto en aquéllos como en éstos, por la existencia de facultades expresas, y la dualidad de los órdenes estatal y federal realizan los lineamientos básicos del sistema federal".⁴¹

Los Estados libres y autónomos son el ingrediente, la soberanía es imposible aquí, pues entonces lo que pudiere aparecer sería una liga de Estados o una Confederación con su gobierno cada uno enteramente independiente, con la variedad de consecuencias, fundamentalmente la conducción de sus relaciones internacionales.

El Pacto Federal, o Pacto de Unión implica lógicamente la libertad de asociarse en un todo jurídico-político. De

⁴¹ TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 10ª edición. Porrúa. México, 1996. p. 102

no existir la libertad, tendríamos no una Federación, sino un imperio avasallador.

Los Estados, para poder lograr la Federación requieren ceder a ésta facultades que le den vida, lo cual supone que los Estados crean a la Federación, implicando esto a su vez que los Estados tienen un gran número de facultades, y con ellas, aún cuando limitativamente van a delegar facultades, que por eso mismo son expresas, constituyendo así la Federación.

Así tenemos que los Estados voluntariamente se limitan, quedando también restringida la Federación recíprocamente con las facultades expresas, la soberanía es pues, desde todos puntos de vista, imposible.

Finalmente los Estados, por ser libres y autónomos, tienen su Constitución y Gobierno propios, por ende su propio orden político constitucional. La Federación igualmente tendrá su propio orden constitucional y político, se suele decir que ambas órdenes son iguales, sin embargo no hay tal, los Estados han creado la Federación, y la han dotado de un régimen superior a los Estados, el artículo 133 no deja lugar a dudas, existe una supremacía federal. Las entidades federativas han sido el escaño, para que ascienda a las alturas el Estado Federal.

Nuestra Constitución considera al federalismo como una forma de gobierno. La doctrina constitucional distingue como formas de Estado al complejo o federal y al unitario o central.

El pensamiento platónico y aristotélico al abordar las formas de gobierno se refieren al contenido interno del Estado. Por eso mismo y al ser federalismo un contenido prefiero incluirlo doctrinalmente tal y como lo clasifica la Constitución en su artículo 40.

El Estado siempre es un continente, susceptible de ser integrado por diferentes contenidos. El Estado como un concepto abstracto no puede variar, los contenidos sí. El Estado Mexicano siempre ha existido, lo que ha cambiado ha sido la ideología del Estado, es decir los gobiernos concretos.

B) Origen del Federalismo Norteamericano y su Adopción en Latinoamérica.

El federalismo nace en Estados Unidos de América, con la Constitución de Filadelfia de 1787. Felipe Tena Ramírez nos dice "Los norteamericanos dedujeron la consecuencia de que podían coexistir dentro de una misma organización constitucional dos o más legislaturas, coextensas y coordinadas entre sí, con competencia distinta y suficiente

cada una, ligadas todas por la Constitución, lo cual era el federalismo. Con visión extraordinaria, tres gentes (Thomas Jefferson, John Adams y James Wilson), habían llegado separadamente a la conclusión de que el imperio británico realizaba ya ese orden. Todos los distintos miembros del imperio inglés -decía Wilson- son Estados diferentes, independientes unos de otros, pero relacionados entre sí por la misma soberanía dimanante de la misma Corona".⁴² El Imperio romano con las provincias y municipios realizó también en sus fines, el sistema federal. Desde luego que una Federación en su causa obedece a la libre decisión de unión por parte de los Estados, lo cual no ocurrió con Roma, pero respecto de los fines, es decir, la unión misma, tanto se dio en el imperio como en el Estado o gobierno federal. Podemos encontrar sin embargo, un punto intermedio de total afinidad entre un imperio y una Federación, en efecto y resulta demasiado evidente que un territorio conquistado y asimilado al imperio no tiene posibilidad alguna de separación, como tampoco la tiene de facto un Estado miembro de segregarse de la Federación.

Estimo que tanto en el imperio como en la Federación, se tiene derecho a un supremo valor del ser humano inalienable e imprescriptible: La Libertad.

⁴² MARTÍNEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. 10ª edición. Porrúa. México, 1996. p. 107

En el caso del imperio, un territorio dominado, a no dudarlo, tiene derecho, pero igualmente lo tiene el Estado miembro que si libremente se unificó en una Federación, a su arbitrio puede también sustraerse. No hay argumento contra la libertad imprescriptible del hombre.

Resumiendo lo anterior, puedo decir que el plan de Albany de Benjamín Franklin de 1754, el primer Congreso Intercolonial de 1765, el primer Congreso Continental de 1774, y el segundo Congreso Continental de 1775, constituyen los inicios del sistema.

"En julio de 1775 a unos días de haber declarado la independencia de Inglaterra, los trece Estados se reúnen una vez más y sientan las bases de una unión definitiva, al año siguiente aprueban el documento jurídico hasta ese tiempo de mayor importancia en toda la historia norteamericana: Los artículos de Confederación y de Unión Perpetua siendo ratificado sucesivamente por los Estados ya confederados".⁴³

México, Argentina y Brasil han seguido en toda su integridad el sistema federal. El caso de Venezuela se ha apartado ya considerablemente del federalismo principalmente en lo que se refiere a la organización de su

⁴³ CARPIZO, Jorge. Los Poderes Ejecutivo y Legislativo en la Constitución de 1917. 3ª edición. C.N.D.H. México, 1996. p. 301

Poder Judicial. El resto de los países de América han dado una buena muestra de autenticidad política al seguir sistemas centralistas de gobierno, mismos que concuerdan con su real manera de ser.

Además de las repúblicas latinoamericanas, la difusión del sistema alcanzó también las fronteras más septentrionales de América: el Canadá; practica este país el sistema que los Estados Unidos de América prestigiaron bajo el apotegma federalizador. En los Estados Unidos de América, la evolución federal se ha manifestado por una tendencia marcada hacia un centralismo, dotado de un congreso legislativo muy fuerte, un Poder judicial con tal poder constitucional que viene a ser el gran intérprete del Pacto Federal, advertidos estos contrapesos el ejecutivo es el líder de los Estados Unidos de América.

C) Orígenes del Federalismo Mexicano.

"Los orígenes remotos de nuestro federalismo los encontramos en los artículos de Confederación y de la unión perpetua de los trece Estados Unidos de América discutidos en julio de 1776 y finalmente aprobados en 1881. Después la Constitución de Filadelfia de 1787 vigente todavía. La realidad histórica y constitucional de aquel país se elevó a doctrina proyectada en América y México. Deductivamente la recibimos por primera vez en los albores de nuestra

independencia, siendo el acta constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824 la que recibió el injerto. También Nettie Lee Benson considera las diputaciones provinciales como origen mexicano del sistema federal".⁴⁴

"El dominio napoleónico en España provocó en 1808, como causa mediata la expedición de dos constituciones: la popular y la revolucionaria de 19 de marzo de 1812, y la de Bayona, de 27 de julio de 1808, graciosamente dada por José Napoleón Bonaparte, hermano del Emperador Napoleón, por lo cual se clasifica como Constitución otorgada, fue para la Real Familia la Constitución de la indignidad, a pesar de los 100 mil franceses invadiendo España. La abdicación de Carlos IV en favor de su hijo Fernando VII en Aranjuez el 19 de marzo de 1808, es el inicio de la traición a España, consumada por Fernando VII al renunciar al trono en favor de Napoleón y éste a su vez en su hermano José, todo ello a pesar de que el pueblo español les dio total apoyo".⁴⁵ La dignidad del pueblo español fue heroica hasta vencer al enemigo francés en forma definitiva el 22 de junio de 1813.

Fue la Junta Suprema Central Gubernativa del Reino instalada en Aranjuez, la que marcó el principio del fin; Aranjuez escenario de la indignidad real, la historia quiso

⁴⁴ CARPIZO, Jorge y MADRAZO, Jorge. Derecho Constitucional Mexicano. 7ª edición. UNAM. México, 1997. p. 208

⁴⁵ *Ibidem*. p. 209

que lo fuera también de la dignidad española, de ahí a Sevilla y luego a León, la Junta Suprema expulsó la ambición napoleónica francesa.

Fue León, también donde se reunirían las cortes de España y Ultramar para darse, en lo que la Doctrina Constitucional llama, una Constitución impuesta por un acto de soberanía popular, después pasaron a Cádiz en donde culminó el proceso legislativo con una constitución espejo del sentir popular, por derrotar primero la intervención extranjera y segundo por vencer también al antiguo régimen monárquico ilimitado, la Constitución llamada de Cádiz por ser ahí donde se promulgó el 19 de marzo de 1812, introdujo con la división de poderes la monarquía constitucional y el sistema representativo, con los diputados a las Cortes. México, después de la Metrópoli española, contó con el mayor número de ellos, 20 en total.

"Dos mexicanos en la apertura y clausura de sesiones respectivamente en León y Cádiz dieron principio y fin a tan trascendental reunión. Fueron ellos Antonio Joaquín Pérez y José Miguel Gordo y Barrios".⁴⁶

La representatividad de la Nueva España mediante las diputaciones provinciales, es lo que ha originado que se

⁴⁶ LANZ DURET, Miguel. Derecho Constitucional. 8ª edición. Porrúa. México, 1988. p. 179

les estime como germen del federalismo mexicano, sin embargo sólo significan un antecedente, de ninguna manera un factor decisivo.

No comparto la idea independientemente de la brevísima y final instauración de las diputaciones, más aún ya incluso se había proclamado por Hidalgo la Independencia en septiembre 16 de 1810. La sublevación de las provincias proclamando la reasunción de su soberanía nacional, fue producto de la facción liberal aconsejada por Poinsett, defensora del federalismo, de ninguna manera del sentir de las respectivas provincias, masas en su inmensa mayoría informes de todo contenido educativo y cívico, se estaba apenas en el doloroso nacimiento de nuestra nacionalidad. La lucha era de unos pocos y giraban en torno a la obtención del poder, la facción liberal artificialmente, preparó las condiciones de un postizo federalismo, su antecedente el Plan de Casa Mata y la masonería yorkina; y de ésta y aquélla, la figura de Poinsett.

La antinomia federalismo-centralismo en nuestra vida política, es una etiqueta sobrepuesta a las dos facciones en pugna; liberales y conservadores. Nuestra historia, es decir la de México se desarrolla a la inversa de los sucesos históricos acaecidos en las trece colonias de la América situada al norte y en el litoral del Atlántico, que habrían de ser los trece primeros Estados Unidos de

América. En efecto, las trece colonias, guardaban entre sí total independencia y verdadera soberanía. La Federación, primero como proceso unificador de las colonias para lograr un bloque unitario contra Inglaterra y lograr la independencia política, después como unificación de los Estados. La Federación en los Estados Unidos de América fue por lo tanto un desarrollo lógico derivado de las circunstancias reales.

En México antes de nacer a la vida independiente, la Nueva España era un todo monolítico, proclamada ya la independencia en 1810 bajo la Constitución de Cádiz de 1812, las diputaciones provinciales sólo fueron teoría por su carácter absolutamente efímero.

La finalidad de la Federación en los Estados Unidos de América se logró mediante su unión. En México independiente, la unión era ya un logro, realizado por la propia conquista por virtud del mestizaje y la imposición de todo el patrón cultural español, sin desconocer claro está, las modalidades propias de cada región, que no por ello, desintegraron la característica esencial de unidad, de tal manera que cuando se introduce la Federación mexicana en 1824 artificialmente crea entidades soberanas, para poder construir a imagen y semejanza de los Estados Unidos de América su proceso histórico.

Ellos lograron la unión, nosotros la desunión, por eso con todo acierto y razón Lucas Alamán advirtió que lo que en Estados Unidos había servido para unir lo desunido, en México sirvió para desunir lo que estaba unido, la advertencia de Alamán se cumplió con la secesión de Centroamérica, a sólo 18 días de implantado el federalismo por el Congreso el 12 de junio de 1823, y con la trágica e injusta guerra de los Estados Unidos contra México, que cobró por saldo la pérdida de más de la mitad del territorio nacional.

La dinámica del problema a lo largo de nuestra vida constitucional transcurrió fundamentalmente en la segunda, tercera, cuarta y quinta década del siglo pasado.

D) El Federalismo en las Constituciones Mexicanas de 1857 y 1917.

El federalismo nacido en la Constitución de 1824, reimplantado por el Acta de Reformas de 1847, después de la intermedia vigencia centralista de las constituciones de 1836 y 1843, se inserta definitivamente en la Constitución de 1857.

El federalismo -como hemos reiterado- impuesto deductivamente, no ha operado.

"El Congreso de 56-57 había optado en sus inicios por la reimplantación de la carta fundamental de 4 de octubre de 1824, el Acta Constitutiva de 31 de enero del mismo año y el Acta de Reforma de 1847. Fue Francisco Zarco, sin embargo, quien logró con decisión y talento salvar al Congreso para que creara una nueva Constitución".⁴⁷

El federalismo, inspiración norteamericana e injertado hábilmente a los liberales como un ideal de facción, sin ninguna relación con el pueblo ni su historia, tuvo fallas medulares en su transcripción en la Constitución de 1857, suprimió uno de los más característicos elementos del federalismo: El Senado.

Esta Cámara representa el equilibrio de los Estados Federados, al tener dos miembros por cada uno de los mismos, independientemente de la dimensión geográfica, magnitud de la población o potencial económico.

En un sistema federal auténtico, el Senado es para el Estado y Nación, lo que los vasos comunicantes para el agua. Connecticut, en su plan de transacción, lo ideó magistral y patrióticamente, sin duda, bajo la referencia bicamaral inglesa.

⁴⁷ MADRAZO CUELLAR, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Op. Cit. p. 306

En la realidad norteamericana fue imprescindible el Senado para ser posible no sólo el sistema federal, sino incluso la forma republicana de gobierno.

Esta realidad convertida en teoría general, al ser aplicada a México, da por resultado la inocuidad tanto del sistema, como de su mutilación. Nada sucedió ni nada sucedería si se volviese a suprimir el Senado de la República. Nada puede suceder a nuestra realidad, por cuanto que si se afecta la teoría constitucional, ésta flota muy por encima de aquélla, sí en cambio, se deteriora el Estado de Derecho al incumplirse los postulados federales. Se viola en cuanto al incumplimiento del sistema federal, no por ser federal, sino por el constitucional.

"La Constitución de 1917 es la tercera Constitución con carácter federal, el Acta de Reforma sólo reimplantó la vigencia de la Constitución de 1824, siendo ésta la primera con su antecedente inmediato en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824, y la de 1857, la segunda".⁴⁸

La primera Constitución centralista, fue la de 1836, conocida como las siete leyes centralistas, la segunda de

⁴⁸ *Ibidem.* p. 307

1843.

La primera Constitución es la inspirada y alentada por José María Morelos; el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana sancionada en Apatzingán de 22 de octubre de 1814, aún cuando no haya tenido plena vigencia en todo el territorio. Los orígenes del constitucionalismo mexicano, se encuentran en este Decreto Constitucional, toda vez que constitucionalismo es derecho a la libertad y si alguna ley suprema quiso conquistar ese derecho fue la Constitución de Morelos, la que auténticamente tiene ese honor, compartido con la de 1857 enfrentada contra la del Estatuto Orgánico Provisional del Imperio de Maximiliano.

En todas nuestras leyes constitucionales ha privado el método deductivo, el *a priori* por encima y con desconocimiento de la realidad.

La Constitución federal de 1917, ha tenido la característica de innovar lo siguiente: Voto popular directo, supresión de la vicepresidencia, procedimiento nuevo totalmente en relación a la sucesión presidencial, provisionalidad, interinato y sustitución, así como fin a la reelección presidencial.

Sistema cuasi proporcional en la integración de la

Cámara de Diputados, con los diputados de partido y ahora con los diputados plurinominales o de listas regionales.

En relación a la materia agraria: Creación del ejido, aún cuando se tiene que admitir el antecedente de las tierras en las afueras de los poblados (exitus) de la Colonia, previstas por las Leyes de Indias, y como consecuencia de la tenencia social del ejido, la restitución de las tierras, fraccionamiento de latifundios, en cuanto a la materia laboral: Jornada de 8 horas, admisión de la huelga, supresión de las tiendas de raya, moneda oficial para el pago de obreros y en general, tanto en el 27 como en el 123, un derecho social, reivindicador de los grandes núcleos de población, marginados en lo cultural y económico. Es aceptado hoy que México a virtud de estos preceptos, tiene el honor de ser el primer país, antes que la Constitución de Weimar y antes de la Constitución soviética, en consagrar derechos sociales. Por otra parte, ha demostrado que el tratado de paz de Versalles contiene la influencia definitiva del artículo 123, Samuel Gompers, conoció el artículo y realizó el traslado.

En materia municipal, libertad política y económica e independencia, frente a cualquier otra entidad que no sea el Estado.

La realidad del sistema federal es su inexistencia, en su lugar de nacimiento, hubieron causas que lo motivaron, nosotros no tuvimos esas causas históricas, deductivamente colocado sirvió además de estrategia por parte de los Estados Unidos para dividirnos y mutilarnos territorialmente de sur a norte. Es el federalismo un símbolo no sólo innecesario, sino contrario a la vida jurídico-política de México.

Nuestra Constitución debe borrar toda regulación federal, debe desaparecer toda la terminología federal que sólo es eso. El federalismo ni existe, ni le sirve al país, su membrecía en cambio, hace de nuestra Constitución un ordenamiento falaz, sin dirección y finalidad, en cambio lesiona la autenticidad del Estado de derecho. La historia constitucional federal es la historia de la intriga política, contraria al país.

Es de imperiosa necesidad adecuar la realidad a la teoría constitucional y convertir la utopía constitucional en realidad.

CAPÍTULO IV

REGULACIÓN JURÍDICA DEL FEDERALISMO EN NUESTRO PAÍS

El capítulo que en este momento ocupa mi atención, tiene como propósito fundamental, el de resaltar los preceptos constitucionales que regulan al sistema federal tanto a nivel federal y su coordinación con las constituciones de los Estados.

A) Análisis del Artículo 124 Constitucional y su Repercusión Social.

Normalmente se dice que las facultades expresamente conferidas a la Federación y que por eso se llaman expresas, se encuentran a lo largo de todo el artículo 73. Esto es verdad, pero a contrario sensu también se encuentran en los artículos 117 y 118 constitucionales que al prohibir a los Estados ciertas facultades automáticamente se depositan en la Federación. El artículo 118 como ya ha señalado Tena Ramírez, "aún diciendo que lo incluido en ese artículo pueden realizarlo los Estados con el consenso del Congreso, sin embargo eso es imposible como lo demuestra, pues aún con ese consentimiento los Estados no pueden intervenir directamente en ninguna cuestión relativa a los asuntos internacionales, como lo son el establecimiento de derechos en importaciones y

exportaciones, o bien, inmiscuirse en la materia militar, como tener tropas y buques militares, o por último declarar la guerra, ya que eso es propio del todo y no de la parte".⁴⁹ Las garantías individuales tampoco pueden los Estados modificarlas ni parcial ni menos totalmente.

Actualmente el artículo 124 constitucional establece lo siguiente.

"Art. 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados".

Este artículo contempla la creación de dos órdenes de competencia de dos esferas de facultades públicas, la Federal y las locales de cada uno de los estados miembros de la Federación, entendiéndose que éstos conservan todo el poder no delegado al gobierno federal por la Constitución, aunque también es de notar la existencia de facultades concurrentes entre ambos órdenes.

En síntesis, todos los preceptos constitucionales y no sólo el 73 son facultades expresas a la Federación, porque simple y llanamente son parte del pacto federal.

⁴⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit. p. 103

El artículo 124 es la expresión constitucional de todo lo anterior; las facultades no expresamente conferidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados. Este artículo ha sido motivo de una extensión en el sentido de afirmar que los funcionarios marchan por un sendero reducido en tanto que los que no lo son, tienen en cambio un camino mucho más ancho dentro de la ley, queriendo decir que el funcionario sólo puede válidamente actuar dentro de lo que la ley expresamente le señala y en cambio el particular en todo aquello que simplemente no le está prohibido.

Considero que lo anterior nada tiene que ver con el sistema de distribución de competencias y que el artículo 124 no da esa base.

Me parece obvio que no hay ninguna relación entre el contenido del 124 que distribuye el mayor número de facultades a los Estados y el menor a la Federación, y la versión señalada que reduce el comportamiento legal de los funcionarios.

Por otra parte dicha versión ejercita una *capitis deminutio* contra el funcionario y no es así, ya que al tener determinadas funciones debe acatar simplemente ciertas normas, que el particular no tiene.

Las facultades explícitas son las facultades expresas, a que se refiere el artículo 124.

Las facultades implícitas son todas las facultades potenciales que puedan servir de instrumento o medio para realizar las facultades expresas.

A las facultades implícitas, hace mención la fracción XXX del artículo 73, concediéndose al Congreso facultades "para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores-todas las fracciones del 73- y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión".

Es de tal manera amplia la facultad implícita que su elasticidad ha hecho que toda ley que de ninguna manera cae en el ámbito federal, mediante interpretaciones forzadas, así se conceptúen.

En un país como el nuestro donde la Constitución tiene un nicho para venerarse, no para aplicarse, de plano la fracción XXX es la puerta que legitima la federalización de toda ley.

No importa si una ley es federal o local, pues vivimos un centralismo; lo que sí importa y mucho es preservar el estado de derecho y tener una Constitución auténtica.

Estimo que nuestro país debe ajustarse a las realidades mediante una Constitución que sea reverberación de ellas es hoy para México el gran reto constitucional.

B) El Estado Federal como Organización Constitucional Nacional.

El artículo 27 constitucional antes vigente se refiere a "los templos destinados al culto público", es errónea, pues debe decir al culto religioso del público o del pueblo, lo que importa es que de ahí se interpreta que la Nación está representada por el gobierno federal.

El artículo 27, fracción II en su parte final, antes vigente, hacia una reiteración, cuando dice: "Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación".

En la actualidad la fracción II del artículo 27 constitucional establece lo siguiente.

"II. Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria;"

Con las reformas del 28 de enero de 1992 al artículo 130, resulta que la personalidad jurídica de las Iglesias y agrupaciones religiosas como asociaciones les permite adquirir un patrimonio, con lo que se sujetarán al régimen fiscal. Por eso, estimamos congruente la modificación a la fracción II del artículo 27 constitucional para que las asociaciones religiosas puedan adquirir, poseer o administrar los bienes que sean indispensables para sus fines y dejar a la ley reglamentaria establecer las restricciones que eviten actos de acaparamiento o la distracción de sus objetivos. Esta limitación será acorde con la finalidad de las iglesias, las cuales no tienen un objetivo económico o lucrativo. La sociedad mexicana tiene claro los fines espirituales que persiguen las iglesias y con la misma claridad entiende que tales fines no están asociados a los de orden material o a los de cualquier forma de concentración patrimonial.

En el artículo decimoséptimo transitorio que se adiciona, se dispone que los templos y demás bienes, a la fecha de la reforma, mantengan su situación jurídica actual: son propiedad de la Nación. En la fracción III del artículo 27 constitucional en vigor hasta el 28 de enero de 1992, se prohibía a las instituciones de beneficencia, pública o privada, estar bajo el patronato, dirección o administración de instituciones religiosas o de ministros de culto. Con la reforma del 28 de enero de 1992

esta prohibición se suprime, pues en la actualidad no se estima que subsistan las razones que motivaron tal restricción, ya que no se justifica impedir a los ministros de culto o a las asociaciones religiosas, formar parte de instituciones de beneficencia que tengan un objetivo lícito, siempre y cuando se ajusten a los fines asistenciales que les dan origen. Adicionalmente, la adquisición de bienes raíces por parte de las instituciones de beneficencia, se sujetan expresamente lo que establezca la ley, para que sea ésta la que disponga las medidas tendientes a evitar que dichas instituciones tengan en propiedad inmuebles ajenos a sus objetivos.

También se suprime de la fracción III de este artículo, la imposibilidad para las instituciones de beneficencia de adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, cuando los plazos de imposición excedan de diez años, ya que dicha prevención tenía razón de existir en otra época cuando, a través del contrato de anticresis, el deudor entregaba al acreedor un inmueble para que éste lo disfrutara hasta en tanto se cubriera la deuda. Al no contemplarse ya esta figura en la legislación civil federal en vigor, la consistencia jurídica determinó la consiguiente derogación de la referida prohibición.

**C) Análisis del Artículo 115 Constitucional y su
Repercusión Social.**

El artículo 115 constitucional, en la actualidad, establece lo siguiente.

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen inferior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí

podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley;

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;

III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad Pública y tránsito, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de

los servicios públicos que les corresponda;

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los

Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de las personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles;

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencia y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren

necesarios;

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;

VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente, y

VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias".

De acuerdo al precepto citado, considero oportuno hacer el siguiente comentario.

La fracción VIII se reformó (D.O.F., 17 de marzo, 1987), para que las reglas contenidas en la misma pasaran a constituir las nuevas fracciones I y II del artículo 116, y sólo se conserva el principio de la representación proporcional en la configuración de los miembros directivos de los ayuntamientos, que pueden ser consejales o regidores. Por último, en el párrafo final de la fracción que se comenta se indica que las relaciones laborales entre los municipios y sus trabajadores se regirán por la ley que expida la legislatura de cada estado, con base en lo dispuesto en el artículo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias.

Mediante la presente disposición la Constitución ordena cuál debe ser el régimen político de los estados de la Federación. Además, instituye al municipio libre como la base de la división territorial, organización política y administrativa de las entidades federativas. Cabe destacar que en los términos del artículo 40 constitucional, la República Mexicana está integrada por estados libres y soberanos, los que a su vez están constituidos por municipios libres y autónomos, atentos a lo dispuesto por el artículo en comentario.

De acuerdo con el precepto que se estudia, los estados que forman libremente su propia Constitución Política y sus leyes reglamentarias, sin más limitación que las materias y

facultades que en forma expresa la Constitución Federal reserva a los órganos y funcionarios de la Federación.

En relación con los municipios, debo señalar que no obstante que el artículo 115 en comentario establece que administrarán libremente su hacienda, tal libertad es relativa, ya que su patrimonio está formado por las contribuciones que le señalan las legislaturas de sus respectivos estados. Sin embargo, los municipios gozan de personalidad jurídica propia, lo cual significa que son sujetos de derechos y obligaciones, lo que lo convierte en aptos para contraer compromisos económicos y tener facultades para administrarse.

El contenido de las reformas que recientemente se hicieron a este ordenamiento es ambivalente porque por una parte son de beneficio a la autonomía municipal, y por la otra son limitativas de la misma. En cuanto a las primeras, se especifican áreas de aplicación de contribuciones que se reservan a los municipios, como son las relativas a la propiedad inmobiliaria y al cobro de servicios públicos prestados por el mismo municipio. Se le reconocen al municipio facultades reglamentarias en materia de policía y buen gobierno. Asimismo se desglosan otras facultades como las relativas a la aprobación de sus presupuestos de egresos, con base en sus ingresos disponibles; formulación, aprobación y administración de

sus planes de desarrollo urbano; otorgamiento de licencias para construcción, regularización de la tenencia de la tierra urbana, creación de zonas de reservas ecológicas. Por último, dentro del aspecto positivo, se encuentran los servicios públicos cuya prestación por regla general corresponde a los municipios.

En cuanto a restricciones respecto de la autonomía municipal, contenidas en la reforma, deben citarse la concesión de atribuciones a favor de los congresos de los estados para suspender o desconocer ayuntamientos sin mayor requisito que el voto de las dos terceras partes del Congreso, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga.

Debe observarse también que si bien hay avances en el reconocimiento de determinadas fuentes tributarias a favor del municipio, subsiste todavía una indefinición legal a nivel constitucional en cuanto al derecho de los municipios en las participaciones federales o estatales, quedando en consecuencia supeditados a las autorizaciones o asignaciones de las legislaturas locales, y éstas a su vez a los acuerdos celebrados por el Ejecutivo Federal. De esta forma siguen siendo los congresos locales quienes tienen las facultades municipales en materia de ingresos.

De acuerdo con el párrafo tercero, en lo futuro todos

los ayuntamientos estarán integrados también por regidores de representación proporcional (que hasta ahora sólo ocurría en municipios con más de 300,000 habitantes), lo cual es beneficioso para democratizar el poder público, siempre y cuando no sea paliativo para posponer la posibilidad de la vigencia de un sistema electoral imparcial y objetivo.

Conviene volver a advertir que en este mismo texto se reitera que el mando de la fuerza pública en la sede de los poderes del estado (la capital), queda a cargo del gobernador, y no se prohíbe expresamente a esta autoridad ejercer el mando en el resto de los municipios del estado, lo que las leyes locales con frecuencia permiten en demérito de la autonomía municipal.

D) Las Constituciones de los Estados.

La parte dogmática de las constituciones estatales es la misma de la Constitución federal, es decir las garantías individuales que consagra la Constitución federal se reflejan en todas y cada una de las constituciones locales.

Las garantías sociales de la Constitución federal también se proyectan en las constituciones locales, en la inteligencia de que en los Estados no pueden ser ampliadas porque correlativamente merman las garantías individuales;

consagran además la ciudadanía estatal, y regulan mediante el Congreso su adquisición, pérdida y suspensión.

Dan directrices para los ayuntamientos, para crear tribunales contencioso-administrativo sólo en cuatro de ellas: Estado de México, Sinaloa, Guerrero y Morelos.

Se concede iniciativa de leyes además del gobernador y de diputados, a los Tribunales Superiores de Justicia y a los ayuntamientos.

Al no tener sistema bicamaral los Estados, en tratándose del fuero de los funcionarios estatales, en caso de los delitos oficiales, la Cámara de Diputados acusa ante el Tribunal Superior de Justicia. La reformabilidad de las constituciones se realiza desde luego por los Congresos y también por los Ayuntamientos, siendo rígidas o flexibles según la participación o no de éstos.

Los poderes locales, lo forman el Ejecutivo, llamado gobernador, el Legislativo, Congreso compuesto de Diputados y el Judicial por el Tribunal Superior de Justicia con sus respectivos magistrados y jueces.

Se sigue para el gobernador la misma tónica que para el Ejecutivo federal; unipersonal, por elección directa; seis años en el cargo y en principio sin reelección, no

pueden reelegirse de manera absoluta los gobernadores cuya elección sea ordinaria o extraordinaria.

Es muy importante señalar que en el inciso a) fracción I del artículo 116 constitucional, la referencia es al gobernador, cualquiera que sea su denominación, para concluir un período ante la falta absoluta del gobernador. En cambio en el siguiente inciso la referencia es a las faltas temporales suplidas, y precisamente en los dos últimos años. El artículo 116, fracción II, incisos a) y b) son del siguiente tenor: "Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

"a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tenga distinta denominación;

"b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del período.

"Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección".

Fijan los incisos a) y b) denominaciones utilizadas por la Constitución federal en los artículos 84, 85 y 73 fracción XXVI, por lo cual se puede inferir que en caso de interpretación en las constitucionales locales, debe estarse conforme al contenido de dichos preceptos, en cuanto a la designación en los lapsos dentro del sexenio.

A manera de resumen puedo decir que la práctica del sistema en el poder es marginar todo lo que la Constitución regule al respecto de vecindad. Muchos gobernadores no son originarios ni tienen vecindad en sus Estados y tampoco han ocupado puestos de elección popular, si fuera el caso, y sin embargo se les dispensa la vecindad. Lo que importa subrayar es que si estas disposiciones constitucionales no funcionan, que se deroguen, pero que la Constitución sea normalmente cumplida y no normalmente incumplida, porque es el Estado de derecho el que peligra y con él la fe de los gobernados hacia los gobernantes.

En los diputados a los Congresos estatales también se fijan los grandes principios rectores de nuestro sistema. La proporcionalidad en el número de habitantes por diputado, la no reelección, la elección directa y la determinación de que el suplente en funciones no puede en el siguiente período ser propietario.

Las determinaciones de los Estados, sin embargo, no

han regulado posibles situaciones de los suplentes en relación a la reelección como sería por ejemplo el caso de un suplente que haya estado en funciones nada más cierto tiempo, al principio de los 3 años, en medio o al final, tal y como lo hace la Constitución en los incisos a) y b) en la fracción II del 116.

El 116 reglamenta los diputados de minoría, equivalentes de los derogados diputados de partido al Honorable Congreso de la Unión.

El sistema legislativo local es unicamaral y ya es tiempo de pensar la conveniencia de otra cámara que desde luego no tendría nada que ver con el Senado como representante equilibrador de la Federación, sino como representación de los más viejos y experimentados, o sea un auténtico Senado, retornando al modelo romano.

La Constitución, excepción hecha de la fracción VII del Artículo 122 que regula el Poder Judicial local del Distrito Federal, no se refiere a los jueces locales, sino sólo en la parte final del 133 cuando ordena que los jueces de los Estados "se arreglen a dicha Constitución..."

E) La Representación de los Estados en el Gobierno Federal.

Los diputados uninominales o de mayoría relativa, y ahora los diputados proporcionales llamados de listas regionales o circunscriptoriales, todos ellos regulados por los artículos 50 al 55 y los Senadores, también previstos en los artículos 56 al 60 y ambos preceptuados por los artículos 61 al 72, constituyen la representación de los Estados en la legislación federal. Las legislaturas también califican las elecciones de Senadores.

Las legislaturas de los Estados, con su participación en la reformabilidad constitucional redondean la participación de los Estados en el legislativo federal.

En el judicial federal los Estados también participan en los Jurados populares federales.

Los artículos que anteriormente cito a continuación los transcribo para tener una mejor comprensión sobre el tema en comentario.

"Artículo 50. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores".

"Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales".

"Artículo 53. La demarcación territorial de los trescientos distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los doscientos diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones".

"Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las

siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán signados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

V. En ningún caso, un partido político podrá contar

con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV ó V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos".

"Artículo 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;

II. Tener veintiún años cumplidos el día de la

elección;

III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella, con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular;

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella;

V. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros;

Los gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios de Gobierno de los Estados, los magistrados y jueces federales o del Estado no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección;

VI. No ser ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señal el artículo 59".

"Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años".

"Artículo 57. Por cada senador propietario se elegirá un suplente".

"Artículo 58. Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de treinta años cumplidos el día de la elección".

"Artículo 59. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes".

"Artículo 60. El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley.

Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá

los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación".

"Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar".

"Artículo 62. Los diputados y senadores propietarios, durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados, por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador".

"Artículo 63. Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán

reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese sólo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el período inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras, o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla.

Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar

el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. también incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los partidos políticos nacionales que, habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones".

"Artículo 64. Los diputados y senadores que no concurran a un sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten".

"Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 1° de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 15 de marzo de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias.

En ambos períodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

En cada período de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica".

"Artículo 66. Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República".

"Artículo 67. El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias, cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva".

"Artículo 68. Las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación

difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra".

"Artículo 69. A la apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria".

"Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de

partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia".

"Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República;

II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y

III. A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de Debates".

"Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el

Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

d) Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado

en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo, fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a); pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

e) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la Cámara

revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

g) Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

h) La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

i) Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presente, a menos que transcurra un mes desde que pasen a la comisión

dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente".

CAPÍTULO V

PERSPECTIVAS DEL FEDERALISMO MEXICANO EN EL AÑO 2000

Como es del conocimiento de todos los mexicanos, los últimos acontecimientos políticos y democráticos del país, han venido a dar una nueva esperanza en el desarrollo de nuestra patria y más aún que el mismo pueblo está demandando ya un nuevo federalismo para el año 2000 razón por la cual a continuación exponemos lo siguiente.

A) La intervención del gobierno federal en la vida política de los Estados.

Mediante la intervención del gobierno federal en la vida política de los Estados no se patentiza el principio de la soberanía que guardan los estados integrantes del pacto federal; de esta manera, la presente disposición fija las bases generales de la competencia y jurisdicción de los poderes de una entidad federativa con respecto a las demás.

El principio de soberanía de los estados, mismo que se encuentra establecido en el artículo 40 constitucional, trae aparejado un doble efecto:

1° Que las leyes de una entidad federativa sólo tengan

efecto dentro de sus propios límites territoriales;

2° Que los actos públicos, registros y procedimientos judiciales, realizados en cada uno de esos estados sean reconocidos y tengan validez en todo el territorio nacional. Lo anterior es explicable en razón de que de no ser así, se causarían graves y complejos problemas que perjudicarían al orden general y a los intereses personales de los gobernadores, además de que se pondría en serio peligro la seguridad que otorga el orden jurídico nacional.

Anteriormente el artículo 122 que se encuentra en desuso permitía como en la actualidad la facultad de intervención que la Constitución otorga a los Poderes centrales en los Estados-miembros.

La Constitución norteamericana procreó tres preceptos análogos, como son el nuestro, el argentino y el brasileño. Más a pesar de sus semejanzas de origen, son patentes las diferencias entre los cuatro mandamientos, así en el texto como en su aplicación, y revela cada uno de ellos un fondo histórico diferente.

Dicho precepto consagra lo que se denomina la garantía federal, que consiste en la protección de la Unión para los Estados y que se traduce en la obligación de los poderes federales de intervenir en un Estado, en cualquiera de

estos dos casos: de oficio, cuando en el Estado se altera la forma republicana de gobierno o hay invasión; a petición de la legislatura del Estado o en su caso del ejecutivo, cuando hay violencia doméstica.

"El artículo 6° de la Constitución Argentina dice: El Gobierno Federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno o repeler invasiones exteriores y a requisición de sus autoridades constituidas, para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición o por invasión de otra provincia".⁵⁰

Como se ve, ese artículo estatuye las dos clases de intervención que hemos visto consignadas en el precepto norteamericano. El comentarista argentino Raúl Bisán las llama, respectivamente, intervención reconstructiva e intervención ejecutiva y las distingue en la siguiente forma: "La intervención reconstructiva tiene lugar cuando está subvertida la forma republicana de gobierno y el poder federal es el llamado a llevar su acción al lugar del conflicto para garantizar y restablecer esa forma republicana de gobierno. Se entiende en cambio por intervención ejecutiva, cuando se trata de una invasión exterior o bien cuando las autoridades han sido depuestas

⁵⁰ Cit. por MORENO, Daniel. Op. Cit. p. 119

por sedición o invasión de otra provincia, y en tal caso el gobierno federal debe proceder únicamente a requisición de las autoridades constituidas y con el propósito de sostenerlas o restablecerlas".⁵¹

La Constitución del Brasil prescribe en su artículo 6° que "el gobierno federal no podrá intervenir en los asuntos peculiares de los Estados, salvo: 1°, para repeler una invasión extranjera o de un Estado con otro; 2°, para mantener la forma republicana federativa; 3°, para restablecer el orden y la tranquilidad de los Estados, a requisición de sus respectivos gobiernos; 4° para asegurar la ejecución de las leyes y sentencias federales". Agrega, pues, esta Constitución un caso de intervención no previsto por las dos anteriores, que consiste en la facultad de la federación para intervenir a fin de asegurar a los Estados la ejecución de las leyes y sentencias federales; mientras en los otros países que se citan es obligación de los Estados hacer cumplir mediante su propia fuerza y autoridad las leyes y sentencias de la federación, de suerte que el incumplimiento de esa obligación se traduce únicamente en responsabilidad personal del funcionario respectivo, en Brasil la autoridad federal puede sustituir con su propia fuerza a la de la autoridad local que se abstiene de prestarla en ejecución de las leyes y sentencias federales;

⁵¹ SAYES HELU, Jorge. El Poder Legislativo Mexicano. 3ª edición. Mexicanos Unidos. México, 1997. p. 209

tal intervención amplía notablemente la esfera de autoridad de los Poderes Federales.

Lo antes expuesto me hace reflexionar en razón a que los Estados de la República Mexicana hasta ahora no gozan de una verdadera autonomía ni libertad en lo político, social y económico, porque deben sujetarse al gobierno federal central desde donde se les manipula y obliga a sujetarse a las decisiones del gobierno o ejecutivo federal. Consideramos que para el año 2000 las cosas cambien para beneficio del gobierno mexicano y sobre todo para el pueblo en general.

B) Obligaciones y Prohibiciones Impuestas a los Estados por la Constitución Federal, Artículos 117 a 121.

Los artículos en comentario, preceptúan lo siguiente.

Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras;

II. (Derogada);

III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas,

ni papel sellado;

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;

V. Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía;

VII. Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio

nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a la ley que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijén anualmente en los presupuestos. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

Artículo 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;

II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente, ni buques de guerra, y

III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

Artículo 119. Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.

Cada Estado y el Distrito Federal están obligados a entregar sin demora a los indiciados, procesados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra entidad federativa que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención de las respectivas procuradurías generales de justicia, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren las entidades federativas. Para los mismos fines, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios de colaboración con el Gobierno Federal, quien actuará a

través de la Procuraduría General de la República.

Las extradiciones a requerimiento de Estado extranjero serán tramitadas por el Ejecutivo Federal, con la intervención de la autoridad judicial en los términos de esta Constitución, los Tratados Internacionales que al respecto se suscriban y las leyes reglamentarias. En estos casos, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria será bastante para motivar la detención hasta por sesenta días naturales.

Artículo 120. Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.

Artículo 121. En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

I. Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él;

II. Los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación;

III. Las sentencias pronunciadas por los tribunales de un Estado sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otro Estado, sólo tendrán fuerza ejecutoria en éste, cuando así lo dispongan sus propias leyes.

Las sentencias sobre derechos personales sólo serán ejecutadas en otro Estado, cuando la persona condenada se haya sometido expresamente o por razón de domicilio, a la justicia que las pronunció, y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir al juicio;

IV. Los actos del estado civil ajustados a las leyes de un Estado tendrán validez en los otros, y

V. Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus leyes, serán respetados en los otros.

De lo anterior, me permito hacer el siguiente comentario.

Las nueve primeras fracciones del 117 protegen la unidad del todo político, con excepción del párrafo final; es decir preservan al Estado Mexicano como una sola unidad, una sola es la imagen tanto contemplada en el interior como en el exterior.

Las fracciones IV y v expresadas en términos mercantilistas protegen la economía nacional y a la vez la unidad política que tiene el Estado Mexicano. Lamentablemente muchos gobiernos locales, sistemáticamente violan estas fracciones para allegarse fondos a sus tesorerías. Después se prohíbe a los Estados tengan leyes fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia, la razón es la misma, lo mismo que en los títulos de deuda pública pagaderos en el extranjero, así como los préstamos contratados con otros países.

El segundo párrafo se aparta de la idea que priva en todo el articulado, o sea, proteger la unidad que debe tener el Estado Mexicano, y se refiere a Estados y Municipios cuyos empréstitos deben tener un incremento en sus respectivos ingresos.

El párrafo noveno también apartado de la idea protectora de la unidad política, faculta al Congreso para ejercer un control directo en todo lo relativo al tabaco.

En el artículo 118 como muy bien lo ha expuesto Tena Ramírez, "existe un error grave pues se determina a *contrario sensu*, que los Estados están facultados con autorización del Congreso a imponer derechos de tonelaje, de importaciones o exportaciones, tener tropas o buques de

guerra, lógicamente esto último sólo en los Estados que lindan con el mar y finalmente, declarar por sí la guerra a otro país. Las tres fracciones encierran facultades que ni el Congreso ni nadie puede autorizar, lo contrario originaría la destrucción total de la unidad política del Estado Mexicano".⁵²

El artículo 119 habla de la extradición. Es la entrega de un presunto delincuente, de una jurisdicción a otra.

El 119 aborda las dos categorías de extradiciones, la interna y la externa y en ésta se adolece de no hacer mención al Derecho Internacional, pues en esto los tratados y conferencias internacionales son el eje central. En el Derecho internacional por ejemplo, la reciprocidad es fundamental.

El artículo 120 en rigor, es innecesario, pues es evidente que los gobernadores tienen que publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes federales. Se explica su existencia por las dificultades históricas de renuencia de algunos gobernadores en tiempos convulsionados del país.

El artículo 121 establece normas de jurisdicción y

⁵² Cit. por MARTÍNEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Op. Cit. p. 395

competencia de los Estados entre sí, conservando la unidad del Estado Mexicano.

Las alcabalas tales como se conocieron en el siglo pasado para aliviar los desgastados erarios, todavía subsisten en algunos Estados, existen además modernas alcabalas, que se apartan en la forma de la concepción original pero que al fin y al cabo esencialmente son eso; alcabalas.

Hidalgo, el padre de la patria, también luchó contra las alcabalas.

En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de los otros.

Aquí tenemos otro ejemplo para no reformar la Constitución, a pesar de ser antitécnica la redacción del 121, debe privar el espíritu de la Constitución y no el gramaticalismo o letrismo, en efecto, el 121 debiera decir en todo el territorio nacional y no en cada Estado de la Federación, pues así se excluye el Distrito Federal, las islas y anteriormente los territorios.

Las fracciones cuarta y quinta del 121 quedan comprendidas en el párrafo primero del 121 y por tanto son

innecesarias. La fracción cuarta implícitamente alude a la autonomía legislativa de los Estados y también expresamente a que ante todo tercero esa autonomía rige.

La fracción primera también hace referencia a esa autonomía de los Estados para legislar para sus propios habitantes.

Las fracciones II y III son principios fundamentales de Derecho, especialmente del Derecho civil.

Las legislaciones de los Estados, por ser todas ellas casi una fiel copia del sistema legislativo federal, son muy semejantes entre sí.

Es casi homogénea toda la legislación mexicana, reflejo del centralismo.

C) Realidad del Sistema Federal Mexicano.

La Constitución Federal de 1917, ha tenido la característica de innovar lo siguiente: Voto popular directo, supresión de la vicepresidencia, procedimiento nuevo totalmente en relación a la sucesión presidencial, provisionalidad, interinato y sustitución, así como fin a la reelección presidencial.

Sistema cuasi proporcional en la integración de la Cámara de Diputados, con los diputados de partido y ahora con los diputados plurinominales o de listas regionales.

Es aceptado hoy que México a virtud de estos preceptos, tiene el honor de ser el primer país, antes que la Constitución de Weimar y antes de la Constitución soviética, en consagrar derechos sociales. Por otra parte, el maestro Alberto Trueba Urbina, ha demostrado que el tratado de paz de Versalles contiene la influencia definitiva del artículo 123, Samuel Gompers, conoció el artículo y realizó el traslado.

En materia municipal, libertad política y económica e independencia, frente a cualquier otra entidad que no sea el Estado.

La realidad del sistema federal es su inexistencia, en su lugar de nacimiento, hubieron causas que lo motivaron, nosotros no tuvimos esas causas históricas, deductivamente colocado sirvió además de estrategia por parte de los Estados Unidos para dividirnos y mutilarnos territorialmente de sur a norte. Es el federalismo un símbolo no sólo innecesario, sino contrario a la vida jurídico-política de México.

Nuestra Constitución debe borrar toda regulación

federal, debe desaparecer toda la terminología federal que sólo es eso. El federalismo ni existe, ni le sirve al país, su membrecía en cambio, hace de nuestra Constitución un ordenamiento falaz, sin dirección y finalidad, en cambio lesiona la autenticidad del Estado de derecho. La historia constitucional federal es la historia de la intriga política, contraria al país.

Es necesario adecuar la realidad a la teoría constitucional y convertir la utopía constitucional en realidad.

Resumiendo lo anterior puedo decir que el sistema federal es meramente preceptiva y no corresponde a la realidad política de nuestro país. "Teóricamente las entidades federativas son autónomas en cuanto que su población ciudadana tiene libertad para escoger y elegir a su gobernador y a los diputados que integren su legislatura. Según lo determina nuestra Constitución, este cuerpo legislativo tiene facultad para expedir todos los ordenamientos en las materias que expresamente la Ley Fundamental de la República no adscriba al Congreso de la Unión. En lo que concierne al régimen municipal, los ayuntamientos deben componerse por personas electas popularmente, gozando los municipios de libertad para

administrar su hacienda".⁵³

Tales son los rasgos generales del régimen federal mexicano a nivel estrictamente constitucional. Sin embargo, en la realidad el Presidente de la República designa a los gobernadores de los Estados, cumpliéndose sólo formalmente con el requisito de la elección popular mayoritaria. Para tal designación no se consulta al pueblo de la entidad federativa de que se trate, aunque se realice cierta labor de auscultación entre los sectores mayoritarios que lo componen y que también formalmente están incorporados a la membresía del Partido Revolucionario Institucional. Los gobernadores prácticamente fungen como auxiliares o colaboradores del ejecutivo Federal, por no decir como servidores del mismo. Las legislaturas locales aprueban inconsultamente las reformas a la Constitución Federal, aunque éstas restrinjan su autonomía legislativa. Además, en lo que atañe al ámbito fiscal, el erario federal da participación al de los Estados sobre los ingresos que obtiene, distribuyéndose éstos proporcionalmente también a los municipios. Esta situación se revela en la falta de autarquía o autosuficiencia económica de las entidades federativas y de los municipios que las integran, los cuales no podrían subsistir sin el respaldo pecuniario de la Federación.

⁵³ TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit. p. 389

Podría exponer en extenso las circunstancias reales que alejan a nuestro llamado federalismo del tipo teórico diseñado constitucionalmente. Este alejamiento nos conduce a la conclusión de que México no es, en la realidad, un Estado Federal, sino un Estado descentralizado política, administrativa y legislativamente. Si conservamos la forma federal de Estado es sólo por un trasunto histórico y por una mera reminiscencia ideológica, que en la esfera puramente teórico-jurídica y teórico-política conserva su intangibilidad como mera estructura sin correspondencia fáctica.

D) Perspectivas para el Año 2000.

El federalismo tiene raíces profundas en nuestra historia: surge con las primeras aspiraciones de independencia, forma parte de la lucha originaria por la soberanía nacional, y expresa institucionalmente la voluntad de los mexicanos de que la unidad nacional se integre y se nutra con la rica diversidad de las culturas y economías regionales. Por ello, al vincular nuestra herencia histórica con nuestro porvenir como nación, un federalismo renovado es la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo.

El nuevo federalismo debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del Gobierno Federal.

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

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

El Pacto Federal fue concebido para promover el desarrollo equitativo de todos los miembros de la Federación, nunca para perpetuar contrastes y rezagos, ello exige avanzar a un federalismo que sea un eficaz instrumento de redistribución de los recursos y las oportunidades. Este Plan reconoce que todos los órdenes de gobierno, las entidades federativas y los órganos del Gobierno Federal deben asumir corresponsablemente los programas y acciones para equilibrar recursos y oportunidades, a fin de mitigar las disparidades en el desarrollo entre los estados y entre los municipios.

En la construcción del nuevo federalismo es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los órdenes estatal y municipal del Gobierno.

Con pleno reconocimiento a la soberanía de las entidades federativas y a la libertad municipal, el nuevo federalismo propone fortalecer la capacidad institucional y los recursos públicos en los órdenes de gobierno más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades. Es allí donde surgen los problemas, se generan las demandas y deben aplicarse las soluciones.

Por ello, para fortalecer el Pacto Federal, se propone impulsar la descentralización de funciones, recursos

fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios, bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades.

**E) Propuesta de Reformas a la Constitución Mexicana
para una Verdadera Autonomía del Federalismo y su
Influencia Social.**

Durante el período 1995-2000 debemos proponernos aprovechar la experiencia de procesos, como el de la federalización educativa, para consolidarlos en aras de una participación informada y oportuna de las comunidades y los gobiernos locales. En esferas de la gestión gubernamental y prestación de servicios como, entre muchas otras, salud y seguridad social, fomento a la agricultura y desarrollo rural, y protección de recursos naturales y medio ambiente, podemos realizar avances muy rápidos y sustantivos. Sin limitar nuestro esfuerzo a estas áreas, debemos fortalecer la federalización de funciones gubernamentales para dar atención más oportuna y eficaz a las necesidades de la población allí donde su vida cotidiana y su organización básica más lo demanda.

Otra tarea de especial importancia para avanzar hacia el nuevo federalismo consiste en apoyar las iniciativas de estados y municipios para estabilizar sus finanzas públicas y consolidar sus fuentes propias de ingreso.

Este Plan propone reformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.

El Ejecutivo alentará el intercambio constructivo de opiniones entre los tres órdenes de gobierno, a fin de formular nuevas bases para el Sistema de Coordinación Fiscal. El propósito compartido debe ser fortalecer el federalismo, mantener y reforzar el apoyo a las zonas más atrasadas o de menores recursos, e impulsar el surgimiento de nuevos polos de desarrollo que sean palanca eficaz y duradera de crecimiento con equidad y justicia.

Todo lo antes anotado deberá llevarse a la práctica por medio de algunas reformas que se le hagan al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos porque la sociedad mexicana se propone avanzar hacia un nuevo federalismo en el que la mejor integración nacional esté fundada en ayuntamientos fuertes que sean base de gobiernos estatales sólidos.

El nuevo federalismo implica reconocer la diversidad municipal del país y promover el municipio como espacio de gobierno vinculado a las necesidades básicas de la población y representativo de las comunidades.

El municipio libre debe fortalecerse con las reformas al artículo 115 para así éste y los Estados tengan una verdadera autonomía en la toma de decisiones.

Sin embargo, aún hay mucho que avanzar para consolidar al municipio como el espacio privilegiado para la participación política y para la búsqueda de soluciones a las demandas sociales.

Un propósito primordial de mi propuesta es ampliar los cauces para que las comunidades participen más activamente en la definición de los programas socialmente prioritarios de la gestión gubernamental y cuenten con la capacidad de decisión, ejecución y evaluación correspondiente. La integración plural de los ayuntamientos y la fuerza de la participación ciudadana constituyen un gran activo para lograrlo. Municipios con mayor libertad serán fuentes de creatividad y de nuevas iniciativas; municipios con mayores responsabilidades públicas serán fuente de mejores gobiernos.

Es necesario hacer más vigorosa la participación de los municipios en la preparación y ejecución de planes y programas para el desarrollo sectorial y regional, a fin de que respondan cabalmente a las exigencias de bienestar de la sociedad en general y de las comunidades en particular.

Un tema que ha sido objeto de polémica y reiterados debates es la duración del período constitucional de los ayuntamientos, hasta la fecha establecido en tres años, con frecuencia claramente insuficiente para cumplir los programas trazados ante la comunidad. El Ejecutivo Federal propone abrir el debate sobre la posible extensión del período constitucional de los ayuntamientos, analizando con serenidad y rigor las ventajas y desventajas de una medida en ese sentido.

El Ejecutivo Federal se propone coadyuvar a los gobiernos estatales para fortalecer las capacidades de acción de los municipios en los que existe una fuerte presencia de población indígena.

Los Congresos locales están llamados a fortalecer la representación y la participación de comunidades y de los pueblos indígenas, mediante mecanismos que respeten sus formas de organización y sus procedimientos para la toma de decisiones, con estricto apego a las garantías individuales y sociales que la Constitución consagra a todos los mexicanos.

F) Análisis Jurídico del Programa Publicado en el Diario Oficial de la Federación sobre la Proyección del Federalismo para el Año 2000.

El programa en comentario, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de agosto de 1997.

Dando continuidad a lo antes expuesto, es conveniente puntualizar lo siguiente.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece que el federalismo renovado es la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo;

Que para llevarlo a cabo, con pleno reconocimiento a la soberanía de los estados y la libertad municipal, es necesario emprender una profunda redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos de las entidades federativas y los municipios;

Que para dar cumplimiento a lo anterior, y tomando en cuenta las propuestas de los sectores público, social y privado, la Secretaría de Gobernación ha elaborado el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000;

Que los objetivos fundamentales del programa son: fortalecer la unidad nacional a partir de reivindicar la función compensatoria del Pacto Federal; vigorizar la autonomía política de los estados con base en relaciones intergubernamentales sustentadas en los principios de cooperación y coordinación y mediante una profunda redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos estatales y el Municipio; así como constituir una estrategia fundamental para generar un mayor desarrollo político, económico, regional y administrativo, con nuevos espacios de participación social en todos los órdenes de gobierno, y

Que previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Gobernación sometió el referido Programa a la consideración del Ejecutivo, por lo que éste expidió el siguiente

DECRETO

"ARTÍCULO PRIMERO. Se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, el cual será de observancia obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias y, conforme a las disposiciones legales aplicables, la obligatoriedad del programa será extensiva a

las entidades paraestatales.

ARTÍCULO SEGUNDO. La Secretaría de Gobernación y las entidades del sector elaborarán sus correspondientes programas anuales, los cuales servirán de base para la integración de sus respectivos anteproyectos de presupuesto, a efecto de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realice las provisiones de los recursos presupuestales necesarios para el eficaz cumplimiento de los objetivos de este programa, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en el contexto de la programación anual del gasto público.

ARTÍCULO TERCERO. La Secretaría de Gobernación y la Comisión Intersecretarial para el Impulso del Federalismo, con la participación que corresponda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, verificará periódicamente el avance del programa, los resultados de su ejecución y su incidencia en la consecución de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000; además, realizará las acciones necesarias para corregir las desviaciones y, en su caso, propondrá las reformas a dicho programa.

ARTÍCULO CUARTO. Si en la ejecución del programa se contravienen las disposiciones de la Ley de Planeación, los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo

1995-2000 o lo previsto en este Decreto, se procederá en los términos de la propia Ley de Planeación y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el fincamiento de las responsabilidades a que haya lugar.

ARTÍCULO QUINTO. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo vigilará, en el ámbito de sus atribuciones, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones establecidas en este Decreto".⁵⁴

El programa para un nuevo federalismo 1995-2000 está dividido de la siguiente manera.

Presentación

1. Marco de Referencia

1.1. Antecedentes

1.2. El Federalismo, Pacto Fundamental de la República

1.3. Hacia un Nuevo Federalismo

2. Objetivos Generales

3. Orientación Estratégica

3.1. Líneas Estratégicas

⁵⁴ Diario Oficial de la Federación. Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. México, 1997. p.p. 2, 3 y 5

4. Líneas Generales de Acción

4.1. Para impulsar el Desarrollo Político Institucional.

4.2 Para alcanzar un mayor Desarrollo Social

4.3. Para contribuir al Crecimiento Económico

4.4. Para fortalecer el Desarrollo Regional

4.5. Para promover un mayor Desarrollo Administrativo

5. Subprogramas

5.1. Federalismo y Descentralización

5.1.1. Objetivos Específicos

5.1.2. Estrategias

5.1.3. Líneas de Acción

5.1.4. Marco Normativo para la Descentralización

5.2. Federalismo Hacendario

5.2.1. Objetivos Específicos

5.2.2. Estrategias

5.2.3. Líneas de Acción

5.2.3.1. Para avanzar hacia un Federalismo Hacendario

5.2.3.2. Descentralización y Colaboración Administrativa.

5.2.3.3. Sistemas Hacendarios de las Entidades y Municipios.

5.3. Renovación Municipal

5.3.1. Objetivo Específico

5.3.2. Estrategias

5.3.3. Líneas de Acción

Anexo 1: Avance de Acciones 1995-1996 y Perspectivas

Anexo 2: Programas Sectoriales de la Administración Pública Federal.

En base a lo anterior, considero oportuno hacer el siguiente comentario.

El Gobierno de la República presenta el *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2° y 22 de la Ley de Planeación.

Asimismo, acorde con lo previsto en el artículo 26 de la citada Ley de Planeación, el Programa es de carácter especial porque se refiere a una de las prioridades previstas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND) y por su alcance interinstitucional.

Al iniciar su gestión pública, el Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, expresó la necesidad de emprender un proceso de renovación del Sistema Federal Mexicano, basado en un amplio programa que fortalecerá la soberanía y la unidad nacionales.

El presidente Zedillo convocó a la ciudadanía a expresarse en una amplia Consulta Nacional sobre federalismo, misma que tuvo una extensa y fecunda participación pluralista, regional y comunitaria de la sociedad mexicana.

En la elaboración del Programa se tomaron en cuenta diversos foros nacionales, regionales y estatales que contribuyeron a enriquecer la propuesta del Ejecutivo Federal para avanzar hacia un Nuevo federalismo, entre los que destacan dos foros regionales organizados por el Senado de la República, uno en Colima referente a los aspectos políticos del federalismo (febrero 1995) y otro en Yucatán sobre los aspectos económicos del federalismo.

A partir de las propuestas recogidas en los foros de Consulta Popular, en los demás eventos aquí mencionados, el presente Programa desarrolla pormenorizadamente las líneas maestras derivadas del PND; recoge y sistematiza las iniciativas, aportaciones y participación de los sectores de la Administración Pública Federal en esta materia, y propone un marco político para impulsar relaciones intergubernamentales basadas en la cooperación y la coordinación interinstitucional.

En el primer apartado se incluye una exposición de antecedentes del federalismo mexicano, su funcionamiento y

las razones por las que, para los mexicanos, la organización federal de la República resulta idónea sobre la alternativa del Estado unitario.

El segundo apartado consigna los objetivos generales que persigue el *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*.

En el tercer apartado se expone la orientación estratégica propuesta por el Ejecutivo Federal, que constituye el marco valorativo del Nuevo Federalismo; en el cuarto apartado se señalan las líneas generales de acción para contribuir al desarrollo político, institucional, económico, social y administrativo.

Para alcanzar los objetivos del Nuevo Federalismo, el quinto apartado plantea tres subprogramas: Federalismo y Descentralización; Federalismo Hacendario; y Renovación Municipal.

Los anexos 1 y 2 incluyen los avances sectoriales realizados en la materia durante el bienio 1995-1996 y perspectivas, así como la enumeración de los programas aprobados por el Ejecutivo Federal y que constituyen uno de los sustentos de este Programa especial e interinstitucional.

En este Programa, el Ejecutivo Federal recoge las propuestas sociales y las de los gobiernos estatales para impulsar un Nuevo Federalismo, lo que significa una orientación fundamental en el marco de la Reforma Política del Estado que deberá ser enriquecida mediante un diálogo permanente con toda la sociedad.

Un aspecto que resaltó en los foros relativos al Nuevo Federalismo, fundamentalmente en los de consulta Popular, se centró en la necesidad de que el amplio proceso de redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos propuesto por el Ejecutivo Federal desde una perspectiva político-institucional, debería ser congruente con los objetivos de mantener el equilibrio de las finanzas, la austeridad, astringencia y eficiencia en el manejo de los recursos públicos, al tiempo que el federalismo debería fortalecer las bases para un crecimiento económico vigoroso y sustentable, que impulsara una amplia expansión de la plataforma del empleo, así como un desarrollo regional equilibrado en concordancia con la complejidad, pluralidad y demandas de la sociedad, las regiones y las comunidades políticas mexicanas de fin de siglo.

En la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo se recogieron estas demandas y se estableció el marco general para avanzar hacia un Nuevo Federalismo, en sus ámbitos

político-institucional, descentralización de la Administración Pública Federal, en materia de finanzas públicas equilibradas y renovación del Municipio.

En forma conclusiva destaco que uno de los compromisos del actual Gobierno de la República consiste en renovar nuestro federalismo, como una de las vías idóneas para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo, al impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios, con criterios de eficiencia y equidad en la provisión de bienes y servicios a las comunidades, para que estas decidan junto con sus Estados, la forma de conducirse y la manera de decidir en base a la reestructuración de un nuevo federalismo.

CONCLUSIONES

PRIMERA:

La Sociología se puede definir como la ciencia que estudia las diferentes formas de organización social y de las relaciones e instituciones sociales ahí surgidas con la finalidad de elaborar las leyes del desarrollo social.

SEGUNDA:

El objeto de la Sociología es el más complejo de todos porque comprende dentro de sí los objetos de todas las demás ciencias porque el hombre implica la plena totalidad de las leyes que gobiernan al mundo, y además la humanidad o espíritu humano absorbe en sí y refleja todas las leyes de los fenómenos sociales en los cuales ha surgido.

TERCERA:

La Sociología se ocupa de estudiar la realidad social en su dimensión real sin tomar en cuenta los ideales normativos para la conducta social, sino que se limita a investigar los hechos sociales y políticos como son, es decir analiza al ser de la sociedad, no su deber ser.

CUARTA:

El federalismo tiene raíces profundas en nuestra historia: surge con las primeras aspiraciones de independencia, forma parte de la lucha originaria por la soberanía nacional, y expresa institucionalmente la voluntad de los mexicanos de que la unidad nacional se integre y se nutra con la rica diversidad de las culturas y economías regionales. Por ello, al vincular nuestra herencia histórica con nuestro porvenir como nación, un federalismo renovado es la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo.

QUINTA:

El nuevo federalismo debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del Gobierno Federal.

SEXTA:

La renovación del federalismo hará posible que los

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

SÉPTIMA:

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

OCTAVA:

El programa para un nuevo federalismo reconoce que todos los órdenes de gobierno, las entidades federativas y los órganos del Gobierno Federal deben asumir corresponsablemente los programas y acciones para equilibrar recursos y oportunidades,

a fin de mitigar las disparidades en el desarrollo entre los estados y entre los municipios.

NOVENA:

En la construcción del nuevo federalismo es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los órdenes estatal y municipal del Gobierno.

Con pleno reconocimiento a la soberanía de las entidades federativas y a la libertad municipal, el nuevo federalismo propone fortalecer la capacidad institucional y los recursos públicos en los órdenes de gobierno más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades. Es allí donde surgen los problemas, se generan las demandas y deben aplicarse las soluciones.

Por ello, para fortalecer el Pacto Federal, se propone impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios, bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades.

DÉCIMA:

En particular, durante el período 1995-2000 el Estado Mexicano, las Entidades Federativas, los Municipios, la Sociedad Mexicana en general deberán proponerse aprovechar la experiencia de procesos, como el de la federalización educativa, para consolidarlos en aras de una participación informada y oportuna de las comunidades y los gobiernos locales. En esferas de la gestión gubernamental y prestación de servicios como, entre muchas otras, salud y seguridad social, fomento a la agricultura y desarrollo rural, y protección de recursos naturales y medio ambiente, podemos realizar avances muy rápidos y sustantivos. Sin limitar ningún esfuerzo a estas áreas, se debe fortalecer la federalización de funciones gubernamentales para dar atención más oportuna y eficaz a las necesidades de la población allí donde su vida cotidiana y su organización básica más lo demanda.

BIBLIOGRAFÍA

AZUARA PÉREZ, Leandro. Sociología. 10ª edición. Porrúa. México, 1996.

AZUARA PÉREZ, Leandro. Sociología y Sociedad. 7ª edición. Porrúa. México, 1996.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 10ª edición. Porrúa. México, 1996.

CARPIZO, Jorge y MADRAZO, Jorge. Derecho Constitucional Mexicano. 7ª edición. UNAM. México, 1997.

CARPIZO, Jorge. Los Poderes Ejecutivo y Legislativo en la Constitución de 1917. 3ª edición. C.N.D.H. México, 1996.

CARPIZO, Jorge. Presidencialismo Mexicano. 8ª edición. Siglo XXI. México, 1997.

CASO, Antonio. Sociología. 3ª edición. Porrúa. México, 1993.

COMTE, Augusto. Ensayos Sociológicos. 3ª edición. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. México, 1964.

GARCÍA PELAYO, Manuel. Derecho Constitucional Comparado. 2ª edición. Trillas. México, 1982.

GONZÁLEZ COSIO, Arturo. Cuatro Ensayos de Sociología Política. 9ª edición. Porrúa. México, 1997.

HAURIOU, André. Derecho Constitucional e Instituciones. 3ª edición. Trad. de José A. González Casanova, Arcel. España, 1997.

KELSEN, Hans. La Concepción del Estado. 6ª edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1982.

LANZ DURET, Miguel. Derecho Constitucional. 8ª edición. Porrúa. México, 1988.

MADRAZO CUELLAR, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. 4ª edición. Porrúa. México, 1997.

MARTÍNEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. 10ª edición. Porrúa. México, 1996.

MEDINA CHAVARRÍA, José. Sociología Contemporánea. 4ª edición. De la Casa de España en México. México, 1968.

MENZEL, Adolfo. Introducción a la Sociología. 2ª edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1983.

MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 2ª edición. Pax. México, 1997.

PORRÚA PÉREZ, Francisco. Teoría del Estado. 10ª edición. Porrúa. México, 1997.

SAYES HELU, Jorge. El Poder Legislativo Mexicano. 3ª edición. Mexicanos Unidos. México, 1997.

SPENCER, Herbert. Principios de Sociología. T. II. 4ª edición. Callejas. París. Francia, 1992.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 10ª edición. Porrúa. México, 1996.

Weber Max. Economía y Sociedad. T.I. 2ª edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1990.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 3ª edición. Alco. México, 1997.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. México, 1997.

JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA
NACIÓN.