

00781



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**EL FEDERALISMO EN MEXICO Y LOS
PROBLEMAS SOCIALES DEL PAIS**

295946

T E S I S

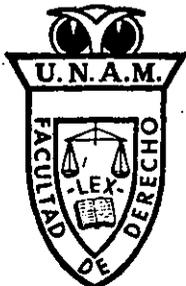
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

DOCTOR EN DERECHO

P R E S E N T A :

LIC. JUAN BRUNO UBIARCO MALDONADO

TUTOR DE TESIS: DR. CARLOS F. QUINTANA ROLDAN



MEXICO, D. F.

2001



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.

**EL FEDERALISMO EN MÉXICO Y LOS PROBLEMAS
SOCIALES DEL PAÍS.**

LIC. JUAN BRUNO UBIARCO MALDONADO

A

Dedico esta investigación a Maria Luisa Ruiz Bravo, y a mis hijos Juan Bruno y Luis Emilio, ambos Ubiarco Ruiz, ellos son mi familia, y siempre están en mi corazón.

B

Para mi madre Doña Aurora Maldonado Sánchez, quien es la heroína de mi vida. Gracias.

A todos mis hermanos: María Luisa, Fernando, Mercedes, Raúl, Guadalupe, David, Rosalba, José Luis, Patricia, Daniel, Avelina y Jeffrey.

A todos mis sobrinos, incluyo a los hijos de Jorge y Lourdes, a ellos mismos, y a Fela Partida.

A todos mis amigos.

C

A la memoria de mi padre Don Luis Ubiarco Ramírez.

A la memoria de mis hermanas Aurora y Celsa.

**A la memoria de Doña Maria Luisa Bravo de Ruiz
Maravilla y su esposo Don Felipe Ruiz Maravilla.**

EL FEDERALISMO EN MÉXICO Y LOS PROBLEMAS SOCIALES DEL PAÍS.

INTRODUCCIÓN.....1

CAPITULO I

CONCEPTOS GENERALES

1.- La República.....	7
2.- La Democracia.....	18
3.- La Monarquía.....	38
4.- La Autocracia.....	48

CAPITULO II

CONCEPTOS TEÓRICOS

1.- Concepto de Federalismo.....	58
2.- Montesquieu y su obra: " El Espíritu de las leyes".	68
3.- " El Federalista ", de Hamilton, Madison y Jay...84	
4.- Marco teórico.- Competencia.- Elementos Constitutivos.- Límites y alcances. Niveles de Autoridad.....	108

CAPITULO III

ASPECTOS HISTÓRICOS NACIONALES.

1. La época prehispánica.....	118
2.- La conquista y la época colonial	125
3.- El México independiente y la Constitución Política de 1824.....	135
4.- Los problemas del centralismo de 1836.....	154
5.- El Federalismo y la Constitución de 1857.....	166
6.- El Federalismo y la Constitución de 1917.....	177

CAPITULO IV

EL DESARROLLO DEL FEDERALISMO EN MÉXICO Y PROBLEMAS DE SU APLICACIÓN EN LA PRACTICA.

1.- Las Entidades Federativas de nuestro país y su dependencia con el gobierno federal	204
---	-----

2.- El Municipio.....	213
3.- El Municipio y su dependencia con el gobierno estatal y el gobierno federal en el país.....	224
4.- La realidad del Municipio en los Estados de la nación.....	229
5.- Perspectivas hacia un Nuevo Federalismo.....	243
6.- Derecho comparado sobre federalismo: Venezuela, Argentina y Brasil.	261

CAPITULO V

EL FEDERALISMO Y LOS PROBLEMAS SOCIALES EN MÉXICO.

1.- Problemas a nivel de diagnóstico jurídico sobre el federalismo mexicano. Atribuciones de la Federación. Jerarquía de normas. Nuevas fórmulas del régimen federal mexicano. Jurisprudencia. ¿Existe realmente el federalismo en México?. El centralismo en el país.	279
2.- La pobreza, y la educación en México.	306
3.- El regionalismo, los grupos indígenas, las clases medias, la vivienda y la salud en México.....	321
4.- El presidencialismo en México. La división de poderes. La democracia en el país, los partidos políticos y el voto.....	344

5.- El desarrollo económico del país. Los sindicatos. El proyecto nacionalista. El proyecto neoliberal. El Tratado de Libre Comercio.....358

6.- El Federalismo y los problemas sociales en México. Propuesta sobre un nuevo federalismo. Antítesis de la Investigación 366

CONCLUSIONES..... 385

BIBLIOGRAFÍA..... 396

LEGISLACION 406

OTRAS FUENTES 406

APÉNDICE 409

I.- Texto íntegro de la Conferencia del Lic. Juan Bruno Ubiarco Maldonado, del 29 de agosto del 2000. Foro "Transición democrática y Seguridad Pública" 409

II.- Texto íntegro de la Conferencia del Lic. Juan Bruno Ubiarco Maldonado, "El Federalismo Mexicano en el Siglo XXI", del 15 de noviembre de 1994. Casa de la Cultura en Coyoacán, "Jesús Reyes Heróles", Sala Morelos. 416

III.-Breve estudio sobre la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 18/2001 y sus acumuladas 19/2001 y 20/2001, interpuestas por los partidos políticos: Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación 422

IV.- Tesis de jurisprudencia y aisladas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 432

INTRODUCCIÓN.

México, es un país que desde su nacimiento ha tenido diversos problemas de orden político, económico y social. Uno de esos problemas ha sido la adopción del federalismo como forma de Estado.

En efecto, nuestro federalismo es sui generis; nace en 1824, inopinadamente de acuerdo a diversos autores, sin que en realidad, tuviéramos las bases de un estado federal.

Dentro del curso del desarrollo de la tesis, analizamos diversas formas de gobierno, como lo son la república, la democracia, la monarquía, la autocracia, (Capítulo I) a fin de estudiar en los subsecuentes capítulos la problemática de nuestro federalismo.

Respecto de estas formas de gobierno, no cabe duda que entre ellas, existe diferencias tajantes, por ejemplo: en la monarquía, "es el dedo de Dios, quien designa a los reyes", y en la democracia, es el sufragio del votante, quien designa a los gobernantes.

Como se ve, dos concepciones distintas del origen del gobierno. En la primera sólo los privilegiados pueden llegar a ser reyes y en la segunda, cualquier persona puede llegar a ser dirigente.

Nuestro gobierno por disposición del artículo 40 Constitucional, es una república democrática y federal; por lo que para tratar los temas constitucionales enmarcados por ese ordenamiento, es necesario primero analizar los conceptos generales que se estudiarán en el primer capítulo: república, democracia, monarquía y autocracia. (Capítulo I).

Para el estudio del origen del federalismo, mencionamos su concepto y después abordamos dos obras muy importantes para el tema: "El Espíritu de las leyes", de Montesquieu y "El Federalista", de Hamilton, Madison y Jay. Inmediatamente después, analizamos las competencias en materia de federalismo, sus límites, alcances y niveles de autoridad. (Capítulo II)

No cabe duda que Montesquieu, fue un hombre que con su pensamiento influyó de manera determinante para las actuales democracias que existen en el mundo; sobre todo al tratar en su obra la teoría tripartita de la división de poderes, entre ejecutivo, legislativo y judicial. Esta teoría influye también en la forma de aplicación del federalismo, por ello, su estudio es de mucha relevancia.

Por su parte el estudio de "El Federalista", permitió, conocer en forma original, las formas federales americanas, y las razones que se tuvieron para incluirlas dentro del texto constitucional de aquella nación, así como los puntos controversiales de su aplicación.

La comparación del federalismo existente en ambos países resultó ser un ejercicio muy valioso para comprender con mayor amplitud las fallas y aciertos de federalismo mexicano. Enseguida, analizamos un apartado de competencias, en donde perseguimos establecer como se clasifican las competencias en el sistema federal mexicano.

En el Capítulo III, estudiamos aspectos históricos nacionales en relación con el federalismo, analizando la época prehispánica, la conquista y la época colonial, la etapa del México independiente, y la Constitución de 1824, los problemas del centralismo de 1836, los casos particulares de Tejas y Yucatán, así como el federalismo y las constituciones de 1857 y 1917. En este capítulo, observamos que históricamente nuestros orígenes de gobierno y estado, resultan ser centralistas; así sucede antes de la llegada de los conquistadores españoles, continúa con la Colonia, estableciéndose en ella por trescientos años, un centralismo monárquico a través de la figura del Virrey y es hasta 1824 en donde nace nuestro federalismo.

Vimos las consecuencias de echar pasos atrás sobre del federalismo; con motivo de las siete leyes centralistas, que originan entre otras cosas, la pérdida del territorio de Tejas (en inglés es Texas, pero su nombre original es Tejas).

Por otro lado, estudiamos la consolidación del federalismo con las Constituciones de 1857 y 1917.

La Constitución de 1857 le da una nueva fuerza al federalismo, al implantar el principio de supremacía constitucional, previsto en el artículo 126, así como la exclusión de facultades en favor de los estados de la federación de acuerdo al artículo 117.

Aunque es de resaltar que varios artículos de la Constitución de 1857, fortalecen al presidencialismo, ello en detrimento del federalismo, ya que el Presidente de la República, pondera muchas atribuciones constitucionales.

Por su parte al analizar la Constitución de 1917, y sus subsecuentes reformas, estudiamos los artículos que se relacionan íntimamente con el federalismo, como las controversias constitucionales, el municipio y las facultades reservadas a los estados de la federación que se establecen en los artículos 105, 115 y 124, respectivamente.

Nuestro trabajo, no esta solamente encaminado a llevamos a conceptos teóricos e históricos, sino que pretende ver la realidad del federalismo mexicano, analizando su desarrollo, y como se aplica este sistema (Capítulo IV), por ello atenderemos la aplicación del federalismo en las entidades federativas, la relación de estas con el gobierno federal; el municipio y sus relaciones con el gobierno estatal y federal, y como se encuentran los municipios. Abordando, un breve estudio de derecho comparado entre los federalismos de Venezuela, Argentina y Brasil.

En este capítulo, se estudian las perspectivas de un nuevo y auténtico Federalismo, impulsado por el Gobierno de la República.

¿Si el federalismo mexicano tiene orígenes autónomos? o simplemente es una copia del de los Estados Unidos de Norteamérica. Son cuestiones que se responden al

estudiar la existencia de las diputaciones provinciales, que se generan con la Constitución de Cádiz de 1812.

Una vez habiendo estudiado situaciones, teóricas, prácticas y problemáticas de aplicación del federalismo, tenemos el marco metodológico suficiente para analizar un apartado diferente y distinto; con una nueva temática, como lo es el federalismo y los problemas sociales.

En efecto, si ya se tiene los suficientes elementos teóricos y prácticos en el que se ha desarrollado el federalismo mexicano, entonces entramos a identificar los siguientes problemas jurídicos: atribuciones de la federación, jerarquía de normas, jurisprudencia. Después preguntamos: de que manera ha influido con otros rubros político, socioeconómicos, como lo son: el centralismo en México, la pobreza, la riqueza, el regionalismo, los grupos indígenas, las clases medias, problemas sociales como la vivienda, la educación, la democracia en México, los partidos políticos, el voto, la división de poderes en México, el grupo intelectual del país, los grupos y las cúpulas de poder, los sindicatos, el desarrollo económico del país, el proyecto nacionalista, el proyecto neoliberal y El Tratado de Libre Comercio. De esta manera, con el estudio de estos tópicos, se propondrá, como debe existir un verdadero federalismo en México. (Capítulo V).

Como podemos observar del contenido de la investigación, permite muchos puntos a desarrollar; de hecho, constituyó un reto en si, por lo que siempre nos preocupamos

en buscar las mejores opiniones y el apoyo de los autores consultados.

Quiero referirme ahora, a la valiosa ayuda que me brindaron los Drs. CARLOS F. QUINTANA ROLDAN, RAÚL ÁVILA ORTIZ, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS, JOSÉ BARRAGÁN BARRAGÁN, JAIME F. CÁRDENAS GRACIA, JAVIER MOCTEZUMA BARRAGÁN Y JORGE FERNÁNDEZ RUIZ, con ellos quedo agradecido.

En el desarrollo de la investigación, la quimera fue buscar la verdad, decirla y fundarla, así como motivar los razonamientos que se vertieron sobre de ella, a fin de que la persona que tome mi trabajo, encuentre en él, un apoyo de consulta. Anhele que sirva esta obra, de alguna forma para la solución de los problemas nacionales.

EL AUTOR.

CAPITULO I

CONCEPTOS GENERALES.

- 1.- La República.
- 2.- La Democracia.
- 3.- La Monarquía.
- 4.- La Autocracia.

1.- La República.

Hablar de la República, representa hacer alusión de lo que se entiende por la cosa pública, lo que se refiere a los individuos de un Estado, a los gobernantes, a los gobernados, a las instituciones de gobierno, a las instituciones privadas, a la forma en que se elige a los gobernantes, en fin a todo lo que tenga relación entre el Estado y los miembros que lo conforman.

Para el maestro Sayeg Helú, el gobierno republicano se basa entre otras cosas en:

“... El ejercicio temporal del poder, es decir, la renovación periódica de los gobernantes, y el hecho de que éstos sean designados mediante una elección, es lo que caracteriza a la formación república de gobierno...” (1)

(1) SAYEG HELU, JORGE. INSTITUCIONES DE DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Editorial Porrúa, S.A., México, 1987, p. 178.

Para los clásicos griegos referidos por Montesquieu, citado por el maestro Mario de la Cueva (2) "el gobierno republicano es aquel en el que el pueblo como cuerpo (democracia) o una parte de él (aristocracia) detenta la potestad soberana...".

En la anterior cita podemos observar que la terminología de república y democracia se confunde entre sí, y lo consideramos un error, ya que el contenido de la palabra democracia es distinto al de república.

Montesquieu, al hablar de la república menciona el sistema demócrata y dice por ejemplo lo siguiente:

"He dicho que en las repúblicas donde las riquezas estén igualmente repartidas no puede haber lujo; y, como se ha visto en el libro quinto que la equidad en la distribución de la riqueza es lo que hace la excelencia de una república, se deduce de una república es tanto más perfecta cuanto menos lujo haya en ella. No lo había entre los romanos de los primeros tiempos, no lo hubo entre los lacedemonios; y en las repúblicas en la que la igualdad no se ha perdido enteramente, el espíritu comercial, el amor al trabajo y la virtud hacen que cada uno pueda vivir con lo que y que, por consecuencia, haya poco lujo." (3)

(2) DE LA CUEVA MARIO. La Idea del estado. Fondo de Cultura Económica-UNAM, México, 1994, p. 99

(3) MONTESQUIEU. Del Espíritu de las Leyes. Editorial Porrúa, S.A., México, 1992, p.66

En este párrafo se aprecia que Montesquieu, relaciona a la república afirmando que mientras haya mejor distribución de la riqueza, una mayor libertad de los pobladores de determinado lugar, habrá una mejor república; esta afirmación resulta acertada, pero entonces ¿Qué significa el término república?. Significa, la distribución de la riqueza adecuada, significa que exista igualdad entre los habitantes de un estado, significa que las leyes sean acordes con los principios humanos, significa respetar en todos sentidos a un común denominador: al pueblo.

Respetar del pueblo sus derechos electorales, sus derechos humanos, las garantías de seguridad jurídica, las garantías individuales, las de carácter social. Esto es a grandes rasgos una república, lugar en donde todos los ciudadanos del país tienen derechos iguales entre ellos, a diferencia de la monarquía en donde los reyes, al haber sido elegidos divinamente, son considerados con mayor rango que sus súbditos.

La república significa que niños, adolescentes y adultos, vivan en un ambiente cordial, en donde se respetan sus derechos humanos, sus garantías individuales, sus garantías sociales, sus derechos electorales, esto es una república, en donde todos somos iguales no importa el origen ó lugar de nuestro nacimiento y siempre debemos de estar pendientes que estos elementos estén presentes en la nuestra: la mexicana; pues de no suceder ello estaríamos en el caso de una anarquía republicana, como lo que sucedió en un momento determinado en el Imperio Romano.

En efecto, así lo narra el autor León Homo, (4), quien dice al respecto lo siguiente:

"Agraria, italiana, oligárquica las tentativas de reforma han fracasado sucesivamente bajo la presión siempre creciente de causas profundas que conducen al régimen republicano a su ruina, La descomposición política y social se agrava día a día. La máquina constitucional no funciona ya comicios, magistraturas y tribunales nos dan simultáneamente la prueba.

El gran principio del derecho electoral romano, la soberanía del pueblo presente en sus comicios no corresponde ya a ninguna realidad. Las elecciones se hacen mediante soborno y la fuerza. Por el soborno: el papel del dinero en las elecciones de los años 54 y 53 es enorme. Los candidatos no se molestan ya y compran abiertamente a los electores. En las elecciones del año 54 la corrupción excede a todo lo visto entonces..."

(4) HOMO, LEON. Evolución Social y Política de Roma, Editorial Argos, México, 1944, p.171.

Como se aprecia siempre debe existir una república sana, cuando los factores de descomposición de la misma la afectan como lo son la corrupción, el soborno, las elecciones ilegales, la perjudican, entonces la república puede desaparecer de hecho y de derecho, pues se perjudica a la soberanía (ficticia) que reside original y esencialmente en el pueblo.

No puede existir una república en donde se compra los votos del electorado; pues es claro que en esos casos su voluntad de designación esta viciada.

Puede fácilmente, como en el caso romano, el dinero comprar la voluntad del electorado y entonces uno de los principios de la república que es el voto libre, desaparece, con la posibilidad que se convierta la república en otra clase de sistema de gobierno, de caracteres autócratas.

El término república, ha sido empleado para denominar a una forma de gobierno, contraria en sus orígenes a la monarquía.

Veamos que opina sobre el tema, el tratadista Felipe Tena Ramírez:

" El término "república" ha tenido a través de los tiempos las denotaciones más disímbolas, desde muy general que engendró en Roma su etimología ("cosa pública") hasta la particular y más concreta que le dio Maquiavelo, al oponer conceptualmente la república a la monarquía." (5)

" Republicano es el gobierno en el que la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para la cual se consulta la voluntad popular. El régimen republicano se opone al monárquico por cuanto en éste el Jefe del Estado permanece vitaliciamente en su encargo y lo transmite, por muerte o abdicación, mediante sucesión dinástica, al miembro de la familia a quien corresponda según la ley o la costumbre." (6)

El maestro Ignacio Burgoa, dice sobre el concepto de república lo siguiente:

(5) TENA RAMÍREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., México, 1980, p.87.

(6) Ibídem, p. 87 y 88

“ El concepto de “república” ha sido empleado en la doctrina y la legislación con diversas acepciones. Se le suele con frecuencia identificar específicamente con la idea de Estado en la terminología jurídico política. Se habla en efecto, de “República mexicana, argentina, francesa, alemana”, etc., como sinónimo de “Estado mexicano, argentino, francés, alemán”, etc. En los regímenes federales es común que los términos “república” y “federación” se utilicen indistinta e indiscriminadamente. Esta identificación y esa sinonimia son incorrectas en puridad jurídica, pues el concepto de “república” denota “forma de gobierno” de un Estado, sin equivaler al Estado mismo como entidad moral de Derecho Público.

Por otra parte, etimológicamente el vocablo “república” implica “cosa pública” (res publica) como opuesto a las palabras “cosa privada” (res privata). Connota, por consiguiente, todo lo concerniente al interés general, social o nacional, en oposición al interés particular o singular. Dicho de otra manera, la “cosa pública”- res pública- es el patrimonio económico, moral y cultural de todos los miembros del cuerpo social sin distinción de clases y que tiene como bases fundamentales el interés de la patria, la igualdad, el derecho y la justicia elementos con los que el idealismo de la Revolución francesa caracterizó al sistema republicano en frontal contrariedad con los regímenes monárquicos.” (7)

(7) BURGOA, IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991, p. 490 y 491.

Compartimos la opinión del maestro Emérito, el Dr. Burgoa, porque creemos, que en los países en donde existe la libertad, la igualdad, la fraternidad, la democracia, el respeto a los derechos humanos, a las garantías individuales, la justicia, los derechos laborales, los derechos electorales, etc., sólo en esos lugares puede existir la república.

El origen de la palabra república es muy antiguo, proviene de los pueblos griegos y romanos.

En Roma, por ejemplo se desarrollo un sistema republicano, en donde el Emperador, tenía como contrapeso al Senado romano, en donde existía por los senadores una incipiente representación del pueblo, aunque claro que la concepción de la palabra república, no era entendida, como ahora se hace, pues al contrario, en Roma existieron todo tipo de desigualdades, violación de derechos, racismo, esclavitud, etc.

Platón, al escribir su dialogo " La República o de lo justo ", nos platica que Sócrates, distinguía cuatro formas de gobierno y que ahora transcribo:

" El primero y más alabado es el de Creta y Lacedemonia. El segundo, a que se da también en segundo lugar, es la oligarquía, gobierno sujeto a gran número de males. El tercero, enteramente opuesto al segundo, y menos estimado que él, es la democracia. Viene finalmente la tiranía, que no se parece a ninguno de los otros tres gobiernos, y que es la mayor enfermedad de un Estado." (8)

Como podemos apreciar claramente, en el párrafo transcrito, Sócrates en voz de Platón, confunde la terminología empleada, confunde entre gobierno y Estado, entre democracia y lo que enuncia en contenido como la república, ello se debe a que se tenía una concepción distinta, repito de lo que era la república y la democracia.

Montesquieu, menciona ciertas características que desde su perspectiva deben tener las repúblicas, y que reproduzco a continuación:

(8) PLATON. Diálogos. "La república o de lo justo", Editorial Porrúa, S.A., México, 1981, p. 570.

“ Están en la naturaleza de la república el que tenga un pequeño territorio; sin esto, con dificultad subsistiría. En una república de gran extensión territorial, hay grandes fortunas y, por consiguiente, poca moderación en los espíritus; son demasiados grandes los intereses que habrían de ponerse en manos de un ciudadano; los intereses se particularizan; un hombre entiende que puede ser feliz, grande y glorioso sin su patria, y acaba por creer que puede serlo sobre las ruinas de su patria.

En una gran república el bien común se sacrifica a mil consideraciones; esta subordinado a excepciones; depende de accidentes. En una república pequeña, el bien público se siente más, es mejor conocido, está más cerca de cada ciudadano; los abusos en ella son menos extensos y por consecuencia menos protegidos”. (9)

Habla Montesquieu, de la problemática que existe entre los intereses monetarios y la república; compartiendo su opinión al respecto de que en muchas ocasiones las personas que tienen grandes fortunas, olvidan el funcionamiento de la república en donde viven; y en muchas ocasiones consideramos que piensan que teniendo el suficiente dinero, pueden transgredir las instituciones creadas por la república, lo que resulta inadmisibile.

(9) MONTESQUIEU. Opus cit., p. 82.

Es claro también para nosotros, que el bien común juega un papel importante en la república, son más importantes los intereses de la sociedad que los que pudieran existir para intereses particulares.

Los intereses particulares no pueden de ninguna forma arrasar con garantías individuales o derechos humanos de los individuos, pues en toda república se debe de perseguir la igualdad, en todos los sentidos, ya que de acuerdo al refrán que existe en el derecho: " Mi derecho termina en donde empieza el tuyo "; se debe de respetar derecho del individuo, y el de todas las demás personas que están relacionadas hacia él, y viceversa.

La república, pues es aquel sistema de gobierno en donde florece la igualdad entre sus integrantes, existe un estado de derecho, y se eligen a sus gobernantes en forma democrática, aunque de hecho en este último punto existen combinaciones.

Al hablar de la democracia abordaremos temas muy importantes para delimitar el concepto de república, por ello pedimos al lector tenga en cuenta esa circunstancia.

Debe precisarse de cualquier forma los términos república y democracia son conceptos distintos.

2. - La Democracia.

La democracia, palabra, con dos raíces griegas de demos- pueblo y cratos-poder, o sea el poder del pueblo. Si quisiéramos dar un concepto de democracia, sería insuficiente decir que es el poder del pueblo, pues aunque esa es la raíz griega, el concepto de democracia encierra, muchos aspectos que en este apartado veremos.

La democracia, es el sistema de gobierno, por el cual, el pueblo rige los destinos de un Estado, a través de representantes electos por él, mediante el voto.

Dependiendo de la forma en que se desarrolle esa democracia, los representantes serán diputados, senadores, presidentes, primeros ministros, etc., ello depende del propio sistema y de la elección de que se trate.

En la democracia, no sólo en el gobierno debe imperar la designación de sus gobernantes por elección mediante el voto, sino que creemos que en todos los organismos en donde se involucren la representación, debe de imperar el valor del voto, ejemplo de los organismos a los que me refiero son: los sindicatos, las asociaciones de carácter civil, en algunos países democráticos, inclusive se eligen mediante el voto de la comunidad a jueces y magistrados.

En la medida que existe elecciones limpias y justas se puede hablar de democracia; pues de lo contrario se hablaría de otra clase de gobierno, oligarquía, autocracia, etc.

La democracia tiene varios elementos, para su existencia, independientemente de un sistema electoral apropiado, debe de tener las instituciones necesarias para que la justicia, la libertad, los derechos humanos, los derechos sociales y todo tipo de derechos sean respetados.

Se debe de propugnar por que la igualdad entre los gobernados sea clara, y vaya siempre "in crescendo", aumentando día tras día a fin de que los problemas sociales sean resueltos.

Sobre el concepto de democracia Berlín Valenzuela, dice lo siguiente:

"...la democracia es una forma de vida basada en un supuesto racional de convivencia, dentro de un orden jurídico, caracterizado por la igualdad, la libertad y la solidaridad, surgido como resultado del consentimiento y participación del pueblo, quien a través de procedimientos adecuados expresa la identidad de fines entre gobernantes y gobernados." (10)

Maurice Duverger, menciona como elementos de la democracia los siguientes:

"...la designación de los gobernantes mediante elecciones por sufragio universal, la existencia de un parlamento con grandes poderes, y una jerarquía de normas jurídicas destinada a asegurar el control de las autoridades públicas por jueces independientes.

(10) BERLÍN VALENZUELA, FRANCISCO. DERECHO PARLAMENTARIO. Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 60.

"Estas instituciones tienen el mismo fin: impedir que el poder político sea demasiado fuerte para salvaguardar las libertades de los ciudadanos." (11)

¿ Por qué, la democracia debe tener un excelente y apropiado sistema electoral?

La razón es simple, si como ya hemos apuntado, la democracia es el sistema por medio del cual el pueblo es representado por quienes el propio pueblo elige mediante el voto; es claro, que los representantes deben de emerger de un sistema electoral, en donde se cumplan todas las formalidades de forma y fondo del mismo, a fin de que tales representantes sean en efecto producto del voto del electorado.

De no respetarse este elemento de la democracia, entonces hablaríamos de democracias, imperfectas, en donde se confundiría con una oligarquía, autocracia, o cualquier otra forma de gobierno pero de ninguna manera democracia; por carecer de los elementos de existencia y validez de dicho modelo.

(11) DUVERGER, MAURICE. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Editorial Ariel, S.A. reimpresión Editorial Planeta Mexicana, S.A., de C.V., México, 1992, p 71.

Por ello, en los Estados, en donde se maneja un gobierno con democracia imperfecta, suceden muchos problemas de carácter social, pues el electorado no se siente debidamente representado, porque considera la existencia del fraude electoral, ya sea de carácter burdo o sofisticado; esto origina a su vez problemas de representación, políticos, económicos y sociales; por lo que es recomendable que siempre exista una democracia real y verdadera en los Estados que así se jacten de serlos.

La democracia, tiene su base principal en la división de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, que analizaremos ampliamente en el capítulo V de este trabajo doctoral. Sobre la división de poderes se construye la democracia, en la medida que se fortifique esta división y exista una verdadera división de poderes, en esa medida se podrá determinar la verdadera existencia de la figura.

Es punto toral y de suma importancia, dentro del concepto de la democracia, el análisis que se realice de un diverso concepto la soberanía que esencial y originariamente reside en el pueblo; veamos que opina al respecto el autor Heller:

" A pesar de todas estas limitaciones y falseamientos, la localización jurídica de la soberanía en el pueblo no es, en absoluto, una mera ficción, sino una realidad política cuya importancia sólo se comprende cuando se concibe a la soberanía como debe concebirse, es decir, como un principio polémico de la división política del poder, opuesto al principio de la soberanía del dominador. Que este principio no se realice en forma pura en la vida política es cosa que sólo puede desilusionar al doctrinarismo. Por el contrario, sólo la ignorancia o la demagogia pueden negar que la soberanía del pueblo exprese un principio de estructura de la división política real del poder. Pues es siempre un hecho que, al contrario de lo que sucede en la autocracia, en el régimen democrático determinados círculos, más amplios o más reducidos, del pueblo del Estado disponen de un poder político eficaz que se revela prácticamente, sobre todo, en el nombramiento, revocación y control de los dirigentes políticos. Constituye singularmente una realidad política de máxima importancia práctica el que la organización democrática del Estado de derecho, con su división de poderes y garantía de los derechos fundamentales, limite eficazmente el poder político de los dirigentes mediante preceptos constitucionales, asegurando a todo los miembros del pueblo del Estado sin excepción una suma, muy variable, ciertamente, en realidad, de "libertades", es decir, de poder social político." (12)

(12) HELLER, HERMAN. Teoría del Estado, Fondo de Cultura Económica, México, 1985, p. 266.

Rescato la opinión de Heller, que ha quedado transcrita, en cuanto considera que la soberanía residente en el pueblo, es en efecto un factor real de la división de poderes, y a su vez ello fortalece a los estados democráticos. Nuestra opinión es similar, ya que mientras en los Estados existe una real y verdadera división de poderes, y se deposite en forma real la soberanía en el pueblo, se podrá hablar de un gobierno democrático.

Por su parte Kelsen, identifica a la democracia, mencionando varios elementos que deben existir en ella, que son los siguientes: la idea de libertad, el principio de la mayoría, el derecho de la minoría, la relación democracia y liberalismo, la relación democracia y compromiso, la democracia directa y la indirecta, la ficción de la representación, los sistemas democráticos, los sistemas electorales, la representación funcional, el carácter democrático de la legislación, la democracia de ejecución, democracia y legalidad de ejecución.
(13)

(13)Cfr. KELSEN, HANS. Teoría General del Derecho y del Estado. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983, páginas de la 337 a la 356.

Kelsen afirma que la democracia "significa que la "voluntad" representada en el orden legal del estado es idéntica a las voluntades de los súbditos." (14), esto es, hay democracia, si la voluntad expresada por el pueblo mediante el sufragio, es en efecto la que existe en los gobernantes que conforman al Estado.

Analizando lo hasta ahora escrito sobre república y democracia, se comprende fácilmente porque se confunden en cuanto su significado; tal vez la diferencia notable sea, que república se usó con mayor fuerza a raíz de las ideas de los enciclopedistas franceses, que la referían como lo contrario a la monarquía.

Por otro lado consideramos que las ideas de la revolución francesa influyen determinante, en las repúblicas contemporáneas, pues es partir de ese acontecimiento, que se le da un nuevo sentido al contenido de la palabra república.

(14) Ibidem, p. 337.

Veamos algunas reflexiones que sobre el tema de la relación de democracia y república escribió Schmitt:

“ Democracia es una forma política que corresponde al principio de la identidad (quiere decirse identidad del pueblo en su existencia concreta consigo mismo como unidad política). El pueblo es portador del Poder constituyente, y se da a sí mismo una Constitución. Junto a esto, la palabra democracia puede indicar un método para el ejercicio de ciertas actividades estatales. Entonces designa una forma de Gobierno o de la Legislación, y significa que en el sistema de la distinción de poderes, uno o varios de éstos, por ejemplo, la legislación o el gobierno, o se organizan según principios democráticos con una participación lo más amplia posible de los ciudadanos.

Democracia como forma política significa también, según la terminología actual, República. Para el gobierno o la legislación pueden ligarse elementos estructurales democráticos con el mantenimiento de un monarca hereditario, una parte de la actividad estatal se organizará democráticamente, y otra, monárquicamente; entonces el estado será designado - - -

casi siempre como Monarquía, se puede decir entonces con J. Bryce que "hay bastantes repúblicas que no son Democracias, y algunas Monarquías, como Gran Bretaña y Noruega, que son Democracias" (Democracias modernas, I, Ed. alemana, p. 22). Sin embargo, suelen ir confundidos ambos conceptos en las exposiciones del Derecho político democrático. "República" ya no designa (al igual de "Policía") el Estado ideal en el sentido de Aristóteles y Santo Tomás.

La palabra "República" adopta desde Maquiavelo el significado negativo de contraste con Monarquía." (15)

Me parece que el concepto de democracia y república son conceptos que aunque tienen íntima relación, no puede confundirse su significado.

La democracia, refleja una elección del pueblo de sus gobernantes; la república, por su parte es lo contrario a la monarquía, son las cosas públicas, contenidas fuera de ese concepto antónimo.

(15) SCHMITT, CARL. Teoría de la Constitución. Editora Nacional, S.A., México, 1991, p. 259 y 260.

Mientras el término de república contemporáneo se acuña en la revolución francesa, emergiendo como lo contrario a la monarquía que se había ejercido hasta esas fechas; el término democracia, revela una trascendencia vital: el que se respete que el pueblo elija a sus gobernantes mediante el sufragio y que todas las instituciones emanadas de ese gobierno estén acordes con los principios de igualdad, fraternidad y legalidad o sea con lo que significa la república.

Chevallier, al hablar de Rousseau y su contrato social, comenta sobre la democracia lo siguiente:

“...democracia designa la forma de gobierno en que el pueblo en corporación no solamente vota las leyes, sino que también decide las medidas particulares requeridas para su ejecución: en ella el poder ejecutivo está unido al legislativo. Confusión de poderes, gobierno directo integral, en que el mayor número lo hace todo, tanto los actos particulares como los generales. Mal gobierno, declara Rousseau, con gran sorpresa de los que no han penetrado en la lógica y en la terminología del Contrato.” (16)

(16) CHEVALLIER, JEAN-JACQUES. Los Grandes Textos Políticos. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A., Buenos Aires, Argentina, 1990, p. 164.

Rousseau, no tuvo la claridad de conceptos, pues no menciona en su teoría del contrato social, la división de poderes, (esta teoría fue iniciada por Montesquieu) es por ello que no es afortunada su opinión sobre la idea de la democracia, ya que para que exista debe forzosamente existir, la división de poderes en forma tajante y a saber: ejecutivo, legislativo y judicial como ya lo hemos afirmado.

En la división de poderes, no se permite sobre todo que una misma personas tengan la representación al mismo momento del poder ejecutivo y del legislativo o del judicial y sus posibles combinaciones.

Al respecto cabe citar a Touchard que dice sobre la separación de poderes lo siguiente:

“ La separación de poderes se ha convertido, gracias a Montesquieu, en una especie de dogma.” (17)

(17) TOUCHARD, JEAN. Historia de las Ideas Políticas, Red Editorial Iberoamericana, México, S.A. de C. V., México, 1990. p. 311.

Todos los países democráticos deben de aspirar a tener una verdadera división de poderes, ya que es en esta división de poderes en donde se forjan precisamente las democracias.

En nuestro país el sistema democrático que tenemos es severamente criticado, porque se afirma que en él, no existe la democracia, pues la separación de poderes no existe en forma real, y solo existe en apariencia; esto es así, porque se dice que tanto el poder legislativo y el poder judicial, están subordinados al poder ejecutivo, representado por el Presidente de la República en turno, actúan sin independencia y sólo aceptan las órdenes que les da el Ejecutivo, o sea se vive, más que una democracia lisa y llana; una de carácter presidencialista.

En efecto, de acuerdo al contenido de la constitución mexicana se le otorgan al Presidente de la República, muchas facultades, lo que se ha considerado por muchos tratadistas como negativo para la democracia.

Al respecto del presidencialismo en México, el Dr. Carpizo dice lo siguiente:

" La constitución mexicana de 1917 estructura un sistema presidencial puro, sin ningún matiz parlamentario." (18)

(18) CARPIZO, JORGE. El presidencialismo Mexicano. Siglo XXI, Editores, S.A., México, 1979, p. 31.

Regresando a nuestro tema principal, la democracia, debemos de afirmar que innumerables autores hablan sobre este tema, en diversas formas, referiré ahora, a la clasificación que hace de la democracia un clásico constitucionalista Loewenstein, quien asocia a la democracia con la aparición de una constitución en el estado de que se trate y dice sobre el tópico lo siguiente:

“El siguiente análisis estudia el sistema político de la democracia y sus diferentes formas de realizarse. La infraestructura ideológica común a todos los tipos de gobierno que habrá que traer aquí a colación consiste en el convencimiento de que todo poder emana del pueblo, de que tanto el gobierno como el parlamento deben estar de acuerdo con la voluntad del pueblo y de que elecciones libres y honestas forman un circuito abierto dentro del cual competirán las ideologías y las fuerzas sociales que las promueven, la conformación del poder es triangular: parlamento, gobierno y pueblo. El poder político está distribuido entre varios detentadores del poder que, por lo tanto, están sometidos a un control mutuo.” (19)

(19) LOEWENSTEIN, KARL. Teoría de la Constitución, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, España, 1986, p. 91.

Se aprecia de la anterior transcripción, la relevancia de que en la democracia, deben existir elecciones libres, algo completamente necesario, se debe de garantizar en la democracia ese derecho.

Se distingue también que aunque la democracia esta principalmente erigida para el pueblo, existen el parlamento y el gobierno, como personajes centrales.

Loewenstein afirma que las manifestaciones de la democracia constitucional, son las siguientes:

“ 1. Cuando el pueblo organizado como electorado es el preponderante detentador del poder, el tipo de gobierno se designa como -democracia directa-.

2. Se designa con el nombre de gobierno de asamblea, aquel tipo en el cual el parlamento, como representante del pueblo, es el superior detentador del poder.

3. - Parlamentarismo, es la expresión para aquel tipo en el cual se aspira a un equilibrio entre los independientes detentadores del poder, parlamento y gobierno, a través de la integración del gobierno en el parlamento: los miembros del gobierno-gabinete- pertenecen al mismo tiempo a la asamblea.

El parlamentarismo es, pues, la interdependencia por integración. En la práctica el parlamentarismo se manifiesta en dos formas considerablemente diferentes, según que el parlamento sea superior en poder político al gabinete, o que el gabinete pueda controlar al parlamento. La preponderancia de la asamblea sobre el gobierno está encarnada en el tipo clásico francés del parlamentarismo. La superioridad del gabinete sobre el parlamento está institucionalizada en el gobierno del gabinete británico.

4. Cuando los detentadores del poder independientes, gobierno y parlamento, permanecen separados, pero están obligados constitucionalmente a cooperar en la formación de la voluntad estatal, la interdependencia se lleva a cabo por coordinación en lugar de integración. Como en esta conformación política va implicado un papel de liderazgo para el ejecutivo, este tipo se denomina -presidencialismo-; en los Estados Unidos se suele hablar, aunque erróneamente de un gobierno con separación de poderes (separation of powers).

5. Finalmente, los teóricos del constitucionalismo suelen considerar al sistema de gobierno suizo como un tipo -

peculiar, para el cual se suele usar generalmente la denominación de -gobierno directorial - dada su estructura colegial." (20)

De acuerdo a las clasificaciones de Loewenstein nuestra democracia, como ya lo afirmamos es del tipo de presidencialismo.

La democracia actualmente en México, es uno de los problemas que más preocupa a los mexicanos, pues de ella depende un gobierno sano y fuerte, y de que el pueblo sea beneficiado política, económica y socialmente.

Heller, opina sobre la democracia lo siguiente:

" En la democracia rige el principio de la soberanía del pueblo: todo poder estatal procede del pueblo..."

(21)

Si todo el poder estatal procede del pueblo consideramos justo, que ese poder estatal beneficie preponderantemente al pueblo, y no sólo a las clases privilegiadas que lo conforman.

(20) Ídem. , p. 91 y 92

(21) HELLER HERMAN. Opus cit., p. 265.

Como corolario de esta investigación sobre de la democracia, que desde luego, es simplemente un estudio breve, debemos afirmar en forma tajante que no puede existir democracia, en los Estados, si no existe, un sistema de división de poderes, preciso, un sistema electoral independiente de lo que es gobierno y de partidos políticos; una real lucha de partidos políticos, la defensa en todo momento de las garantías individuales, sociales, así como de los derechos humanos y de todo tipo de derechos personales o gremiales; involucrándose con ello un buen sistema de procuración e impartición de justicia.

El autor José Francisco Ruiz Massieu, (quien fue asesinado a fines de 1994, en la Ciudad de México, por un complot que estremeció a todo el país), menciona que caracteriza a las democracias liberales según los politólogos occidentales, lo siguiente:

“Estado de derecho, o sea el principio de legalidad y el gobierno responsable;

División del poder público en órganos distintos y supremos;

Pluralismo político expresado en el papel protagónico de los partidos en la integración y el funcionamiento de las instituciones constitucionales y en el activismo de la comunicación colectiva;

Elecciones transparentes, libres y regulares que garanticen la efectividad del sufragio; y,

Disfrute de los derechos humanos y, en particular, de las libertades públicas fundamentales.” (22)

Es importante vivir en un clima de democracia, en lo que se refiere a la materia política, los Estados deben de velar porque exista tolerancia entre los grupos políticos y es base de la democracia el respeto a la oposición, como lo afirma Woldenberg en los siguientes párrafos:

“ En principio, la democracia permite la asimilación en su seno de las más divergentes opciones político-ideológicas, salvo -por definición- a aquéllas que son contrarias a la propia fórmula democrática de organización de la vida política. De la misma manera, en la construcción de un escenario cabalmente democrático cabe un muy amplio marco de expresiones excepto aquéllas cuyos fines son contrarios al mismo.

(22) RUIZ MASSIEU, JOSÉ FRANCISCO. El proceso democrático de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 128.

Recordatorios de manual como los anteriores, quizá vienen al caso porque en la edificación y reforma de nuestras normas e instituciones en un sentido democrático, los polos (1) gobiernistas / antigobiernistas ó (2) izquierdas / derechas, son mucho más impertinentes que la fórmula (3) democráticos / antidemocráticos.

Entiéndase: no es que los opuestos uno y dos no existan o sean por definición impertinentes. Sino que para la operación democratizadora no ayudan suficientemente.

La oposición con o contra el gobierno siempre expresa una de las contradicciones fundamentales de la vida política. Sin embargo, en ambos francos pueden existir y de hecho existen, posiciones no democráticas o francamente autoritarias. Aquellas expresiones gubernamentales que ensueñan un regreso al pasado o que olímpicamente desprecian a la oposición en la que ven un elemento disruptor de la mítica "unidad nacional", pueden estar con el gobierno pero no tienen capacidad de contribuir en el proceso democratizador." (23)

Elsa Roqué Fourcade, opina sobre la democracia lo siguiente:

"...La democracia desde Rousseau se relaciona con las notas esenciales de igualdad y libertad. Dentro del estado moderno consiste en la participación igualitaria y libre para la elección directa o indirecta de los representantes..." (24)

(23) WOLDENBERG, JOSÉ. "Democráticos y antidemocráticos.", La Jornada, México, D.F., a 6 de mayo de 1995, p. 5.

(24) ROQUE FOURCADE, ELSA. Derecho Constitucional y Administrativo Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., México, 1996, p.46.

La democracia en México, es una necesidad imperante. Necesitamos, que todas las instituciones del país sean demócratas; para empezar tenemos la urgencia de que tanto en el extranjero como en nuestro país se crea que las elecciones que acontecen en nuestra república, son reales y verdaderamente democráticas.

En efecto, creemos que la democracia representada en las elecciones de gobernantes, son el punto toral en donde debe partir la democracia, sin ellas no se puede hablar, simple y sencillamente de que existan en el Estado, institución alguna que sea democrática, pues la fuente principal de la democracia, es la elección de gobernantes.

Es por ello que las elecciones municipales, estatales y federales, deben de ser cuidadas a fin de que existan procesos electorales democráticos, y sus resultados sean aceptados por la sociedad en general; en donde los partidos políticos tengan igualdad de competencia constitucional, pues de ello dependerá en gran medida el futuro del país, y otras instituciones como también el federalismo que existe en México, el cual como apuntaremos más adelante, necesita fortificarse, y modernizarse en muchos sentidos.

Partiendo de una real democracia, se obtienen satisfactores en otras figuras del devenir político, económico y social.

3. - La Monarquía.

La monarquía dentro de los sistemas de gobierno actuales, es el más antiguo. Se remonta en sus orígenes en aquella necesidad que tienen los conglomerados humanos de tener un líder.

Actualmente existen varias monarquías como sistemas de gobierno que están controladas por un parlamento, como la Gran Bretaña ó España.

Podemos señalar a la monarquía en varios períodos. La monarquía antigua, la monarquía feudal, la monarquía absoluta y la monarquía controlada ó constitucional.

La monarquía antigua refiérase a aquella, en donde el rey es elegido, por demostrar ser el líder de un grupo humano, al ser el más inteligente, el más valiente o inclusive el de mayor fortaleza física.

En esta monarquía, quien demostraba tener mayores atributos era quien podía aspirar a ser el rey, sin más requisitos que vencer a los demás.

Poco a poco, se fue consolidando el origen del rey y con el paso de los años y siglos, sólo se aceptó al rey por su origen, por su linaje, incubándose aquella teoría que: "los reyes son nombrados por el dedo de Dios."; de esta forma se llegó a la monarquía feudal.

Esta monarquía, es la clase de monarquía que se origina en el feudalismo, en donde las extensiones vastas de terreno son propiedad del señor feudal, que permitía que todo lo que hubiera dentro del mismo se le considerara de su propiedad, inclusive los seres humanos; estos señores feudales eran vasallos de un rey, pero conservaban su independencia.

La monarquía absoluta, se incubó al abrigo de la idea de que siendo el rey puesto por el "dedo de Dios", entonces debería de tener poderes ilimitados, convirtiéndose en la máxima autoridad.

Karl W. Deutsch, dice sobre el monarca absoluto: lo siguiente:

"Se llamaba absoluto a un monarca cuando se sostenía que estaba absuelto de todas las leyes humanas. Su placer era la ley suprema en su reino." (25)

La monarquía controlada, tiene como origen, el capítulo del rey "Juan sin Tierra", en el que el rey de Inglaterra, tuvo que firmar la concesión de canonjías para el desarrollo de un parlamentarismo. En este tipo, se acepta como forma de gobierno la existencia de un rey como figura decorativa, un primer ministro quien realmente gobierna al país, y un parlamento que controla a ambos; los ejemplos son entre otros, Gran Bretaña, España, Suecia, etc..

(25) DEUTSCH, KARL W. Política y Gobierno. Fondo de Cultura Económica. España, 1976, p.94.

Veamos ahora algunas opiniones de tratadistas sobre estas clases de monarquías.

Grimberg menciona la forma de coexistencia en determinado momento de la historia, el monarca absoluto, la aristocracia y la burguesía, y dice lo siguiente:

" Al calor de la monarquía absoluta que domina la nobleza levantisca haciéndola cortesana, transcurren los siglos XVI y XVII en los que las ciudades y sus ciudadanos-burgos y burgueses- constituyen el más firme apoyo del rey contra los nobles, sus inmediatos y directos rivales.

Pero los monarcas, logrado su primer propósito, rota ya toda veleidad levantisca en los nobles, conservan ciertos privilegios a la aristocracia, tan sumisa, que forma la nutrida plantilla de criados de palacio.

Estos privilegios son de orden político y económico. La política y la milicia en sus altos cargos representativos les corresponden por derecho propio y los protegidos burgueses no les disputan tales privilegios." (26)

(26) GRIMBERG, CARL. Historia Universal Daimon, volumen 10, "Revoluciones y Luchas Nacionales, Ediciones Daimon, Manuel Tamayo, Barcelona, España, 1973, p.11.

Ross Gandy, en el estudio que hace sobre el marxismo, examina a la luz de varios tratadistas, la forma en que se llega al rey feudal, antes comentado y dice lo siguiente:

“ De las ruinas del Imperio Romano creció lentamente el feudalismo en Europa Occidental. La primera forma de la propiedad es, en la Edad Media, la propiedad tribal, escriben Marx y Engels. Los bárbaros germanos se derramaron por el Imperio Romano Occidental trayendo consigo el comunismo tribal y establecieron sus comunidades primitivas en las tierras conquistadas. Fue en esta situación que apareció el feudalismo.”
(27)

“ Después de la invasión, los germanos se apoderaron de las dos terceras partes de la tierra conquistada. Distribuyeron una parte de esta tierra entre sus aldeas comunales, pero puesto que eran pocas la mayor parte de la tierra siguió siendo propiedad del pueblo germano. Francia proporciona el modelo de lo que sucedió después:

(27) GANDY, ROSS. Introducción a la sociología histórica marxista. Ediciones Era, S.A. de C.V., México, 1992, p. 59.

Lo primero que hizo el rey franco al convertirse de simple jefe militar supremo en verdadero príncipe, fue transformar esas propiedades del pueblo en dominios reales, robarlas al pueblo y donarlas y concederlas en feudo a las personas de su séquito.

Pero no sólo les daba la tierra a las personas de su séquito y a los comandantes de su ejército. También hizo donaciones cuantiosas de tierra a esclavos educados y a miembros galorromanos de su corte, y distribuyó bosques entre obispos y abades. Fue así que sentó las bases de una nobleza terrateniente a expensas del pueblo." (28)

En esta narración se distingue con la concepción del feudalismo, la siguiente etapa del dominio derivada de la monarquía feudal, sería la monarquía absoluta.

La monarquía absoluta sienta las bases del estado moderno al afianzar nacionalidad y territorio, por la figura del monarca absoluto.

Blitzer sobre el enlace de monarca absoluto y Estado dice lo siguiente:

(28) GANDY, ROSS, opus cit., p. 60 y 61.

" El Estado puede definirse como la autoridad que sin reconocer otra autoridad terrenal superior, rige sobre los habitantes de un territorio dado. En ese territorio monopoliza el uso de la fuerza y la administración de justicia. La monarquía es la forma más sencilla y evidente del Estado. Encarna en una sola persona la autoridad suprema de éste. No es, por supuesto la única forma, y algunas de sus variaciones empezaron a aparecer incluso en el siglo XVII. En una monarquía constitucional, la soberanía del Estado radica en un contrato entre el gobernante y el gobernado, conforme al cual cada uno de ellos conviene en no ejercer todo su poder. En una democracia moderna, la soberanía del Estado, en teoría al menos, radica en la voluntad del pueblo.

Nada expresa mejor la soberanía del Estado, en su forma más sencilla como la frase apócrifa de Luis XIV: "El estado soy yo"..." (29)

Claro que el Estado a que se refería Luis XIV, era el que detentaba como una monarquía absoluta, o sea el absolutismo.

(29) BLITZER, CHARLES. Las Grandes Épocas de la Humanidad. Libros de Time-Life, Tomo: "La Era de los Reyes", Ediciones Culturales Internacionales, S.A. DE C.V., México, 1984, p. 56.

Hablando ahora de la monarquía controlada, el Dr. Ignacio Burgoa, escribe sobre de ella denominándola, monarquía limitada o constitucional y dice al respecto lo siguiente:

" En la monarquía limitada o constitucional, la actuación pública del rey está sometida y encauzada por un orden jurídico fundamental cuya creación no proviene de él, sino, generalmente, del poder constituyente del pueblo representado en una asamblea que lo expide. Al monarca, cuya investidura y autoridad no se consideran de origen divino, se encomienda el ejercicio del poder ejecutivo, depositándose las funciones legislativa y judicial en órganos del Estado que no están sometido a él por virtud de la adopción del principio de separación de poderes. Deja de ser, además, comúnmente, el titular de la soberanía, pues ésta se declara que pertenece al pueblo o nación por el orden jurídico. La monarquía constitucional implica, por ende, un régimen político de derecho, cuyo funcionamiento es, por lo general, democrático, de donde resulta que dicha forma de gobierno es, en sustancia, una democracia por lo que atañe a su aspecto dinámico..."

(30)

(30) BURGOA, IGNACIO. Opus cit. p. 468.

Como se aprecia, en este tipo de monarquía la figura del rey, se desvanece porque se combina con la fórmula democrática, pues los legisladores son elegidos por voto popular.

El estudio de la monarquía en nuestro trabajo, resulta de mucha trascendencia, ya que no podemos olvidar que desde el tiempo de los primeros asentamientos de los pueblos autóctonos del país, siempre fueron gobernados por un monarca; después en la conquista, se mantuvo el imperio de un monarca, el rey de España y el de un Virrey en la Nueva España, así que para comprender al actual sistema de gobierno y la forma de estado que existe en México, es crucial entender lo que representa una monarquía.

Entendiendo a la monarquía definiremos claramente, si el federalismo era una necesidad del México independiente o por el contrario, era necesario otro sistema de gobierno. Cabe recordar que lo primero que se forma en México, no lo es la república, sino, se forma un gobierno más cercano a la monarquía, nos referimos al imperio de Iturbide.

Es trascendental comprender que con motivo de la monarquía española, aplicada en la Nueva España, por el virrey de turno; las decisiones no sólo se tomaban del centro del país de la casa del Virrey, sino que muchas de ellas eran tomadas en la propia España, o sea a un océano de distancia, y por tal motivo no era posible que el Rey y el Virrey conocieran la problemática de la colonia.

Este desconocimiento de la monarquía, de la situación de la colonia, simplemente se reflejó en la época de atraso que vivió los habitantes de la colonia, por todo el tiempo que duró el dominio español; además de que no siempre los reyes eran tan virtuosos para saber gobernar a sus reinos, como bien lo expone el maestro Francisco Porrúa Pérez :

“ ... Una desventaja que se señala a la Monarquía hereditaria es la circunstancia de que la sucesión recaiga fatalmente en los descendientes, que con frecuencia no tienen las dotes que son necesarias para gobernar.” (31)

Pudiéramos hacer una conclusión, si la clase gobernante desconoce la problemática de desarrollo de los gobernados, entonces difícilmente podrá resolver los problemas involucrados y por tanto su gestión será deficiente.

Pasando a otro punto, necesario es acotar, que la monarquía siempre genera división de clases sociales, como sucede en el México precortesiano, en donde el “rango más elevado era el del rey o tlatoani(en plural tlatoque o tlatoanime), que literalmente significaba hablador, mandón, o gobernante. Era el soberano de una ciudad o señorío. Casi todas las unidades políticas estaban subdivididas en parcialidades político territoriales. Era entonces frecuente que en una ciudad hubiera varios señores con título de rey, cada uno el soberano de una parcialidad o cabecera. También era normal que bajo la autoridad suprema del tlatoani de una ciudad como México o Tetzoco, hubiera varios otros señores del mismo título, jefes de ciudades dependientes. Esta distinción se marcaba llamando huey tlatoani o gran señor al de mayor autoridad, como lo era Moctezuma.

(31) PORRUA PÉREZ, FRANCISCO. Teoría del Estado. Editorial Porrúa, S. A., México, 1985, p.460.

En relación con los señores de otras ciudades dependientes directamente de Tenochtitlan: Colhuacan, Itzamal, Ecatepec, etc. El tlatoani era la autoridad suprema de su señorío y combinaba funciones civiles, militares y religiosas, judiciales y legislativas.” (32)

Cabe la advertencia, que no se debe confundir, la figura del tlatoani, con la de Tlacaoetl, pues este último es el nombre de un personaje de la historia azteca, quien tuvo el cargo de Sumo Sacerdote de la Hermandad Blanca, quien tenía, según el novelista Antonio Velasco Piña. (33) la encomienda de ser el heredero de Quetzalcoatl, portador del emblema sagrado y quien tuvo la virtud de no pensar en la centralización de dos poderes el religioso y el ejecutivo, de los cuales pudo tomar las riendas; pensando para el cargo del segundo de ellos, el erigir emperador a Moctezuma Ilhuicamina, dando con ello, el nacimiento del imperio azteca.

(32) CENTRO DE ESTUDIOS HISTORICOS, EL COLEGIO DE MEXICO. Historia General de México, Tomo I, “La sociedad mexicana antes de la conquista”, de Pedro Carrasco. Harla, S.A. de C.V., México, 1988, pp. 192 y 193.

(33) VELASCO PIÑA, ANTONIO. “ Tlacaoetl, El Azteca entre los Aztecas”, Editorial Jus, S.A., de C.V., México, 1979, recomendamos la lectura de esta obra.

4. - La Autocracia.

A diferencia de otros tipos de gobierno, la autocracia, tiene un personaje central, el cual es capaz de que a su entorno gire toda la vida política, económica y social de una sociedad, país, nación, Estado, localidad, etc. ; con todos los excesos que suceden.

Karl Loewenstein, dice sobre el tema lo siguiente:

"El sistema político de la autocracia se caracteriza por la existencia de un único detentador del poder cuya competencia abarca la función de tomar la decisión política fundamental, así como su ejecución, y que además esta libre de cualquier control eficaz."(34)

Para el estudio del federalismo que realizamos, ha resultado históricamente, perjudicial en grado superlativo, en nuestro país, los personajes que bien pudieran ser considerados como exponentes de la autocracia, entre ellos, podríamos citar a Santa Ana y Porfirio Díaz estos personajes, autócratas, han perjudicado nuestro desarrollo federal.

(34) LOEWENSTEIN, KARL. Opus cit. p 73.

Bajo el gobierno de Santa Ana y de Díaz, se centralizó el poder, en la persona del Presidente de la República, y por ello, más que federalismo en sus gobiernos se debe de hablar de un centralismo negativo, que ha perjudicado hasta la fecha el desarrollo del país; cabiendo el apunte que inclusive en el gobierno de Santa Anna, propugna por un centralismo.

Para muestra de lo que fue Santa Anna, " basta un botón ", al proclamarse el plan de Ayutla el primero de marzo de 1854, por Juan Álvarez e Ignacio Comonfort, y al ver que la revolución por este plan incitada, tomaba fuerza, Santa Anna, dispuso " que las propiedades de los enemigos fueran ocupadas y ordenó al comandante general de Guerrero que: " todo pueblo que se manifieste rebelde contra el supremo gobierno debe ser incendiado, y todo cabecilla o individuo que se coja con las armas en la mano debe ser fusilado "... ". (35)

En efecto, Santa Ana, fue un autócrata.

(35) CENTRO DE ESTUDIOS HISTORICOS. EL COLEGIO DE MEXICO, Opus cit., Tomo 2, "El liberalismo militante", por Lilia Díaz, p. 830.

Como se ve los gobiernos autócratas, son en grado superlativo negativos.

Nuestro país, requiere de un gobierno democrático en toda la extensión que el propio concepto engloba, y en completa antagonía con los sistemas autócratas, pues estos se instituyen en forma principal, en favor del lucimiento de un sólo individuo y su camarilla.

Veamos ahora que opina el maestro Hans Kelsen, sobre la comparación de los conceptos de democracia y autocracia:

“ La democracia significa que la “ voluntad “ representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos. La oposición a la democracia está constituida por la servidumbre implícita en la autocracia. En esta forma de gobierno los súbditos se encuentran excluidos de la creación del ordenamiento jurídico, por lo que en ninguna forma se garantiza la armonía entre dicho ordenamiento y la voluntad de los particulares.” (36)

(36) KELSEN, HANS. Teoría General del Derecho y del Estado, opus cit, p. 337.

Como claramente se observa, la democracia y la autocracia, son completamente opuestas, pues en la primera siempre se intenta satisfacer la voluntad del pueblo, manifestada sobre todo al escoger en las urnas a sus gobernantes; en cambio en la segunda, sólo se satisface a la figura principal de gobierno.

Creemos que en los regímenes en donde existe la autocracia, no se puede desarrollar adecuadamente un federalismo, pues en este último por necesidades de su desarrollo, siempre se debe de consultar a múltiples autoridades de carácter municipal, estatal o federal; de manera tal, que la decisión impuesta por un hombre o un grupo de hombres, como sucede en la autocracia, no respetaría la característica señalada del federalismo y por tanto, afectaría directamente la existencia de este sistema.

En México, muchos han considerado al gobierno como autócrata, en virtud de haber tenido por mucho tiempo, casi setenta años, un sistema de partidos de clase unipartidista (37), pero en la actualidad, ello ha cambiado con el fortalecimiento del PRD y PAN, en las elecciones del año dos mil.

Sobre las características de los regímenes en donde aparece el sistema en estudio, Jaime Cárdenas, dice que son las siguientes:

- 1) Pluralismo político limitado y no responsable.

(37) Cfr. DEUTSCH, KARL W., opus cit., pp. 73 y 74, en donde se hace un estudio del sistema unipartidista.

2) No cuenta con una ideología acabada, pero sí con ciertos comportamientos políticos (distinctive mentalities).

3) Movilización política casi inexistente a no ser porque el régimen la impulse al necesitarla.

4) El poder reside en un líder o en un pequeño grupo. El ejercicio del poder que realiza puede totalmente predecirse aunque aparentemente no estén bien definidos sus límites formales."

(38)

Cabe la aclaración que si bien, Cárdenas Gracia, acepta como suyas estas características, las mismas provienen del autor Juan Linz, además que se refieren a los regímenes autoritarios en particular y no a los autócratas en general; por lo que vale la pena abundar sobre las distinciones entre regímenes autócratas (el género) y regímenes autoritarios y totalitarios (las especies), que a continuación explicamos.

(38) LINZ, JUAN, cit. pos. CÁRDENAS GRACIA, JAIME F., Transición Política y Reforma Constitucional en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994, p. 55 y 56.

En su obra clásica: Teoría de la Constitución, Loewenstein, señala las dos terminologías autoritarismo y totalitarismo y dice al respecto lo siguiente:

“ El régimen autoritario.- El concepto “ autoritario “ caracteriza una organización política en la cual un único detentador del poder- una sola persona o dictador, una asamblea, un comité, una junta o un partido monopoliza el poder político sin que les sea posible a los destinatarios del poder una participación real en la formación de la voluntad estatal. El único detentador del poder impone a la comunidad su decisión política fundamental, esto es, la - dicta - a los destinatarios del poder. El término - autoritario - se refiere más a la estructura gubernamental que al orden social. En general, el régimen autoritario se satisface con el control político del Estado sin pretender dominar la totalidad de la vida socioeconómica de la comunidad, o determinar su actitud espiritual de acuerdo con su propia imagen.”

(39)

“ El régimen totalitario.- En oposición al autoritarismo, el concepto de “ totalitarismo ” hace referencia a todo el orden socioeconómico y moral de la - - - - -

(39) LOEWENSTEIN, KARL. Opus cit, p. 76.

dinámica estatal; el concepto, pues, apunta más a una conformación de la vida que el aparato gubernamental. Las técnicas de gobierno de un régimen totalitario son necesariamente autoritarias. Pero este régimen aspira a algo más que a excluir a los destinatarios del poder de su participación legítima en la formación de la voluntad estatal. Su intención es modelar la vida privada, el alma, el espíritu y las costumbres de los destinatarios del poder de acuerdo con una ideología dominante, ideología que se impondrá a aquellos que no se quieran someter libremente a ella, con los diferentes medios del proceso del poder. La ideología estatal vigente penetra hasta el último rincón de la sociedad estatal; su pretensión de dominar es - total -."

(40)

De lo anterior podemos concluir válidamente lo siguiente:

1. - La autocracia tiene dos ramificaciones, el autoritarismo y el totalitarismo;

(40) LOEWENSTEIN, KARL, opus cit., p. 78

2. - Todos los regímenes totalitarios son autoritarios, pero nunca lo son a la inversa;

3. - La diferencia tajante entre el autoritarismo y el totalitarismo, es que el segundo además de querer gobernar la estructura gubernamental de un Estado, quiere también dominar el orden social de la sociedad de dicho Estado, y dominar la vida privada de los gobernados, o sea, su pretensión de dominar es total.

Como puede apreciar el lector el tema de la autocracia es apasionante y la historia nos ha dado muchos ejemplos de autócratas, como los Césares en Roma, los monarcas absolutos, Napoleón Bonaparte, Lenin y los gobernantes soviéticos de los años cincuenta de nuestro siglo, Fidel Castro, etc.

Con los anteriores lineamientos podemos formalizar un concepto de autocracia que es el siguiente:

“ Autocracia, es la forma de gobierno por la cual un grupo de personas o un líder de ellas detenta el poder y pretende dominar en algunos casos la estructura gubernamental del estado y en otros además quiere dominar la estructura social y la vida privada de los gobernados de ese Estado.”

En México, nuestro gobierno es democrático, pero muchas personas en el país, consideran que lo que existe en México, no es una democracia, sino es un gobierno autócrata, que en México, se vive un autoritarismo que parte del centro del Estado.

Tonatiúh Guillen López, ex -Director del Colegio de la Frontera Norte dijo lo siguiente:

" El fin del autoritarismo gubernamental debe iniciar en el seno de los propios ayuntamientos, ya que no es privativo del gobierno federal sino que nace de estas instancias que demandan la descentralización...

... la política que llevan a cabo los ayuntamientos del país es equivocada, sobre todo por el actuar personalizado de los presidentes municipales..." (41)

Felipe Tena Ramírez, opina sobre las deficiencias de la democracia lo siguiente:

" En México el problema de la democracia entraña deficiencias tan radicales, que en verdad el sistema no existe. A partir de la independencia, el pivote político del país se hizo -

(41) GUILLEN LOPEZ, TONATIUH, cit pos. HERAS ANTONIO, et al, en "Debe comenzar en los ayuntamientos el fin del autoritarismo del gobierno", "La Jornada", México, D.F., 15 de septiembre de 1995, No. 3960, p. 16.

consistir en el sufragio universal, cuya existencia quedaba desmentida por la profunda desigualdad cultural y económica entre una minoría medianamente preparada y una gran mayoría destituida del conocimiento cívico más elemental. Era fácil y a veces necesario que los gobernantes suplantarán una voluntad popular que no existía...”

(42)

En ambos criterios se reconoce a México y a sus gobernantes como parte de un autoritarismo, existente de factum, pero de cualquier forma anticonstitucional ya que lo que se reconoce en la Constitución, es la democracia y el federalismo y no la autocracia y el centralismo.

Precisamente se toca la realidad del sistema de gobierno y el de estado, que tiene nuestra nación y que en capítulos posteriores abordaremos.

Reconocer que existe una autocracia, en forma tajante sería una equivocación, pues los presupuestos de los sistemas de gobierno autócratas no aparecen en su totalidad.

La autocracia como forma de gobierno tiende a desaparecer en nuestro mundo, pues los habitantes del planeta ha aprendido a luchar por sus derechos, y aún a costa de varias decenas de años de lucha han conseguido el derrocamiento de sistemas tan autócratas como el caso de Sudáfrica.

(42) TENA RAMIREZ, FELIPE. Opus cit., p. 100.

CAPITULO II.

CONCEPTOS TEÓRICOS.

1. - Concepto de Federalismo.
2. - Montesquieu y su obra: " El espíritu de las leyes."
3. - " El Federalista. ", de Hamilton, Madison y Jay.
4. - Marco teórico. Competencia. Elementos Constitutivos. Límites y alcances. Niveles de Autoridad.

1. - Concepto de Federalismo.

Para nosotros es primordial definir al federalismo, porque es hablar de nuestra investigación.

La hipótesis de trabajo trazada, es que en México el federalismo existente, su forma en que se desarrolla, ha causado graves problemas de toda índole, en particular problemas de tipo social.

Es por esto, que es necesario precisar claramente lo que se entiende por federalismo, además de señalar las características del mismo; pues partiendo de estas ideas se podrá saber si las conclusiones del trabajo de investigación, quedaron suficientemente demostradas.

Pues bien, para entrar en materia sobre el concepto de federalismo, citaré en primer término lo que dice el maestro Ignacio Burgoa, sobre el tema:

“ Federalismo.- Corriente política que propugnó en la Historia de México la implantación del régimen federal frente a su adversaria que fue la centralista. También indica la postura de quienes defienden dicho régimen.” (43)

Del concepto de federalismo expresado por el Dr. Burgoa, se deduce lo siguiente:

- a.- El federalismo es una corriente política; y
- b.- La corriente política adversaria del federalismo es el centralismo.

Ahora bien, de acuerdo al contenido del artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice lo siguiente:

(43) BURGOA, IGNACIO. Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, S.A., p. 169.

" Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental. " (44)

Se deduce claramente, que el sistema de Estado que tiene nuestro país es el de federalismo, o sea lo contrario al centralismo.

Durante todo el trayecto de nuestro trabajo demostraremos con cada ejemplo, que nuestro federalismo, adolece de vicios centralistas e incumple con lo propuesto en el artículo 40 constitucional.

Federalismo, para Rafael de Pina, es:

" Doctrina que afirma la conveniencia política de que las distintas partes del territorio del Estado no sean gobernadas como un todo homogéneo, sino como entidades autónomas de acuerdo con una coordinación fundada en un reparto - - - -

(44) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial, Sista, S.A. de C.V., México, 1993, p. 21.

racional de competencia. ”
(45)

De esta definición deducimos lo siguiente:

A.- En el federalismo, se cree conveniente que las distintas regiones de un Estado, sean gobernadas como entidades autónomas,

B.- No se cree conveniente políticamente que esas regiones se gobiernen como un todo homogéneo; y

C.- Son autónomas las regiones mencionadas en el federalismo, mediante un reparto racional de competencia.

Nos parece corta la definición, pues faltó decir que lo que une a las regiones, es un poder por todas ellas formado, o sea por una unión, que las controla y que este poder, es mas fuerte que cada una de ellas en orden de jerarquías, y que se le llama poder federal.

¿ En efecto en México, las regiones o Estados de la Federación, se gobiernan, en forma autónoma?, o por el contrario ¿tienen una relación de subordinación con el - - -

(45) DE PINA, RAFAEL, et al. Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, S.A., México 1986, p. 287.

gobierno central, con el gobierno federal, representado por el Presidente de la República?

Debemos afirmar, primeramente que no existen regiones en nuestro federalismo, sino Estados, que son libres y soberanos, y que se gobiernan en forma autónoma respecto de la federación; es decir, tienen un proceso electoral para elegir al dirigente ejecutivo estatal, que recibe el nombre de Gobernador y a cada uno de los dirigentes de los municipios, llamados Presidentes municipales; tiene la facultad de realizar sus propias leyes y en efecto son en esencia autónomos, la problemática deriva en las cantidades en pesos, que tiene a su disposición los gobiernos estatales y municipales, para funcionar en este federalismo mexicano. Respecto de como deben ser los estados en la Federación, el maestro José María Del Castillo, escribió en 1870, lo siguiente:

“...que los Estados sean bastante sólidos por sí mismos, para que no tengan que buscar el arrimo de los poderes de la Unión, ni los recursos de subsistencia en esos poderes, porque de no ser así, acabaría la independencia y soberanía de los Estados, que necesitarían del apoyo y protección de los poderes federales y se perdería el equilibrio que es debido entre todos los Estados para que subsista la federación que han formado.” (46)

Sobre de este último punto el ex-Secretario de Gobernación Esteban Moctezuma Barragán, hablando sobre federalismo y los aspectos en que se tiene que trabajar, definió cuatro tareas que el gobierno federal tiene sobre este tema y que son las siguientes:

(46) DEL CASTILLO VELASCO, JOSE MARÍA. Apuntamientos para el Estudio del Derecho Constitucional Mexicano. Tribunal Superior de Justicia del D.F. México, 1993, pp. 106 y 107.

“ 1) Lograr en la práctica una clara distribución de funciones y competencias entre los gobiernos federal y locales; 2) Encontrar un mejor balance entre federación, estados y municipio, en la distribución de los ingresos fiscales y en la generación de mayores ingresos propios; 3) Mejorar la capacidad de gobierno, administración y gestión entre regiones y localidades, y 4) Promover el desarrollo regional, empresa común en que deben participar todos los sectores de la sociedad.”

(47)

De lo mencionado por el ex Secretario de Gobernación, puede rápidamente concluirse que el federalismo que se desarrolla en nuestro país, no es el adecuado, pues la sola propuesta de mejorar, afirma que nuestro federalismo no se desarrolla en forma óptima, lo que demuestra en forma parcial, la hipótesis de la tesis doctoral.

El concepto de federalismo debe indicar ideas globalizadoras y generales a fin de que se precise claramente lo que se quiere expresar. Federalismo, es aquella doctrina por la cual estados independientes, libres, soberanos y autónomos, se forman una unión, la cual recibe el nombre de federación, la cual controla como ente superior jerárquico, a

(47) “La Jornada”, México, D.F., a 16 de marzo de 1995, No. 3778, pp. 1 y 6.

dichos estados, los cuales tienen atribuciones locales, que les permiten desarrollarse plenamente dentro de la misma federación.

Ignacio Burgoa, sobre el origen del federalismo en México, opina lo siguiente:

“México, 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 documentos constitucionales en que el pueblo, a través de sus representantes colegiados en las respectivas asambleas constituyentes, decidió adoptar la forma estatal federal.” (48)

Regresando al estudio teórico del federalismo tiene muchas características que seguiremos tratando en el curso de este trabajo, pero se pueden resumir en las siguientes:

1. - Se trata de una alianza entre estados;
2. -Estos estados deben ser libres, soberanos y autónomos;
- 3.- Los estados forman una unión, que propiamente es la llamada federación;
4. - La federación es un órgano que jerárquicamente es superior a los estados;
5. - Los estados conservan atribuciones suficientes que les permiten desarrollarse político, social y económicamente con independencia de la federación.

(48) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Renovación de la Constitución de 1917. Instituto Mexicano del Amparo, México, 1994, p.20

Estas son algunas características del federalismo, aunque también puede haber otras de otra naturaleza, por ejemplo, si los estados de la federación pueden o no declararse independientes de la federación, o por el contrario si siempre estarán unidos a ella.

Dentro de un federalismo, se debe de unificar diversos criterios, ideas, formas de vida, de costumbres, a fin de que se concrete una sociedad más justa. En el caso de nuestro país, es indudable, que el federalismo, une a los individuos de municipios, estados y la propia federación en su conjunto. Por lo contrario a lo que se puede pensar el buen desarrollo del federalismo en México, no se debe entender como desunión, pues es precisamente con el federalismo, que se pretende una unión permanente e inseparable, que es la federación y por esa federación no se debe de crear el fenómeno del regionalismo, que analizaremos más adelante en otro capítulo.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, con respecto a las ideas vertidas en el párrafo anterior indica sobre el federalismo lo siguiente:

“ 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." (49)

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que siguió nuestra nación, con el gobierno de Ernesto Zedillo, remarcó permanentemente la importancia del federalismo, e inclusive lo nombró como un nuevo federalismo. En el Plan, se estableció una nueva aplicación y redistribución de competencias, del federalismo con la idea básica de transformar su aplicación; inclusive se logró modificar la Constitución en 1999, para otorgar nuevas competencias y funciones a los municipios mexicanos, como adelante lo analizaremos, aunque el problema estriba en que la federación tiene demasiadas competencias constitucionales que junto con las atribuciones del Ejecutivo federal, perjudican notablemente el desarrollo del federalismo que propugnamos.

Hoy el Presidente Vicente Fox, ha propuesto el estudio integral de la constitucional a fin de que con una consulta amplia, se cree una nueva constitución, este es el momento más propicio para redefinir al federalismo mexicano, y alcancemos la propuesta de un "nuevo federalismo".

(49) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000; Secretaria de Hacienda y Crédito Público, México, 1995, p. 59.

Estamos de acuerdo insisto, y más adelante lo precisaré, en que es necesario se reforme en forma efectiva la Constitución General de la República, en materia de federalismo.

Para nosotros es tan importante el federalismo y las alternativas de desarrollo que impone su buena aplicación, que hemos basado en esto, nuestro trabajo de investigación, pues creemos que por las deficiencias de aplicación del federalismo en México, es que se ha desarrollado a gran escala la pobreza, originando problemas sociales en el país.

México, requiere de un federalismo fuerte, nutrido de cada uno de sus municipios y de cada uno de sus estados, a fin que de esa unión, la federación sea realmente eso, un ente que organice a los municipios y estados y permita que cada uno de ellos se desarrolle político, económico y socialmente; que en cada estado de la unión federal, existan los elementos para vivir sanamente y en donde sus habitantes puedan desarrollarse sin tener que vivir a expensas de lo que pueda pasar en otros estados, pero desde luego, tomando en cuenta que la unión tiene como nacionalidad la mexicana, y que en nuestro federalismo no existe lugar para regionalismos, desuniones o escisiones, sino que por el contrario todos los miembros de la federación deben contribuir para engrandecerla.

2. - Montesquieu y su obra: " Del espíritu de las leyes."

En este apartado, abordaremos la clásica obra del Barón de la Brede y de Montesquieu, Carlos Luis de Secondant, mejor conocido como Montesquieu, llamada: " Del espíritu de las leyes ".

Consideramos muy importante esta obra dentro de los conceptos teóricos de nuestra investigación, porque Montesquieu trata el tema de la teoría tripartita del poder, dividiéndola en poder ejecutivo, legislativo y judicial, y esta teoría tiene aplicación en nuestro derecho, al aplicarse dentro de la federación en los niveles, estatal y federal.

Deutsch, dice sobre la separación de poderes lo siguiente:

"... el principio según el cual los poderes legislativo, judicial y ejecutivo deben estar separados y ser independientes entre sí para que se establezca un sistema de controles y equilibrios que limite las facultades del gobierno y salvaguarde los derechos de los individuos." (50), fue formulado por "Montesquieu y otros teóricos de la Ilustración que trataban de proteger los derechos de individuos relativamente ricos o autosuficientes contra el régimen absolutista..." (51)

Montesquieu, nació el 18 de enero de 1689 en Burdeos, Francia y muere el 10 de febrero de 1755. Sus padres fueron Jaime de Secondant y Francisca Peñel, quienes formaron parte de la nobleza francesa.

(50) DEUTSCH, KARL W. , opus cit., p. 205.

(51) Idem.

Montesquieu, forma parte del grupo de enciclopedistas que forjaron un nuevo humanismo, y entre otros podemos citar además a Rousseau, Sieyès, Voltaire, Diderot, D'Alembert, etc.

En la obra " Del espíritu de las leyes ", Montesquieu, aunque principalmente habla de las leyes de varias épocas, también habla sobre diversos temas que él considera relacionados íntimamente con las leyes, como lo son: el gobierno, la naturaleza, la teoría tripartita del ejercicio del poder, la federación, la corrupción, la guerra, el clima, la esclavitud, el comercio, la moneda, la región, el sistema judicial, las sucesiones, la democracia, la monarquía y los gobiernos despóticos; de lo que se aprecia, que no sólo habla de temas jurídicos, sino también de económicos, políticos y sociales.

Para nuestra investigación, resulta importante hablar de la teoría tripartita del poder, de la federación y de los tipos de gobierno de los que habla Montesquieu, por ello serán los únicos temas que abordaremos en forma especial.

El trabajo de Montesquieu, fue un trabajo muy avanzado para su época, un trabajo de veinte años que resultó ser muy importante, por sus ideas que revolucionaron aquella era, aplicable en la actualidad, aunque en muchos aspectos sus ideas han sido rebasadas.

Para Montesquieu, existen tres especies de gobierno el republicano, el monárquico y el despótico.

Para definir estos gobiernos Montesquieu dice lo siguiente:

" Para distinguirlos basta la idea que de ellos tienen las personas menos instruidas. Supongamos tres definiciones, mejor dicho, tres hechos: uno, que " el gobierno republicano es aquel en que el pueblo, o una parte del pueblo, tiene el poder soberano; otro, que el gobierno monárquico es aquel en que uno solo gobierna, pero con sujeción a leyes fijas y preestablecidas; y por último, que en el gobierno despótico, el poder también esta en uno solo, pero sin ley ni regla, pues gobierna el soberano según su voluntad y sus caprichos ". " (52)

Estos tres gobiernos, son de los cuales Montesquieu, construye su trabajo, hablando sobre de las leyes que en su época se manejaban, o haciendo referencias históricas sobre de antiguos gobiernos, citando con mayor frecuencia a la Roma antigua.

(52) MONTESQUIEU. Opus cit., p. 8.

La obra de Montesquieu, es valiente, pues se atreve a criticar abiertamente a los gobiernos de su contemporaneidad, cosa nada fácil pues bien se podía perder la vida en ello.

Sostiene Montesquieu que la soberanía radica efectivamente en el pueblo o en las personas que él delega esa función, al afirmar lo siguiente:

“ El pueblo que goza del poder soberano debe hacer por sí mismo todo lo que él puede hacer; y lo que materialmente no pueda hacer por sí mismo y hacerlo bien, es menester que lo haga por delegación en sus ministros. ”

(53)

Estas ideas tan vigentes, tienen más de dos siglos de haberse escrito por Montesquieu, entre otros autores que así lo afirman; sostenemos que en el trabajo sobre la búsqueda del espíritu de las leyes, no se queda en simplemente una recopilación de ellas, sino que por su contenido, es realmente un texto de carácter político.

(53) Ídem, p. 9.

En México, actualmente hemos tenido muchos problemas sobre la credibilidad de las elecciones, propiciada porque no se cree ni en las instituciones, ni leyes, ni formas en que se realizan las mismas, pues bien el propio Montesquieu, en el capítulo II del libro segundo de su obra que analizamos, ya trata mucha de la problemática que ahora vemos sucede en nuestro país, pareciera como si con sus relatos abordara a México. (54)

Considero que la clave para la interpretación de la obra de Montesquieu, es que basa sus opiniones en el estudio de las comparaciones entre su propia época y la clásica romana y de otros pueblos de distintas épocas. Aplicando ese sistema comparativo tiene mucha certidumbre sus afirmaciones, a tal grado que perduran, en el tiempo. Sobre de este punto Georges Duby y R. Mandrou opinan lo siguiente:

"... Montesquieu fue más sistemático: buscó y encontró sus ejemplos en la Antigüedad, lo mismo que los tiempos modernos; leyó y releyó a Montaigne, su compatriota, hacia el que sentía alguna afinidad; no desdendió las consideraciones generales - a las que es tan aficionado el siglo XX, con el nombre de filosofía de la historia - y calzándose las botas de Platón, Bodin y algunos otros, mostró como la tiranía, la monarquía, la república, esos regímenes tan diferentes en sus principios, se engendraban unos a otros, en virtud del juego de las decadencias internas...". (55)

(54) Ídem, pp. de la 8 a la 11.

(55) DUBY, GEORGES, et al. Historia de la Civilización Francesa, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, p. 373.

Deducimos de la transcripción anterior, que para Montesquieu, su obra la basa en la experiencia que la vida y las lecturas de los clásicos le han dado y que lleva a escribirlas en sus pensamientos políticos, contenidos en su obra: " Del espíritu de las leyes ".

Analicemos por ejemplo, el contenido de la siguiente afirmación de Montesquieu, que refiere al hablar de la educación en el gobierno republicano:

" La generación naciente no es la que degenera; si se corrompe, es que los hombres maduros estaban ya corrompidos." (56)

Esta afirmación denota la experiencia de un hombre maduro en su pensamiento, que analiza con claridad los antecedentes y los hechos de sus declaraciones; es fácil deducir que en un ambiente corrupto, cualquiera que llegue a él, sin experiencia, lo más probable es que se corrompa. Aunque fácil la conclusión, no cualquier persona la puede realizar, la condición sine qua nom, sería que quien lo afirme tenga el suficiente conocimiento para saberlo, conclusión, que le es aplicable al Barón de la Brede y de Montesquieu.

(56) MONTESQUIEU, opus cit., p. 26.

Al hablar de la igualdad, Montesquieu y sus silogismos son fascinantes, y sobre el tema, dice lo siguiente:

“ En la Naturaleza los hombres nacen iguales; pero esa igualdad no se mantiene. La sociedad se la hace perder y sólo vuelven a ser iguales por las leyes. ” (57)

Plantea en este párrafo Montesquieu, como la desigualdad que existe entre los hombres es creada enteramente por la sociedad, quien es la que crea las desigualdades de todo tipo: raciales, sociales, religiosas, intelectuales, etc.; sólo ante las leyes los hombres de la sociedad vuelven a ser iguales, principio que aunque en teoría es exacto, en la práctica por la corrupción, es violado.

En lo que concierne a nuestro tema de tesis, el federalismo. Montesquieu lo aborda en el Libro Noveno, refiriéndose a la república federal, de la siguiente forma:

“ Si una república es pequeña, será destruida por la fuerza; si es grande la destruirá un vicio interior.

(57) Ídem, p. 76.

Este doble inconveniente infecta lo mismo las democracias que las aristocracias, sean buenas o malas; no hay forma que lo remedie.

Parece, pues, que los hombres se hubieran visto obligados a vivir gobernados por uno sólo, si no hubiesen imaginado una manera de constitución que tiene todas las ventajas interiores de la república y la fuerza exterior de la monarquía. Hablo de la república federal.

Esta forma de gobierno es una convención, mediante la cual diversas entidades políticas se prestan a formar parte de un Estado más grande, conservando cada una su personalidad. Es una sociedad de sociedades, que puede engrandecerse con nuevos asociados hasta constituir una potencia que baste a la seguridad de todos los que se hayan unido.”

(58)

Como se aprecia de la anterior transcripción, para Montesquieu, la república federal tiene mucha importancia, haciéndola pudiéramos decir imprescindible, cuando se trata de Estados pequeños, so pena de dejar de existir si no toman el consejo de crear una república federal, como - - -

(58) Ídem, p. 86.

sucede con los Estados Unidos de Norteamérica, quien además tiene "el mérito de haber sido el primero en concebir las formas de Estado federal y de gobierno republicano presidencial, que fueron plasmadas en el texto constitucional de 1787 en aquella histórica Convención de Filadelfia, acontecimiento que marcó una nueva etapa en la historia del constitucionalismo, no sólo de América sino de todo el mundo occidental." (59)

En el caso de México, la regla falló, pues México, aún adoptando el federalismo, el país se desmembró y hasta la fecha no ha podido ser óptima la implantación del federalismo como sistema de estado, aunque comparto la opinión, en forma parcial, de que gracias al federalismo el país permaneció unido, como lo afirma Ignacio Ovalle Fernández, en su editorial, "Federalismo", y que al respecto dice lo siguiente:

" En el pasado se ha pretendido desprestigiar a nuestro federalismo diciendo de él que no es sino una copia extralógica del norteamericano; que allá era una necesidad auténtica puesto que ofreció una vía para que las colonias originales pudieran unirse para ciertos fines conservando al mismo tiempo algunas formas de autonomía. En cambio, se dice, entre nosotros el sistema federal se impuso caprichosamente contra la inercia colonial de un orden altamente centralizado que permeó profundamente nuestras costumbres y mentalidad.

(59) ARMENTA LÓPEZ, LEONEL ALEJANDRO. La forma federal de Estado. UNAM. México, 1996, p. 15.

A estas alturas de nuestra historia es ya casi un bizantinismo detenerse en esta vieja y superada discusión, pero como efectivamente aún perviven mentalidades y costumbres centralistas es menester seguir destacando la pertinencia del régimen federal entre los mexicanos y el hecho de que entre nosotros respondió y responde a necesidades distintas pero igualmente importantes. Así, si en Estados Unidos el surgimiento del federalismo permitió unir lo que estaba desunido, entre nosotros hizo posible que lo que estaba unido no se disgregara. ”
(60)

Creemos, que si bien es cierto que el federalismo permitió la unión del país, también lo es, por lo grande del territorio, los vicios de organización interiores lo desmembraron en más del 50 por ciento, pues la búsqueda de territorio por los Estados Unidos de América, propició la guerra, de la cual no estábamos preparados para afrontarla, por tanta desorganización, concluyendo el episodio en los Tratados de Guadalupe-Hidalgo, y la pérdida del territorio como ya se dijo.

Regresando al tema de la república federal, no se actualiza en forma inicial en el país por las características propias de la unión, pero si gracias a ella se mantuvo en forma permanente la nación.

Vale la pena resaltar la definición que hace Montesquieu de la república federal:

(60) “ La Jornada ”, México, D.F., 5 de abril de 1995, No. 3798, p. 20.

" Esta forma de gobierno es una convención, mediante la cual diversas entidades políticas se prestan a formar parte de un Estado más grande conservando cada una su personalidad. "

(61)

En esta definición, es fácil percatarse de que resulta muy importante el trabajo de Montesquieu para el federalismo contemporáneo, pues da las bases para entender a la república que ha consentido esta forma estatal; y en donde, estados soberanos, forman una unión, para ser más fuertes. Inclusive en su trabajo Montesquieu, habla de un aspecto muy importante, del asunto fiscal entre los Estados que conforman la federación, y dando ejemplos, refiere que ellos no deben de pagar un tributo o impuesto igual a la unión, sino debe ser con relación al tamaño y agregaríamos nosotros, y a su potencia económica, como se contribuya a la federación, esto lo afirma Montesquieu, de la siguiente manera:

" Es difícil que los Estados que se asocian tengan la misma importancia e igual fuerza. La república de los licios era una confederación de veintitrés ciudades; tenían un consejo común, en el cual las ciudades grandes tenían tres votos, las medianas dos, las pequeñas uno. La república de Holanda se compone de siete provincias; grandes o pequeñas, cada una tiene un voto.

(61) Referida en la cita no. 48.

Las ciudades de Licia pagaban sus tributos proporcionalmente al número de sufragios. Las provincias de Holanda no pueden ajustarse a la misma proporción, puesto que tienen un solo voto las grandes y las chicas; pagan según su riqueza. " (62)

El problema fiscal del federalismo, del que menciona en unas líneas Montesquieu, ha influido negativamente en el federalismo mexicano, a tal grado, (esta es nuestra consideración) que mantiene en condiciones de pobreza a aproximadamente, cuarenta millones de mexicanos (entre otros factores), valiendo decir que este problema lo analizaremos con mayor detenimiento, fundando y motivando nuestras afirmaciones cuando entremos al análisis del capítulo V de este trabajo doctoral.

Ahora, analizaremos la teoría tripartita del poder, que puntualiza en su obra Montesquieu; para lo cual realizo la siguiente transcripción:

" En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil.

(62) Ídem., p. 87 y 88.

En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado." (63)

Con dificultad pero define Montesquieu, al poder ejecutivo, al poder legislativo y al poder judicial; división que en nuestro país tiene gran relevancia, ya que el modelo es copiado plenamente; existiendo la representación respectiva de cada uno de los poderes, el ejecutivo: por el Presidente de la República, el legislativo: por el Congreso de la Unión, y el judicial: por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y los Tribunales Federales.

Estos tres poderes, son independientes de cada uno, y no se deben mezclar entre ellos; es, en esencia el espíritu de esta teoría, como así lo expresa Montesquieu en los siguientes párrafos:

" Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente.

(63) Ídem, p. 104.

No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.

Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares." (64)

Es claro el principio de la división de poderes que menciona Montesquieu, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, son independientes entre sí uno de otro, no puede reunirse en una sola persona, estos poderes, pues de hacerse así resultan gobiernos despóticos.

Esta teoría es importante, aunque ha sido combatida por diversos tratadistas, como resulta ser el pensamiento de Madison, que indica otra manera de concebir la teoría de -

(64) Ídem, p.104.

Montesquieu, pues afirma que lo que quiso decir no era una separación total de poderes en los gobiernos, sino que debe haber una intervención parcial entre ellos, y al respecto dice lo siguiente:

“ De estos hechos, que son los que guiaron a Montesquieu, es posible inferir con claridad que al decir; “ No puede haber libertad donde los poderes legislativo y ejecutivo se hallan unidos en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados ”, o “ si el poder de juzgar no está separado de los poderes legislativo y ejecutivo”, no quería decir que estos departamentos no deberían tener una intervención parcial en los actos del otro o cierto dominio sobre ellos...”

(65)

Considero, que la interpretación que Madison hace de Montesquieu, es errónea, pues el espíritu de la teoría tripartita del poder, no es otro, que los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, deben de tener representantes distintos, y ningún poder debe de violar la independencia que tienen cada uno de ellos, sin que se entienda de manera alguna que la

(65)HAMILTON, A., et al. El Federalista. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 205 y 206.

ayuda que se pueda prestar unos a otros, se catalogue como intervención.

Como podemos apreciar, el trabajo de Montesquieu en su obra, es muy importante y relevante, busca el espíritu que tienen las leyes, para el hombre, la familia, el estado, los gobiernos, etc.

Al comentar sobre el trabajo de Montesquieu, citándolo Chevallier dice lo siguiente:

“ Al salir del colegio - escribe Montesquieu - se me pusieron en las manos libros de derecho; yo busqué su espíritu.”
(66)

Buscar el espíritu de las leyes, del derecho, es buscar el motivo por el que se crearon, es encontrar la ratio legis de la norma, analizar las circunstancias en que se crea e interpretarla adecuadamente, para buscar el mejor espíritu de ella en su aplicación.

No cabe duda que la obra de Montesquieu es un excelente trabajo, que constituye un clásico de la literatura; y que ahora, he tratado de realizar un breve pero substancioso bocado de ella.

(66) CHEVALLIER. JEAN-JACQUES. Los Grandes Textos Políticos, opus. cit., p. 102.

3. - " El Federalista ", de Hamilton, Madison y Jay.

Lo primero que quiero apuntar sobre "El Federalista", es que esta obra se constituye con los comentarios que escribieron en varios periódicos Hamilton, Madison y Jay, básicamente, y que éstos trabajos versan en general sobre la defensa que hacen los autores sobre la Constitución de los Estados Unidos de América.

Hamilton y socios publicaron setenta y siete artículos de octubre de 1787 a mayo de 1788, en tres periódicos de la ciudad de Nueva York, más otros ocho que vieron la luz pública por primera vez al editarse la colección completa en dos volúmenes, de los cuales el segundo apareció el 28 de dicho mes de mayo de 1788." (67)

" De los ochenta y cinco ensayos, Jay escribió cinco, Madison ciertamente catorce y Hamilton cincuenta y uno. Otros tres fueron escritos en colaboración por Hamilton y Madison. La paternidad de los doce restantes es disputada y ha dado lugar a una controversia célebre en las letras norteamericanas." (68)

(67) VELASCO, GUSTAVO R., Prólogo de " El Federalista" de Hamilton, A., et al., opus cit, p. IX.

(68) *Ibidem*.

La razón de estudiar en este trabajo doctoral al Federalista, la constituye el hecho de nos proporciona un marco teórico de muy buen nivel, ya que nuestro sistema es federalista, tomado básicamente de la constitución norteamericana. Por ello resulta importante saber cual es el origen de que los Estados Unidos de Norteamérica, haya tomado al federalismo como su sistema de estado, y en el preciso caso, cuales fueron los puntos de defensa del federalismo americano, antes que este se aceptara.

Qué lástima que en México, al adoptarse el sistema federal, en la Constitución de 1824, no se haya tenido un trabajo tan intenso como el realizado en El Federalista, y resulta triste no tener conocimiento que se haya estudiado por los Constituyentes estos documentos ya que el trabajo " no fue traducido al portugués sino hasta 1840 y al castellano hasta 1868 y 1887, es decir, después de la primera época de actividad constituyente. " (69)

No quiero menospreciar de ningún modo los trabajos que se hicieron por los constituyentes de 1824, y de entre ellos quiero destacar el realizado por Fray Servando Teresa de

(69) VELASCO, GUSTAVO R., Prólogo del Federalista, opus cit., p. XV.

Mier, aquel que se refiere a la profecía sobre la federación, que destaca el riesgo que se corría al otorgar soberanía a los estados de la misma, recopilado por Vito Alessio Robles en forma inicial y agregado en una de sus obras por el maestro Serra Rojas, (70) y en donde Fray Servando, manifiesta su oposición a realizar en el México independiente un federalismo idéntico al de los Estados Unidos de América, manifestando un sin número de diferencias entre ambos sistemas, discurso que fue muy cruento con el pueblo mexicano de aquella época pero que enmarcaba las pocas probabilidades de que funcionara en forma positiva el federalismo en México y por el cual Fray Servando fue malentendido, tachándolo de centralista, al no aceptarse la verdad en que vivía el país; por ejemplo, dice lo siguiente, comparando el federalismo de México y el de los Estados Unidos de América:

“ La prosperidad de esta república vecina ha sido, y está siendo, el disparador de nuestras Américas porque no se ha ponderado bastante la inmensa distancia que media entre ellos y nosotros. Ellos eran ya estados separados e independientes -

(70) SERRA ROJAS, ANDRES. Trayectoria del Estado Federal Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991, p. 209 - 220.

unos de otros, y se federaron para unirse contra la opresión de la Inglaterra; federarnos nosotros estando unidos, es dividirnos y atraernos los males que ellos procuraron remediar con esa federación. Ellos habían vivido bajo una constitución que con sólo suprimir el nombre del rey es la de una república: nosotros encorvados 300 años bajo el yugo de un monarca absoluto, apenas acertamos a dar un paso sin tropiezo en el estudio desconocido de la libertad ... ”

(71)

Como se aprecia los comentarios de Fray Servando, aún sin el estudio de El Federalista, son agudos, y manifiestan en nuestra opinión, que México no requería un federalismo como el creado en 1824; pues el federalismo no formaba parte, de las raíces del sistema de estado utilizadas para gobernar en el país, bajo la corona española.

Los ensayos realizados en El Federalista, hablan de varios temas a saber; sobre la utilidad de la constitución americana y la unión federal entre los estados americanos que

(71) TERESA DE MIER, FRAY SERVANDO, cit pos. SERRA ROJAS, ANDRES, opus cit., p. 211

participaron de los peligros interiores y exteriores en caso no existir esa unión; De la unión federal y los casos de guerra con países extranjeros; así como la contribución de la unión mencionada a la paz, libertad y democracia de los estados integrantes; del funcionamiento del comercio y la marina en la nueva unión federal; De los ingresos y egresos de la unión; de la insuficiencia, errores y defectos de la confederación como sistema de estado; de la forma de gobierno; del presidencialismo y sus atribuciones; de los poderes constitucionales que se otorgan a la unión federal; de la estructura del gobierno; del ejercicio y equilibrio de los poderes de la unión; de la cámara de representantes y facultades del congreso; del senado de la república y sus atribuciones; del ejecutivo federal, sus atribuciones y especiales características; del poder judicial federal y facultades del mismo; de las enmiendas a la constitución federal.

El maestro Armenta López, dice sobre la obra, lo siguiente: ante de la ratificación de la Constitución americana "se definieron claramente dos tendencias antagónicas: la de los federalistas y la de los antifederalista o centralistas. En ese conflicto de tendencias opuestas mucho habrían de destacarse las publicaciones periódicas que Hamilton, Madison y Jay escribieron en El Federalista y que influyeron de manera decisiva para el triunfo de los que apoyaron el sistema federal."
(72)

Enseñanzas del contenido de El Federalista, son aplicables hasta la fecha, por ejemplo, en la formación de un nuevo gobierno y sus poderes, dice lo siguiente:

(72) ARMENTA LÓPEZ, LEONEL ALEJANDRO, opus cit. p. 28.

“ Nada es mas cierto que la indispensable necesidad de un gobierno, y no menos innegable que al instituirse éste, en cualquier forma que sea, el pueblo debe cederle algunos de sus derechos naturales a fin de poder investirlo de los poderes necesarios. ” (73)

Quienes viven bajo un gobierno, están supeditados a las ordenes del mismo, al momento de constituirse ese gobierno, deben renunciarse a cierto tipo de conductas, en aras de darle eficacia a las determinaciones que emerjan de ese gobierno.

En efecto nos obligamos bajo el gobierno a respetar y hacer respetar sus leyes, por ejemplo, si bien el individuo tiene derecho a votar y ser votado, no podrá ocurrir el segundo supuesto, si no se cumplen ciertos requisitos legales, por ejemplo el tener una determinada edad, un lugar de residencia, etc.

Diferente opinión es la que sostiene Herrera y Lasso, que al respecto dice lo siguiente:

(73) HAMILTON, A., et al, opus cit., ensayo no. II, p. 6.

“ La autoridad suprema radica en la ley y todos somos autores y súbditos de ella. El piloto es también un tripulante. Entre gobernadores y gobernados más que una relación de jerarquía, hay una diferencia de función. No entregamos al Estado nuestros derechos, sino una parte de nuestro trabajo y de nuestros productos, a cambio de su protección. Gobernar no es tanto mandar como dirigir, coordinar y administrar. Nadie tiene otro derecho que el de cumplir con su deber...”

(74)

No compartimos la opinión de Herrera y Lasso, pues creemos que en efecto, la constitución propia de un Estado, de un gobierno, trae aparejado hacia sus gobernados una renuncia de derechos naturales, como por ejemplo la libertad de realizar todo tipo de conductas, si bien este derecho puede ser considerado como un derecho natural; con el Estado, se veda en beneficio del buen gobierno, así ya no habrá posibilidad de realizar todo tipo de conductas, no podremos robar, matar, ofender, etc., pues ello va en contra del buen gobierno del estado.

(74) HERRERA Y LASSO, MANUEL. Estudios Constitucionales, Editorial Jus, México, 1983, p. 219.

No cabe duda que El Federalista, como texto aporta muchos y muy variados temas de estudio, pero el principal es sin duda, el que invita a los estados americanos, en aquella época, a concretizar la unión federal. Dentro de las fuentes en que se basa su argumentación, rescatamos las siguientes afirmaciones de la reina Ana, en una carta dirigida al Parlamento Escocés de fecha primero de julio de 1706 y que refiere la importancia de la unión entre Inglaterra y Escocia, que cita Juan Jay, en uno de los ensayos y que dice lo siguiente:

“ Una unión total y completa será la sólida base de una paz duradera. Afirmará nuestra religión, nuestra libertad y nuestra propiedad; borrarán todas y las animosidades entre vosotros, y las envidias y diferencias entre nuestros dos reinos. Aumentará vuestra fuerza, vuestras riquezas, y vuestro comercio, y gracias a esta unión, ligada como estará toda la isla en el mismo afecto libre del temor que producen los diversos intereses, se encontrará capacitada para resistir a todos sus enemigos. ” (75)

(75) HAMILTON, A., et al, opus cit., ensayo No. V, p. 16. Alejandro Hamilton, J. Madison y Juan Jay, son los autores de El Federalista.

Si bien el Reino Unido, no resultó después de su unión, una república federal; los ejemplos que de esa unión resultan los patentiza Jay, al referirse a las palabras de la reina, pues el ejemplo de sus afirmaciones, se aplican al caso de la unión americana, al igual que fueron el fundamento para que nuestra nación adoptara el federalismo, pues como lo afirma Josefina Zoraida Vázquez: " ... la federación fue la opción que salvaguardó la unidad en 1824 al responder al regionalismo, verdadera fuerza política al derrumbarse el intento monarquista que buscaba conservar el viejo orden novohispano. " (76)

En efecto, el federalismo, tiene por objeto la unión de los distintos estados que conformarán a la federación, por ello insisto el federalismo une, nunca puede desunir. El reino Unido, bajo su forma de gobierno, los Estados Unidos de América y México; al conformar sus uniones buscaron fortificarse en todos los sentidos, acrecentando su poder al

(76) CARMAGNANI, MARCELO. (Coord), *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina.* , Editado por: El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, y Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 15, tomado del capítulo a cargo de Josefina Zoraida Vázquez, de nombre: " El Federalismo Mexicano 1823 - 1847 ".

unirse, y buscando la consolidación de sus Estados, aunque en el caso mexicano, no se logró de inmediato tal consolidación, como lo precisaremos al entrar a la parte histórica de esta investigación.

Con la unión indica El Federalista, se salvan peligros interiores y exteriores, de los estados que la conforman. Interiores, por ejemplo:

" La competencia comercial sería otra fuente fecunda de contiendas. Los Estados menos favorecidos por las circunstancias querrían escapar a las desventajas de su situación local y participar en la suerte de sus vecinos más afortunados. Cada Estado o cada una de las confederaciones podría en vigor su propia política comercial. "

(77)

Imaginemos, en México, si tuviéramos un sistema confederado, limitado, en donde los Estados participantes tuvieran que realizar su propia política comercial; estados como Aguascalientes, o Tlaxcala, tan pequeños y rodeados de otros, más fuertes, económicamente; estos últimos tratarían de dominarlos.

(77) HAMILTON, A., et al. , opus cit, ensayo No. VII, p. 25

Como se ve, ninguno de los dos estados del ejemplo, podrían desarrollarse, en el ámbito mundial, no tendrían por ejemplo, salida al mar, para comerciar marítimamente; por tierra tendrían muchos costos, al traspasar varios estados distintos, en donde necesariamente tendrían que pagar derechos. Por tanto tendrían que desarrollar un sistema aéreo adecuado para la transportación de personas y mercancías, o de plano pedir ayuda a sus vecinos, para tales menesteres, pero desde luego previo su correspondiente pago de derechos, tendrían un sin número de problemas.

Por ello en El Federalista, los autores, pugnan, por la unión de los estados, única forma de salvar males que atañen a ellos.

Ese es el sentir de los autores, y tal vez veamos en la contemporaneidad, o en un futuro, como los actuales países tengan que crear federaciones de carácter mundial, pues con mayor frecuencia su desarrollo se torna cada vez más complicado por un lado los países de tercer mundo, no son siquiera autosuficientes; y por el contrario los países desarrollados, presionan al resto del mundo a vivir sistemas económicos que sólo generan mayor pobreza, o excesos de otra naturaleza, tanto en sus propios países, como en los países subdesarrollados, en donde la pobreza es alarmante, existiendo en el mundo, millones de seres extremadamente pobres.

El contenido de El Federalista, es amplio, inclusive en él, se analiza ideas vertidas por Montesquieu, en " Del Espíritu de las Leyes ", considerando la teoría de Montesquieu errónea. (78)

La unión federal, según el análisis de El Federalista, traería como consecuencia una bonanza en la marina, en la forma de atraer ingresos públicos, en una buena economía, en favorecer el buen desarrollo de los partidos políticos, en fin, de mayores beneficios para la federación.

El Federalista, aborda puntos históricos del desarrollo del federalismo, hablando por ejemplo de las repúblicas griegas, relatando como se combaten Atenas y Esparta, en su apogeo, en las guerras del peloponeso y como son absorbidas por la liga aquea, comandada por Macedonia y Filipo, en donde existía una autoridad general y un consejo de carácter federal. (79)

Es una obra en donde los razonamientos para defender la unión federal, son abundantes y convincentes, de acuerdo a El Federalista, los "... principales propósitos a que debe responder la Unión son estos: la defensa común de sus miembros, la conservación de la paz pública, lo mismo contra -

(78) HAMILTON A., et al. , opus cit, ensayo No. IX, p. de la 32 a la 35.

(79) Ibidem, ensayo No. XVIII, pp. 70 y 71.

las convulsiones internas, que contra los ataques externos; la reglamentación del comercio con otras naciones y entre los Estados; la dirección de nuestras relaciones políticas y comerciales con las naciones extranjeras. "

(80)

Para nosotros esos requerimientos para la Unión federal, se quedan cortos, ya que la unión además debe velar por que exista una democracia real en todas sus instituciones, que el sistema de competencias en materia fiscal sea adecuado, a fin de proporcionar emolumentos suficientes a los tres niveles de la federación, municipio, estado y la propia federación, y con ello se puedan desarrollar adecuadamente; deberá desarrollar una política en donde se presente con realidad la libertad para desarrollarse los Estados y municipios, en fin un sin número de atribuciones; pero no cabe duda que las anotadas por Hamilton, aún persiste.

En El Federalista, además de realizar la defensa de la Constitución próxima a jurarse, los autores, analizan, muchos factores que en el futuro deberá de seguir la unión, a fin de crear un gran país, como lo son entre otros, la marina, el comercio, tienen visiones hacia los límites territoriales del nuevo país.

(80) HAMILTON, A., et al., opus cit., ensayo No. XXIII, p. 92 y 93.

Si hubiéramos leído a tiempo esta obra, tengan la seguridad, que hubiéramos estado más alerta sobre las intenciones expansionistas del vecino del norte y no hubiéramos perdido más de dos millones de kilómetros cuadrados de tierra, mediante guerras y tratados.

Se preocupan por el futuro del ejército, de los puertos, astilleros y arsenales en defensa de éstos, del reclutamiento de tropas, de la forma en que se debe nombrar los oficiales por los Estados miembros de la unión, de los impuestos que debe cobrar la federación y los estados; en fin, en El Federalista, se realiza un proyecto de Nación, por ejemplo se afirma, en cuanto a los poderes que necesita el gobierno para desarrollarse en forma adecuada, lo siguiente:

" Un gobierno debe contener en sí todos los poderes necesarios para la plena realización de los fines que se sometan a su cuidado, y para desempeñar cumplidamente los encargos de que es responsable, con libertad de cualquier restricción que no sea el acatamiento del bien público y los deseos del pueblo. "

(81)

(81) HAMILTON, A., et al. , Ensayo XXXI, p. 124.

El análisis de El Federalista, enmarca muchos problemas, por ejemplo, uno que se nota claramente, es el fiscal que enfrentará, la Unión, en relación con los Estados, problema que en México, tiene graves consecuencias negativas, pues actualmente los Estados, no tienen los suficientes, capitales para desarrollarse, con independencia de la federación; inclusive en la actualidad el aspecto financiero de las haciendas estatales, es tan deficiente, que tienen la amenaza de quebrar, por lo que el gobierno federal ha tenido que instrumentar planes para el apoyo de los Estados, como se expone en la siguiente nota periodística:

“ El presidente Ernesto Zedillo puso en marcha el Programa de Apoyo Crediticio mediante el cual se reestructurarán los adeudos de gobiernos estatales y municipales con la banca comercial, y anunció una acción similar para redocumentar los créditos que éstos tienen con Banobras. A cambio, los gobiernos que se acojan a los nuevos programas tendrán que sanear sus finanzas, racionalizar sus gastos y vender sus bienes no estratégicos.

Con este nuevo plan, afirmó Zedillo, se alejan los riesgos de quebranto de las haciendas estatales y se demuestra que las instituciones bancarias mexicanas son sólidas, ya que tienen un firme respaldo para responder a - - -

deudores y ahorradores y pueden encontrar soluciones al problema de carteras vencidas. "

(82)

En El Federalista, el problema fiscal, antes referido, se trata ampliamente en los ensayos del No. XXXI al XXXVI, en donde se determina que la facultad impositiva debe quedar principalmente, en manos de la Federación y de entre otras declaraciones, hemos escogido las siguientes:

" No es cierto que, porque las exigencias de la Unión no sean susceptibles de limitación, sus facultades para imponer contribuciones deban también ser ilimitadas. El dinero es tan necesario para las atenciones de la administración local como para las de la Unión, y las primeras son, por lo menos, tan importantes como las segundas para la felicidad del pueblo. Por lo tanto, es tan necesario que los gobiernos de los Estados puedan disponer de los medios de satisfacer sus necesidades, como que el gobierno nacional posea la misma facultad respecto a las exigencias de la Unión.

(82) La Jornada, México, D.F., a 5 de mayo de 1995, No. 3827, páginas 1 y 52.

Pero un poder ilimitado de tributación en manos del último, puede con el tiempo privar a los primeros de los medios para proveer a sus propias necesidades, poniéndolos enteramente a merced de la legislatura nacional. Puesto que las leyes de la Unión han de ser la suprema ley del país y que tendrá facultad para expedir todas las leyes que puedan ser necesarias para llevar a cumplimiento efecto los poderes de que se proyecta dotarlo, el gobierno nacional puede suprimir en cualquier tiempo los impuestos establecidos para fines locales con el pretexto de que perjudican los suyos. ”

(83)

Debo precisar que la anterior transcripción, la cita Hamilton, como crítica de los detractores de la constitución americana, pero que resulta muy interesante, porque tal crítica cobra amplia aplicación, en el sistema federal mexicano, pues no cabe duda que actualmente, en él, la federación tiene un poder inmenso de carácter impositivo en detrimento de los Estados y de los municipios, lo que ha ocasionado problemas sociales en forma generalizada dentro de nuestro país; desde luego, que ello lo analizaremos con amplitud en los capítulos subsecuentes.

(83) HAMILTON, A., et al. , opus cit, ensayo No. XXXI, p. 125.

La naturaleza de que un gobierno federal, sea fuerte, la menciona Hamilton de la siguiente forma:

“ Un gobierno debe contener en sí todos los poderes necesarios para la plena realización de los fines que se someten a su cuidado, y para desempeñar cumplidamente los encargos de que es responsable, con libertad de cualquier restricción que no sea el acatamiento del bien público y los deseos del pueblo. ”
(84)

El Federalista, tiene como atributos por ejemplo, el analizar no sólo ejemplos prácticos de la vida americana de la época, sino también incursiona en el campo de la historia y en el teórico, en éste último por ejemplo al hablar sobre el término de república expone el siguiente concepto:

“ ... un gobierno que deriva todos sus poderes directa o indirectamente de la gran masa del pueblo y que se administra por personas que conservan sus cargos a voluntad de aquél, durante un período limitado o mientras observen buena conducta. ” (85)

(84) Ídem, p. 124.

(85) Ibídem, ensayo No. XXXIX, pp. 159.

El concepto de república dado en El Federalista sigue siendo válido, aún en nuestros días, pues no cabe duda que el pueblo es el que fortalece a la república, al señalar a sus gobernantes, mediante la figura del voto, del referéndum y del plebiscito; cabiendo decir que las últimas dos figuras en México, no aparecen en la Constitución General de la República, y es altamente recomendable, que existieran en ella, aunque vale decir, que actualmente, dentro de la reforma política del Estado, realizada por los partidos políticos, esta la propuesta de integrarlas a la constitución general de la república.

Cambiando de tema, El Federalista, toca también temas de problemáticas muy actuales, como lo es el problema indígena, remitiéndolo a la relación que se tiene entre las tribus indias americanas de aquellas épocas (fines del siglo XVIII), pero que se adapta muy bien con problemas actuales, comentando al respecto lo siguiente:

" ... Que clase de indios ha de considerarse miembros de un Estado, es una cuestión no decidida aún que con frecuencia ha ocasionado dudas y debates en las asambleas federales, y de qué manera pueda el comercio con los indios ser regulado por una autoridad externa, aunque no sean miembros de un Estado, pero sí residentes dentro de su - - - -

jurisdicción legislativa sin invadir los derechos internos de la legislación es absolutamente incomprensible..."

(86)

En la actualidad, México se debate en determinar la autonomía o no de los pueblos indígenas que existen en México, que como lo afirmó Madison, " es una cuestión no decidida aún que con frecuencia ha ocasionado dudas y debates en las asambleas federales... "; entonces, como ahora el problema indígena es muy complejo, y difícilmente de " un plumazo", se puede solucionar.

De cualquier forma, ya se apuntaba como problema para la Federación, de acuerdo a El Federalista, la problemática indígena.

Por otro lado, como ya habíamos comentado, es interesante que en El Federalista, Madison realice un análisis de la división de poderes - de la constitución americana- y de las opiniones de Montesquieu, sobre la materia, en su obra Del Espíritu de las Leyes.

(86) Ídem. , Ensayo no. XLII, p. 180.

En efecto, Madison interpreta a Montesquieu, respecto a la teoría de la división de poderes, con una nueva visión, indicando lo siguiente:

“ ... es posible inferir con claridad que al decir: “ No puede haber libertad donde los poderes legislativos y ejecutivo se hallan unidos en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados ”, o “ si el poder de juzgar no está separado de los poderes legislativo y ejecutivo”, no quería decir que estos departamentos no deberían tener una intervención parcial en los actos de otro o cierto dominio sobre ellos... ” (87)

Madison, acepta que los poderes entre sí, intervengan unos a otros, inclusive acepta, que alguno de ellos tenga dominio sobre los otros.

Entendido de esta forma, la división de poderes, se explica fácilmente, como fue que progresó rápidamente el presidencialismo en los Estado Unidos Americanos, y como la teoría del presidencialismo, ha llegado a puntos exagerados, como sucede en México.

(87) Ídem. , Ensayo No. XLVII, p. 205 y 206.

Dicho de otras palabras, esta percepción tan clara, que expresa Madison, sobre la división de poderes, es el sentir del americano, sobre de como deben de relacionarse los poderes, ejecutivo, legislativo y judicial; y justifica, con su afirmación, ejemplificada que el ejecutivo, tenga dominio sobre el legislativo y sobre el judicial, en el tipo de sistemas como el americano y el mexicano.

Como se ve las materias de estudio que ofrece el análisis de El Federalista, además de ser muy interesantes, son muy variadas; así del ensayo No. LII al LVIII, se realiza un estudio amplio sobre la cámara de representantes, que resulta muy profunda; del Senado en los ensayos del No. LXII al LXVI, entre otros temas, que recomendamos ampliamente su lectura.

El Federalista realiza también un estudio del Presidente de la República, que deberá funcionar en la unión americana.

Después de su lectura estamos convencidos, que gran parte de los problemas de nuestra federación mexicana, tiene que ver con la figura del ejecutivo federal, pues como lo afirman los detractores del movimiento constitucionalista americano:

" ... teniendo en cuenta la aversión del pueblo hacia la monarquía, han procurado utilizar todos sus recelos y temores para crear una oposición en contra del Presidente de los Estados Unidos que se proyecta, haciéndolo pasar no como un embrión sino como el hijo plenamente desarrollado de tan detestado antecesor... " (88)

Hamilton, contra estas críticas, esgrime aguda defensa del ejecutivo federal, pero en mi opinión, no logra su objetivo, pues considero estar convencido que la crítica que hacen los detractores del Presidente de la República, es válida aún en nuestros días, y se maximiza el ejemplo en el caso de la República Mexicana, pues es nuestro país por varios sexenios de nuestra vida política, hemos tenido en la figura del Presidente de la nación un "monarca", que decide todo, y que ha dañado enormemente el desarrollo político, socioeconómico del país.

En otros ensayos del El Federalista aborda el tan actual problema del poder judicial; y sobre de él tema Hamilton, realiza disertaciones, muy precisas.

(88) Ídem. , Ensayo No. LXVII, p. 285.

Por ejemplo, hemos escogido el siguiente párrafo, en el que se refiere al poder judicial, la ley y la constitución, y dice lo siguiente:

" ... La interpretación de las leyes es propia y peculiarmente de la incumbencia de los tribunales. Una Constitución es de hecho una ley fundamental y así debe ser considerada por los jueces. A ellos pertenece, por lo tanto, determinar su significado, así como el de cualquier ley que provenga del cuerpo legislativo... "

(89)

De acuerdo a la transcripción, las leyes en general son interpretadas por los jueces, quienes en todo momento deben de respetar la constitución. Aunque resulta muy elocuente la afirmación no es del todo cierta, ya que el ejecutivo y los órganos que de él dependen, sin ser jueces interpretan la ley y la aplican, lo que rompe con el principio de interpretación exclusiva de la ley por los jueces; lo que sí es cierto, que mediante los recursos correspondientes, el último órgano que interpreta la ley es el judicial.

(89) Ídem, Ensayo no. LXXVIII, p. 332.

El Federalista, por lo que hasta ahora hemos analizado, es un estudio, amplio de la constitución americana que en el momento en que se esperaba su aprobación, surge como defensa de los detractores de la unión federal, y lo que ello implicaba.

El estudio que he realizado, en la presente investigación, respecto de El Federalista, sólo pretende dar un marco teórico a la investigación que del federalismo, realizamos, entrelazando, cuestiones que en él se debaten, con los puntos fundamentales de nuestra investigación. Así por ejemplo, nos queda claro, que la federación, la división de poderes, el poder ejecutivo, legislativo y judicial; que se tratan en El Federalista, tienen una gran importancia, para un estudio teórico del federalismo, pues con ellos, se determina, qué es y cómo debe desarrollarse un sano y adecuado federalismo.

Lamentamos profundamente, que esta obra no se hubiera conocido, al aceptarse el federalismo en México, en la Constitución de 1824, pues de haberse hecho, se hubiera llegado a grandes conclusiones, sobre lo mejor que le convenía al país.

4. - Marco teórico. Competencia. Elementos constitutivos. Límites y alcances. Niveles de autoridad.

La competencia en el federalismo, es un tema relevante que en la administración pública federal, debe ser -

vuelto a estudiar, con profundidad a efecto de lograr que bajo este rubro se resuelva buena parte del federalismo centralista que se aplica en nuestro país en detrimento del sistema de federación- estados- municipios.

La competencia en materia de federalismo, consiste en las atribuciones legales que tiene la federación, los estados y municipios para intervenir en las cuestiones a ellos encomendadas.

Enrique Aguirre Saldivar, indica sobre el tema de la competencia lo siguiente:

"Las competencias, como unidades de medida o cuotas de poder dentro de las cuales la autoridad está facultada para decidir y ejecutar actos válidos y efectivos; la legalidad como la palabra escrita y formal que reconoce y da marco de referencia a dichos ámbitos de autoridad." (90)

El federalismo se clasifica históricamente en cuanto a la forma en que se ha desarrollado en: bilateral, dual, cooperativismo y nuevo federalismo.

El maestro Jaime Cárdenas Gracia, al hablar del tema de competencias en el federalismo, refiere su génesis, al estudiar el federalismo norteamericano, y menciona las siguientes etapas del sistema federal de competencias: a) El federalismo dual, b) El federalismo cooperativo y c) El nuevo federalismo.

"El federalismo dual en Estados Unidos tiene su origen en la concepción de Madison, para quien los estados se unieron para formar, -

(90) AGUIRRE SALDIVAR, ENRIQUE. Los retos del derecho público en materia de federalismo. Hacia la Integración del derecho administrativo federal. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1997, p.120.

la Unión, pero manteniendo su soberanía; de modo que el poder central no es sino una criatura producto de la voluntad de los Estados, en donde los poderes del gobierno central y los poderes de los gobiernos estatales están clara y estrictamente definidos y separados, por lo que la arrogación de actividades o funciones nuevas por parte del poder federal es anticonstitucional." (91)

El federalismo cooperativo, "El supuesto básico de este federalismo se concentra en compartir los poderes y funciones de las entidades del gobierno central, local y municipal. Las funciones no están parceladas nítidamente entre los diversos poderes, sino que las responsabilidades: educación, obras públicas, agricultura, etcétera, están interconectadas al igual que los costos, de manera que todos los niveles de gobierno además de pagar su parte, comparten funciones y tareas; aunque el gobierno federal es el que marca las directrices federales." (92)

"Nuevo Federalismo", afirma Cárdenas Gracia, que este sistema intenta conciliar a los anteriores, el dual con el cooperativo, bajo una fórmula que contiene los siguientes elementos:

1) Una descentralización funcional de las dependencias federales en favor de los órganos locales y municipales;

2) Descentralización del poder de tomas de decisiones, de responsabilidades y de funciones a entes locales y municipales;

(91) CÁRDENAS GRACIA, JAIME F. Una Constitución para la Democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1996, p. 197.

(92) *Ibíd*em, p. 198.

3) Mejor y más justa distribución de los ingresos fiscales federales a las esferas locales;

4) La regulación por el poder federal del sistema de provisión de servicios.” (93)

La clasificación de competencias entre federación y estados en cuanto a sus materias, son: 1.- materias exclusivas para la federación, 2.- materias exclusivas para los estados, 3.- materias de competencia compartida, y 4.- materias concurrentes.

Javier Pérez Royo, sobre el tema de competencia, límite y alcances, que tratamos en este apartado opina lo siguiente: “...Por lo general, la tendencia en todos los Estados federales ha sido una tendencia a la ampliación de los poderes de la federación en detrimento de los poderes de los Estados miembros. Pero el mecanismo constitucional de distribución de competencias suele ser el de poderes enumerados a favor de la Federación y poderes residuales a favor de los Estados miembros.

“ En la articulación concreta de las competencias entre la federación y los Estados miembros se suele utilizar dos criterios:

“ El criterio de las materias exclusivas, esto es, aquel por el cual se atribuye la competencia sobre una determinada materia de manera alternativa, bien a la Federación bien a los Estados miembros. Tal criterio tiene diversas modalidades de aplicación:

“-materias de competencia exclusiva de la federación;

“-materias de competencia exclusiva de los Estados miembros;

“-materias cuya legislación corresponde a la Federación y la ejecución a los Estados miembros, incluyendo el desarrollo legislativo por vía reglamentaria. En tal caso puede hablarse de competencia compartida, porque la competencia esta compartimentada entre las dos instancias de poder de acuerdo con funciones constitucionales distintas;

(93) *Ibíd*em, pp. 198 y 199.

"-materias cuya legislación corresponde a los estados miembros y la ejecución a la Federación. Se trata de casos muy poco frecuentes y de poca importancia, reduciéndose casi exclusivamente a los casos de ejecución de la legislación estatal fuera del territorio de la Federación, para lo que es necesario el servicio exterior de la Federación.

"2. El criterio de las materias concurrentes, consistente, como su propio nombre indica, en que se puede producir la regulación de una materia tanto por la Federación como por los Estados miembros. También son posibles diversas modalidades de aplicación:

"-Habilitación a los Estados miembros para que regulen una determinada materia, si la Federación no hace uso de sus competencias sobre la misma.

"-Materias cuya regulación está confiada a los Estados miembros, pero en las que puede intervenir la Federación, si se considera necesaria una regulación unitaria."

(94)

Jorge Carpizo, respecto al problema de competencia en el estado federal mexicano, señala una serie de principios para su estudio que son los siguientes:

" 1) facultades atribuidas a la federación.

" 2) facultades atribuidas a las entidades federativas.

" 3) facultades prohibidas a la federación.

" 4) facultades prohibidas a las entidades federativas(hasta aquí la clasificación esta inspirada en Bryce)

" 5) facultades coincidentes.

(94) PÉREZ ROYO, JAVIER. Curso de Derecho Constitucional. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, año 2000, pp. 987 y 988.

" 6) facultades coexistentes.

" 7) facultades de auxilio.

"8) facultades que emanan de la jurisprudencia, ya sea reformando o adicionando la anterior clasificación."

(95)

Jacinto Faya Viesca, al hablar sobre los sistemas para establecer la distribución de las competencias constitucionales, determina los siguientes:

"a) Se establecen con absoluta precisión las competencias exclusivas del Gobierno Federal, y las competencias exclusivas de los Estados. mediante este sistema se trata de enumerar el cuadro total de competencias atribuido a uno y otro ámbito de autoridad. Este sistema presenta graves deficiencias pues pretende racionalizar de manera total sendos ámbitos de competencia. Esto es muy difícil y complejo, dado la enorme, creciente y cambiante actividad del Poder público.

"b) El segundo sistema se limita a enumerar solamente las competencias que la Constitución otorga a los Estados miembros, estableciendo que aquellas competencias no enumeradas a favor de los Estados, se entienden como conferidas a la autoridad federal. este sistema lo ha adoptado Canadá, de conformidad al Artículo 91 de su Constitución.

"c) El tercer sistema enumera una serie de competencias en forma exclusiva a favor de los Poderes Federales, reservando todas las demás a favor de los Estados. Este sistema se complementa con las facultades implícitas a favor de la autoridad federal, que de hecho aumenta considerablemente su grado de actuación. Este sistema lo ha -

(95) CARPIZO, JORGE. La Constitución Mexicana de 1917. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, año 2000, p. 240.

adoptado Suiza (Art.3), Australia (Art.51), U.R.S.S. (Art.14). Estados Unidos adoptó este sistema no en su Constitución original, que entró en vigor el 4 de marzo de 1789 y que fue aceptada por los entonces trece Estados, hasta 1790. El sistema lo adoptó por la Enmienda 10 que textualmente dice: "The Powers not delegated to the United States by the Constitution, not prohibited by it to the States, are reserved to the states respectively, or to the people" (Los poderes no concedidos a la Unión por la Constitución, ni prohibidos por ella, a los Estados, están reservados a los Estados o al pueblo). México adoptó este tercer sistema en el documento original de su Constitución de 1917, al establecer en su Artículo 124: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados". Este Artículo 124 es una fiel transcripción del artículo 117 de nuestra Constitución de 1857.

" De hecho, dentro de este tercer sistema, se dan en los Estados federales una serie de competencias concurrentes, es decir, aquellas competencias concedidas a las autoridades federales pero no prohibidas a los Estados, pudiendo, en consecuencia, ser reguladas tanto por el Gobierno federal como por los Estados." (96)

Jaime Cárdenas Gracia, en un estudio sobre el federalismo mexicano de la primera mitad del siglo XIX, a la fecha, señala varias etapas de sus límites y alcances en cuanto a sus competencias, empezando con:

El federalismo bilateral: "en donde el control federal era recíproco de la federación a través del Congreso y de los estados a las autoridades federales mediante la protesta de la mayor

(96) Faya Viesca, Jacinto. El Federalismo Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1998, pp. 71 y 72.

parte de las legislaturas.

"En esos años y al no establecer la Constitución de 1824 ninguna regla para la distribución de competencias, la norma fue la concurrencia legislativa cuyo control era el sistema bilateral a cargo de la federación y de los estados.

"Con el acta de Reformas de 1847, se estableció ya un sistema de distribución de competencias semejante al actual, además de introducirse la supremacía constitucional como en Estados Unidos." (97).

Siguiendo con el análisis Cárdenas Gracia, afirma que a partir de la Constitución de 1917 se tiene en el país un federalismo centralista, ello a partir del nacimiento de los derechos sociales, sobre todo por el régimen político, los poderes metaconstitucionales del presidente de la República, y por el incremento de atribuciones del Congreso federal, en decremento de las atribuciones locales. (98)

Consideramos que en materia de competencias del federalismo, como ya lo han afirmado los autores consultados se rige en México, por el artículo 124 constitucional, que refiere que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados." (99); así como el 73 fracción XXX, que permite que el Congreso de la Unión, expida las leyes necesarias para dar facultades a los Poderes de la Unión, que son autoridades federales en lo general; a lo que se le denomina facultades implícitas; que junto con las facultades -

(97) CÁRDENAS, GRACIA, JAIME F. Una Constitución para la Democracia. Opus cit., p. 204.

(98) Ibídem, p. 205.

(99) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Sista, S.A. de C.V., México, 2000, p. 130.

metaconstitucionales del Presidente de la República, constituyen el federalismo centralista del que habla Cárdenas Gracia, y que tanto ha afectado, al verdadero federalismo que requiere la nación; pues la federación es la que tiene mayores atribuciones sobre todo de carácter tributario, y es la que retiene mayor poder económico en detrimento de los Estados de la federación y de los municipios, originando como lo sostendremos en los siguientes capítulos problemas de carácter social, pues los municipios del país, que son 2435, a enero del año 2000, no tienen lo indispensable para desarrollarse, no tienen la suficiente infraestructura, para satisfacer sus necesidades básicas, ello en perjuicio de sus habitantes, de los estados y de la federación.

En un trabajo sobre el municipio de Durango, Alberto Enriquez Perea e Iván Moscoso Rodríguez, dan constancia de la problemática referida sobre los municipios del país, indicando lo siguiente:

“El estado de Durango muestra rezagos en inversión productiva y en infraestructura regional, lo que hace más crítica la subsistencia en sus 5,508 localidades. Junto a la alta concentración en las ciudades de Durango, Gómez Palacio y Lerdo, existe una gran dispersión en 4346 localidades con menos de 100 habitantes cada una.

“La naturaleza ha brindado una gran variedad de recursos a los duranguenses, pero las acciones para el desarrollo económico no se han incorporado con la vitalidad requerida. Existe pobreza en todo el estado, aunque es más patente en zonas populares urbanas y en los municipios madereros del norte y sur del mismo.

“Uno de los impactos que esta situación ha provocado en la población es el déficit de vivienda y la falta de drenaje en el 45% del territorio y de agua potable en el 15 % de las existentes. Otro, es la falta

de suelo urbanizado, por lo cual los sectores populares y organizaciones políticas han impulsado la práctica de la toma ilegal de terrenos; desde 1976 a la fecha se han formado irregularmente 51 colonias; de éstas, 30 las ha impulsado el Comité de Defensa Popular (CDP), 18 el PRI y 3 el PRD.

"El analfabetismo es del 7%; el 13.1% de los niños mayores de 5 años no tiene instrucción primaria (38% de las primarias son atendidas por un solo maestro en todos los grados) y el 63% de la población no tiene instrucción media básica.

"Las áreas rurales- indígenas son las que concentran el grueso de población en extrema pobreza, ya que, entre otras cosas, no cuentan con servicios de salud, lo que mantiene las altas tasas de enfermedades respiratorias y gastrointestinales." (100)

Queda claro en el ejemplo del Estado de Durango, que su población, se concentra en las más importantes ciudades; que los demás municipios no tienen capacidad de proporcionar los principales servicios a sus habitantes; que existe extrema pobreza, sobre todo en las áreas indígenas; que persisten problemas de salud; todo ello obedece, en nuestra opinión, por el exceso de facultades que tiene la federación, en detrimento de los estados y municipios, por ello es muy importante abundar en el estudio de las competencias para que los límites y alcances de la federación sean reducidas y ampliar las de los estados y municipios, en búsqueda de un verdadero federalismo. (Este apartado se complementa con el No. 1, del Capítulo V de esta investigación.)

(100) ACEDO ANGULO, BLANCA (Coord). Solidaridad en Conflicto. El funcionamiento del Pronasol en municipios gobernados por la oposición. Nuevo Horizonte Editores, S.A. de C.V., México, 1995, p.15.

CAPITULO III

ASPECTOS HISTÓRICOS NACIONALES.

1. - La época prehispánica.
2. - La conquista y la época colonial.
3. - El México independiente y la Constitución Política de 1824.
4. - Los problemas del centralismo de 1836.
5. - El Federalismo y la Constitución de 1857.
6. - El Federalismo y la Constitución de 1917.

1. - La época prehispánica.

Los orígenes de nuestro país, se remontan a la existencia de una multiplicidad de culturas indígenas que han dejado sembrado un pasado histórico esplendoroso, lleno de vestigios físicos, con historias y leyendas, que un numeroso grupo de países en el mundo desearía tener la suerte de contar con él.

Así tenemos por ejemplo, a la cultura madre, la cultura olmeca, que floreció, principalmente en la zona de lo que comprende, hoy, los estados de Veracruz y Tabasco; existen otras culturas de las que se refiere el maestro Miguel León Portilla, como las de " México Antiguo o sea, principalmente la zona central de la actual República mexicana, en la que florecieron en diversas épocas centros tan importantes como Teotihuacán, Tula, Cholula, Culhuacán, Atzacapotzalco, Texcoco, Tlaxcala, y México-Tenochtitlán. Poseedores los antiguos mexicanos de conciencia histórica, como lo prueban sus códices y tradiciones, serán fundamentalmente sus propios testimonios los que guiarán este acercamiento a su pasado cultural ." (101)

Desde luego, que existen otras culturas dentro del amplio pasado histórico mexicano, como la maya, la zapoteca, la mixteca, la purepecha, con distintos centros, como Chichén-Itza, Monte Alban, Palenque, etc., todas ellas llenas de bellezas históricas.

(101) LEON-PORTILLA, MIGUEL. Los antiguos mexicanos. Fondo de Cultura Económica, México, 1983, p. 7.

En estas culturas, lo que predomina en su organización política es la monarquía, entendida desde su propio punto de vista, no europeo. Basada la organización en tres grandes ramas, la de la autoridad en un esquema piramidal encabezado por un rey; la de la religión, que era presidida por el sacerdote más importante del reino, y la milicia, en donde existían los guerreros, que defendían interior y exteriormente al reino; ello en forma básica, aunque también existían, los comerciantes, los artesanos, etc.

Hablar de federalismo, en la época precortesiana, es muy aventurado, puesto que el sistema de Estado, no era conocido en estas tierras. No obstante por la misma dinámica de las ciudades-estado, requirieron siempre de organización política y social.

" El nivel más amplio de integración político territorial es el imperio azteca. El uso ha sancionado lo de imperio y se puede conservar el término para dar a entender que se trata de los organismos políticos de mayor amplitud en los que bajo el gran rey (o reyes) cabeza del imperio, había otros reyes subordinados de menor categoría. No se debe pensar que hubiera una administración uniforme ni centralizada de todas las partes del imperio; era fundamentalmente una alianza de tres grandes reinos, México, Tetzco y Tlacopan, con objetivos limitados. " (102)

(102) CENTRO DE ESTUDIOS HISTORICOS, EL COLEGIO DE MEXICO, opus cit., Tomo 1, p. 205.

La Triple Alianza, es el antecedente más claro que existe de ciudades-estado, que buscaron unir esfuerzos para enfrentar problemas comunes, y de esta forma resolverlos con mayor facilidad; ello en la historia de los mexicanos.

Si bien la Triple Alianza, no constituye ni una federación, ni confederación alguna; si resulta interesante su estructura.

" La alianza de México, Tetzco y Tlacopan que constituía el imperio azteca tenía funciones limitadas y bien definidas. Fundamentalmente era una alianza para hacer la guerra y cobrar tributo de los lugares conquistados. El rey de México tenía la función de general de los ejércitos aliados y esto le daba dentro de la alianza una preponderancia que creció con el tiempo. Por otra parte, se describe al rey de Tetzco, como legislador, poeta y constructor, lo cual puede ser no únicamente una caracterización personal, sino una especialización funcional de los tetzcoanos dentro de la alianza. Cada una de las partes aliadas podía hacer sus propias conquistas y tener sus propios tributarios, pero había también pueblos sometidos por la alianza que se repartían en lo particular entre los aliados o que tributaban conjuntamente a los tres, repartiéndose el tributo de manera variable, la fórmula más mencionada es la de dos partes a México, dos a Tetzco y una a Tlacopan. La alianza también se manifestaba en la - -

organización del comercio a gran distancia con las regiones en los límites del imperio. Los mercaderes de varias ciudades en las tres partes del imperio tenían una organización común, con establecimientos en Tochtepec (hoy Tuxtepec, Oax.), base del comercio más distante. La autoridad suprema del imperio era el consejo formado por los soberanos de los tres reinos. Cada ochenta días se reunían por turno en las tres capitales. "

(103)

Como se aprecia la estructura de la Triple Alianza, resulta muy interesante, distinguiéndose de esa unión los siguientes objetivos:

- A.- Hacer la guerra a enemigos en común;
- B.- Defender de ataques a los miembros de la alianza;
- C.- Realizar conquistas, o sea sojuzgar a otras ciudades-estados;
- D.- Obtener tributos de las ciudades conquistadas;

(103) CENTRO DE ESTUDIOS HISTORICOS, EL COLEGIO DE MEXICO, opus cit., Tomo I, pp. 218 y 219.

E.- Manejar directrices comerciales, a fin de beneficiar a los integrantes de la alianza,

F.- Existía una autoridad suprema del imperio, formada por el consejo de los tres reyes integrantes;

De esta organización, se aprecia también en forma diáfana, que aunque no se tenía contacto con los pueblos europeos, los pueblos americanos autóctonos, en especial el mexica o azteca, el texcocano y el de Tlacopan, eran capaces de dirigir a grandes masas de personas, con fines comunes; con lo que se puede concluir que las civilizaciones americanas de origen, desarrollaban un elevado nivel de evolución.

Mucho se puede decir de los pueblos que conformaban nuestro antiguo México, como el maya, que logró dominar extensas zonas, lo que es ahora, parte de los Estados de Yucatán, Tabasco, Chiapas, Campeche, Quintana Roo, e inclusive las zonas que ahora ocupan distintos países como Guatemala, Belice, Honduras; lo que habla de la capacidad de organización de nuestros pueblos.

Regresando, al estudio de la Triple Alianza, debemos insistir que si bien no es un antecedente directo de lo que se entiende por confederación, o federación, las cuales en forma general se distinguen de acuerdo a los apuntes del maestro Carl Schmitt, en lo siguiente:

“ ... la Confederación de Estados sería una relación pura de derecho internacional, en contraste con el Estado Federal, que es un puro sujeto de Derecho político; aquella descansaría en Tratado internacional; éste tendría una constitución de Derecho político; la una es una relación jurídica; el otro, un sujeto de derecho, etc...”

(104)

También es cierto, que la figura de la Triple Alianza, tiene mucha similitud, porque por ella, las ciudades estado, que la integraban, perdían cierta autonomía, a fin de salvaguardar un fin común, principio básico, tanto de la confederación, como de la federación; es por ello, que como antecedente histórico de nuestro actual federalismo, resulta interesante su estudio.

(104) SCHMITT CARL. Teoría de la Constitución, opus cit, p. 421.

2. - La conquista y la época colonial.

El 13 de agosto de 1521, día de San Hipólito, en ruinas y con la captura de Cuauhtémoc, cae Tenochtitlán, en poder de Cortés y de los españoles, en ese momento no termina simplemente el imperio azteca, sino nace un futuro cierto y determinado de una nueva raza: la mestiza mexicana; pues no cabe duda, que esos son nuestros orígenes como país.

Tomando en cuenta lo anterior podremos explicarnos de qué manera ha influido en el México actual la conquista española, de lo que fue la Nueva España, su trascendencia en un esquema político, social y económico, y sin lugar a dudas en lo político, que como herencia recibe nuestro país.

En algunas líneas Henry Bamford, nos cuenta la caída de Tenochtitlán, que ahora cito:

" El final llegó el 13 de agosto. Cinco sextas partes de la ciudad se encontraban en ruinas. Los terrenos del templo, el palacio de los caciques aztecas, las cámaras del tesoro, la pajarera y los jardines, habían sido destruidos. Los aztecas conservaban únicamente la parte norte de la ciudad, en la región de Tlaltelolco. Cuauhtemoc aún era indomable, pero -

la voluntad de resistencia de sus seguidores finalmente sucumbió. Los españoles se apoderaron del último fragmento de la ciudad y forzaron a los aztecas a retirarse hacia el lago. Una canoa zarpó furtivamente de la isla y al rodearla los bergantines, se encontraron con que Cuauhtémoc iba a bordo. Fue conducido hasta Cortés, quien lo culpó de permitir la destrucción de Tenochtitlán y lo llevó hacia sus cuarteles en Coyoacán. Al siguiente día, todos los aztecas sobrevivientes fueron conducidos fuera de la ciudad, los cadáveres enterrados y quemado lo que de la ciudad quedaba."

(105)

A continuación, en tres pasajes cito la misma historia, contada por Bernal Díaz del Castillo:

" Y como un García Holguín, que era capitán de un bergantín, amigo de Sandoval y era muy suelto y gran velero su bergantín, y traía buenos remeros, le mandó Sandoval que siguiese a la parte que le decían que iba con sus grandes piraguas Guatemuz huyendo; y le mandó que si le alcanzase no le hiciese enojo ninguno, más de prenderlo; y Sandoval siguió por otra parte con otros bergantines que le acompañaban y quiso Nuestro Señor Dios que García Holguín alcanzó las piraguas

(105) BAMFORD PARKES, HENRY. La Historia de México, Editorial Diana, S.A., México, 1993, p. 69.

en que iba Guatemuz, el gran señor de México, e hizo por señas que aguardasen, y no querían aguardar, e hizo como que le querían tirar con las escopetas y ballestas, y Guatemuz cuando lo vio hubo miedo y dijo: " No me tire, que soy el rey de esta ciudad y me llaman Guatemuz; lo que te ruego es que no llegues a cosas más de cuantas traigo ni a mi mujer ni parientes, sino llévame luego a Malinche." (106)

" ... y luego vino Sandoval y Holguín con Guatemuz, y le llevaron entrambos a dos capitanes ante Cortés y de que se vio delante de él le hizo mucho acato, y Cortés con alegría le abrazó y le mostró mucho amor a él y a sus capitanes; y entonces Guatemuz dijo a Cortés: Señor Malinche: ya he hecho lo que soy obligado en defensa de mi ciudad y vasallos y no puedo más, y pues vengo por fuerza preso ante tu persona y poder, toma ese puñal que tienes en la cinta y mátame luego con él. " (107)

(106) DIAZ DEL CASTILLO, BERNAL. Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983, pp. 367 y 368.

(107) *Ibidem.* , p. 368.

" Y Cortés preguntó por la mujer y por otras grandes señoras mujeres de otros capitanes que le habían dicho que venían con Guatemuz, y el mismo Guatemuz respondió y dijo que había rogado a Gonzalo de Sandoval y a García Holguín que las dejaran estar en las canoas donde venían hasta ver lo que Malinche les mandaba. Y luego Cortés envió por ellas y a todos les mandó dar de comer lo mejor que en aquella sazón había en el real, y porque era tarde y comenzaba a llover, mandó Cortés que luego se fuesen a Coyoacán, y llevó consigo a Guatemuz y a toda su casa y familia y a muchos principales, y asimismo mandó a Pedro de Alvarado y a Gonzalo de Sandoval y a los demás capitanes que cada uno fuese a su estancia, y real, y nosotros nos fuésemos a Tacuba, y Sandoval a Tepeaquilla, y Cortés a Coyoacán. Prendióse (a) Guatemuz y sus capitanes en trece de agosto, a hora de víspera, en día de Señor San Hipólito, año de mil quinientos veintiún años. Gracias a Nuestro Señor Jesucristo y a Nuestra Señora la Virgen Santa María, su bendita madre. Amen. "

(108)

Se narra en estos párrafos, lo que se conoce históricamente como "La caída de Tenochtitlán", aquel momento en donde se unieron dos pueblos, el español y el azteca, de donde surge una nueva raza, de cobre, mestiza y orgullosa de su historia. Desde ese momento fuimos una promesa, que día a día se fue alimentando, y que sobre todo en este siglo XXI, estamos seguros que tendrá su esplendor.

(108) Ídem., pp., 368 - 369.

La llegada de los españoles significó que consigo se trajeran todas las ideas de su régimen de gobierno, su monarquía, la realeza, sus ideas de identificar más a las personas por los títulos y riqueza que tengan, que por su razón y ser. Esto decidió el futuro de nuestro actual país, ya que lo primero que hizo Hernán Cortés, fue hacer sentir el dominio español sobre el indígena, identificándose como vasallo del rey de España, y reclamando la conquista para la corona, con todos los males que ello ha significado para el pueblo mexicano, que resumiré en la afirmación de ser un pueblo que le ha costado mucho trabajo el tener una identificación nacional y sentirse inferior en muchos sentidos por su mestizaje en relación con pueblos europeos u originarios de otras razas sobre todo de tez mas clara que la de nosotros.

Sobre de la obra de Cortés, Luis Weckmann, citado por José Luis Martínez, dice lo siguiente:

" A lo largo de su exhaustiva investigación sobre la herencia medieval de México, Luis Weckmann señala numerosas supervivencias medievales en Cortés: nociones y concepciones geográficas, búsquedas de reinos y sitios maravillosos y de criaturas fantásticas; fidelidad al rey; prácticas de instituciones feudales, como los actos de posesión y el pago a la Corona del quinto real de los rescates; uso de armas ofensivas

y defensivas en su mayoría medievales, así como de lábaros y gritos de guerra; la conquista concebida como hazaña caballeresca; ejercicios ecuestres, como torneos, juegos de cañas, toros, juegos de sortijas y cacería con halcones; juegos de paciencia y de naipes y dados; acusación de armar caballeros, y presencia múltiple de la novela caballeresca.”
(109)

La corona española, organizó a sus colonias en América, nombrándoles un Virrey, quien controlaba la Colonia, y para su gobierno se dividieron en provincias con un marcado gobierno central, pues todo giraba a través del Virrey, quien obedecía órdenes de la Metrópoli en Europa, o sea del rey español.

Se ideó para una pronta organización las encomiendas y las haciendas, que en poco tiempo consiguieron imponerse a los pueblos indígenas, sojuzgando y diezmándolo; haciendo de su vida una esclavitud que duro tres siglos y que laceró a esos pueblos de tal forma que hasta la fecha no han reaccionado del atraso y olvido en que se sumieron.

(109) MARTÍNEZ, JOSÉ LUIS. Hernán Cortés (versión abreviada), Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., México, 1992, p. 587.

Como se aprecia, siendo un gobierno monárquico, no existía ningún lugar en la Colonia para el federalismo, las decisiones eran centrales ya sea del Virrey, ya de los encargados de cada una de las provincias de la Nueva España.

No obstante, no se puede olvidar ni por un momento, la gran aportación de la colonia y el régimen monárquico español, que hacen para el futuro federalismo en México, consistente en la creación del municipio.

Sobre la organización política de la Nueva España, Bamford, dice al respecto lo siguiente:

" El Virrey era auxiliado por una audiencia domiciliada en la Ciudad de México, y la cual actuaba como una corte judicial de apelaciones, así como cuerpo consultor en asuntos de administración; también existía una audiencia subordinada en Guadalajara. La división administrativa menor era gobernada por corregidores o por alcaldes mayores. Todos estos funcionarios, así como también los altos dignatarios eran generalmente gachupines. Los únicos elementos de democracia de la estructura gubernamental eran los consejos municipales, los cuales eran conocidos como ayuntamientos o cabildos, y estaban compuestos de regidores y alcaldes ordinarios. Pero el poder de estos consejos estaba muy limitado, y de pronto el

puesto adquirió carácter hereditario, siendo posible la transferencia por medio de una compra-venta." (110)

Como veremos al adentrarnos al trabajo doctoral, en los siguientes capítulos, la aportación del municipio que hace la colonia a la modernidad en nuestro México, es importante y consideramos que en él; mucho de nuestro actual federalismo, tiene que redoblar esfuerzos y en donde más se tiene que trabajar en la estructura federal, a fin de liberarlo de todo tipo de problemas de carácter, económico, político y social y con ello contribuir al desarrollo del país; sosteniendo esta idea porque, creemos que en la forma en que se progresa en el municipio, en igual nivel y circunstancias se apoyará al crecimiento de la nación.

Dentro de las figuras que se deben de recordar en la estructura colonial de conquista, esta sin duda la de la encomienda; figura que permitió por una lado la esclavitud autorizada de los indígenas, y por otro la evangelización obligatoria de los mismos.

En síntesis podemos definir a la encomienda de la siguiente forma:

(110) BAMFORD PARKES, HENRY. La Historia de México, opus cit., p. 98

" En principio legal, la encomienda se presentó como una institución benéfica para la cristianización de los indios. Se consignaba un grupo de indígenas a un español - el encomendero - quien tenía derecho de recibir tributo y servicio de los indios a cambio de doctrina y protección. De esta manera se trasladaba a los particulares el costo de la cristianización del indígena que no podía cubrir íntegramente la Corona... " (111)

Formados los pueblos de indios y españoles, y por su tajante separación, se empezó a denominar a ello " la república de indios " y " la república de españoles ", que no era otra cosa que la división de indios en lugares para habitar distinta de los españoles, así como la división de oficios unos para los indios otros para los españoles, separándose, repito en forma tajante; pero poco a poco el mestizaje aunque no en forma total dio fin a esta forma común de nombrar a estas repúblicas, dando paso a un problema de castas que hasta la fecha no se puede apartar de la idiosincrasia del mexicano, produciéndose en la colonia castas denigrantes tanto en trato como de nombre, mencionaremos entre ellas a algunas:

(111) CENTRO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS, EL COLEGIO DE MÉXICO, opus cit., Tomo 1, p. 339.

De mestizo y española: castizo; de española y negro: mulato; de español y mulata: morisco; de español y morisca: albino; de español y albina: tornatrás; de indio y tornatrás: lobo; de lobo e india: zambayo; de zambayo e india: cambujo; de cambujo y mulata: coyote, etc.

Este sistema de castas que existió siempre en la Colonia, propicia en mucho, la lucha de la independencia, ya que los mejores puestos en todos los niveles, estaban en manos de los españoles peninsulares, en detrimento de las demás castas.

Este sistema de castas, también ha influido hasta la fecha en la idiosincrasia del mexicano, como lo afirmábamos; ya que dependiendo del origen étnico, el mexicano trata de sentirse superior o inferior, sin importar ninguna otra característica de la persona, ello sucede dentro de la república, pero en el exterior todos los traumas de las castas se concentran, y definitivamente fuera de su patria el mexicano se siente muy inferior. Creemos que este problema es fácilmente resuelto con la educación profundizada en todos los sentidos.

Para terminar este apartado creemos que de las etapas de la conquista y la colonia; las figuras del municipio, el gobierno dividido en provincias, y el ejercicio del poder público en una forma central; enmarcan el nacimiento del federalismo dentro del México independiente que estudiaremos enseguida.

3. - El México independiente y la Constitución Política de 1824.

El nacimiento de México, como nación independiente, trajo como consecuencia que se reordenara la estructura socioeconómica y política del país. Dentro de esas transformaciones, apareció el federalismo, siendo necesario reconocer que no existía ningún antecedente de esa forma de estado.

Ni el Bando de Hidalgo, del seis de diciembre de 1810, ni los Elementos constitucionales circulados por Ignacio Rayón, atienden la materia de la forma de gobierno, ni mucho menos la forma de estado.

Es hasta la Constitución de Apatzingan, del veinticuatro de octubre de 1814, signada por el Generalísimo José María Morelos, José María Liceaga, José María Cos y Remigio de Yarza, donde se trata la forma de gobierno, en particular en el Título II, FORMA DE GOBIERNO, Capítulo I, de acuerdo a los artículos 42 y 43, que a la letra dicen:

“ Art. 42. Mientras se haga una demarcación exacta de esta América mexicana y de cada una de las provincias que la componen, se reputarán bajo de este nombre y dentro de - -

los mismos términos que hasta hoy se han reconocido las siguientes: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Tecpam, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila y Nuevo Reino de León.

Art. 43. Estas provincias no podrán separarse unas de otras en su gobierno, ni menos enajenarse en todo o en parte. ”
(112)

De los anteriores artículos transcritos se deduce lo siguiente:

- A.- México, se componía de 17 provincias;
- B.- Esas provincias no podían tener otro origen de organización de gobierno más que el colonial español;
- C.- Estas provincias no podrían separarse unas de otras en su gobierno;
- D.- De tal forma que se establece claramente que existía un gobierno central, sin viso alguno de estados, federación, federalismo, etc.

(112)TENA RAMÍREZ, FELIPE. Leyes Fundamentales de México 1808 - 1979, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980, p. 36.

Por otro lado, importante es establecer que el sistema de gobierno central, hasta 1824, había sido ejercido en nuestro territorio por casi trescientos años, de tal forma que modificar costumbres de un pueblo que no era precisamente en su mayoría culto, era un trabajo muy difícil.

Hay que destacar que el insurgente de 1814, no se preocupaba por crear una federación, y aceptaba como lo mejor, un gobierno centralista.

¿Cómo entonces de un gobierno exacerbadamente central, como ya lo hemos explicado, nace un estado federal? .

La respuesta más acertada la fundo en: la Constitución de Cádiz de 1812.

Sayeg Helú, al respecto escribe lo siguiente:

“ A la caída de Iturbide, en efecto, y como reacción al enorme poder que llegó a concentrar, las diversas provincias que integraban la Nación, se mostraban indeseosas de un régimen de gobierno que, como el anterior, nulificara su voluntad, y pedían un sistema que ofreciera el mayor número de garantías para que su voz fuera oída; ese sistema era el federalismo, cuyo origen en México se remontaba a la forma de gobierno establecida por la Constitución gaditana de 1812 para España y sus Colonias.” (113)

Efectivamente, la Constitución de Cádiz, en sus artículos 325 y 335, la representación y su estructura de la diputación provincial, formada según Art. 326 por un presidente, un intendente, y siete integrantes más; con funciones amplias.

(113) SAYEG HELU, JORGE. Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano, opus cit, p.197

Estas diputaciones provinciales, al aplicarse la constitución de Cádiz tienen también su vigencia en la Nueva España. En los Tratados de Córdoba, se decide en su artículo segundo, que el gobierno en el imperio mexicano, sería monárquico, y constitucional moderado.

De acuerdo al Plan de Iguala y a los Tratados de Córdoba, se designó a los integrantes de la Junta Provisional de Gobierno y esta a los de la Regencia, siendo presidente de la Junta de Gobierno, Iturbide.

Cabe destacar también el contenido del artículo 27 de la Constitución de Cádiz, pues éste, fue la base para la creación de la figura de los diputados, aplicándose, en la última etapa de la Nueva España, y con vigencia en los primeros años del México independiente; y tanto los diputados como las diputaciones provinciales formaron parte importante de la formación de la nueva constitución.

La Junta de Gobierno comandada por Iturbide falló, en su primer intento por realizar la constitución y por diferencias entre los diputados e Iturbide, éste último disolvió el Primer Congreso Constituyente, preparando el camino Iturbide para nombrarse Emperador.

Como Emperador, Iturbide expide el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, el cual quita su vigencia a la Constitución de Cádiz, en lo general, pero en lo particular como el caso de las diputaciones provinciales -

queda claro que vislumbraban en sus manos la oportunidad de ser líderes tanto de sus comunidades como si se daba el caso, de toda la nueva nación mexicana. A medida de que los acontecimientos se sucedían, las diputaciones crecían en fuerza y deseos de grandeza, primeramente repito de carácter regional.

A la caída del imperio de Iturbide, se hicieron los arreglos necesarios para un nuevo Congreso Constituyente, pero la fuerza de las diputaciones provinciales, era ya tal que amenazaban con la desmembración del territorio mexicano, al sentirse independientes, del centro. En los siguientes cinco párrafos que me permito transcribir íntegramente del trabajo de investigación del autor Felipe Tena Ramírez, se podrá percibir con claridad el momento que comento, y aquél en que se decide por la presión de las diputaciones provinciales, el que exista en México, una Federación, y por tanto un federalismo:

" Las provincias, en general, rechazaban al Congreso como constituyente y sólo lo aceptaban como convocante. La asamblea, por su parte, hubo de ceder paulatinamente ante los amagos separatistas de las provincias; el 14 de mayo, a propuesta de Bocanegra, acordó formular inmediatamente las bases constitucionales y expedir después la convocatoria del nuevo Congreso que habría de elaborar la Constitución; pero el 21 del mismo mes se invirtió el orden anterior, al aprobar por 71 votos contra 33 la formación desde luego de la convocatoria y la publicación posterior de las bases de una república federativa.

"Aprobada la convocatoria, la asamblea pasó a ocuparse en las bases constitucionales. El 28 de mayo fue presentado en ese sentido un proyecto con el nombre de Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana. Había sido preparado en casa del P. Mier, durante dieciocho días, por una comisión cuyo nombramiento se atribuyó el mismo Mier. Parece que el principal autor del proyecto fue el diputado por Guatemala, D. José del Valle, no sólo porque él lo presentó y su nombre encabeza la lista de los firmantes, sino porque lo sostuvo con " un discurso lleno de sabiduría, que admiró al auditorio y al Congreso ", según dice D. Carlos María de Bustamante, que estaba presente.

"El proyecto de que se trata no alcanzó a ser discutido; sus ventajas, sin embargo, las ponderó Mier en el siguiente Congreso; y Bocanegra afirma que influyó en la Constitución de 24.

"Mientras tanto se sucedían apresuradamente los acontecimientos desfavorables al Congreso. El 5 de junio de 23 la diputación provincial de Guadalajara declaró que reconocía provisionalmente al Congreso de México sólo en calidad de convocante y al Ejecutivo en lo que resolviera para todo el país, pues en lo relativo a Guadalajara sólo sería obedecido en cuanto conviniera a la misma. Siete días más tarde, la propia diputación convocó a las provincias de Guanajuato, Querétaro y San Luis para instalar, con sus representantes, un congreso que tomara las riendas del gobierno en caso de que faltara el de México. El 16 de junio Nueva Galicia fue erigida por su diputación en Estado Libre Jalisco "como Estado federado con los demás de -

la grande nación mexicana ". El 14 de septiembre quedó instalado el Congreso Constituyente de Jalisco.

"A Guadalajara siguieron Oaxaca, Yucatán, y Zacatecas, cuyas diputaciones provinciales asumieron el gobierno local con independencia del de México, para ser reemplazadas a continuación por los respectivos constituyentes, instalados el 6 de julio, el 20 de agosto y el 19 de octubre de 23. En las demás provincias continuó propagándose la tendencia federalista, con el correspondiente desconocimiento del gobierno central. En un intento de contener la desmembración, disipando la desconfianza de las provincias acerca de sus intenciones, el Congreso de México emitió el 12 de junio lo que se conoce por el " voto del Congreso ", en virtud del cual aquel cuerpo legislativo, en vísperas de disolverse por no ser ya constituyente sino sólo convocante, se declaraba por el sistema federal. " (114)

El Dr. Máximo N. Gámiz Parral, indica tres criterios para fundamentar el origen del federalismo mexicano, en el tercero de ellos, refiere lo siguiente:

"... el sistema federal nació por las exigencias de las provincias, que amenazaron con separarse en caso de que no se adoptara tal sistema. De que para continuar unidos, evitándose el desmembramiento, se erigió el Estado federal. Las diputaciones provinciales, cuya instauración fue ordenada por las Cortes de Cádiz en 1812, se dice orientaron a los pobladores correspondientes a los territorios de dichas diputaciones provinciales sobre las bondades y ventajas de poder contar con autoridades regionales, más cercanas a la ciudadanía." (115)

(114) TENA RAMÍREZ, FELIPE. Leyes Fundamentales de México 1808-1979. opus cit. pp. 146 y 147.

(115) GAMIZ PARRAL, MÁXIMO N. Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, año 2000, p. 72.

Consideramos que el regionalismo de las diputaciones provinciales, provocado inicialmente por parte de la diputación provincial de Guadalajara, que se declaró soberana como Estado de Jalisco y federada a la nación mexicana origina a su vez, el federalismo.

Es conveniente precisar como conclusiones sobre de la pregunta: ¿de dónde nace el federalismo en México?, las siguientes respuestas:

a) Con la Constitución de Cádiz, se crean las diputaciones provinciales, la figura del diputado, y la del jefe superior;

b) Esas diputaciones provinciales, van tomando fuerza del tiempo en que se imponen en la Nueva España y durante los primeros años del México independiente;

c) El regionalismo crea en las diputaciones provinciales, el deseo de sobresalir unas de otras, y separarse del centro, ello desde luego por intereses personales de sus dirigentes y sus comunidades;

d) Por sentirse fuertes algunas de las diputaciones provinciales basados en sus intereses se declaran Estados soberanos y federados a la nación mexicana;

e) Ello provoca que se declare el federalismo, en un intento del centro, ubicado en el Congreso convocante a la Constitución de evitar el colapso y el desmembramiento del país.

f) La respuesta final entonces; la implantación de la Constitución de Cádiz, en la Nueva España, provoca indirectamente en México el federalismo.

Esta tesis destruye completamente las tesis de tratadistas acerca de que el federalismo mexicano es una mala copia del americano. Esta última afirmación carece de fundamentación, pues sostenemos que el federalismo en México tiene, como lo hemos afirmado en líneas anteriores un origen distinto; no es una copia del americano, sino que nace en un intento positivo de mantener unido a una nación, que por la política regionalista de las diputaciones provinciales, parecía desmoronarse y desintegrarse completamente.

No obstante, es válido afirmar que en virtud de que los Estados Unidos de América, entonces con más de cuarenta años de nación independiente, con un sistema federal, que aparentemente resolvía mucha de la problemática de aquel país, no cabe duda que si influye el ejemplo en el Constituyente de 1824, para que permaneciera el federalismo en México, aunque tal vez no fue lo mejor para la nueva nación.

Dejemos anotado los otros dos criterios que cita el Dr. Gámiz Parral, sobre el origen del federalismo mexicano:

a) "... desde las comunidades regionales prehispánicas, las circunscripciones geográficas y sociales de la Colonia, hasta las diputaciones provinciales nacidas de la Constitución de Cádiz de 1812, han persistido la idea y las bases del federalismo, por lo que su inicio lo encontramos en las organizaciones indígenas." (116)

(116) GAMIZ PARRAL, MÁXIMO N. Opus. cit., p. 71

b) " El que expone que la Nueva España formaba un todo unido y que la adopción del sistema federal fue para desunir, por influencia del federalismo norteamericano y atendiendo también a la oposición al sistema central que había campeado durante el régimen de la Colonia." (117)

En el análisis del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, aparece ya en el primer artículo párrafo séptimo que la nación mexicana es una república representativa y federal.

Y después enmarca en el párrafo octavo de ese primer artículo, a la manera del Barón de Montesquieu, el principio de división de poderes, de la siguiente forma:

"La nación ejerce sus derechos por medio: 1o. de los ciudadanos que eligen a los individuos del cuerpo legislativo: 2o. del cuerpo legislativo que decreta las leyes: 3o., del ejecutivo que las hace cumplir a los ciudadanos: 4o., de los jueces que las aplican en las causas civiles y criminales: 5o., de los senadores que las hacen respetar a los primeros funcionarios. " (118)

Este plan, señalaba también en forma experimental a los funcionarios del cuerpo legislativo, el senado, a los de los congresos provinciales y a los ayuntamientos, bases en las que se sostiene un federalismo, claro entre otros diversos factores.

(117) *Ibidem*.

(118) TENA RAMÍREZ FELIPE. Leyes Fundamentales de México, opus cit., p. 148.

El plan en forma general daba las bases para una federación, como se confirma con el voto del Congreso del 12 de junio de 1823, en donde se crea la república federada, pero existían muchos problemas en nuestra nación mexicana para implantar un verdadero federalismo, el primero era que legalmente no existían estados independientes y realmente soberanos, que pudieran constituir una federación, condición sine qua non, para la existencia de la misma.

Es por ello que se decide el 31 de enero de 1824, expedir el Acta Constitutiva de la federación, y con ella se crean los estados de la federación, como estados independientes, libre y soberanos, en lo que respecta a su administración y gobierno interior, de conformidad al artículo sexto, además que se determina de acuerdo al artículo 7o. cuales son los estados de la federación, según el siguiente texto:

" Art. 7o. Los Estados de la federación son por ahora los siguientes: el de Guanajuato; el interno de Occidente, compuesto de las provincias de Sonora y Sinaloa; el interno de Oriente, compuesto de las provincias de Coahuila, Nuevo León y los Tejas; el interno del Norte, compuesto de las provincias de Chihuahua, Durango y Nuevo México; el de México; el de Michoacán; el de Oajaca; el de Puebla de los Angeles; el de Querétaro; el de San Luis Potosí; el de Nuevo Santander, que se llamará de las Tamaulipas; el de Tabasco; el de Tlaxcala; -

el de Veracruz; el de Xalisco; el de Yucatán; el de los Zacatecas. Las Californias y el partido de Colima (sin el pueblo de Tonila (sic), que seguirá unido a Xalisco) serán por ahora territorios de la federación, sujetos inmediatamente a los supremos poderes de ella. Los partidos y pueblos que componían la provincia del istmo de Guazacualco, volverán a las que antes han pertenecido. La Laguna de Términos corresponderá al Estado de Yucatán. " (119)

Como se puede deducir, el federalismo adoptado fue sui generis, en cuanto a que los estados de nuestra federación, nunca son verdaderamente independientes, puesto que pasan de provincias como estaban en la Colonia, a estados federados con la acta de la federación en estudio, pero en realidad nunca se puede decir que son independientes de los demás estados, sino que nace la federación concedida por los diputados provinciales.

En esta acta de la federación, se dan otros elementos de trascendencia definitiva para la Constitución de 1824, como lo son; la forma de gobierno, la soberanía y la división de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial.

(119) *Ibidem*, p. 154 y 155.

Sobre de este período el maestro Manuel González Oropeza, expresa lo siguiente:

" Para México, el federalismo ha significado mucho más que una forma de gobierno modelada por su vecino, Estados Unidos. Este sistema significó la consolidación de la independencia mexicana al conferir libertad y autogobierno, no sólo al gobierno colonial de la ciudad de México, sino a las partes más afectadas del país por el coloniaje, las provincias mismas."

"De igual manera, el federalismo determinó las características del sistema presidencial a partir de la Constitución de 1824. Si no lo hubiéramos adoptado, no se concebiría la idea de un poder ejecutivo unitario con poder y energía, sino que, al estilo de la Constitución francesa de 1795, tendríamos múltiples propuestas de un ejecutivo colegiado, propuestas que hubieran triunfado en nuestro país alejándonos así de la concentración de poder. De allí que el federalismo se haya planteado como una buena opción para complementar el principio de división de poderes. " (120)

(120) GONZALEZ OROPEZA, MANUEL. El Federalismo, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1995, p. 11.

Resalta entre otras cosas de la transcripción realizada la afirmación de González Oropeza, sobre el sistema presidencial impuesto por la Constitución de 1824, el cual lo consideramos entonces como ahora muy perjudicial para el federalismo, y de hecho, ello no ha permitido que se desarrolle adecuadamente el sistema federal, en detrimento de miles de mexicanos, afectados por decisiones del gobierno central o por no tomarlas en su momento adecuado.

El 4 de octubre de 1824, finalmente nace a la luz pública, la Constitución mexicana, y así en su artículo cuarto, se adopta como forma de gobierno la de una república, representativa, popular y federal.

Comprendiendo la federación según transcripción íntegra que hago del artículo 5o., las siguientes entidades:

" Las partes de esta federación son los Estados y Territorios siguientes: el Estado de las Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oaxaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de Tamaulipas, el de Veracruz, el de Xalisco, el de Yucatán y el de los Zacatecas: el Territorio de la Alta California, el de la Baja California, el de Colima y el de Santa Fe de Nuevo México. Una ley constitucional

fijará el carácter de Tlaxcala. ” (121)

En la Constitución de 1824, se impone la teoría tripartita de la división de poderes, dividiéndolo para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

El poder legislativo se divide también entre diputados y senadores.

Se decide la forma en que se crearán las leyes en la nueva república.

Se crea la Corte Suprema de Justicia.

El poder ejecutivo federal se encabeza por el presidente de la república seguido por un vicepresidente; dándosele al presidente prerrogativas y atribuciones, contenidas en los artículos del 105 al 110, suficientes para crear en México, el sistema del presidencialismo; que persiste hasta la fecha, con una fuerza que no ha permitido que se desarrolle la estructura federal, desde sus cimientos, municipio-estados-federación.

(121) TENA RAMÍREZ, FELIPE. Leyes Fundamentales de México, opus cit., p. 168.

Del artículo 145 al 162, se impone y concede a los Estados de la federación, reglas para su respectiva administración de justicia, obligaciones y restricciones generales; de las que se infiere que los Estados nacen en la nueva constitución con muchas limitantes, pues los artículos los constriñen al principio de: " Lo que no esta permitido para los estados esta prohibido.", independientemente desde luego de las prohibiciones textuales del artículo 162, que a la letra dice lo siguiente:

" 162.- Ninguno de los Estados podrá:

I.- Establecer, sin el consentimiento del Congreso General, derecho alguno de tonelaje, ni otro alguno de puerto.

II.- Imponer, sin consentimiento del Congreso General, contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, mientras la ley no regula cómo deban hacerlo.

III.- Tener en ningún tiempo tropa permanente ni buques de guerra, sin el consentimiento del Congreso General.

IV.- Entrar en transacción con alguna potencia extranjera, ni declararle guerra, debiendo resistirle en caso de actual invasión, o en tan inminente peligro que no admita -

demora, dando inmediatamente cuenta, en estos casos. al Presidente de la República.

V.- Entrar en transacción o contrato con otros Estados de la federación, sin el consentimiento previo del congreso general, o su aprobación posterior, si la transacción fuere sobre arreglo de límites. " (122)

Como se aprecia los estados de la federación mexicana, estaban limitados a obtener ingresos que no fueran los autorizados por el gobierno federal, ello es altamente perjudicial, y también hasta la fecha es un mal para el desarrollo del federalismo mexicano.

Difícil es opinar respecto a que si convenía o no, la federación a la nación mexicana, pero para un análisis certero se debe tomar en cuenta las ventajas y desventajas del sistema y de la época en que se toma la decisión de ser federalista, pudiendo señalar en ese orden los siguientes puntos:

VENTAJAS:

a. Con el federalismo, se pretendió detener el afán de las provincias de ser independientes al cien por ciento del gobierno central; de tal forma que el federalismo evita el desmembramiento del país;

(122) TENA RAMÍREZ, FELIPE. Leyes Fundamentales de México, opus cit., p. 192.

b. Se buscó también con el federalismo crear en México, un sistema fuerte y desarrollado como el del vecino país del norte, con ello se tendría un aliado, que en un momento determinado podría ayudar en contra de las potencias europeas;

c. El gobierno central con la ayuda de los gobiernos estatales gobernaría con mayor facilidad al país, habida cuenta que en ese momento era de los países más grandes del mundo en cuanto a su territorio;

d. La identidad de la nacionalidad mexicana, con la federación, estaba salvaguardada, pues federalizar es propiamente unir, y era lo que deseaba el constituyente de 1824.

DESVENTAJAS:

a. Muchas provincias al estar tan lejos del gobierno central, en vez de sentirse unidas, su anhelo era separarse del país, y convertirse en estado independiente, como sucedió con Tejas .

b. No existía en el país, la cultura suficiente, ni mucho menos estudios profundos sobre de lo que se debía entender por federalismo y sus consecuencias, por ello aunque federales, los estados realmente no entendían el significado de ello.

c. El territorio en efecto era muy grande, de Chiapas hasta Alta California, de Mérida hasta Tejas, por ello las noticias que se pudieran tener del centro tardaban en llegar en todos los sentidos, siendo una nación pluricultural, con diferentes costumbres regionales, era evidente que la uniformidad que se pretendía por parte del gobierno federal, era muy difícil que funcionara en los primeros años, sólo el paso del tiempo y un eficaz poder federal, podría aspirar a un desarrollo del federalismo, que de momento estaba destinado al fracaso.

d. Lo anterior aunado a que no existía el número de funcionarios necesarios, cualitativa y cuantitativamente, para echar a andar la maquinaria federal, produciría en poco tiempo el fracaso del plan federal.

Javier Aguayo Silva, precisa cuales son las características del estado federal:

“... se caracteriza por una descentralización de forma especial y de grado más elevado; que se compone de colectividades miembros denominados por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad nacional, distinguiéndose de este modo de las demás colectividades públicas inferiores; es decir, se configura por entidades federativas, las cuales se encuentran subordinadas a la Federación en cuanto al régimen nacional, pero que cuentan con una absoluta autonomía por lo que refiere al régimen local.” (123)

(123) AGUAYO SILVA, JAVIER. Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I, Tomo I. UNAM, México. 1999, p. 33

Como se aprecia muchos fueron los problemas del federalismo de 1824, por ello resulta interesante su estudio, pues hasta nuestros días, existe la mucha de la problemática de aquellos primeros años del México independiente, como lo haremos notar en las siguientes páginas; ello con el único afán de que los errores de aplicación del federalismo se enmienden, en beneficio de todas las zonas del país.

4. - Los problemas del centralismo de 1836.

Anotamos en la parte final toda la problemática con la que iniciaba el desarrollo del federalismo en el México independiente.

Pero si queremos ser abundantes en los problemas de la nueva nación mexicana, debemos anotar los siguientes:

A.- Desde el primer momento los estados federales interpretaron mal al federalismo, siempre pensaban más en su estado que en la federación; no entendían que la fuerza que tuviera la federación le permitiría ser fuertes dentro y fuera del país;

B.- Los militares en los inicios del México independiente representaron serios problemas para la nación, pues siempre buscaban para ellos, el poder;

C.- Se organizaron grupos políticos secretos en México, como los yorkinos, los escoceses, los novenarios, los federalistas, los centralistas; en fin grupos que pretendiendo el poder, eran capaces de boicotear o realizar fraudes electorales, como el ejecutado a Gómez Pedraza, trayendo como resultado la rebelión de la Acordada y la presidencia de Guerrero, por decir un ejemplo;

D.- El gobierno federal carecía de recursos económicos para pagar sueldos y mantener guerras, ejército, burócratas, etc., lo que originó que se tuviera que incrementar el cobro de impuesto y diezmos muy impopulares, dando como resultado que los primeros diez años de los gobiernos federalistas fueran muy difíciles y, repito, impopulares.

E.- El peor problema que por desgracia todavía existe en nuestro país, es que los mexicanos no constituían un pueblo culto, con la educación suficiente para entender toda la problemática que envolvía a la república.

F.- Por otro lado, existía el problema de las potencias extranjeras: muy cerca los Estados Unidos de América que habían volteado sus ojos a México, habidos de territorio para su nación. Por otro lado, España, que soñaba con la reconquista de sus Colonias. Todo ello rodeado de lo mal que se entendía por los estados al federalismo y " para muestra un botón ", anotaré enseguida algunos detalles de la invasión española en Tamaulipas, como intento de reconquistar la antigua Nueva España, liderada por el español Isidro Barradas, que cita Josefina Zoraida Vázquez, en su estudio denominado: " Los primero tropiezos ", y que a la letra dicen:

" ... para enfrentar la invasión de Barradas fue necesario solicitar la cooperación proporcional de los estados, que no la cumplirían en su totalidad; esta falta de cooperación de los estados se presentaría en cada una de las crisis de la

república. El sentido extremo con que se interpretaba el federalismo, más la fuerza que daba la geografía misma del país a la autonomía, iba a ser la realidad contra la que se estrellarían todos los gobiernos, incluyendo los centralistas. " (124)

Este era el panorama general de la situación del país: difícil.

Por ello es fácil concluir después del panorama expuesto, que el federalismo en México, en sus años iniciales, fracasó, no tanto porque fuera conveniente o no, sino por la situación política, económica y social de la nación.

El Dr. Carlos Francisco Quintana Roldán, opina sobre este período lo siguiente:

" Como consecuencia de los vaivenes políticos de aquellos primeros años de la independencia del país, las fuerzas conservadoras o liberales se imponían, y de acuerdo con sus tendencias e intereses ideológicas se implantaba el federalismo o el centralismo.

(124) EL COLEGIO DE MÉXICO. CENTRO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS, opus cit., Tomo 2, p. 758.

Así al llegar al poder los conservadores dejaron sin efecto el Estado Federal y la Constitución de 1824, creando a su vez, las llamadas Siete Leyes Constitucionales de 1836. " (125)

Reynaldo Robles Martínez, dice sobre de esta época lo siguiente:

" Dos tendencias partidistas se enfrentaron en la primera época de México independiente: los liberales y los conservadores, los primeros pugnando por la forma de gobierno republicana democrática y federalista, y los segundos pretendiendo que gobernaran las clases preparadas, y luchando posteriormente por la Monarquía y el Centralismo, defendiendo los fueros y privilegios tradicionales. " (126)

No cabe duda que toda la problemática de la primera época del federalismo, desembocó en una salida, el centralismo. " En 1835, se reunió el Congreso Federal iniciando sus sesiones el 4 de enero; se acordaron facultades para revisar la Constitución y posteriormente el 15 de julio se propuso y aprobó que el Congreso fuera Constituyente. Se nombró una comisión, la cual presentó el 23 de octubre de 1835 las bases de la nueva Constitución concluyendo así el -

(125) QUINTANA ROLDAN CARLOS FRANCISCO. Derecho Municipal. Editorial Porrúa, S.A., México, 1995, p. 66.

(126) ROBLES MARTÍNEZ, REYNALDO. El Municipio. Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, p. 78.

sistema Federalista." (127)

" El constituyente dividió la nueva Ley Fundamental en siete estatutos por lo cual se le conoce como la Constitución de las Siete Leyes." (128)

El 30 de diciembre de 1836, se publicó la nueva constitución, que destruyó completamente al federalismo.

Según la cuarta ley, artículo 17 de dicha Constitución, el Presidente de la República, tenía como atribución nombrar a los gobernadores de los departamentos, ello representaba que ya no existía ninguna independendencia de las antiguas provincias, que ya no existían de hecho y derecho; ahora se les denominaba Departamentos, los cuales dependían en todo momento del gobierno central: Presidente de la República y Consejo de Gobierno.

De acuerdo al artículo primero de la Sexta Ley, el país se dividía en departamentos, éstos a su vez en Distritos y estos últimos en partidos.

El artículo 4 de la Sexta Ley constitucional ordenaba:

(127) *Ibidem.*, p. 79.

(128) *Ibidem.*, p. 79.

" 4. El gobierno interior de los departamentos estará a cargo de los gobernadores, con sujeción al gobierno general."
(129)

Se crean por disposición del artículo 22 de la sexta ley, ayuntamientos y jueces de paz, con funciones de administración de puertos y pueblos; delimitándose también funciones de prefectos y alcaldes.

Claro aparecía que la figura del federalismo, ya no existía.

Los movimientos del federalismo-centralismo-, entre otras cosas originan en los años subsecuentes la separación de la provincia de Tejas de la Federación, y por tanto la pérdida de territorio nacional.

Por otro lado fortalecen estas leyes a la figura del presidencialismo en detrimento de la del gobernador estatal.

Claro que los procesos de la elección de gobernadores por el gobierno central según la Constitución de 1836 y la " elección " de los gobernadores que hemos anunciado por la falta de lucha de partidos de oposición, son dos hechos completamente distintos pero proviene de un mismo origen " el presidencialismo ".

(129) TENA RAMÍREZ, FELIPE. Leyes Fundamentales de México, 1808-1979, opus cit., p. 239.

En fin el periodo estudiado es muy difícil para la historia de México, pues mientras los centralistas y los federalistas se enfrascaban, en la pugna del mejor sistema; precisamente por esta pugna, los colonos americanos y el gobierno de Estados Unidos, preparaban la independencia y anexión de Tejas, realizada fuera de todo derecho, violando todas las normas del derecho internacional.

El ultra conservador José Manuel Hidalgo, escribió el siglo pasado sobre la guerra con Tejas lo siguiente:

“ En 1824 propusieron los Estados Unidos la compra de Texas por medio de su hábil y para México funesto representante Mr. Poinsett. Rechazada esta proposición por el gobierno mexicano la política de los Estados Unidos se redujo desde entonces a tomar posesión primero y discutir después. Los jefes de la emigración texana, ayudados poderosamente con hombres, armas y dinero, trataron de separar Texas de la provincia de Coahuila, que se oponía a la esclavitud, y se sublevaron contra el gobierno de México.

“Los colonos texanos llamaron en su auxilio a los voluntarios de los Estados Unidos y formaron un ejército que fue batido varias veces por las tropas mexicanas, hasta que al fin fueron éstas vencidas cuando las mandaba el general Santa Anna, que fue hecho prisionero en 1836, en San Jacinto.

"A consecuencia de ese triunfo. Texas se declaró independiente, constituyéndose en república, hasta que en 1846 fue admitido como estado, formando parte de la Unión Americana. El general Almonte, representante de México, pidió sus pasaportes, y la guerra se declaró entre ambas repúblicas. Esta anexión estaba preparada de antemano y ya en 1837 escribía el americano Mr. Channing: " Hay crímenes que por su enormidad rayan en lo sublime. La toma de Texas por nuestros compatriotas tiene derecho a este honor. Los tiempos modernos no ofrecen ningún ejemplo de rapiña cometida por particulares en tan vasta escala .

"Esos particulares, al obrar así, olvidaron que Washington les dijo en su despedida: " Observad con todas las naciones las reglas de la justicia y de la buena fe, y vivid en paz con ellas " (130)

Van Buren, citado por William Jay, dice sobre el problema de Tejas lo siguiente:

" Nada es más cierto ni mejor sabido de todos, que el hecho de que Tejas fue arrebatado a México y su independencia quedó establecida, por obra de la acción de ciudadanos de los Estados Unidos. " (131)

(130) HIDALGO, JOSÉ MANUEL. Proyectos de Monarquía en México. Editorial Jus, S.A., México, 1962, p. 27 y 28.

(131) JAY, WILLIAM. Causas y Consecuencias de la guerra del 47. Editorial Polis, S.A., México, 1948, p. 31.

Vale la pena acotar que Van Buren fue Presidente de los Estados Unidos, inmediatamente después de Jackson, en los años de la guerra de Tejas, en el siglo pasado; y que William Jay, es un americano, a quien se le puede identificar como alguien que rechazó todo tipo de injusticias y que propugnaba por la política del buen vecino.

Es necesario también afirmar, que el despojo de tierras que hizo los Estados Unidos a México, es un episodio de la historia del siglo pasado, y que a la fecha han transcurrido más de ciento cincuenta años; por ello, la referencia es sólo histórica, sin que en la vida actual de México, trascienda en absoluto esos hechos históricos, para llevar una buena relación de buenos vecinos entre ambas naciones.

En efecto en la actualidad nuestras naciones tienen otros problemas en que preocuparse, como lo son entre otros: el racismo americano para los nacionales en aquel país; la problemática de los trabajadores indocumentados residentes en los Estados Unidos; los problemas de absorción de la economía americana en contra de la mexicana; el narcotráfico; la iniciativa de ley 187 promovida por el gobernador de California, Pete Wilson; etc., problemas que por mucho superan en gravedad aquel recuerdo de la guerra de Tejas y la invasión norteamericana de 1847. Por todas estas razones, es necesario establecer tajantemente, que la razón de incluir, la problemática de Tejas, es única y exclusivamente, relacionada

con el federalismo y el centralismo en nuestro México independiente.

Jacinto Faya Viesca, dice sobre la etapa del centralismo lo siguiente:

“La implantación del Régimen Central mediante la Constitución de 1836 degradó nuestra vida pública y socavó la unidad de la nación. Aquí y allá suceden “Cuartelazos”, levantamientos militares y pronunciamientos. El nuevo régimen da pie para que Texas se independice y para que Yucatán se separe de la República Mexicana.” (132)

Lo que sí queda muy claro, es que las experiencias del México independiente sobre su forma de gobierno y estado, fueron desastrosas, provocaron una desunión entre los mexicanos y despertaron la codicia de los gobiernos extranjeros: Estados Unidos, Francia, España e Inglaterra; para conseguir de nosotros kilómetros de tierra o una Colonia en América. En ese sentido vale la pena mencionar aquella profecía de la federación, proferida en 1823 por Fray Servando Teresa de Mier, que esta reproducida por el maestro emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México, Andrés Serra Rojas, y que citamos a continuación en algunos párrafos; y por la cual condena la elección del federalismo de 1824 y prevé graves consecuencias para la nación. Valiendo decir que a Fray Servando, lo considero como un incomprendido por sus contemporáneos. Los párrafos dicen lo siguiente:

(132) FAYA VIESCA, JACINTO. El Federalismo Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., México, 1998, p. 56.

" Querer desde el primer ensayo de la libertad remontar hasta la cima de la perfección social, es la locura de un niño que intentase hacerse hombre perfecto en un día. Nos agotaremos en el esfuerzo, sucumbiremos bajo una carga desigual a nuestras fuerzas. Yo no sé adular ni temo ofender, porque la culpa no es nuestra sino de los españoles; pero es cierto que en las más de las provincias apenas hay hombres aptos para enviar al Congreso general; y quieran tenerlos para Congresos provinciales, poderes ejecutivos y judiciales, ayuntamientos, etc. No alcanzan las provincias a pagar sus diputados al Congreso central, ¡ y quieren echarse a costas todo el tren y el peso enorme de los empleados de una soberanía!." (133)

" ... Algunos señores diputados se han empeñado en probar que las provincias quieren república federada; pero ninguno ha probado, ni probará jamás, que quieran tal especie de federación angloamericana, y más que angloamericana. ¿Cómo han de querer los pueblos lo que no conocen?." (134)

" ¿ Qué, pues, concluiremos de todo esto ?, se me dirá. ¿ Quiere Ud. que nos constituyamos en una república central? No. Yo siempre he estado por la federación, pero una federación razonable y moderada, una federación - - - - -

(133) TERESA DE MIER, SERVANDO, cit. pos., SERRA ROJAS, ANDRÉS, opus cit., p. 212.

(134) Ibidem, p. 213.

conveniente a nuestra poca ilustración y a las circunstancias de una guerra inminente, que debe hallarnos muy unidos." (135)

" Señor, si tales soberanías se adoptan, si se aprueba el proyecto del acta constitutiva en su totalidad desde ahora lavo mis manos diciendo como el presidente de Judea, cuando un pueblo tumultuante le pidió la muerte de Nuestro Salvador, sin saber lo que se hacía: *Inocens ego sum a sanguine justis huius: Vos videritis. Protestaré que no he tenido parte en los males que van a llover sobre los pueblos del Anáhuac. Los han seducido para que pidan lo que no saben, ni entienden, y preveo la división, las emulaciones, el desorden, la ruina y el trastorno de nuestra tierra hasta sus cimientos. Necierunt neque intellexerunt, in tenebris ambulans, movebuntur omnia fundamenta terrae. ¡ Dios mío salva a mi patria! Pater ignosce illis, quia nesciunt quid faciunt.*" (136)

La profecía de Fray Servando, se cumplió, sólo en forma parcial; aunque como lo dijo, le costó a la patria muchos problemas: la pérdida de mas de dos millones de Km 2, de territorio, entre otros, pero sobre todo que hasta la fecha no se ha logrado entender al federalismo que le conviene a la nación,

(135) *Ibidem*, p. 213.

(136) *Ídem.*, p. 215.

5. - El Federalismo y la Constitución de 1857

Después de la Guerra de Tejas, sucedieron varios hechos en la vida del país, que transformaron notablemente sus instituciones, de entre ellos, podemos mencionar a: las entradas y salidas a la Presidencia de la República de Santa Anna, volviéndose siempre peor dictador en cada ocasión, que regresaba; la invasión norteamericana, que concluyó con los Tratados de Guadalupe-Hidalgo, y la perdida para el país en total de más de dos millones de Km, de territorio. El Plan de Ayutla, enarbolado por Juan Alvarez y que logró desterrar por siempre a Santa Anna; hasta llegar al proyecto y Constitución de 1857, que fue seguida de la guerra de tres años, enfrentada por el Presidente Juárez, y de las famosas Leyes de Reforma, que modifican notablemente al sistema judicial y a los bienes eclesiásticos; fraguándose por el bando conservador la venganza con el segundo imperio de Maximiliano y Carlota.

Este periodo, esta lleno de héroes, traidores, incomprensidos, hombres notables, etc. Dentro de los hombres notables podemos citar entre otros a: Juan Alvarez, Ponciano Arriaga, Manuel Crescencio Rejón, Mariano Otero, Manuel Doblado, y Benito Juárez, entre muchos otros.

Después de tantas peripecias, de haber suspendido el centralismo de 1836, de regresar a la Constitución de 1824, se creó un nuevo constituyente en donde permanece como institución el federalismo, reforzándolo con la disposición contenida en el artículo 117 de la Constitución de 1857, como lo analizaremos.

“Con la expedición de la Constitución de 1857, el régimen presidencial al final de cuentas resultó fortalecido considerablemente, entre otras razones, porque “podía conservar la posibilidad de reelección indefinida y suprimir algunas instituciones que juzgaran perjudiciales o contrarias a la democracia”, como fue el caso de la vicepresidencia de la República.” (137)

La Constitución de 1857, tuvo grandes avances de todo tipo, a saber: se estipula los derechos del hombre, que propiamente son las actuales garantías individuales que establece nuestra constitución; el derecho a la libertad desde el nacimiento o a adquirirla al estar en territorio nacional, el derecho a la enseñanza libre, la idea de la justa retribución por el trabajo, el derecho a la manifestación de las ideas, y de escribir y publicar escritos, el derecho de petición, y libre tránsito, la irretroactividad de la ley, el principio de legalidad, una gama de derechos de carácter penal, el derecho a la correspondencia libre de registro; en forma rara, por no haber una gran investigación del tema, se estipula la prohibición de monopolios.

En el artículo 39, de alta importancia, sostiene que la soberanía radica del pueblo, dimanando de él, todo poder público.

El artículo 40 distinto al 4o. de la Constitución de 1824, establece el federalismo de la siguiente forma:

(137) ARMENTA LÓPEZ, LEONEL ALEJANDRO. Opus cit., p. 141.

" Art. 40. - Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental." (138)

Quedaba más claro el federalismo, tenía las siguientes bases:

- a.- La federación se componía de Estados;
- b.- Esos Estados eran libres y soberanos en su régimen interior, unidos a la federación de acuerdo a la Constitución que era la ley fundamental.

Si a ello le sumamos el contenido del artículo 126 de esa Constitución, advertíamos el principio de la supremacía constitucional, consistente en que la Constitución, las leyes federales decretadas por el Congreso de la Unión y los tratados internacionales aprobados por el mencionado Congreso, se imponen en ese orden a cualquier otra disposición existente en cualquier otra ley, por ello los jueces de cada Estado debían de obedecer este orden jerárquico.

(138) Constitución de 1857, tomada del texto de TENA RAMÍREZ, FELIPE. Leyes fundamentales de México, opus cit., p. 613.

De esta forma la soberanía de los Estados estaba supeditada a respetar el pacto federal, y a que prevaleciera la Constitución, incluso, en contra de las leyes que los propios Estados hubieran decretado.

Por otro lado, tampoco eran libres del todo, por la obligación de respetar la constitución federal.

Lo que si resulta un avance sustancial para el federalismo, es como ya lo habíamos apuntado el contenido del artículo 117, que dice a la letra lo siguiente:

“ Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. ” (139)

Ello representada que por exclusión se ampliaban las facultades de los Estados, en todos los sentidos y en todas las materias, con la única limitante, que esas facultades no estuvieran establecidas por la Constitución para las autoridades federales, lo que permitía un amplio campo de acción, para los Estados, por lo menos en apariencia. Con el tiempo y la aplicación de este artículo se observó que aunque mejoró el federalismo era insuficiente, para lograr un federalismo excelso.

(139) *Ibidem*, p. 626.

El maestro Manuel González Oropeza, investigando sobre los antecedentes mexicanos de la bilateralidad del federalismo, como lo llama, refiriéndose al principio de supremacía de la Constitución y al de facultades reservadas a los Estados, citando a Montiel y Duarte y con reflexiones propias dice lo siguiente:

" ... la bilateralidad del federalismo inicial se plasmó en la extensa iniciativa de la legislatura de Veracruz, fechada en octubre de 1830. Entre las múltiples reformas, sobresalen dos, que se refieren a los artículos 164 y 171 de la Constitución Federal de 1824. Se adicionaría el artículo citado primeramente de la siguiente manera:

"Serán nulos, de ningún valor ni efecto, las leyes y decretos de los estados que el Congreso general declare opuestas a cualquier artículo de esta Constitución o el Acta Constitutiva. Las leyes y decretos del Congreso general contra los que protestarán el mayor número de las Legislaturas de los Estados, por ser opuestas a la propia Constitución o acta Constitutiva, serán igualmente nulos, de ningún valor ni efecto.

"Esta interesante propuesta no puede asimilarse a la tesis de anulación de Estados Unidos, pues no es un control de la constitucionalidad local, es decir, de la Constitución del Estado respectivo la que estaría plasmándose, sino el control federal que estaría otorgándose a las legislaturas de los Estados, que no son ajenas a la aplicación y reforma, tanto de la - ---

Constitución federal como de las leyes generales, por su capacidad de iniciativa y participación en la aprobación de reformas constitucionales.

“Para cumplimentar esta bilateralidad, Veracruz propuso la tesis de facultades reservadas para la Federación que la Constitución de 1824 no contemplaba, pues ninguna regla de distribución de competencias fue adoptada. La iniciativa de reformas al artículo 171 se expuso con una dura y definitiva redacción:

“Las facultades concedidas a los supremos Poderes generales y los estados quedan circunscritos a lo que terminantemente se expresa en esta Constitución o en la Acta Constitutiva. La nación y los estados se reservan respectivamente la autoridad que no han delegado.”

(140)

Como se aprecia de la transcripción la reforma propuesta por Veracruz, se adelantaba a la decisión que toma en definitiva el Constituyente de 1857, sobre de las facultades expresas a la federación y las reservadas para los Estados.

(140) GONZÁLEZ OROPEZA, MANUEL. El Federalismo, opus cit., p. 117.

Aunque debemos afirmar como lo hace González Oropeza, (141) que es hasta el Acta de Reformas de 1847, que existen disposiciones de carácter similares al de la supremacía de la constitución. Vale la pena observar para ello los artículos 20, 21 y 22 de esa Acta y que son del tenor literal siguiente:

“ Art. 20. - Sobre los objetos cometidos al Poder de la Unión, ningún Estado tiene otros derechos que los expresamente fijados en la Constitución, ni otro medio legítimo de intervenir en ellos, que el de los poderes generales que la misma establece.

“Art. 21. - Los Poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan solo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción.

“Art. 22. - Toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración solo podrá ser iniciada en la Cámara de senadores.” (142)

(141) *Ibidem.*, p. 118.

(142) Acta Constitutiva y de Reformas de 18 de mayo de 1847, tomada del texto de TENA RAMÍREZ, FELIPE. *Leyes Fundamentales de México*, opus cit., p. 474.

Regresando al estudio del artículo 117 de la Constitución de 1857, apuntemos que en efecto, dicho artículo favorece al federalismo, al darle mayor atribuciones a los Estados, aunque también debemos apuntar que el presidencialismo, sostenido por los artículos 65, 75 y 85 de la Constitución de 1857, también se fortalece, al tener atribuciones muy importantes y al dejar de existir la figura del vicepresidente, se regresa a la ya lejana y antigua figura del "rey español o del rey mexicana", pues tiene excesivas atribuciones, como sucede hasta la fecha. (Ello lo decimos en una forma metafórica.)

De cualquier manera al haber regresado en forma clara, precisa y con mayor fuerza, al federalismo, es un logro de la Constitución de 1857, que si bien poco a poco, se fue comprendiendo al federalismo, pues para aquellos momentos era el mejor sistema, pues a corto, mediano o largo, plazo contribuiría al desarrollo económico, político y social del país.

El Dr. Ignacio Burgoa, opina sobre la consolidación del federalismo lo siguiente:

" El régimen federal estatuido en la Constitución de 1857 se fue consolidando, al menos en el terreno puramente jurídico-constitucional, mediante la asunción de dos modalidades importantes: la creación de los Estados de Campeche, Coahuila, Hidalgo y Morelos en 1863, 1868, y 1869, respectivamente, y el restablecimiento del Senado en noviembre de 1874, - - -

organismo a través del cual las entidades federativas participan directamente en la expresión de la voluntad nacional. " (143)

Muchos son los atributos de la Constitución de 1857, de entre de ellos debemos resaltar la gran institución mexicana del juicio de amparo, obra de Mariano Otero y Crescencio Rejón. El autor Bravo Ugarte opina sobre de este punto lo siguiente:

" Mérito fue de la Constitución de 1857 y el perfeccionamiento del juicio de amparo, dándole su debida extensión, hasta la defensa de las garantías individuales también contra los actos del Poder judicial y hasta la protección de los mutuos derechos de la federación y los estados, como personas morales. " (144)

El juicio de amparo es una institución que nos enorgullece, por su alto valor jurídico y por el aporte que México, hizo al mundo.

En materia de municipio desafortunadamente no fueron importantes los avances que tuvo esta Constitución, y por tanto ello influyó en forma negativa al federalismo.

El maestro Quintana Roldán, sobre el punto opina lo siguiente:

(143) BURGOA, IGNACIO. Derecho Constitucional, opus cit., p. 447.

(144) BRAVO UGARTE, JOSÉ. Historia de México, Tomo 3o., Editorial Jus-México. México, 1982, p. 268.

“... La Constitución de 1857, tan notable en múltiples materia, en la cuestión municipal no estipuló sino las generalidades ya transcritas.

El artículo 117 de aquel ordenamiento precisaba que las facultades no concedidas expresamente a los funcionarios federales, se entenderían reservadas a los Estados y por esa virtud los asuntos municipales se regularon como cuestión netamente local de los estados.” (145)

El federalismo en México, era una realidad jurídica, pero desde luego que distaba de ser una realidad fáctica, ya que las instituciones eran centralistas, todo se decidía en la Ciudad de México, y en los bastiones de poder de los Estados. Era más importante la figura del Presidente de la República, y situarse en el momento político que vivía en el preciso momento el país, que pensar en el federalismo u otras instituciones constitucionales.

En efecto, ello obedecía a que el Presidente influía de manera determinante, en los sucesos del país. Así por ejemplo, afirmamos que los presidentes que consolidaron a la Nación, fueron Benito Juárez y Porfirio Díaz. ¿Por qué sostenemos lo anterior?, Porque, Juárez, defendió a ultranza a la patria, y no se amedrentó por combatir contra el mejor ejército del mundo: el francés; impidiendo, que Francia tuviera una nueva colonia en América, valiendo recordar que previamente, habíamos sido vencidos por el ejército americano, y perdido estrepitosamente.

(145) QUINTANA ROLDAN, CARLOS F., opus cit., p. 69.

Por otro lado, la dictadura de Porfirio Díaz, consolida a la nación, porque se impone la figura de Díaz por más de treinta años, que si bien son excesivos, y de héroe pasa a dictador dentro del porfiriato es en realidad en donde se fomenta el crecimiento del país en todas las ramas, industrial, comercial, caminos, aduanas, educación, etc.; es en esta etapa donde se crea la conciencia de la nacionalidad y se avanza en contra de los extranjerismos; sin que se pretenda olvidar desde luego, los excesos del régimen porfirista, como fueron la mala distribución de la riqueza, pues unas cuantas familias poseían la totalidad de las tierras y fortunas en el país; la pobreza extrema de los mexicanos, la explotación indígena, las tiendas esclavizantes, llamadas "tiendas de raya", la falta de un plan nacional de educación, en fin problemas que persisten en el país y que analizaremos en sus correspondientes apartados en otros capítulos, y nos llevaremos una sorpresa, al confirmar que muchos de los problemas del régimen porfirista persisten en el México de hoy, por el sistema político, económico y social del país.

Como se ve el federalismo de 1857, era una quimera, que poco a poco iba alcanzándose o perdiéndose, con los presidentes de turno y su organización, dando paso, por los problemas del porfirismo, ya referidos; a una nueva Constitución, la de 1917.

6. - El Federalismo y la Constitución de 1917.

México, como nación surge a raíz de la independencia de España, en 1821. A partir de ese momento día tras día, mes con mes, año tras año, se van forjando los antecedentes históricos de la nueva nación independiente, sin perder de vista, nunca los antecedentes prehispánicos de los antiguos mexicanos y de aquellas épocas de la colonia.

Desde siempre, los problemas que una nación en cualquier parte del mundo debe enfrentar, son la educación, la salud, el trabajo, la pobreza, la vivienda, el desarrollo económico, la política, la sociedad, entre otros. Todos estos rubros, han estado en bajo nivel de solución, también desde siempre, en nuestro país, existiendo muchas razones para justificar este hecho, aunque ninguna válida.

En un ambiente de miseria, de explotación del indígena y de las clases medias y bajas, en una palabra de hambre y sed de justicia, se hallaba el país a la entrada del siglo XX, dominado por el otrora héroe nacional: Porfirio Díaz, y por su séquito, que aún a sabiendas que Díaz, era ya un anciano, lo imponían, en favor de ellos mismos, pues la perpetuación de Díaz les aseguraba su estancia, como buenos conservadores del sistema.

Por otro lado, "... de cada peso de nueva inversión más de la mitad era de origen extranjero. Esto afectaba el uso de nuestros recursos y hacía al extranjero el beneficiario real de tales inversiones." (146)

(146) NAVARRETE R. ALFREDO. México, Cincuenta Años de Revolución I. La Economía. Fondo de Cultura Económica. México, 1960, p. 533.

En esa problemática de la economía, el gobierno porfirista en vez de buscar alternativas de solución, prefirió explotar al pueblo, de todas las formas posibles, dejando abandonadas en general a todas las instituciones que la Constitución de 1857, había creado, de manera tal que la realidad del federalismo estaba muy lejos de tener un desarrollo efectivo.

En un trabajo del Departamento de Investigaciones Históricas del Instituto Nacional de Antropología e Historia, se menciona cuales eran las condiciones de vida del trabajador mexicano de aquella época:

“ Si echamos una ojeada a las condiciones de vida y trabajo de las clases populares bajo el porfirato nos damos cuenta que su situación difícilmente pudo haber sido peor. Comencemos la lista de infortunios inherentes a la clase trabajadora diciendo que los salarios reales se mantuvieron constantes a lo largo de toda la dictadura. Esto refleja únicamente el fuerte grado de explotación a que estaban sujetos los operarios si atendemos al aumento considerable que se registró en la productividad en el periodo. Entre 1880 y 1910, los montos de pago a la fuerza de trabajo fluctuaron de niveles ínfimos equiparables a 17 centavos diarios como salario mínimo a niveles tope que nunca llegaron a superar el promedio de 2.50 pesos de salario máximo. Habría que tener también presente ciertos tipos de pagos en especie de corte tradicional. ” (147)

(147) CARDOSO, CIRO. (Coord.) México, en el siglo XIX (1821-1910). Historia económica y de la estructura social. Editorial Patria, S.A. de C.V., México 1992, p. 491.

" ... Pese a los salarios de hambre que se caracterizaron en la última fase del siglo XIX, la coerción extraeconómica - lo vimos - tuvo una injerencia radical en el empobrecimiento de la masa trabajadora del país. El ejemplo más cotidiano de esta práctica fue el pago de salario total o parcialmente en vales. Se sustituía el dinero en efectivo por vales con la finalidad de que el trabajador agrícola y el obrero industrial no tuvieran otra alternativa que canjearlos por alimentos, vestidos y otros avíos ofrecidos por las tiendas de raya, generalmente ubicadas dentro de las unidades productivas mismas. Estos negocios, propiedad de los dueños de las fábricas y haciendas, efectuaban el cambio de vales gravándoles un descuento que oscilaba entre el 10 y el 15% del valor real de los mismos, con lo que se reducía aún más el misérrimo poder de compra del trabajador frente a mercancías caras y de mala calidad. " (148)

Eso no era todo, en estos casos de las tiendas de raya, por la propia evolución de la misma, los trabajadores empobrecidos, tenían que pedirle prestamos, y en ello se multiplicaba la deuda, que inclusive en muchas ocasiones se heredaba. Como se ve la situación del trabajador era apremiante por ello, se dieron todos los elementos para un levantamiento armado: la revolución mexicana.

(148) *Ibidem*, p. 491.

A finales de 1910, John Kenneth Turner, escribía lo siguiente:

“ La esclavitud y el peonaje en México, la pobreza y la ignorancia y la postración general del pueblo se deben, en mi humilde opinión, a la organización financiera y política que en la actualidad rige en ese país; en una palabra, a lo que llamaré el “sistema ” del Gral. Porfirio Díaz.

“Es verdad que estas condiciones se han arrastrado por gran parte de la historia de México desde pasadas generaciones. No quiero ser injusto con el Gral. Díaz en ninguna forma; pero a pesar de que los señores españoles hicieron del pueblo mexicano esclavos y peones, nunca lo quebrantaron y experimentaron tanto como se les quebranta y destruye en la actualidad. En tiempos de los españoles, el peón tenía por lo menos su pequeña parcela y su humilde choza; pero hoy no tiene nada. ” (149)

Esa era la situación del pueblo mexicano, en ese momento surgen las figuras de Madero, Villa, Zapata, Obregón y Carranza, entre otros, que en su momento cambian con su lucha al país en un largo y sinuoso camino, por el cual --

(149) KENNETH TURNER, JOHN. México Bárbaro. Producción Editorial Dante, S.A. de C.V., México, 1989, p. 85.

aparece la renuncia de Díaz a la presidencia; después, la presidencia inocente de Madero y su muerte, acaecida junto con la de Pino Suárez, en el cuartelazo de la Ciudadela, organizado por el traidor Huerta; la guerra de caudillos, hasta llegar en 1917, a la proclama de una nueva Constitución para el país, que buscaba, tal vez sin lograrlo, hasta la fecha, la solución de los problemas del pueblo de México: la educación, la pobreza, la vivienda, la salud, las garantías individuales, la tenencia de la tierra, los derechos indígenas, (entendidos éstos, como: "prerrogativas y facultades que la legislación oficial les asigne a los pueblos indígenas, incluso cuando les reconoce sus prácticas jurídico-culturales propias y las formaliza en el derecho positivo."(150), etc.

Claro que los deseos de beneficio de la nueva constitución para el pueblo mexicano, eran muy grandes, muy amplios, pero por tanto, muy difíciles de lograr.

La Constitución de 1917, a la fecha ha sufrido muchas modificaciones en su texto original, nuestro estudio, es enfocado al texto actual de la constitución, pues baste afirmar que esas modificaciones han sido más de 400.

De tal suerte, que en una forma amplia estudiaremos los artículos constitucionales que tienen relación con el federalismo. Es por ello que abordaremos temas generales como el de educación, derechos indígenas, derecho penal, garantías individuales, etc., a efecto, que ello nos dé, el marco suficiente para analizar en el capítulo quinto de esta investigación, los problemas sociales, que ahí se tratan.

(150) ÁVILA ORTIZ, RAÚL. Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I, opus cit., p. 56.

Iniciemos, este método, con el estudio del artículo tercero constitucional que menciona en el número III romano, lo siguiente:

“ III.- Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal, determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores involucrados en la educación, en los términos que la ley señale. ”
(151)

El segundo párrafo y la fracción II, del referido artículo tercero de la constitución se refiere a las características generales que tiene la educación en México, entre otras las siguientes: laica, basada en la ciencia, democrática, nacional, etc.

Como se aprecia es trascendental el artículo para los fines del federalismo, pues otorga su respectivo lugar en la federación a las entidades federativas del país que en todo momento podrán opinar sobre la educación que se imparta en sus Estados, condición que es resaltada y especificada por la fracción VIII de dicho artículo, tercero que dice lo siguiente:

(151) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S.A., México, 1996, p. 8.

“ El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la república, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan. ” (152)

El federalismo, se hace presente en la educación, al establecer claramente los tres niveles, en que funciona en México: federal, estatal y municipal. En esos tres niveles, ordena el artículo su desarrollo, por lo que creemos que es de gran importancia lo mencionado en el precepto, y estamos seguros que se debe de trabajar con mayor ahínco estas reglas constitucionales a fin de que se mejore la educación en el país en todos los niveles. Al hablar de este tema en el capítulo V, profundizaremos estas ideas.

Por otro lado y cambiando de tema, en el artículo quinto, la constitución, señala otra regla que fortalece al federalismo, al expresar en el segundo párrafo lo siguiente:

(152) *Ibíd*em, pp.9 y 10.

“ La ley determinará en cada Estado, cuales son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo. ” (153)

Relevante importancia merece el artículo, porque, establece claramente la facultad que tienen los Estados de la federación, para legislar sobre las profesiones liberales, fortaleciendo la estructura y los requisitos laborales de carácter profesional, que requieren cada uno de los Estados de la federación para su desarrollo, de manera tal, que si existe una ley federal sobre el tema, no impide para algún Estado en particular, posea la suya de carácter local, máxime si esta permitido por la Constitución general, como ya quedó explicado, aplicándose al respecto la regla de las facultades expresas contenida en el artículo 124 de la Constitución, ya estudiado en la Constitución de 1857, y que más adelante abundaremos en su problemática.

Como se aprecia el federalismo, tiene muchas aristas que investigar, que profundizar, que opinar, resultando un tema muy interesante, que no ha sido tratado con el cuidado requerido.

(153) *Ibidem.*, p. 11.

El artículo 18 Constitucional contiene disposiciones relevantes en materia de garantías individuales, relacionadas también con el federalismo, al afirmar lo siguiente:

“ Los gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

“Los gobernadores de los Estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal.

“La Federación y los gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores. ” (154)

El artículo menciona al sistema penitenciario en general, sistema que se encuentra en ruinas, en perjuicio de muchos mexicanos, tanto reos, familiares y a la sociedad en general.

(154) *Ibidem.* , p. 17.

Como ya lo he comentado en público (155), nuestro sistema penitenciario adolece de graves deficiencias, entre otras son las siguientes:

1. - Se basa en la readaptación social, pero no la consigue, porque su infraestructura en el ámbito nacional, es deficiente.

2. - No se capacita realmente a los internos, con un trabajo, que sea el que pudiera alejarlos de los motivos de su delincuencia.

3. - No se educa al interno (en general), porque no existe un presupuesto suficiente para ello.

4. - Existe corrupción, dentro del sistema penitenciario, eso hace que se desvíe los fondos que se invierten en las penitenciarias en detrimento de la readaptación social, y en particular de los internos.

5. - Existe hacinamiento en las cárceles, lo que provoca el malestar de los internos, y todo tipo de problemas porque tratan de vivir lo mejor posible en ese hacinamiento, por ello existen las "canonjías entre los presos", o sea el favorecimiento de la autoridad carcelaria hacia presos con dinero, o que lo obtienen dentro de la cárcel.

(155) Conferencia sobre: " El proyecto de Ley Federal contra la delincuencia organizada ", impartida el día 25 de mayo de 1996, en la Universidad Autónoma de Morelos.

6. - Lo anterior relatado en punto cinco, provoca que exista un "mercado negro", dentro de las cárceles, y se venda todo tipo de drogas y bebidas embriagantes, existiendo por ello, bandas de delincuentes encargados de ese comercio en el interior de las penitenciarías.

7. - Todo lo anterior, lleva a afirmar que las penitenciarías, son "universidades del delito", pues los primodelincuentes, salen de ellas con grado del mayor nivel, y se vuelven delincuentes peligrosos; en una palabra no existe la readaptación social en el sistema.

Ahora bien, si tomamos en cuenta que una de las partes principales del derecho penal es que exista la pena corporal a fin de readaptar al delincuente, y así se pueda integrar de nuevo a la sociedad, esta claro que falla el derecho penal en nuestro país en ese sentido.

Por ello creemos que en una exacta aplicación del artículo 18 constitucional, verdaderamente, la Federación, los Estados y por tanto los municipios, dentro de nuestro sistema federal deben organizar al sistema penitenciario, y para ello se requiere un estudio serio y amplio del estado actual, con propuestas de "un nuevo sistema penitenciario", y la participación de los tres niveles en que se divide el poder en México, el ejecutivo, legislativo y judicial, para lograr esos objetivos y mejorarlo al 100%.

Dos opiniones sobre el derecho penitenciario en México:

“ La corrupción.

“Son numerosos los casos de corrupción dentro de la prisión. El personal introduce bebidas embriagantes y drogas a precios muy elevados y en otros casos los custodios “ venden ” las celdas, luz, comida y otros beneficios. ” (156)

“ Debe confesarse, con acentuada tristeza, que en México la reforma penitenciaria está todavía por hacer, desde sus cimientos. Nada existe sobre funcionariado de prisiones, nada sobre organización científica del trabajo de ellas, nada sobre clasificación de los reclusos, nada sobre lo que moderadamente se quiere que sea la pena privativa de la libertad. Como si gobernar un Penal fuera sólo, a lo sumo, mantener el orden interior en él -piénsese en lo que sería gobernar un país manteniendo sólo el orden público- se ha mirado en los penales únicamente el problema del orden y se ha tratado de asegurarlo cuartelariamente. Y ello cuando puede

(156) MARCO DEL PONT, LUIS. Derecho penitenciario. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1991, p. 209.

afirmarse que la pena de prisión es la principal con que en México contamos " (157)

" Es así como el delincuente que pasa algún tiempo en el Penal, suele perder el temor que la privación de la libertad debe justamente inspirarle, aprende el ejemplo vivo de la numerosa familia del hampa enseñanzas múltiples con las que se perfecciona en la profesión delictuosa, contrae relaciones con hombres de experiencia en la infracción penal y embota su sensibilidad frente a ejemplos de crueldad y dureza que antes no imaginaba siquiera. " (158)

Pasando al estudio de otros artículos constitucionales relacionados con el federalismo, encontramos el artículo 21 Constitucional, el cual tiene una reforma muy importante, primero la relacionada con la posibilidad de impugnarse las resoluciones del Ministerio Público del no-ejercicio y el desistimiento de la acción penal, lo que representa en forma real que ha desaparecido el monopolio del ejercicio de la acción penal para el Ministerio Público, pues ahora será un Juez, en nuestro criterio quien pueda dictar una nueva resolución y ordene procedente la acción penal que

(157) CARRANCA Y TRUJILLO, RAÚL, cit. pos. CARRANCA Y RIVAS, RAÚL. Derecho Penitenciario, Cárcel y Penas en México. México, 1986, p. 467.

(158) Ídem., p. 468.

Ministerio público había declarado improcedente su ejercicio, aunque debemos decir que por lo impreciso de la reforma, jurídicamente existen muchos problemas que actualmente se dilucidan ante los tribunales federales, para determinar en que forma se pueden impugnar las decisiones del ministerio público señaladas.

Otra reforma importante en este artículo 21, la constituye la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, precisada en los párrafos cuarto y quinto del precepto en estudio y que literalmente dicen lo siguiente:

" La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

"La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública." (159)

(159) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial Porrúa, S.A., opus cit., p. 21.

Este sistema nacional de seguridad pública, es muy necesario, ya que actualmente, debido a la profunda crisis económica en la que permanece nuestro país, muchas personas de las clases medias, pobres y paupérrimas, han decidido que la única forma de sobrevivir, es la de delinquir, y por ello el aumento de la delincuencia organizada, es tremendo y brutal; y los asaltos a mano armada en todas partes del país, en estos últimos años desde sobre todo 1995, a la fecha (año 2001) son muy frecuentes, costando desgraciadamente muchas vidas. Por lo que este sistema de seguridad pública, debe proporcionar los elementos necesarios dentro de sus funciones para el combate a la delincuencia organizada. El Presidente Fox, ha creado para combatir este problema la Secretaria de Seguridad, que esperemos que de excelentes resultados.

Con respecto al artículo 31 Constitucional, fracción IV, establece la obligación de los mexicanos, para contribuir en forma proporcional y equitativa, para los gastos públicos, en forma y términos de ley, de la Federación, Distrito Federal, estados o municipios, lo que resulta muy importante, pues el Estado mexicano, tiene que contar con recursos suficientes para poder resolver la problemática del gasto público; como veremos, a nivel federalismo, se ha fallado mucho en el gasto público en los tres niveles, y se requiere en beneficio de la nación una optimización del rubro.

En cuanto al contenido del artículo 39 constitucional, subsiste el mismo, enarbolándose la teoría de la soberanía que ha sido tratada por tantos autores, manifestando que ésta reside esencial y originariamente en el pueblo y de él dimana todo poder público.

Es pues, en teoría el pueblo quien decide que la forma de gobierno de nuestra nación sea republicana, representativa, democrática y federal, de acuerdo al artículo 40 constitucional.

Un régimen democrático, dice el maestro Francisco Venegas Trejo, significa: " gobierno para el pueblo, es decir, traducir todos los actos de autoridad -leyes, actos administrativos y de ejecución, sentencias y resoluciones judiciales y todo tipo de acuerdos de las dependencias públicas- en beneficios permanentes y firmes para la colectividad; brindar a ésta servicios públicos eficaces y adecuados, en pocas palabras, resolver y atender con esmero y apego a las leyes, la variada, múltiple y creciente problemática social." (160)

Nuestra república esta compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero permanecen unidos por una figura: la federación, la cual se constituye según los principios de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este artículo 40, es la base principal de nuestro federalismo, es donde se sustenta la figura.

(160) VENEGAS TREJO, FRANCISCO. Hacia una nueva constitucionalidad. UNAM. México, 1999, p. 398.

Del contenido del artículo 40 mencionado, podemos deducir sobre la federación lo siguiente:

A.- La federación se compone de Estados.

B.- Esos Estados son libres y soberanos en lo que toca a su régimen interior.

C.- Esos Estados permanecen unidos por la propia federación creada por ellos.

D.- La federación se rige por todos los principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como veremos en muchos ejemplos al continuar este trabajo, constataremos que los Estados en muchas ocasiones no son ni libres ni soberanos en su régimen interior, por cuestiones reales de poder, en otras ocasiones por poderes presidenciales, en otras más por atribuciones específicas metaconstituciones del Presidente de la República, y en muchas otras más, por cuestión de presupuesto.

Continuando con el estudio de la soberanía, el pueblo donde reside, la ejerce por medio de los poderes de la Unión, y por la de los estados, de acuerdo a su competencia, de conformidad al artículo 41 constitucional.

De conformidad al texto del artículo 42 de la Constitución general de la república, el territorio nacional comprende de:

I.- El de las partes integrantes de la Federación;

II.- El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;

“III.- El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el océano pacífico.

IV.- La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;

V.- Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional, y las marítimas interiores; y

VI.- El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.” (161)

México, ha perdido más de dos millones de kilómetros de superficie, con la invasión norteamericana, tratados injustos, guerra de independencia manejadas por los americanos en el caso Tejas (hoy Texas), decisiones gubernamentales como en el caso de Centroamérica, y decisiones arbitrales como la Isla Cliperton o Isla de la Pasión, en algunos párrafos el maestro Miguel González Avelar, nos afirma al respecto lo siguiente:

“ México, ha sido un país perdedor de territorios. Cuenta hoy con casi 2 000 000 de kilómetros cuadrados de superficie territorial, pero en su condición de colonia española nuestro país alcanzó las dimensiones de un subcontinente. -

(161) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, opus cit., pp. 47 y 48.

Hacia el sur, la división política de la monarquía llevaba nuestras fronteras hasta la provincia colombiana de Panamá, hacia el norte, los territorios de Texas, Nuevo México y la Alta California la extendían más allá del paralelo 40. Subiendo más al norte, por la costa occidental del Pacífico, navegantes novohispanos enviados por los virreyes tomaron posesión de tierras ubicadas más allá del cabo Mendocino y hasta puerto Valdés, en Alaska, arriba del paralelo 50 Norte. " (162)

" Contrariamente a la experiencia de otros Estados latinoamericanos, entre ellos destacadamente Brasil, nuestras fronteras se fueron contrayendo en el siglo XIX. Primero los territorios centroamericanos a la caída del imperio de Iturbide; luego las enormes regiones allende el Bravo; más tarde La Mesilla en el norte de Sonora; y hacia fines de siglo, Belice. Cerca de 2 500 000 kilómetros cuadrados, en suma pudiera ser el saldo territorial negativo con que entramos al siglo actual. De todo esto nos consuela únicamente, también es cierto, el no haber desaparecido del todo como país independiente; pues muchas ocasiones hubo en que tal catástrofe fue inminente y pudo ocurrir.

(162) GONZÁLEZ AVELAR, MIGUEL. Clipperton, isla mexicana. Fondo de Cultura Económica. México. 1992, p. 15.

“El siglo XX nos reservaba también una pérdida territorial. No de la magnitud de aquéllas pero igualmente sensible. Fruto también de los apetitos que provocaron las primeras, y culpa de las mismas deficiencias en su defensa. Nos referimos, claro está, a la isla Clipperton, conocida también como isla de la Pasión, y más antiguamente aún como isla Médano, o Médanos. Son tan absurdas las circunstancias que determinaron su exclusión de la soberanía mexicana, que no hay persona razonable que, al conocerlas, se conforme con el resultado. Por esto el asunto sigue vivo y agitando periódicamente la conciencia de los mexicanos. Y es mi opinión que ésta no quedará satisfecha hasta que México recupere la soberanía sobre la isla.” (163) (164)

Por todo esto que nos narra González Avelar, es necesario que sobre el territorio nacional que ya hemos mencionado como se compone al transcribir el artículo 42 de la Constitución general, se ejerzan en forma permanente actos de soberanía, y no se deje ningún milímetro de territorio nacional, al abandono o en manos de extranjeros o malos mexicanos, que pretendan convertir por cualquier medio -

(163) Ibidem, p. 16.

(164) Además del excelente trabajo de González Avelar, he encontrado sobre la isla de la Pasión, una novela de la autora RESTREPO, LAURA: La isla de la Pasión. Editorial Planeta. México, 1992, que recomiendo ampliamente.

“De la noche a la mañana”, territorio mexicano en territorio de determinado país. Ese puede ser el caso de islas, mares territoriales, o lugares turísticos, que se han dejado al abandono general, o en manos de extranjeros.

Sobre de este punto, y en particular sobre de las islas del archipiélago del norte: Anacapa, San Clemente, San Miguel, San Nicolás, Santa Bárbara, Santa Catalina, Santa Cruz y Santa Rosa; Guillermo Lopez-Portillo, dice:

“ Sostengo en lo particular que las islas del Archipiélago del Norte son mexicanas tanto por no haberse hecho jamás renuncia o entrega de las mismas ni tampoco aceptación formal que convirtiera la ocupación militar estadounidense en derecho internacionalmente válido.” (165)

Continuando con el estudio de la constitución y el federalismo; resulta también importantes los artículos 43 y 44, porque refieren las partes integrantes de la federación; treinta y un estados y un Distrito Federal, en el primer caso; y en el segundo caso, cita que la Ciudad de México, es la sede de los Poderes de la Unión y la capital del país, manejando la posibilidad de que al cambiar de sede los poderes de la unión, se convierta en el estado del Valle de México.

Respecto del contenido del artículo 44, vale acotar que este fue reformado en 1993, con su consiguiente significación, citada por el Dr. Emilio O. Rabasa:

“ La reforma de 1993 a este precepto, termina con ambigüedades propiciatorias de confusiones al dejar bien asentadas tres importantes definiciones constitucionales: la ciudad de México es el Distrito Federal - sede de los - -

(165) LOPEZ-PORTILLO Y VERNON, GUILLERMO. Nuestras Islas Secuestradas. Anaya Editores, S.A., México, 1996, p. 150.

Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se trata de categorías precisas que eliminan, para siempre, dudosas o contradictorias interpretaciones, tanto jurídicas como políticas. " (166)

Con referencia al estudio del artículo 49 Constitucional, este se refiere al principio máximo profundizado por Montesquieu, en su magnífica obra: " El espíritu de las leyes ", que hemos tratado en el Capítulo II, de esta investigación: la división de poderes. Por ello por su importancia, a continuación haremos la transcripción íntegra del artículo:

" El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

"No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo - - -

(166) RABASA, EMILIO O., et al. Mexicano ésta es tu constitución. Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor. México, 1996. p. 169.

párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar. " (167)

Lo que se debe dejar bien claro es que si bien, no puede reunirse en una sola persona la función principal de las divisiones del poder: ejecutivo, legislativo y judicial; también lo es, que estas divisiones tienen estrecha relación entre sí, como así lo ordena nuestra propia constitución en varios artículos, y como así lo explica en su tratado Montesquieu, quien después de todo, basa sus investigaciones, en el sistema inglés, de naturaleza monárquica.

Pasemos ahora a estudiar uno de los artículos más importantes para el federalismo, el artículo 105 Constitucional, en él se establece las controversias constitucionales que se suscitan entre la Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal, sus combinaciones, los distintos poderes ejecutivo y legislativo, tal y como se precisa en el artículo e inclusive determinados órganos de gobierno.

Por otro lado este artículo 105, también establece las acciones de inconstitucionalidad que tienen por objeto la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución federal, inclusive en materia electoral.

Estas controversias y las referidas acciones, han resultado un paso muy importante para el fortalecimiento del Nuevo Federalismo que propugna el Gobierno Federal, pues por ejemplo en el caso de las controversias permiten que un municipio pueda reclamar algún punto de derecho constitucional, a la Federación, o a los estados y viceversa.

(167) Ídem, p. 175.

Tanto de las controversias como de las acciones, conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo que hace a las acciones constitucionales, se prevén para que las legislaturas federales, Cámara de Diputados, Senadores, las legislaturas locales, los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y el Procurador General de la República, dentro del ámbito que el propio artículo señala, puedan plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución de la República. En ambos casos, tanto las controversias como acciones, permiten que haya una mejor perspectiva, para la lucha y la defensa de la federación, estados y municipios, así como que las localidades y la federación, sean defendidas por sus representantes legislativos.

Sobre el concepto de controversias constitucionales, Juventino V. Castro, precisa: "... son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la federación, los Estados, el Distrito Federal o cuerpos de carácter municipal, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los Estados; con el objeto de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de límites entre estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política." (168)

(168) CASTRO, JUVENTINO V. El Artículo 105 Constitucional. Editorial Porrúa, S.A., México, 2000, pp. 61 y 62.

Actualmente, en materia de controversias, existen ya varias decisiones que ha tomado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien ha resuelto las peticiones de municipios para expedir actas del registro civil por no considerar ser atribuciones estatales; o en materia de tránsito y servicios municipales, ha decretado que los municipios son los que deben de intervenir para su ordenamiento.

Con las controversias constitucionales, se otorga elementos legales para que los miembros de la federación, puedan combatir decisiones de gobierno que afecten sus respectivas esferas.

Por lo que toca a los artículos constitucionales, 73 y 89, son trascendentales, pues en ellos se prevé, las facultades del Congreso de la Unión y las facultades del Presidente de la República, que son tan amplias, que en ellos giran muchas dificultades que tiene nuestro federalismo.

El Presidente de la República, tiene como facultades, promulgar y ejecutar las leyes; dentro de su esfera administrativa provee lo necesario para su cumplimiento; nombra libremente a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República; a los Oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, facilitar al Poder Judicial lo necesario para su buen manejo; y todas las demás facultades que confiere la Constitución. Ello representa mucho poder, de conformidad al artículo 90 de la constitución federal, que habla de la administración pública federal, la cual es centralizada y paraestatal, regida por una Ley orgánica, que distribuye los negocios del orden administrativo de la Federación, según las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos existentes; en suma un elefante blanco que no -

permite desarrollar a los Estados, por el sistema de competencias.

En este sentido resulta muy importante el contenido del artículo 124 de la Constitución general que precisa el sistema de competencias entre la federación y los Estados de la siguiente forma:

“ Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados. ” (169)

El precepto rescata, cualquier actividad que no se otorgue a la Federación, para los Estados, lo que resulta importante, pues originariamente los Estados hacen tal reserva.

Los artículos 103 y 107 Constitucionales, establecen las causas posibles y requisitos, así como principios del juicio de amparo, institución mexicana, de relevante importancia, pues permite que la Judicatura Federal, intervenga para garantizar las garantías individuales de los gobernados.

El juicio de amparo, institución mexicana, establece la posibilidad de interponerlo, contra actos de autoridades que se estimen responsables, y por lo cual las autoridades federales, Juez de Distrito, Tribunal Colegiado o la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolverán sobre la ilegalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado.

El artículo 115 de la Constitución merece especial estudio, por ello, lo tratamos en el capítulo siguiente, mencionando de momento que habla del municipio, y creemos que en la medida en que avance su organización, en mucho se beneficiará el federalismo.

(169) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, México, 2000, p. 141

El artículo 122 constitucional habla del Distrito Federal, y de su contenido se aprecia, que necesita esta Entidad, mucha atención, pues se dio un cambio en su sistema de gobierno, precisamente a partir de las elecciones del seis de julio de mil novecientos noventa y siete, en donde se eligió un gobernador en la entidad, y necesario, sin duda la municipalización del Distrito Federal; así como elecciones libres en cada municipio que se forme en esta Ciudad, a fin de satisfacer los servicios públicos, tan difícil de realizarlo; al respecto el Dr. Jorge Fernández Ruiz, opina:

“En los grandes centros urbanos las necesidades de carácter general crecen y se acentúan, lo cual hace más difícil su satisfacción y, por ende, más complicada y ardua la prestación de los servicios públicos. De ahí la complejidad de la prestación de los servicios públicos del Distrito Federal, agravada con la conurbación dada con diversas poblaciones del Estado de México, con las cuales constituye posiblemente el asentamiento humano más numerosos del planeta.” (170)

No obstante que a partir de 1994, ha habido intentos para crear una nueva Constitución en México, creemos que con la que tenemos, podemos enfrentar toda la problemática que tiene el país, y estoy convencido de que con una alta dirección superaremos todos nuestros problemas.

Finalmente, en lo que respecta al artículo 133 Constitucional; que habla del principio de supremacía constitucional, es muy importante en el federalismo y lo abordaremos con mayor amplitud en los capítulos siguientes.

(170) FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE. Derecho Administrativo (Servicios Públicos). Editorial Porrúa, S.A., México, 1995, p. 411

CAPITULO IV.

EL DESARROLLO DEL FEDERALISMO EN MÉXICO Y PROBLEMAS DE SU APLICACIÓN EN LA PRACTICA.

1. - Las Entidades Federativas de nuestro país y su dependencia con el gobierno federal.
2. - El Municipio.
3. - El Municipio y su dependencia con el gobierno estatal y el gobierno federal.
4. - La realidad del municipio en los Estados de la nación.
5. - Perspectivas hacia un Nuevo Federalismo.
6. - Derecho comparado sobre federalismo: Venezuela, Argentina y Brasil.

1. - Las Entidades Federativas de nuestro país y su dependencia con el gobierno federal.

Los Estados de la República, actualmente se enfrentan a muchos problemas de carácter político y socioeconómico, que no les permiten desarrollarse en óptimas condiciones, por lo que es necesario, abordar sus problemas y resolverlos de una manera tajante.

Desde luego, que muchos de estos problemas se relacionan íntimamente con nuestro actual sistema federal.

El mismo problema que tienen de falta de desarrollo los municipios, lo tienen las entidades federales de nuestro país, desde luego, que es a mayor escala. Vale decir que el Estado de la Federación, es quien precisamente le da origen a la misma, por ello no es sano que la federación se olvide de él.

La vida estatal, regularmente se centra en la ciudad capital del estado, por ejemplo de Jalisco: Guadalajara, de Nuevo León: Monterrey, de Yucatán: Mérida, etc.; esto hace que se concentre la población en esas ciudades, los presupuestos para el desarrollo de los municipios, también se concentran y ello va en detrimento de todos los demás municipios del estado de que se trate.

Así podemos ejemplificar que mientras la Ciudad de Guadalajara, tiene varias universidades, y en el estado sólo los municipios conurbanos tienen este tipo de instituciones, creadas básicamente para aliviar la demanda de educación universitaria de la población que vive en Guadalajara, los demás municipios " en total 123 ", no tienen este tipo de planteles, por ello le es necesario a la población concentrarse.
(160)

(160) QUINTANA ROLDAN, CARLOS F. Derecho Municipal, opus cit. p. 159, ver cuadro del No. de municipios de Jalisco.

Prudente sería que se crearan tres o cuatro Universidades de excelente nivel, a fin de que se pudiere descentralizar la educación universitaria en el estado de Jalisco.

Claro que el problema que tienen los estados de la república está relacionado con el federalismo, en gran parte también de carácter fiscal.

José Ángel Gurría, Ex-Secretario de Hacienda y Crédito Público, al respecto precisó lo siguiente:

“ México registra un balance satisfactorio en materia de federalismo fiscal en los últimos seis años, pero es necesario explorar mecanismos para que las entidades federativas fortalezcan sus ingresos propios.” (161)

Alberto Azis, opina sobre el punto, lo siguiente:

“ Tenemos un “federalismo centralizado”, cuyo modelo obedece a un sistema autoritario y de partido casi único, que ya no corresponde a la realidad del México de fin de siglo.

“El reparto de recursos expresa con nitidez el problema: el gobierno central se queda con un porcentaje de 79.24 por ciento; las entidades federativas y municipios el 20.76 por ciento (La Jornada, 27/III/95). De estos porcentajes hay otro dato indicativo del manejo de los recursos, los gobiernos de los estados no conocen los términos del intercambio, es decir, cuando un gobernador va a negociar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los recursos presupuestales para su estado, lo tiene que hacer sin conocer el monto de recursos que su estado aporta a la federación. En este pequeño secreto descansa una relación propicia para cualquier arreglo, - -

(161) Uno más Uno. México, lunes 22 de mayo de 2000, p.21

aquí es donde se fundamenta algunas de las reglas no escritas del poder presidencial y del partido oficial. " (162)

Los estados por muchos años habían sido gobernados por políticos de origen priísta, ya que también por muchos años no había existido realmente un partido fuerte de oposición.

A partir de la escisión de varios priístas famosos, y las alianzas con las fuerzas de izquierda, el marco político ha cambiado y a fines de los ochenta, Ernesto Ruffo Appel, de extracción panista, fue el primer gobernador, en casi sesenta años, de partido político distinto, eso significó un nuevo parte aguas, empezando con certeza la competencia política. Sucedió aquel lema que dice: " si hay competencia, existe la posibilidad de la excelencia; si no hay competencia, hay incompetencia. "; esto lo refiero, porque notablemente, ha habido gobernadores, que en realidad sólo han mantenido a sus Estados en lo mismo sin cambios de importancia; hoy la competencia política genera una lucha por mejorar.

El Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo, informó a la Nación, sobre un programa de descentralización para favorecer el desarrollo de los estados, manifestando lo que a continuación cito:

"Este gobierno ha llevado a cabo una real descentralización de funciones en los más diversos campos.

(162) La Jornada. México, D.F., 28 de marzo de 1995, No. 3790, p. 10.

"Hemos dado pasos firmes a fin de que las localidades, que es donde se ubican los problemas, cuenten con mayor capacidad de decisión para resolverlos. Hoy también cuentan con más recursos. Aún son insuficientes, pero antes no los tenían.

"Poderes, atribuciones, autoridad y recursos que antes ejercía el Gobierno Federal han sido transferidos a los gobiernos estatales y municipales.

"Al inicio de este sexenio, por cada peso que gastaba la Administración Pública centralizada, los gobiernos estatales y municipales gastaban 78 centavos."

"Hoy, gracias a esa transferencia de recursos por cada peso que gasta la Administración Pública centralizada, los gobiernos locales gastan cerca de uno y medio." (163)

La cuestión económica, traducida en recursos, es importante para el desarrollo de los estados de la federación. Al respecto, de ello y del perfil de Ruffo Appel, José Ureña, reseña lo siguiente:

" Las participaciones federales se entregan tarde y en montos tan bajos que mes a mes originan cuantiosos gastos financieros y administrativos a los estados, y a veces no les alcanza siquiera para cubrir los recién descentralizados servicios educativos. Además, la no clara asignación de recursos sirve para aumentar los desequilibrios e iniquidades y ha creado casos tan ventajosos como el del Distrito Federal, cuyo gobierno no invierte un centavo en enseñanza y eso libera presupuesto para obras y servicios.

(163) La Crónica de Hoy. México, D.F., 2 de septiembre de 1999. No. 1158, V Informe de Gobierno, p. VII.

"La queja colectiva llegó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a través de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, acompañada de un reclamo: la Federación remite el dinero entre el 18 y el 20 de cada mes, cuando los gobiernos locales ya pagaron su nómina quincenal.

"Como siempre van a la zaga de sus necesidades, para cubrir el gasto corriente de esos 20 días deben celebrar convenios con la banca privada y ésta les financia a precios de mercado, dinero de supervivencia. Todo supone trámites de administración y pago de intereses que con puntualidad podrían evitarse.

"Por ello insisten, sin respuesta hasta la fecha, en convenir cualquiera de dos alternativas: 1) que los impuestos no se remitan íntegramente a la capital del país y que se quede en los estados el 20.76 por ciento participable; o 2) que las participaciones se entreguen en los primeros días del mes.

"Así se eliminarían jineteos centrales y gastos innecesarios. No ha habido una respuesta favorable del gobierno central.

"Como siempre en muchos otros aspectos de tipo fiscal, el primero en dar la pelea -infructuosa porque no lo respaldan ni siquiera los otros dos gobernadores panistas, Carlos Medina Plascencia y Francisco Barrio Terrazas- fue el bajacaliforniano Ernesto Ruffo Appel." (164)

Esquematisando lo escrito podemos afirmar como problemas que tienen los estados, son los siguientes:

A.- La población se concentra en las capitales de los estados, y ello hace que también se concentren los presupuestos en todas las materias a fin de solventar las

(164) La Jornada. México, D.F., 28 de marzo de 1995, No. 3790, p.7.

necesidades de la población citadina, lo que va en detrimento de los demás municipios, ya que la derrama económica no les fluye, por razones obvias con la misma intensidad.

B.- Las participaciones federales, son insuficientes para el correcto desarrollo de los estados. Por ello, no sólo será necesario un aumento en esas participaciones, sino proponemos que en el ámbito constitucional, exista una distribución de beneficios de ingresos fiscales, en forma equitativa; a fin de que los estados manejen su propio presupuesto de ingresos y egresos sin intervención alguna de la federación.

Sobre este rubro es importante destacar que en muchas ocasiones las participaciones federales, no han sido ni justas ni equitativas, en cuanto a la forma de su repartición a los estados. Covarrubias Dueñas, sobre el caso refiere lo siguiente:

“El Fondo General de Participaciones, no ha sido instrumento que corrija los problemas de injusta distribución de la Renta Nacional, ya que en 1987, el Distrito Federal y los Entes Federados de Jalisco, México, Tabasco y Veracruz, concentraron el 59% del total, contra el 4.2 %, que recibieron los Entes Federados más pobres, de Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Tlaxcala y Zacatecas. Lo anterior, en virtud de que los criterios utilizados son más de carácter político que compensatorios establecidos por criterios económicos y sociales.” (165)

(165) COVARRUBIAS DUEÑAS, JOSÉ DE JESÚS. La Autonomía Municipal en México. Editorial Porrúa, S.A., México, 1998, p. 235.

Desde luego, que en esta nueva distribución, que proponemos, se tendría que estipular en forma clara, con que cantidad de monetario debe de contribuir los estados para los gastos necesarios de la federación, asimismo, se debe de contemplar como se les ayudará a los estados que no tengan una amplia forma de captación de recursos.

De la forma propuesta, ya no se necesitaría la intervención de la federación para las participaciones federales, sino que estaríamos en presencia de una nueva distribución de competencias de carácter tributario.

Esto permitiría, sanear las finanzas de los estados, y podría pensarse, en un desarrollo firme y continuado de todos ellos.

C.- Aunque no debiera de presentarse el problema por esa razón, lo cierto es, los gobiernos de los estados, más han servido como fuente de riquezas, para la gran mayoría de los ex-gobernadores y gobernadores, y su séquito, que para el desarrollo de los estados; perjudicándose notablemente la administración pública federal, estatal y municipal, en perjuicio de los habitantes del país.

Con la competencia partidista por las gobernaturas de los estados, el fenómeno ha cambiado, y ahora los gobernadores, tratan de fungir en sus gobiernos, con mayor responsabilidad, lo que ha provocado que esta competencia se traduzca; en una mejor administración pública.

Si los funcionarios estatales, saben que serán revisadas sus actuaciones, muy posiblemente, por la oposición entonces saben también que debe de cuidarse de cometer fraudes y atropello, en contra del patrimonio estatal, y por tanto, sus administraciones van encaminadas a desahogar su trabajo con mayor honradez y eficiencia.

D.- Mientras se programa en un futuro una nueva distribución en las participaciones federales, como ya quedó propuesto, es necesario que se ejecute de inmediato lo siguiente:

D.1.- Que nuestra federación aumente las participaciones federales a todos los estados del país.

D.2.- Que esas participaciones lleguen a la hacienda y disposición de los estados, los primeros cinco días de cada mes.

D.3.- Que se realice un estudio para que en el corto plazo y a nivel participaciones federales, se proporcione a los municipios un substancial aumento, en ese rubro.

D.4.- Que todos los convenios entre las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, la de Gobernación y el Ejecutivo Federal, con alguno de los estados, en relación con las participaciones federales, se den a la luz pública.

(166)

Mucho hay que hablar de los estados, pero si logramos resolver la problemática expuesta; se mejoraría en un 100% el federalismo en nuestro país.

(166) La propuesta sería en el sentido que fuera transmitida en televisión por un canal federal.

2. - El Municipio.

El Municipio en México, juega un papel muy importante dentro del sistema de competencias del federalismo, su débil situación tiene que ver directamente con la que le ocurre a los estados de la federación.

Jacinto Faya Viesca, opina sobre el punto:

“En México, una de las vías que han propiciado un severo debilitamiento de los Estados ha sido las importantísimas facultades fiscales del Gobierno federal, a partir de una competencia constitucional de origen; fiscalmente, las entidades federativas participan de crecientes ingresos pero no por vía de competencia constitucional para el cobro de impuesto, sino a través de participaciones, establecidas en un sistema de coordinación fiscal...” (167)

Si logramos entender, la importancia del desarrollo de los municipios y que en la práctica, la veamos cristalizada con realidades, en esa medida los problemas sociales del país, desaparecerán, poco a poco.

Él ¿ por qué?, lo afirmamos de esta manera, es muy simple. México esta compuesto de 2435 municipios. Si logramos el desarrollo político, económico y social de cada uno de ellos, no cabe duda que lograremos la fortaleza de cada uno de sus respectivos Estados a los que pertenecen, y con ello lograremos que la Federación sea sólida en su estructura, política, económica y social.

(167) FAYA VIESCA, JACINTO. Opus Cit., p. 15.

Para continuar con el estudio del municipio, a continuación transcribimos, el artículo 115 de la ley suprema, que dice lo siguiente:

" Los Estados adoptarán, para su régimen interior, 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:

"1. - Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna 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 periodo 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 le dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que haya 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 entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los periodos respectivos.

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

"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 procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

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

"Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

"III.- Los municipios, tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto

e) Panteones

f) Rastro

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas.

Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que este, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien si se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como 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 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 estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones, Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de sueldo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

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

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quién ellos autoricen, conforme a la ley.

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

d) Autorizar controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la reacción y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente 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 o 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 de apego a la ley federal de la materia.

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

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.

IX. Derogada. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987).

X. Derogada. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987).

(168)

Con la reforma del artículo 115 Constitucional de 1999, el legislador reconoce que el Ayuntamiento, constituido por el Presidente Municipal, es el principal órgano del municipio (fracción I, párrafo uno).

Determina también que los miembros de los Concejos Municipales formados con motivo de la desaparición del Ayuntamiento deberán cumplir con los requisitos de elegibilidad de los regidores (fracción I, párrafo seis).

Obliga trascendentemente a los legisladores de las legislaturas de los Estados, a expedir leyes en materia municipal que regulen en reglamentos y disposiciones administrativas a efecto de organizar la administración pública municipal, regulen los procedimientos y servicio público de su competencia asegurando siempre la participación ciudadana y vecinal. (Fracción II, párrafo 2.)

De esta forma estas leyes que expedirán las legislaturas de los Estados darán las bases para un nuevo sistema de administración municipal, regulando el respectivo procedimiento administrativo, los órganos que conocerían de las controversias entre gobierno y particulares. (Fracción II, inciso a).

Permiten estas leyes mediante el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento emitir resoluciones para comprometer al ayuntamiento dentro de su periodo o fuera de él, para realizar cualquier acto jurídico; establecerán también normas para los convenios con los Estados y la Federación. (Fracción II, inciso c y d).

Estas leyes resolverán las normas necesarias para los municipios que no cuentan con bandos o reglamentos.

En la fracción III se determina cuales son las funciones y servicios que tienen los municipios, desapareciendo la figura en ese sentido, atribuida a los Estados.

Se prevé con la reforma la posibilidad de coordinación y de los municipios del mismo o de diferente Estado; para la más eficaz prestación de servicio público, (fracción III, párrafo 4).

Establece la reforma, la obligación de entidades paraestatales o particulares de pagar contribuciones, si se encuentran, con el dominio en cualquier concepto de los bienes de la Federación, Estado y Municipio, (fracción IV, párrafo 5, P.5); así como que permite que los ayuntamientos, propongan a los de los Estados cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones, de mejoras y las tablas de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. (fracción IV, párrafo 7)

Previene expresamente en la fracción V, nuevas atribuciones de los municipios, con lo que definitivamente se fortalece el federalismo, pues con ella se pretende que obtengan recursos suficientes para su desarrollo.

En la fracción VII del artículo 115 Constitucional, se otorga al Presidente Municipal el mando de la policía preventiva, de manera que, tendrá la posibilidad de dirigir y ordenar lo necesario para tener una policía digna de los municipios y así poder contribuir con mayor eficacia a la delincuencia organizada; el estudio que tendrá que hacerse es si tendrán los municipios la capacidad económica y de alta dirección para dirigir adecuadamente a la policía preventiva.

Hemos considerado que:

"También es necesario que exista una adecuada preparación de los cuerpos policiacos, tal vez, la mejor propuesta sea que en el país sólo exista una única policía, llamada policía federal preventiva, con la base de la que ya se ha formado, operando en los tres niveles de gobierno, y en respeto del pacto federal, bajo las órdenes de esos tres niveles en sus respectivas atribuciones, facilitándose notablemente su control y preparación." (169)

(169) UBIARCO MALDONADO, JUAN BRUNO. Ponencia en el Foro "Transición Democrática y Seguridad Pública.", del 29 de agosto del 2000, que se agrega al apéndice de este trabajo.

Sobre de la reforma de 1999, respecto del artículo 115 constitucional, la Presidencia de la República, del Ex-Mandatario, Ernesto Zedillo, enunciaba:

“Gracias a la reforma del Artículo 115 constitucional, el municipio dejó de ser una simple división administrativa de los estados, convirtiéndose en verdadero orden de Gobierno y obteniendo mayores recursos para su desarrollo.” (170)

Vayamos ahora a reflexionar sobre la historia del municipio. Observamos que la antigua concepción del municipio que tenía el derecho romano, ha sido superada totalmente, por los derechos contemporáneos, en particular por el derecho constitucional mexicano. Nuestro maestro Ignacio Burgoa, que por cierto en el mes de mayo de mil novecientos noventa y siete, cumplió cincuenta años como maestro en la Universidad Nacional, escribe sobre el particular lo siguiente:

“Conforme al concepto romano de “ municipio ”, este calificativo se adjudicaba a las ciudades conquistadas que habían sido incorporadas al Estado y cuyos habitantes, por este motivo, se convertían en ciudadanos de Roma, conservando, sin embargo, una cierta libertad interior, el derecho de elegir a sus magistrados y la administración de los negocios generales dentro de los límites jurídicos fijados por las leyes estatales. ” (171)

Después del análisis del artículo 115, transcrito, podemos observar en forma resumida las siguientes características:

(170) Comunicado 2502 de la Presidencia de la República. 4/nov./2000.

(171) BURGOA, IGNACIO. Derecho Constitucional. Opus cit., p.880

A.- Los municipios son la base de la división territorial y administrativa de los Estados de la federación.

B.- El municipio se gobierna por un ayuntamiento, el cual surge de una elección popular directa.

C.- No se admite la existencia de ninguna autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno del Estado de la federación.

D.- Los municipios tienen personalidad jurídica.

E.- Los municipios manejan su propio patrimonio, bajo reglas legales.

F.- Los ayuntamientos tienen facultades para aprobar, los bandos de policía, y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia dentro de sus jurisdicciones, de acuerdo a las leyes que en materia municipal expidan, las legislaturas de los Estados.

G.- Tienen a su cargo ciertas funciones y servicios públicos.

H.- Los municipios administrarán libremente su hacienda.

I.- La hacienda de los municipios se forma por rendimientos de bienes que les pertenezcan, contribuciones e ingresos que determinan las legislaturas de los Estados, de acuerdo al propio artículo 115 Constitucional.

J.- La Federación contribuye con participaciones federales, que son determinadas en última instancia por las legislaturas de los Estados.

K.- Los municipios tienen algunas facultades para estructurar su desarrollo urbano, uso de suelo, y reservas ecológicas.

L.- El presidente municipal tiene a su mando la policía preventiva.

Las características del municipio, como vemos provienen en forma básica de la Ley suprema mexicana. (172)

No cabe duda que la reforma constitucional al artículo 115, ha dado al municipio una nueva fuerza, si bien no se sentirán los avances en los municipios, por problemas socioeconómicos y políticos, creemos que en corto tiempo, tal vez en los próximos veinte años, el municipio sea una realidad, de manera que se puedan resolver, los problemas que existen en ellos, de carácter social: como la educación, la salud, el buen desarrollo de la familia; de carácter político: todo lo relacionado con la cuestión electoral y los partidos políticos; y de carácter económico: como el trabajo, principalmente.

El catedrático en Derecho Municipal, Carlos F. Quintana Roldán, opina sobre las reformas al municipio de 1983, lo siguiente:

“Las reformas al artículo 115 de la Carta Magna -

(172) Cfr. QUINTANA ROLDAN, CARLOS F. Derecho Municipal, opus cit., p. 116 a la 119. ; BURGOA, IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano, opus cit., p. 896 a la 908.; ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A., México, 1995, p. 696 y 697.

(Diario Oficial del 3 de febrero de 1983) tiene la fundamental pretensión de revitalizar al Municipio mexicano, definiéndole un marco de competencia propio y garantizándole un mejor ejercicio de su autonomía, en los órdenes político, hacendario y administrativo. " (173)

No cabe duda que la reforma al municipio trae expectativas de crecimiento, aunque repetimos, esas expectativas, aún no se han reflejado al 100 % en la realidad del municipio, y es apremiante, que se siga implementando lo necesario, para que se siga desarrollando el municipio, principalmente, se le debe de proveer de los ingresos suficientes, para su completo desarrollo, por lo que se hace necesario, reformas en el ámbito estatal, de cada uno de los Estados de la federación a fin de atacar adecuadamente este problema. Sin, ello no se puede avanzar, en forma acelerada con el desarrollo del municipio.

Estamos seguros, que el desarrollo del federalismo, traerá como consecuencia, un sano y progresista municipio.

(173) QUINTANA ROLDAN, CARLOS F., en el prólogo a la primera edición de la obra de ROBLES MARTÍNEZ, REYNALDO, opus cit., pp. VII y VIII.

3. - El Municipio y su dependencia con el gobierno estatal y el gobierno federal en nuestro país.

Hemos mencionado que de acuerdo al artículo 115 Constitucional, existe la figura del municipio libre, entendida ésta, como aquella que permite que el municipio se desarrolle en forma autónoma, gobernado por un ayuntamiento elegido en forma popular y directa, con personalidad jurídica propia, y administrando su hacienda pública.

Debe quedar claro, que si bien no existe autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno del Estado, como lo ordena la fracción I del artículo 115 Constitucional; por su propia mención, el municipio queda supeditado al gobierno del Estado.

Esta obligación que tienen los municipios de estar supeditados al gobierno estatal, es completamente adecuada, mencionado esto en forma general, ya que nuestro sistema federal, se basa en la organización de la trilogía: municipio-estados-federación.

En forma particular, no cabe duda que esta subordinación ha dañado al desarrollo del municipio, sobre todo en lo que se refiere a las partidas que reciben los municipios para el desarrollo de su comunidad, pues de conformidad al inciso b), de la fracción IV, del artículo 115 de

la Constitución, las participaciones federales, que les serán asignadas anualmente, son decididas por las legislaturas de los Estados; lo que resulta en nuestra opinión, algo innecesario, ya que la federación, después de un estudio, amplio sobre cada municipio del país, puede determinarlas, oyendo en su caso las propuestas que hagan tanto las Legislaturas de los Estados, como el órgano máximo del municipio.

Por otro lado, es necesario el aumento de los recursos a los municipios, a fin de que en efecto se puedan desarrollar como autónomos, sin depender económicamente del Estado en lo general; por ello es necesario que las participaciones federales, se aumenten al municipio, en beneficio de su comunidad. Ello llevado de la mano por autoridades eficientes, honestas y trabajadoras, y sobre todo no corruptas, pueden transformar en México, al municipio.

“... los alcaldes de Xalapa y Tuxtla Gutiérrez denuncian el contraste que existe entre el monto de los recursos que se destinan a los municipios y el gasto excesivo que realiza el aparato gubernamental federal.

“Así, del presupuesto de egresos de este año del gobierno federal, que asciende a 1 billón 187 mil millones de pesos, los municipios recibirán 2.71 % mediante participaciones federales(Ramo 28), 2.45 como aportaciones federales(Ramo 33) que, en conjunto, suman 5.16 %. En contraste, 11.48% se destinarán al pago de la deuda pública(Ramo 24) y 20.92 % se lo gastarán al Ejecutivo y las Secretarías de Estado (Ramo Administrativo.” (174)

(174) Proceso. México, 11 de junio del 2000. No. 1232, p. 36

Esta discusión ha formado parte del interés del Senado, en todas las principales fracciones partidistas, como ejemplo, mencionamos los siguientes comentarios:

" En el Presupuesto de Egresos para el ejercicio 1995 se debe comenzar a desterrar el "centralismo voraz ", como condición para abatir el desempleo relativo y la pobreza en México, y una de las prioridades de la fracción del PAN en el Senado de la República será que la Federación duplique y cuadruple los recursos a los estados y municipios, respectivamente.

"De acuerdo con los senadores electos Gabriel Jiménez Remus y José Ángel Conchello, el federalismo fiscal que impulsará el panismo estima que la distribución económica debe sufrir un cambio sustancial para que las participaciones de los estados aumenten de 15% a 20% y las de los municipios de 5% a 20%. Actualmente la federación capta 80% de los recursos, cuando debería ser sólo 50%. " (175)

Resulta coincidente, estas ideas, con la del ex-primer mandatario Miguel de la Madrid, recogidas por el periódico " La Jornada", en el siguiente sentido:

" El ex presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se manifestó ayer por la descentralización del poder económico y político, para lo cual debe hacerse, dijo una revisión de las competencias entre la federación, los estados y los municipios, dejando al primero únicamente lo fundamental. " (176)

Aunque si bien, existe un buen número de personas que pensamos que se les debe de aumentar las participaciones federales a los municipios, muchos opinan que si bien, se les debe de aumentar, se debe de realizar este

(175) El Universal. México, D.F., 24 de octubre de 1994, primera sección, p.3

(176) La Jornada. México, D.F., 7 de abril de 1994, No. 3440, p. 3.

aumento en forma gradual; como así se expresó en conclusiones que tuvieron 39 municipios del Estado de Guanajuato, con la Secretaria de Gobernación, argumentando lo siguiente:

" ... históricamente no se ha fortalecido el municipio, a pesar de la reforma del artículo 115 constitucional, desde hace más de una década, y debatieron en torno de la autonomía. De ésta algunos dijeron que " no puede existir autonomía municipal de golpe, porque algunos lugares no tienen capacidad de manejar mayores recursos o no están preparados para asumir nuevas funciones. " (177)

Por el contrario de estas opiniones, consideramos, que la gradualidad no es conveniente, primero se debe de hacer un estudio general, sobre de competencias, y que grado de aumento en participaciones federales, deben de tener los municipios, después de ello, y previa consulta con las legislaturas de los Estados, se debe de proveer lo necesario para la verdadera autonomía del municipio, las condiciones sociales del país no pueden esperar ni un minuto más para dar ese paso.

(177) La Jornada. México, D.F., 7 de junio de 1994, No. 3500, p. 6.

Queda claro que existe una dependencia entre el municipio con el estado que corresponde y la federación, creemos que tal dependencia aunque necesaria, debiera de disminuir al máximo, con el fin de un sano desarrollo del municipio.

La reforma al artículo 105 Constitucional, en 1994, brinda la oportunidad de poder inconformarse por cualquiera de los poderes federal, estatal y municipal, en contra de cualquiera de ellos, esto resulta importante, pues de esta forma se fortalece al federalismo, pues cualquiera de los tres niveles, puede hacer respetar sus atribuciones.

“Es necesario mencionar que el problema de conflictos de atribución entre poderes no se preveía en nuestra Constitución hasta 1995. No existía en forma expresa solución a los conflictos constitucionales entre los órganos del Estado, es decir conflicto de alguno de los tres poderes federales con respecto a cualquiera de los otros dos poderes federales, o de cualquier otro conflicto constitucional entre los órganos del Estado o entidades que lo integrase como los municipios.”
(178)

En los siguientes subcápites proporcionaremos mayor información sobre la realidad del municipio, así como las entidades federativas, y su relación de dependencia con la federación; temas que complementan lo expuesto.

(178) GARCÍA CASTILLO, TONATIUH. La Defensa de la Constitución. El Artículo 105 y el Juicio Constitucional. Editorial ASBE. México, 1997, p. 112.

4. - La realidad del municipio en los Estados de nuestra nación.

Nuestros paisanos, en la gran mayoría de los municipios, viven en el abandono, la autoridad municipal, poco hace o nada, para ayudarlos. Ello en efecto sucede, por la falta de atribuciones legales que tiene. Los pobladores viven sin los principales servicios, como lo es agua potable, luz, servicios municipales, drenaje, etc.

Por si fuera poco, carecen de una completa educación, en muchas ocasiones no terminan la educación primaria, en otras no saben ni leer ni escribir.

No hay nada más importante para la Constitución de acuerdo al artículo 39 Constitucional, que el pueblo, quien es de donde dimana el poder público, instituyéndose éste para su beneficio. De tal manera que, siendo el pueblo lo más importante, no se justifica que los municipios en el país no trabajen permanentemente para buscar sus satisfactores. Este artículo 39, no se cumple realmente en el estado actual del municipio.

La mayoría de las veces por falta de recursos, otras, y por muchos años, que han pasado, por la alta y exacerbada corrupción que existe de los presidentes municipales y de los funcionarios del ayuntamiento,

Estos funcionarios fuera de todo derecho, se preocupan más por engrandecer sus fortunas personales y las de sus amigos y familiares, que por el desarrollo del municipio, de donde fueron electos.

Ya en el problema constitucional, el artículo 115, aunque da las bases para un municipio libre, poco hacen en realidad, las autoridades municipales, estatales y federales por respetarlo, y en muchas ocasiones, precisamente los vicios y problemas que tienen los municipios son lo que no debieran de existir por orden constitucional.

Al respecto Mauricio Merino, aborda varios problemas de los municipios, que trataremos de resumir, de la fuente de consulta:

1. - " ... el sistema de elección de cabildos por lista mayoritaria, que en la práctica ha impedido el ejercicio de una verdadera pluralidad en los gobiernos municipales... Es necesario diseñar una reforma electoral que atravesase por los municipios de México, para impedir que el partido que gana las elecciones municipales obtenga automáticamente la mayoría absoluta en las decisiones tomadas por el cabildo... Sería mucho mejor avanzar hacia un verdadero sistema de representación proporcional: que el porcentaje de regidores por cada partido se corresponda realmente con los votos obtenidos en la elección..." (179)

2. - " Tras los ayuntamientos, por otra parte, están las autoridades auxiliares que gobiernan en los pueblos que no gozan de la categoría de cabeceras municipales. De modo que esas autoridades -

(179) La Jornada. México, D.F., 30 de marzo de 1995, No. 3792, p.10.

representan, como ha señalado Raúl Olmedo, un verdadero cuarto nivel de gobierno." (180)

3. - " Por lo demás los múltiples comités de participación ciudadana que pueblan la geografía municipal-Solidaridad incluido - todavía no encuentra un lugar institucional propio dentro de las actividades de los ayuntamientos. De ahí que se haya convertido, en ocasiones, en una suerte de cabildos paralelos pero sin la suficiente densidad legal para acotar las decisiones del presidente. Es necesario rediseñar la estructura de colaboración vecinal, en consecuencia, para otorgarle un espacio a un tiempo legal y democrático a la organización ciudadana municipal. " (181)

4. - " Cada año un pequeño ejército de cerca de 50 mil funcionarios abandona sus trabajos en la administración pública municipal, y cada año ese ejército burocrático es sustituido por otro que llega apenas a aprender sus funciones sobre la marcha. Es evidente, pues que hace falta profesionalizar el servicio público municipal para recuperar experiencias ganar calidad administrativa y perder menos recursos públicos durante los interminables procesos de aprendizaje. " (182)

5. - " Obviamente, es preciso replantear pronto el sistema de coordinación fiscal para ofrecerles mayores recursos a los ayuntamientos. Dejarles el impuesto predial como fuente principal de financiamiento puede ser muy útil para las zonas urbanas y bien pobladas, pero puede ser cruel, en cambio, para aquellos municipios cuyos vecinos no tienen nada que pagar." (183)

(180) *Ibidem*.

(181) *Ibidem*.

(182) *La Jornada*. México, D.F., a 31 de marzo de 1995, No. 3793, p.13

(183) *Ibidem*.

6. - " Que los ayuntamientos participen en la elaboración de los convenios de desarrollo social es una vieja demanda, complementaria con la que atañe al renuevo de la coordinación fiscal. Pero no solamente en los programas de Solidaridad municipal, sino como una verdadera fuente de decisión para el conjunto de las inversiones federales dedicadas al desarrollo regional. " (184)

7. - " Naturalmente, sería indispensable además revisar la legislación estatal en materia municipal. Las redes enormes que atrapan la vida municipal mexicana convertidas en leyes de todo tipo cuya aplicación impide, en la práctica, el cumplimiento real de cualquier viso de la autonomía política que supone el artículo 115 Constitucional. " (185)

Como apreciamos, son muy interesantes los señalamientos que hace Merino, sobre los problemas del municipio.

A fin de esquematizar lo hasta ahora expuesto como problemática del municipio, señalamos en forma general y sintetizada los siguientes problemas:

A.- La dependencia del municipio con el Estado de su circunscripción y la federación, ha dañado al desarrollo del municipio.

B.- Es necesario el aumento de las participaciones federales hacia los municipios.

C.- Se debe de procurar que exista un servicio civil de carrera municipal. a fin de que los presidentes municipales, autoridades del ayuntamiento y servidores públicos municipales, sean más capaces para sus funciones.

(184) *Ibidem.*

(185) *Ibidem.*

D.- Ante todo las autoridades municipales deben de ser eficientes, honestas, trabajadoras y sobre todo no corruptas, debiendo velar por los intereses de todos los gobernados.

F.- El aumento de participaciones federales, a los municipios y la fuerza que impulse la federación hacia ellos, no admite gradualismos, el federalismo debe ser una realidad.

G.- Se debe de procurar en forma real, la competencia electoral de los partidos políticos en los gobiernos municipales, ello fomentará la democracia, en ese nivel de gobierno.

H.- Debe de resolverse sobre las autoridades que no son cabeceras municipales, pero que resultan ser veladamente, un cuarto nivel de gobierno, a fin de que sean absorbidas en forma legal y auténticamente por el municipio.

I.- Los municipios y sus ayuntamientos, deben de participar en la elaboración de los convenios de desarrollo social provenientes de los estados de su circunscripción y de la Federación, a fin de programar un verdadero desarrollo real y sostenido.

Estudiemos ahora el aspecto social del municipio, pues dependiendo del lugar donde se encuentre, existirá su entorno: concentración de la riqueza, pobreza, clases medias, o personas que se encuentra en la extrema pobreza.

Sobre este punto, hemos opinado lo siguiente:

" Ciertamente es que, algunos municipios dentro del territorio del país, recaudan importantes impuestos y derechos municipales, que pueden cobrar; pero también lo es, que sólo en los municipios en donde viven millones de gentes económicamente activa, se alcanza esa clase de cobros. Y me explico, no es lo mismo, los cobros municipales en los municipios de Guadalajara, Naucalpan, Tecamachalco, Huixquilucan, o Tijuana, en donde las concentraciones de población son muy altas y el valor catastral del terreno también, y por ejemplo los municipios de Las Margaritas y Ocosingo en Chiapas, o los diversos de Balleza, Batupilas y Guacochi en Chihuahua, en donde la pobreza es extrema, y los recursos municipales captados son mínimos. " (186)

Hagamos el ejercicio de comparar a las ciudades de León y Mérida, de acuerdo a los datos proporcionados por Alberto Enríquez Perea, Iván Moscoso Rodríguez, en el primer caso y de Blanca Acedo Angulo y Consuelo Alegría Medina, en el segundo:

"León por otra parte, es una ciudad eminentemente industrial. Es famosa por su industria de calzado y en 1990 contaba con una población cercana a los 892 mil habitantes, de acuerdo con los datos del XI Censo General de Población y Vivienda del INEGI.

"La población económicamente activa es de 280,606 habitantes, de los que 275,491 trabajan; mientras que 5,115 están desocupados. Por actividad, en el sector secundario trabaja el 50.3%, -

(186) UBIARCO MALDONADO JUAN BRUNO. Conferencia: "El Federalismo Mexicano, en el Siglo XXI.", México, D. F., 15 de noviembre de 1994.

en el terciario el 43.8% y en el primario el 3.2%.

"En relación a los servicios públicos, el 88.2% de la población cuenta con agua potable; el 92.9% con energía eléctrica y el 85.7% con drenaje." (187)

Respecto de Mérida:

"La población económicamente activa de la ciudad de Mérida, considerada centro regional, comercial e industrial, asciende a 188,000 habitantes. La ocupada es de 184,636 y la desocupada 3365. El 67.60 % de la población se encuentra en el sector terciario, el 27.63 % en el secundario y el 2.79% en el primario. El 95.59% de la población cuenta con energía eléctrica, el 81.19% con agua entubada y servicio de agua entubada, y con drenaje el 70.11 por ciento." (188)

Ambas ciudades, se aprecia que tienen un standard de vida aceptable, en ellas se concentra la población, por tener satisfactores, sobre todo el de trabajo, con un porcentaje mínimo de personas que no trabajan; de esta forma generan impuestos suficientes para tener satisfactores como energía eléctrica, agua y drenaje, en porcentajes elevados. Además se debe de advertir que Mérida es la capital del estado de Yucatán, y por tanto en donde residen los poderes de gobierno del estado y ello influye directamente para que tenga mayor afluencia de emolumentos en el municipio.

Por otro lado, al ser León una ciudad industrial, genera un alto volumen de impuestos, y de interés de los partidos por ganar el gobierno municipal, lo que ha sido motivo de lucha política entre el PAN y el PRI.

(187) ACEDO ANGULO, BLANCA (Coord.). Solidaridad en conflicto. Opus cit., p. 35.

(188)Ibidem, p. 53.

También es verdad que existen municipios de extensiones muy grandes, y por tanto, no es tan efectiva, su administración. Tal vez sería necesario dividir y hacer más municipios en los estados de nuestra república. El ejemplo del funcionamiento de un número mayor de municipios nos lo da la organización de países como Francia y España, y al respecto en un análisis de derecho municipal comparado el maestro Quintana Roldán dice lo siguiente:

“ Una característica común de los países cuya cultura y sistema jurídico se originó en las instituciones municipales están enraizadas en sus tradiciones y formas de organización.

“Los Municipios de estos países tienen su origen en las instituciones del Derecho Romano, más no debe perderse de perspectiva que con el transcurso de los siglos las comunas han adquirido matices peculiares en cada nación, frecuentemente entremezcladas con formas de organización autóctonas. Así por ejemplo, es digno de hacer notar la tendencia de los países eurolatinos que cuentan con un amplísimo número de Municipios, como es el caso de Francia con más de 36,800 comunas o España con 8,066 Municipios. ” (189)

(189) QUINTANA ROLDAN, CARLOS F. Derecho Municipal, opus cit., p. 547.

El Dr. Acosta Romero, respecto de como se han originado los municipios en México, dice lo siguiente:

" Para la creación de los municipios, no hay esquema definido y existen contrastes entre municipios sumamente pobres y con escasos recursos y municipios urbanos de gran importancia; no puede precisarse si actualmente los municipios son el resultado de comunidades naturales desde el punto de vista sociológico, geográfico, económico y político, por ejemplo parece ser que, en el Estado de Oaxaca, el origen del gran número de municipios es la existencia de las antiguas parroquias o curatos.

"Geográficamente, y desde el único punto de vista del territorio, existen también grandes diferencias; el municipio de Ensenada, Baja California, es el más grande de la república, tomando en cuenta el indicador geográfico; lo sigue en importancia el de Ocampo, Coahuila; el primero tiene una extensión territorial que resulta más grande que otras entidades federativas y que algunos Estados soberanos (El Salvador, la Federación de Jamaica, etc.). No hay, desde el punto de vista geográfico, una constante que nos permita afirmar cuál podría ser la medida ideal como extensión del municipio. " (190)

(190) ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo, opus cit., Págs. 721 y 722.

Como podemos ver, la problemática de los municipios en México, es de verdad, complicada.

Podemos establecer que esta problemática se divide en lo siguiente:

a) En cuanto a su extensión geográfica. Ya como quedo ilustrado por el Dr. Acosta Romero, existen muchas diferencias entre los municipios, ya que territorialmente unos son muy grandes y otros pequeños. Por su extensión, hay muchos lugares que son realmente dirigidos por personas determinadas, a los que se les denomina caciques que bien pueden ser las autoridades del ayuntamiento, o bien puede ser la cabeza de una familia poderosa del lugar, que domina todas las esferas del poder político, económico y social; y que maneja a su antojo el municipio. Por fortuna, esta figura tiene la tendencia a desaparecer, pero lo cierto es, que en toda la república el cacique existe y hace estragos en el desarrollo del municipio y del federalismo en el país.

b) Otro problema, lo es el número de habitantes que componen un municipio. (191) En algunos municipios que son densamente poblados, como en general sucede con todas las capitales de los estados de la federación; existe en ocasiones hasta varios millones de habitantes, como sucede en Guadalajara y Monterrey; y en otros casos, apenas mil habitantes.

(191) Cfr. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. opus cit., p. 722.

También debemos agregar que no existe en todos los Estados de la república, legislación idéntica sobre cual es el número de individuos que pueden formar un municipio, lo que agrava el problema, pues por la densidad de habitantes no es ejemplo para decidir como se deben formar los municipios, aunque definitivamente debiera de serlo, porque no cabe duda, que a mayor número de habitantes, se generan mayor número de obligaciones para la autoridad municipal.

c) Hemos comentado ya, sobre participaciones federales que les corresponden a los municipios, a través de los estados, con respecto a que se deben aumentar. Esto lo consideramos muy importante, ya que hay municipios en el país que están olvidados de este beneficio, lo que resulta muy injusto.

Consideramos que se debe de realizar un estudio profundo sobre de cada uno de los municipios que existen en el país, a fin de determinar que ayuda requieren para su desarrollo integral, y basado en este estudio provocar un nuevo modelo de participaciones federales a fin de que en forma definitiva se le aumente a los municipios, sin detrimento alguno de la federación y de los estados.

El gobierno federal, encabezado por el Ex-Presidente Zedillo, promovió avances sobre la problemática del federalismo y el municipio, y con esta preocupación se expresó el mandatario en las siguientes líneas:

" En el municipio, participación política y acción social cobran un significado concreto. El municipio libre fue fortalecido por las reformas al artículo 115 Constitucional; 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.

"Debemos ampliar los cauces para que las comunidades definan los programas sociales prioritarios de la gestión gubernamental y cuenten con la capacidad de decisión y ejecución correspondiente. La integración plural de los ayuntamientos y la fuerza de la participación ciudadana constituyen un gran activo para lograrlo. Municipios con mayor libertad y autonomía serán fuentes de creatividad y de nuevas iniciativas; municipios con mayores responsabilidades públicas serán fuente de mejores gobiernos.

"Mi gobierno esta comprometido con un federalismo renovado donde los estados y los municipios --

sean más fuertes por su capacidad real de tomar decisiones con el concurso y en beneficio de sus comunidades. " (192)

Con estas palabras el Ex-Presidente, reconoció lo siguiente:

A.- La participación política y la acción social en el municipio fueron importantes para su administración.

B.- Se debe de consolidar al municipio en los rubros supranombrados.

C.- Las comunidades en los municipios son quienes deben de definir los programas prioritarios de gestión gubernamental.

D.- Esas comunidades municipales deben de decidir y ejecutar sus programas prioritarios de gestión gubernamental.

E.- La integración plural de los ayuntamientos y la participación ciudadana son dos factores importantes para el desarrollo del municipio, en particular para la búsqueda de soluciones de naturaleza social.

(192) ZEDILLO PONCE DE LEÓN, ERNESTO. La Jornada, México, D.F., 30 de marzo de 1995, No. 3792, p.8.

El discurso del Ex-Presidente, revela preocupación en el desarrollo del municipio, cabe destacar que bajo su gobierno se discutió públicamente, en mesas de trabajo, foros, coloquios, la problemática del federalismo, y que también se ha constituido a su propuesta el Consejo Asesor Fiscal, que junto con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, propugnan por mejores y mayores participaciones federales a los estados y municipios del país; lo grave del problema es que el avance necesario para los municipios y estados, esta afectado de gradualismo y desconfianza, ya que los presidentes municipales y gobernadores, han traicionado por tradición, el mandato que les confirió el pueblo al elegirlos y la gran mayoría de ellos, han enriquecido sus fortunas personales en detrimento del buen desarrollo del federalismo en México y de muchos problemas sociales que afectan al país y que estudiaremos en el Capítulo V.

Tal vez el problema sea político de partidos; o quizá sea, que no existe una profesionalización en el ámbito municipal de las personas que ha compuesto los ayuntamientos de los municipios, lo cierto es, que el atraso de los municipios es patente. Es, un hecho que existen desigualdades sociales de toda índole a lo largo y ancho de la República, y que por el beneficio de la patria, debemos de modificar el esquema municipal, para que funcione al 100% en beneficio de sus habitantes.

5. - Perspectivas hacia un nuevo federalismo.

La Federación mexicana, no puede en ningún momento, dejar de apoyar a los Estados que la componen, y partiendo de esta afirmación es como se debe de entender todas las perspectivas que se tengan sobre un nuevo federalismo.

También es importante establecer que creemos que el sistema federal en México, es el mejor sistema de organización política, que pudo haber adoptado el Constituyente de 1824, porque permitió sobre todas las cosas, unir al país, y evitar su desmembramiento; de manera tal que siendo el mejor, el sistema federal es el único posible que le conviene al país.

El catedrático Leonel Armenta, respecto de la estructura del Estado federal, comenta al respecto lo siguiente:

" ... es evidente que en la formación del Estado federal convergen dos ordenes jurídicos o dos entidades de derecho público, independientemente de cual haya sido el proceso --

de formación del Estado federal; es decir, estamos ante la presencia de dos órdenes jurídicos: uno central, que hace las veces de eje, y otro que es complementario del anterior, que integrados y dispuestos forman un todo armónico.

"En consonancia con este criterio, la integración o estructura del estado federal sería:

- "1. - La existencia de un orden jurídico central;
- "2. - La existencia de un orden jurídico local;
- "3. - La coexistencia de ambos en un ámbito espacial de validez determinado,
- "4. - La participación de ambos órdenes jurídicos en la formación de la voluntad para las decisiones nacionales y
- "5. - La coordinación de ellos entre sí por una ley suprema que es la Constitución general.

"De donde tendríamos, en principio, que el Estado Federal es aquel ámbito espacial de validez en el que coexisten dos órdenes jurídicos (central y local), que intervienen en la formación de la voluntad nacional y que están coordinados entre sí por una ley suprema que es la Constitución." (193)

(193) ARMENTA LOPEZ, LEONEL ALEJANDRO. La forma federal de Estado. Opus cit., p. 37.

Resulta importante destacar de lo transcrito, lo referente a que tanto lo central y lo local deben participar para la formación de la voluntad en las decisiones nacionales, ello equivaldría a hablar de la esencia del federalismo.

Esta esencia del federalismo, fue recogida por programas del gobierno del Presidente Zedillo, buscando un Nuevo Federalismo, y para ejemplificar veamos lo que se afirma:

* La renovación del federalismo hará posible que los Poderes de la Unión expresen mejor la unidad nacional, con pleno respeto a la pluralidad social y diversidad política de los mexicanos. Al impulsar el federalismo, la premisa fundamental de la Reforma Política del Estado es consolidar la unidad nacional, así como respetar la diversidad geográfica, etnográfica, social y cultural, esto es, propiciar el desarrollo integral de la nación, fundando en la suma de regiones prósperas, de estados y municipios fuertes, en los que se combatan rezagos y se mitiguen contrastes a fin de lograr un México más democrático, equilibrado y justo.

“El Nuevo Federalismo reivindica la autonomía de los estados federados, representa un instrumento que pluraliza el ejercicio de la función pública y limita la concentración del poder político. De esta forma se orienta la acción - -

Gubernamental en congruencia con las libertades y derechos políticos de los ciudadanos. " (194)

El fortalecer a los estados de la federación, resulta indispensable de acuerdo a la orientación de un Nuevo Federalismo, sostenemos que esto es necesario, si el estado de la federación se desarrolla armónicamente, entonces su desarrollo beneficia en línea ascendente, a la Federación y en línea descendente al municipio.

Los vientos de cambio, parecen soplar en beneficio del federalismo, sobre de ello se expresa Alonso Lujambio de la siguiente forma:

" Es claro pues que el federalismo empieza a potenciarse al comenzar la oposición a tener acceso al poder en los estados y al imponerse en los partidos una mecánica de descentralización como resultado de la creciente competencia electoral. " (195)

(194) PROGRAMA PARA UN NUEVO FEDERALISMO 1995-2000. Secretaría de Gobernación. México, 1997, p.10.

(195) LUJAMBIO, ALONSO. Federalismo y Congreso en el cambio político de México. UNAM. México, 1996, p. 36.

Hoy en México, los estudiosos, los gobernantes, los partidos políticos y en general reconocen que es necesario avanzar hacia un nuevo federalismo, en donde las perspectivas de desarrollo de los tres niveles de gobierno: federación, estados y municipios, sea una realidad, esta es la manera que piensa el actual gobierno del Presidente Vicente Fox.

Los objetivos generales del Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, se establecen claramente estas ideas al afirmar los siguientes diez puntos:

" 1. Fortalecer la unidad nacional a partir de reivindicar la función compensatoria del Pacto federal, porque el federalismo representa un eficaz instrumento para el desarrollo nacional y regional, marco institucional idóneo para distribuir capacidades públicas, recursos y oportunidades que impulsen las aspiraciones políticas, económicas, sociales, administrativas y culturales de todos los miembros de la Unión.

"2. Vigorizar la autonomía política de los estados como espacio idóneo para el tratamiento de asuntos públicos relacionados con las aspiraciones de las sociedades locales.

"3. Impulsar una redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos estatales y el Municipio.

"4. - Actualizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, con base en los principios de cooperación y coordinación en las relaciones intergubernamentales de los órdenes de Gobierno Federal y estatal, y los municipios.

"5. - Desplegar un amplio proceso de descentralización de funciones para preparar los aspectos administrativos que requiere la transferencia de funciones a los estados federados.

"6. - Transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, 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.

"7. - Empezar un proceso de redistribución de la inversión y el gasto federal para detonar el Desarrollo Regional, con prioridad a las regiones con mayores necesidades de infraestructura regional.

"8. - Impulsar las capacidades institucionales de las -

Entidades federativas en materia de Desarrollo Social, con especial referencia a la descentralización de las funciones de educación, salud y medio ambiente, de bienestar social y combate a la pobreza extrema, desarrollo urbano y vivienda.

"9. - Promover el Desarrollo Administrativo de la gestión pública en los tres ámbitos de gobierno mediante sistemas efectivos de control y evaluación, probidad en la cultura de rendición de cuentas, así como en la ampliación de nuevos espacios de participación social.

"10. - Revisar las atribuciones y responsabilidades del Municipio, para fortalecerlo como el espacio político y administrativo más cercano a las comunidades." (196)

Como se aprecia todos los objetivos reconocen la urgencia del desarrollo del sistema federal en el país.

El Presidente Vicente Fox, en su propuesta del federalismo, como candidato a la presidencia de la república, señalaba:

"Darle una nueva dimensión al pacto federal. Queremos que cada estado y municipio sea un gran promotor del desarrollo ya que, por su cercanía con la gente, conocen mejor los problemas y, al mismo tiempo, su obligación y su responsabilidad de rendir cuentas son mayores. Nosotros sabemos que la base de la democracia está en los gobiernos locales, pero la democracia sólo se justifica por medio del desarrollo y la justicia.

(196) Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. Opus cit., pp. 15 y 16.

“Transferir a los gobiernos locales, en forma íntegra, facultades, atribuciones y competencia, de modo que cuenten con los recursos y el personal para atender las demandas, problemas o expectativas de la ciudadanía. Los estados y municipios deben ser considerados mayores de edad. Además de manejar sus recursos, ello implica también decidir en qué y como usarlos. Al poner en manos de estados y municipios las facultades, los recursos y el personal para que puedan atender de manera directa y completa a la ciudadanía, se acabará el andar “mendigando” recursos en el “centro” que, en principio les pertenecen.

“Ser equitativos en la distribución de los recursos, lo que no significa ignorar que algunas regiones del país están más desarrolladas que otras. A la equidad, pues, hay que sumar justicia y solidaridad, con el objeto de equilibrar el desarrollo regional, pero sin abandonar a los que más lo necesitan,

“Redimensionar, por medio de un nuevo pacto federal, el papel que juegan gobierno y autoridades locales en la construcción de un país justo y competente. Transferir recursos es importante, pero lo es mucho más redefinir nuestro papel en el desarrollo. En tal contexto, el federalismo y la municipalización deben dotar de herramientas suficientes a cada nivel de gobierno, de tal manera que puedan ejercer adecuadamente sus funciones y mejorar la calidad de vida de los mexicanos.” (197)

El candidato Fox, reconocía que:

1. - Que los estados y municipios son los que conocen mejor los problemas de su gente.
2. - Es necesario transferir a los gobiernos locales, facultades, atribuciones y competencia, para que puedan atender debidamente los problemas de la ciudadanía.

(197) FOX, VICENTE. Vicente Fox propone. Ediciones 2000, S.A. de C.V., México, febrero del 2000, pp. 35 y 36.

3. - Los estados y municipios deben ser considerados mayores de edad. Lo que en nuestra opinión representa la esencia del federalismo.

4. - Algunas regiones del país están más desarrolladas que otras, sobre de este punto debe de haber una equidad de distribución de recursos.

5. - Hay que redefinir el papel del desarrollo, en consonancia con el federalismo y la municipalización.

Estas propuestas de Vicente Fox, hoy Presidente de la República, pueden hoy llevarse a la práctica.

Programas sin una verdadera ejecución, se quedan en letra muerta por eso es importante analizar que tanto avance y cuales son las perspectivas de nuestro federalismo.

Analicemos algunas de las acciones de la federación en este campo, tomando como muestra las acciones emprendidas por el gobierno del ex-presidente Zedillo, sobre federalismo hacendario:

" A partir de enero de 1996 se incrementaron las participaciones a las entidades federativas, al pasar del 18.51 al 20%, de la recaudación federal participable. Esta medida, conjuntamente con otras que se describen en los siguientes párrafos, propiciaron que dichas participaciones, en 1996, experimentaran un crecimiento real del 8% con relación al año anterior.

"De acuerdo con los esfuerzos realizados por el Gobierno Federal para elevar los ingresos tributarios, se estima que para 1997 las participaciones a las entidades federativas, incluyendo diversos incentivos, crecerán 4,4% en términos reales.

"Hoy cada peso que el Gobierno Federal obtiene por concepto de recaudación federal participable, se transfiere a entidades y municipios más de 51 centavos a través de participaciones y transferencias de gasto que administran las entidades. Durante 1997, 43.84 % del gasto total del Gobierno Federal (excluyendo intereses sobre la deuda), será ejercido por las entidades federativas.

"Las entidades federativas recibieron también mayores ingresos como resultado de incrementos en su participación directa en la recaudación de algunos impuestos federales... " (198)

" Se derogó la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles que hasta 1995 tenía carácter federal, con lo cual las entidades federativas en ejercicio de sus potestades podrán establecer los impuestos que en la materia determinen.

"Se reformó la ley del Impuesto al Valor Agregado a fin de eliminar la exclusividad que tenía la Federación para detentar el gravamen de los servicios de hospedaje, a efecto de otorgar competencia a los estados para gravar la prestación de dichos servicios.

"En materia del impuesto sobre automóviles nuevos, a petición de los gobiernos estatales preocupados por los efectos de una posible competencia en las tarifas sobre sus ingresos, el Ejecutivo Federal sometió a consideración del Congreso de la Unión la iniciativa de restablecer el impuesto a nivel federal. En cualquier caso, los ingresos provenientes de este gravamen corresponderán en su totalidad a las entidades federativas estimándose que para 1997 obtengan ingresos del orden de 400 millones de pesos, monto que se incrementará en 1998 y en 1999, en función de restablecimiento gradual de las tasas vigentes en 1995. " (199)

(198) Avances y perspectivas hacia un nuevo federalismo. Reunión de trabajo. Poder Ejecutivo Federal. México, 5 de febrero de 1997, p.7.

(199) *Ibidem*, p. 8.

No cabe duda que esta clase de acciones contribuye a tener en realidad un futuro real en el avance en un nuevo federalismo y que las perspectivas del mismo sean prometedoras de un desarrollo integral del país.

De manera gradual el gobierno de Zedillo, aumentó las participaciones federales, además de favorecer a los estados, en particular por el ramo 033, lucha contra la pobreza.

El sistema de otorgar competencia a los estados para cobro de ciertos impuestos, favorece notablemente al desarrollo de las comunidades, pues los estados manejan libremente, presupuestos sobre de esos cobros.

Junto con los avances en materia hacendaria se promovieron avances en materia de descentralización de los sectores de la Administración Pública Federal; fortalecimiento del desarrollo político-institucional y fortalecimiento del control y desarrollo administrativo.

En Desarrollo Social, se promovió en 1997, la descentralización del ramo 033, de tal forma que el 65% del total de los recursos destinados al combate a la pobreza lo ejercen de manera directa los municipios, mientras que el 35% restante es operado por los gobiernos estatales. Es importante también en este ramo el programa de 100 ciudades, el cual operó en forma descentralizada, y con un importante gasto del gobierno federal en millones de pesos.

En materia de Salud, por ejemplo: el 20 de agosto de 1996, se suscribió el Acuerdo Nacional para la Descentralización y el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud; en donde se transfiere recursos a las entidades federativas para que ellas los manejen; así como plazas de personal, salarios, gastos de operación y gasto de inversión.

En cuanto concierne a la Educación, sostuvo el gobierno de Zedillo, que el federalismo educativo avanza, así de 1990 a 1995, disminuyó la población que no asiste a la escuela de entre 6 y 14 años, de un 2.7 millones de niños a 1.5 millones. Existió un Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, del cual dependió en gran parte el crecimiento de los planteles escolares en las entidades federativas.

Para el ciclo escolar 1996-1997, se distribuyeron 123 millones de ejemplares de libros de texto gratuitos.

En 1997 el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, se empezó a descentralizar.

En materia de fortalecimiento del Control y Desarrollo Administrativo, la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM); realizó varias acciones como la consolidación de sistemas estatales y municipales de Control y Evaluación de Gestión Pública; instrumentos de participación ciudadana en estados y municipios, etc.

En cuanto al Desarrollo Político-Institucional, se reformó el artículo 105 Constitucional a fin de establecer un nuevo sistema de control constitucional; se reformó el artículo 99 constitucional, a fin de que el Poder Judicial de la Federación tenga jurisdicción en materia electoral; se apoya a las entidades federativas, incrementándose aportaciones federales para la atención de los condenados en delitos federales; se incrementó el presupuesto en el Programa de Seguridad Pública, con aportaciones federales, en 1997 ascendió a 2405 millones de pesos, de los cuales 1905

son aportados por la federación y 500 por los gobiernos de los Estados. (200)

Bien se puede afirmar con el análisis de los datos anteriores que el gobierno de Zedillo en efecto, realizó un importante esfuerzo para que vivamos con un nuevo federalismo. Pero no todos piensan así, a continuación señalamos el pensamiento de Pedro Vargas Avalos, quien es Jefe de la Sección Editorial del periódico El Occidental de Guadalajara, Jalisco:

“La “Normalidad Democrática” genera coincidentemente un notorio afán revitalizador del federalismo y el municipio libre. Sin embargo, hasta el momento presente, han sido más las palabras y buenos propósitos que los resultados.

“En efecto casi todo continúa concentrado en el centro del País, es decir, en el Distrito federal y las autoridades federales. Las leyes sustentan ese centralismo y las practicas lo fortalecen: cualquier cuestión de cierta importancia(a veces hasta sin ella) debe resolverse en México”. Y hasta coloquialmente a las Entidades Federativas se les nombra en el DF como “provincia”, al rancio estilo colonial. ,

“Si se toca el aspecto de los recursos fiscales, los porcentos son contundentes; en números redondos son el 80% para la Federación y el 20% para los Estados. De allí el 4% se derrama a los municipios, entes famélicos y por lo tanto incapaces de encarar eficazmente sus encomiendas constitucionales.

(200) Todos lo datos se obtuvieron del folleto Avances y Perspectivas hacia un nuevo federalismo, opus cit. pp. 7 a 19.

"El trato desventajoso por donde quiera se asoma: a los Estados se les daba en 1996, la cantidad de diez pesos para sostenimiento de un preso del orden federal, costando a la Entidad Federativa la suma de \$ 130.00. El temor de un amotinamiento de internos, y con ello un escándalo con repercusiones políticas, hace que mejor el erario local, absorba aquel oneroso gasto. Lo único que le queda a los funcionarios estatales, es peregrinar a la capital federal para suplicar apoyos o implorar limosnas ante la arrogancia de la alta burocracia central." (201)

Y continúa diciendo, Vargas Avalos:

" El Gobierno Federal ha venido alentando un publicitado "nuevo federalismo ". Este, por los hechos que se conocen, se ha limitado a la descentralización, fenómeno en el cual si bien los Estados reciben fondos federales, éstos están " etiquetados " por medio de un convenio descentralizador por lo general desventajoso para las entidades.

"Esa desventaja radica en que las normas y directrices de la actividad descentralizada, (educación, salud, campo, etcétera) sigue en manos de la autoridad federal, y por otra parte, no está cabalmente previsto el incremento de fondos a la par del crecimiento de la demanda del servicio. Esta situación, podría si no se remedia a tiempo trastornar no sólo los servicios aludidos, sino hasta el aparato gubernamental del Estado, al ser rebasado por la demanda y no poseer capacidad propia para enfrentar sus consecuencias.

"La descentralización en tales circunstancias, lo único que provoca es facilitar a la federación el desahogo de deberes, a través de los Estados. Estos en consecuencia, quedan en el papel de " empleados " de aquél, que conserva el bastón del mando.

(201) Revista Quórum. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 2da Época, Año VI, No. 57, septiembre- octubre de 1997, p. 52

"El "nuevo federalismo" que se apoya en la descentralización, no es ni nuevo, ni federalismo, sino un semifederalismo. En tanto las competencias no se redistribuyan, las etiquetas de los recursos no sean abolidas y el tratamiento entre los órdenes de gobierno no sean relaciones de partes autónomas, respetuosas y muy responsables, conscientes de lo que es un sistema federal, estaremos aún en la etapa del "federalismo centralista", o sea, una federación de forma y una centralización de hecho." (202)

Las posiciones están encontradas por una parte el gobierno Zedillista, informaba los avances del nuevo federalismo, sus perspectivas en beneficio de la nación; por otra, muchos pensaban que esos avances no son tales y que las perspectivas del federalismo son nebulosas.

Nosotros pensamos que el gobierno federal, ha dado señas claras de querer impulsar un nuevo federalismo, pero en realidad ¿qué tanto puede, quiere y debe, impulsar un verdadero federalismo? ; parece ser que esa es la premisa con la que se debe de estudiar el federalismo que debe impulsar el gobierno federal.

1. - ¿ Qué tanto puede? Puede poco o mucho, para ello la respuesta, debe de orientarse en primer plano al económico; deben de existir recursos suficientes para transformar las estructuras federales, estatales y municipales. Desde el centro es fácil ordenar se realice lo necesario para que por ejemplo, el sistema nacional de salud se organice; ello si se hace desde los estados, es como aparece en la ---

(202) Ibidem; pp. 53 y 54.

práctica mucho más difícil, porque los Estados, no tienen la infraestructura, necesaria para el buen desarrollo del sistema de salud y siempre tendrían que recurrir al centro. Con suficientes recursos económicos, la federación puede lograr la autosuficiencia estatal, en ese rubro o en cualquier otro; y en ello radica el problema, que económicamente hablando, nuestro país no está en bonanza; la muestra es que a raíz de la baja del petróleo y de los movimientos bursátiles; se tuvo que modificar a la baja, el presupuesto de egresos de la federación de 1998; afectando por mucho a las entidades federativas.

2. - ¿ Qué tanto quiere?. El deseo de la federación está claro en sus declaraciones quiere realizar los cambios necesarios en apoyo al federalismo; pero parece ser que en realidad no quiere perder el poder que representaría que en el ámbito constitucional existieran reformas otorgándoles más atribuciones a los Estados; pues ello conlleva a perder poder político; en un clima en donde el gobierno federal, no encuentra afinidad política.

3. - ¿ Qué tanto debe?. Por otro lado, si se otorgan atribuciones a los Estados, se les brinda recursos suficientes, y se les dota la infraestructura necesaria para la encomienda; muchos opinan que no van a poder con la responsabilidad los gobiernos estatales; otros opinamos, que los estados de la federación deben tener la oportunidad de manejar esos recursos, pues deben ser considerados "mayores de edad".

El Presidente de la República es un factor importante para este cambio, de él dependen muchas transformaciones. El maestro David Vega, sobre el presidencialismo mexicano dice lo siguiente:

“ El presidencialismo, una figura sui generis, ha evolucionado desde el siglo pasado: de un presidencialismo basado en el caudillismo, en la dictadura constitucional, en la dictadura militar y en la dirección institucional, a un presidencialismo de consenso democrático. ” (203)

Creemos que si el gobierno federal, tiene la voluntad política para impulsar de manera determinante al federalismo, lo logrará; inclusive venciendo problemas como el económico y el político, vale recordar que Vicente Fox, desde su campaña prometió grandes cambios en materia de descentralización y federalismo, hoy tiene la oportunidad de cumplirle al pueblo.

A continuación, la opinión de Victoria E. Rodríguez, sobre el municipio y el federalismo mexicano:

“Aunque la Constitución y los códigos legales de México hacen hincapié en el “municipio libre” y su autonomía en lo que se refiere a sus propios asuntos, el sistema político tan centralizado ha impedido tradicionalmente que los municipios ejerzan la libertad y la independencia que les prometiera la Constitución. Como se dijo al principio de este capítulo, no puede refutarse la percepción generalizada de la aplastante centralización del sistema mexicano; como hemos visto, la estructura clientelista del sistema se extiende desde el presidente hasta los niveles más bajos del gobierno municipal. Este intercambio de favores, recíproco pero asimétrico, para obtener apoyo político, ha consolidado el

(203) VEGA VERA, DAVID M. México: Una Forma Republicana de Gobierno. Volumen I. UNAM. México, 1995, p. 75.

sistema político durante decenios - de hecho, durante siglos - porque el legado profundo de los lazos de patrón-cliente data del periodo colonial. Al igual que otras naciones latinoamericanas, México ha estado dominado por un centro fuerte, pero es un centro significativamente reforzado por sus clientes en la periferia. Es decir, es un sistema que brinda oportunidades para que las élites políticas locales influyan sobre las decisiones tomadas en el centro." (204)

Compartimos la opinión, el federalismo del país, esta fuertemente centralizado por la figura del Presidente de la República y los principales funcionarios federales, quienes han tomado tradicionalmente las decisiones para dirigir el rumbo de la nación; incluyendo la designación del gobernador estatal, por tanto los gobernadores estatales, siempre habían apoyado al centro.

A partir de las elecciones de julio de 1997 y de las diversas del año dos mil, en donde en las primeras perdió la mayoría en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el PRI, y en las segundas, la Presidencia de la República; el presidencialismo como se conocía, ha perdido fuerza, y hoy el Presidente Fox, se encuentra en la posibilidad de alcanzar, una transición política, que traiga entre otras cosas un verdadero federalismo, aunque la empresa resulta difícil, ya que entre otras cosas, la situación económica del país, no tiene la estabilidad suficiente, para distribuir mayores recursos a los Estados de la Federación.

(204) RODRÍGUEZ, VICTORIA E. La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo. Fondo de Cultura Económica. México, 1999, p. 87.

6. - Derecho comparado sobre federalismo:
Venezuela, Argentina y Brasil.

VENEZUELA.

La constitución venezolana de 1999, con respecto al federalismo consagra un estado federal descentralizado, definido así, para hacer patente la transformación del anterior estado centralizado

El régimen federal venezolano esta constituido por los siguientes principios: "integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad que son características de un modelo federal cooperativo, en el que las comunidades y autoridades de los distintos niveles político territoriales participan en la formación de las políticas comunes a la Nación." (205)

En cuanto a la división política la república venezolana se divide en estados, Distrito Capital, dependencias federales y territorios federales, y municipios.

A los estados se les caracteriza como entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena, y con el compromiso de mantener la integridad nacional y cumplir la Constitución y las leyes de la república, siendo ello la esencia federal.

En materia de competencias constitucionales, se otorga la competencia exclusiva de los estados, bajo la Ley Orgánica de Descentralización, definiéndose competencias concurrentes.

(205) Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Talleres Gráficos de la Comisión Legislativa Nacional. Venezuela, mayo del 2000, p. 7, ver artículo 4o.

Se creó por la constitución en cada Estado un Consejo de planificación y Coordinación de Políticas Públicas.

Se reconoce la autonomía municipal, siendo posible que se asocien los municipios en mancomunidades o en la modalidad asociativa intergubernamental.

El artículo 5o. indica el concepto de soberanía:

"Artículo 5. - La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público." (206)

En lo concerniente a la división política el artículo 16 dice lo siguiente:

"Con el fin de organizar políticamente la República, el territorio nacional se divide en el de los Estados, el del Distrito capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales. El territorio se organiza en Municipios.

La división política - territorial será regulada por ley orgánica que garantice la autonomía municipal y la descentralización política - administrativa. Dicha ley podrá disponer la creación de territorios federales en determinadas áreas de los Estados, cuya vigencia queda supeditada a la realización de un referendo aprobatorio en la entidad respectiva. Por ley especial podrá darse a un territorio federal la categoría de Estado, asignándosele la totalidad o una parte de la superficie del territorio respectivo." (207)

(206) Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, opus cit., p.89.

(207) *Ibidem*, p. 92

En el artículo 164 de la Constitución de Venezuela, se determina cuales son las materias que por competencia exclusiva atañen a los estados, entre otras cosas son: dictar su constitución, organización de sus municipios, administración de bienes y recursos incluyendo las asignaciones especiales del poder nacional, organización del sistema tributario permitido por las leyes, aprovechamiento de minerales no metálicos, la organización de la policía, control de papel sellado, timbres y estampillas, organización de servicios públicos estatales, administración de vías terrestres.

El artículo 165 de la Constitución de Venezuela, establece que las competencias concurrentes serán reguladas por las leyes, tomando en cuenta los principios de interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad.

Por otro lado previene que los Estados descentralizarán y transferirán a los municipios los servicios y competencias que gestionen y tengan capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos dentro de las áreas de competencia concurrente.

El artículo 166 de la constitución en estudio, ordena la creación del Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas.

El artículo 167, determina específicamente los ingresos de los estados, que son entre otros los siguientes: los procedentes de su patrimonio y la administración de sus bienes; el producto de lo recaudado en ventas especiales fiscales; lo que corresponda por concepto de situado, los impuestos, tasas y contribuciones especiales asignadas por la ley nacional y los recursos provenientes del Fondo de - - - - -

Compensación Interterritorial y cualquier otra transferencia de ley.

Vale aclarar que el situado es:

"... una partida equivalente a un máximo del veinte por ciento del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional, la cual se distribuirá entre los estados y el Distrito Capital en la forma siguiente: un treinta por ciento de dicho porcentaje por partes iguales, y el setenta por ciento restante en proporción de cada una de dichas entidades." (208)

Del artículo 168 al 184 de la Constitución venezolana se prevé el poder público municipal, con las siguientes características: 1. - Los municipios gozan de personalidad y autonomía que otorga la constitución, comprendida en la elección de sus autoridades, la gestión de materias de su competencia, y la creación, recaudación e inversión de sus ingresos. 2. - En las materias de su competencia los municipios podrán asociarse entre sí, pudiéndose organizar como gobierno metropolitano. 3. - Las autoridades del municipio son Alcalde, Concejo Municipal, Contraloría Municipal. 4. - Se le determina a los municipios áreas definidas de competencia (artículo 178). 5. - Se le señalan ingresos definidos (artículo 179). 6. - Se le crea un Consejo Local de Planificación Pública (artículo 182).

(208) Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Opus cit., p. 137.

En el artículo 185 de la Constitución Venezolana, se enmarca la creación del Consejo Federal de Gobierno, como el "... órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencias de competencias del Poder nacional a los Estados y Municipios." (209)

Este Consejo, tiene facultad para que con base en los problemas regionales, asignar recursos al Fondo de Compensación territorial y las áreas de inversión prioritaria.

Por último vale la pena recordar que además del Presidente de la república, en Venezuela existe un vicepresidente ambos con atribuciones específicas (artículos del 236 al 241).

COMENTARIO

El federalismo Venezolano por propia definición de su constitución general, se identifica como de los de clase cooperativista, pues se comparten funciones participando los niveles políticos en la formación de los lineamientos directivos de aquella nación.

No obstante la auto clasificación, consideramos que ese sistema tienen plasmado en la constitución visos de "nuevo federalismo", puesto que la idea principal del legislador venezolano expresada en la exposición de motivos fue la de descentralizar las funciones de la federación en favor de los órganos locales y municipales, empero, estos visos de un nuevo federalismo se aprecian en la constitución en una forma muy gradual, sin que se resuelva la distribución justa de los ingresos fiscales, caso en el cual no se puede hablar de un verdadero federalismo.

(209) *Ibidem*, p. 145.

No obstante lo anterior, la constitución venezolana, reconoce la importancia de una estructura federalista y propone figuras e instituciones de esa naturaleza, como son las siguientes:

1. - La creación del Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas.
2. - Se determina los ingresos de los estados.
3. - Se establece una serie de competencias entre la federación, estados y municipios.
4. - Se determinan los ingresos de los municipios.
5. - Se crean los Consejos locales de Planificación Pública.
6. - Se indican fuentes específicas de ayuda federal a los estados por el llamado "situado".
7. - Se crea el Consejo Federal de Gobierno, como el órgano encargado de planificar y ordenar la descentralización y las transferencias de funciones de la federación; pudiendo asignar recursos especiales mediante el fondo de compensación territorial.

Consideramos que en México, es necesaria la creación de un órgano encargado de velar por un verdadero federalismo, que reúna las funciones del Consejo federal venezolano, y que además proponga reformas constitucionales para reunir en preceptos determinados la estructura federal mexicana, distribuyendo recursos fiscales suficientes para estados y municipios y lograr su desarrollo, así como descentralizar al máximo posible las funciones de la federación en beneficio de los gobiernos estatales y municipales.

ARGENTINA.

La constitución Argentina de 1994, señala en su artículo primero que adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal.

En el artículo cuarto, refiere que el gobierno federal provee los gastos de esa nación con fondos del tesoro argentino.

En el artículo quinto, faculta para que cada provincia integrante de la unión federal, dicte para sí una constitución acorde con la federal, y que dichas provincias tengan su régimen municipal.

En el artículo 31 se enarbola el principio de supremacía constitucional, bajo el siguiente texto:

"Art. 31.- Esta Constitución, las leyes de la nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ellas, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto del 11 de noviembre de 1859." (210)

En el artículo 35, se acepta como uno de los nombres oficiales el de Confederación Argentina.

El Congreso argentino se compone de dos cámaras una de diputados de la nación y otra de senadores de las provincias, de acuerdo al artículo 44.

(210) Constitución de la Nación Argentina. Editorial Astrea. Buenos Aires, Argentina, noviembre de 1994, p. 58.

El Congreso tiene como atribuciones respecto del federalismo, la de imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias; proponiendo una ley convenio en donde haga copartícipes a las provincias de los fondos recaudados, siendo esta distribución equitativa, solidaria y provocando el desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en el territorio argentino; estableciendo un organismo fiscal federal, para vigilar lo mencionado. (Art. 75, 2)

En el número 30 del artículo 75, se ordena que las autoridades provinciales y municipales conserven los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos.

En el número 32 del artículo 75 se faculta al Congreso argentino, para hacer todas las leyes y reglamentos convenientes para ejercer los poderes antecedentes que el propio artículo refiere y los demás concedidos por la Constitución federal, lo que se llama poderes implícitos.

Por orden del artículo 85, se crea la Auditoria General de la Nación, que tiene como funciones el control de la legalidad, gestión, auditoria de toda la actividad de la Administración pública descentralizada y centralizada.

En el artículo 121 se dan la regla competencia para las provincias, cuyo texto transcribimos:

"Art. 121.- Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación." (211)

(211) *Ibidem*, p. 114.

En el artículo 123, se señala la autonomía municipal.

El artículo 124 autoriza a las provincias a crear regiones de desarrollo económico social y establecer órganos para cumplir tales fines, pudiendo celebrar convenios internacionales compatibles a la política exterior Argentina; no afectando las facultades de la federación o el crédito público.

Asimismo, el artículo 125, otorga a las provincias como poder concurrente, la posibilidad de celebrar tratados parciales con arreglo al Congreso federal, para fines de administración de justicia, económicos, de inmigración, de construcción de ferrocarriles, canales navegables, colonización de tierras provinciales, de establecimiento de nuevas industrias, de importación de capitales extranjeros y exploración de ríos.

Finalmente el artículo 129 previene que la ciudad de Buenos Aires, tenga un régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción y su jefe de gobierno sea elegido directamente por el pueblo de aquella ciudad.

COMENTARIO.

No obstante que la constitución de Argentina de 1994, se esforzó para mejorar las instituciones federales existentes, creemos que sus esfuerzos no fueron suficientes y que persisten problemas de competencias, asignaciones fiscales a las provincias, indebida terminología jurídica y una falta de ordenamientos constitucionales que protejan la autonomía municipal.

Creemos que el federalismo que tiene la constitución Argentina es de carácter dualista con visos de cooperativismo y de nuevo federalismo; cayendo en excesos propios de una confederación.

Así por un lado se detalla el tipo de contribuciones que impone la federación y que las autoridades provinciales y municipales conserven poderes de policía, (dualista), y por otro lado propone una ley donde haga copartícipes a las provincias de lo recaudado provocando el desarrollo en aquella nación (nuevo federalismo).

Por otro lado, en los artículos 124 y 125, autoriza a las provincias a celebrar tratados internacionales, lo que resulta propio de una confederación.

Con respecto de autonomía municipal sólo la enuncia, dejando a las provincias la facultad de determinar las generalidades del municipio, por tal motivo no existe un derecho municipal que pueda ser exigido por los gobernados, dejando a las provincias sobre el punto una similitud con el sistema unitario, controlado por ellas, lo que resulta muy perjudicial en un verdadero federalismo.

En cuanto al sistema de competencias tiene con el federalismo mexicano, dos similitudes: 1) el sistema de facultades implícitas, que proporciona al congreso la posibilidad de hacer leyes y reglamentos para ejercer atribuciones federales y 2) la posibilidad metaconstitucional de ordenar por disposición del artículo 121 constitucional, que las provincias conserven el poder no delegado al gobierno federal.

De lo anterior, consideramos que el federalismo argentino debe modificarse para definir su clase, partiendo de

ahí modificar estructuralmente su constitución, para permitir ingresar a un verdadero federalismo, bajó la trilogía: Federación, estados y municipios, con una coordinación fiscal adecuada, que resuelva el atraso socio cultural y económico del pueblo argentino; pues el sistema federal argentino adolece de vicios propios que se agrandan con el presidencialismo existente y los problemas generados por el centralismo. Sobre este punto Germán J. Bidart Campos opina:

"Un dato genérico que merece ser considerado previamente el siguiente: pese a la igualdad jurídico- política de las provincias, su situación socioeconómica presenta desequilibrios marcados cuando se comparan unos con otras. Aparte del dato de que en 20% del territorio se concentra 80% de la riqueza total del país y de que hay una notoria mal formación demográfica, la zonificación del desarrollo disparejo nos coloca ante grupos de provincias de desarrollo avanzado, de desarrollo medio y de desarrollo atrasado." (212)

La decadencia del sistema federal argentino es notoria, se encuentra atrapado entre la falta de coordinación entre la federación y las provincias, entre el presidencialismo imperante y la falta de legislación constitucional que proteja al municipio, además de los problemas propios del sistema económico y la centralización de los presupuestos en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba. (213)

(212) BIDART CAMPOS, GERMAN J. tomado DE CARMAGNANI, MARCELLO (Coord.). Federalismos latinoamericanos: México/ Brasil/ Argentina. Opus cit., p. 369.

(213) *Ibidem*, cfr., pp. De la 369 a la 374.

BRASIL.

La Constitución de Brasil de 1988, determina en su artículo primero que su federación la forma la unión indisoluble de Estados, Municipios y Distrito federal, estableciendo un sistema democrático, y dice: "Todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes elegidos." (214)

Establece en su artículo segundo, que los poderes de la unión son legislativo, ejecutivo y judicial.

Menciona en su artículo tercero, como objetivos fundamentales de la república brasileña, entre otros, el de garantizar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza y la marginación y reducir las desigualdades sociales y regionales.

En el artículo cuarto, propone buscar la integración económica, política, social y cultural de los pueblos latinoamericanos.

Reconoce en el artículo dieciocho, como parte de la unión federal, a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios, dándoles a estos últimos carácter autónomo, comprendiendo también en esta unión a los territorios federales.

En los artículos 21 y 22, establece una serie de competencias que le atribuye a la Unión.

En el artículo 23 se marcan competencias concurrentes entre la Unión, los Estados, el distrito federal y los Municipios, y crea una ley complementaria para fijar las bases de cooperación entre estos ordenes de gobierno, con miras al equilibrio, desarrollo y bienestar del ámbito nacional brasileño.

(214) Constitución de la República Federativa de Brasil. Gobierno de Brasil. Brasilia, Brasil, 1990, p. 3.

Señala en el artículo 24 la constitución brasileña, competencias concurrentes para legislar por la Unión, Estados, Distrito federal.

Permite en el artículo 25, que los Estados tengan una propia constitución, que observe los principios de la federal, indicando en este artículo que están reservadas a los Estados las competencias que no le estén prohibidas por esta Constitución, así como la posibilidad que los estados instituyan regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas o microregiones, entre municipios limítrofes y previa ley complementaria.

En los artículos 29 y 30 constitucionales se establece las características de los municipios, regidos por una ley orgánica, y con determinadas competencias.

Por lo que toca al artículo 32, se determina las características del Distrito federal, prohibiendo su división por municipios.

En los artículos 34 a 36, se establecen las bases en la federación puede intervenir en los asuntos de los estados, Distrito Federal, municipios y territorios federales.

Por otro lado, determina en el artículo 39, el servicio civil de carrera para los funcionarios de la administración pública brasileña, en los ámbitos de toda la Unión, estados, Distrito federal y municipios.

En el artículo 43, menciona la constitución, la posibilidad de que la Unión, integre regiones, para buscar su desarrollo y reducir desigualdades regionales.

El poder legislativo es ejercido por el Congreso nacional, compuesto por Cámara de Diputados y Senado Federal. El Congreso Nacional tiene las competencias que refiere los artículos 48 y 49, indicándose en el artículo 48 que con la sanción del Presidente de la República, podrá disponer sobre todas las materias de competencia de la unión; y en particular en la fracción XI del artículo 49, tiene como competencia velar por la preservación de su competencia legislativa frente a la atribución normativa de los otros poderes.

El poder ejecutivo es ejercido por el Presidente de la república, quien tiene las atribuciones marcadas en el artículo 84.

El Supremo Tribunal federal, puede de acuerdo al artículo 102, fracción I, inciso a), conocer de la acción directa de inconstitucionalidad de leyes o actos normativos federales o estatales.

En materia del sistema tributario, el artículo 145, faculta a la Unión, los Estados, el Distrito federal y los Municipios, para establecer, impuestos, tasas como consecuencia del ejercicio del poder de policía por la utilización efectiva o potencial, de servicios públicos específicos y divisibles prestados o puestos a disposición del contribuyente, así como contribuciones especiales como consecuencia de obras públicas.

La Unión mediante ley complementaria puede establecer prestamos obligatorios para atender gastos extraordinarios, derivados de calamidad pública, o de inversión pública de carácter urgente. (Art. 148)

En el artículo 153, la constitución brasileña establece cuales son los impuestos de los que tiene competencia.

Por su parte el artículo 155, establece la competencia que tienen Estados y Distrito Federal

Del artículo 157 al 162, la constitución brasileña señala el reparto de los ingresos tributarios, en cuanto a los porcentajes que les corresponde a la Unión, Estados, Distrito Federal y municipios.

Del artículo 165 al 169, se detalla la obligación del Ejecutivo federal, para realizar un plan plurianual, y anual, señalando las directrices presupuestarias que debe tener con respecto a planes y programas, nacionales, regionales y sectoriales, y que incluyan transferencias tributarias constitucionales para Estados, Distrito federal y municipios.

En los artículos del 205 al 214, se establece como participa el Estado brasileño en la educación, indicando que los distintos niveles de gobierno organizarán un régimen de colaboración en sus sistemas de enseñanza

Dice el artículo 212, primer párrafo: "La Unión aplicará, anualmente, no menos de dieciocho por ciento, y los Estados, el Distrito federal y los Municipios veinticinco por ciento, como mínimo, de ingresos provenientes de impuestos, incluyendo los procedentes de transferencias en el mantenimiento y desarrollo de la enseñanza." (215)

(215) Constitución de la República Federativa de Brasil, opus cit., p. 128.

COMENTARIO.

La Constitución brasileña de 1988, es una constitución preocupada por los problemas sociales que vive su pueblo. Lo anterior se ve reflejado en el tipo de federalismo que desarrolla, así podemos decir que las características del mismo son del tipo cooperativista con notables visos de nuevo federalismo, pero con graves intervenciones tanto del Congreso Nacional brasileño, como del Presidente de aquella nación.

Busca el constituyente del 88 provocar el desarrollo nacional brasileño, erradicar la pobreza y reducir las desigualdades sociales regionales. Con estas ideas otorga competencias concurrentes a los ordenes de gobiernos Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios.

Tiene el mismo sistema mexicano de otorgar el Congreso Nacional, la función legislativa de resolver sobre las materias de competencia de la Unión, y prever que las competencias están reservadas a los Estados sino hay prohibición al respecto por la Constitución; prevista en los artículos 73 fracción XXX y 124 de la Constitución de México.

Maneja la constitución brasileña, un sistema amplió de asignación de competencias para los estados y municipios, apareciendo como se dijo la concurrencia de los distintos niveles de gobierno.

Reconoce la desigualdad de las regiones brasileñas y propone una figura sui generis dentro del federalismo, pues permite la formación de regiones dentro de la federación para apoyar el desarrollo de las localidades y reducir desigualdades de carácter sociales.

Con la figura de las "regiones", la constitución brasileña también reconoce que son insuficientes los niveles de gobierno Unión, Estados y Municipios para dar bienestar social al pueblo.

De lo anterior puede tenerse de conclusiones:

1. - Que la formación de regiones dentro de la federación brasileña, es un elemento más del sistema federal de aquel país para combatir problemas sociales, susceptibles de aplicarse a otras federaciones.

2. - Por el contrario la formación de regiones en la federación brasileña reconoce lo insuficiente de federalismo de aquel país, que lo hace entrar en decadencia ó en el descubrimiento de un nuevo sistema del Estado distinto al federal y al unitario.

De cualquier forma el presidencialismo del sistema brasileño, que otorga al Ejecutivo demasiadas atribuciones perjudica el desarrollo natural de su federalismo.

Tiene la constitución brasileña grandes avances en materia de municipios pues les otorga autonomía, señalándose competencias concurrentes y especiales. Por otro lado, obliga a las autoridades federales en particular al Ejecutivo federal para contemplar en sus planes y avances, necesidades, de las distintas ordenes de gobierno; obliga en lo general, a la Unión, Estado, Distrito Federal y Municipios a aplicar ingresos provenientes de impuestos y transferencias federales en porcentajes predeterminados, en la educación, reconociendo con ello, la importancia de la materia, ejemplo que deben, seguir muchos países y demás países en vías de desarrollo ya que sostenemos que mediante la educación es la mejor forma de combatir a la pobreza.

CAPITULO V.

EL FEDERALISMO Y LOS PROBLEMAS SOCIALES EN MÉXICO.

1. - Problemas a nivel de diagnóstico jurídico sobre el federalismo mexicano. Atribuciones de la federación. Jerarquía de normas. Nuevas fórmulas del régimen federal mexicano. Jurisprudencia. ¿Existe realmente el federalismo en México?. El centralismo en el País.

2. - La pobreza, y la educación en México.

3. - El regionalismo, los grupos indígenas, las clases medias, la vivienda y la salud en México.

4. - El presidencialismo en México. La división de poderes. La democracia en el país. Los partidos políticos y el voto.

5. - El desarrollo económico del país. Los sindicatos. El proyecto nacionalista. El proyecto neoliberal. El Tratado de Libre Comercio.

6. - El Federalismo y los problemas sociales en México. Propuesta sobre un nuevo federalismo. Antítesis de la Investigación.

1. - Problemas a nivel diagnóstico jurídico sobre el federalismo mexicano. Atribuciones de la federación. Jerarquía de normas. Nuevas fórmulas del régimen federal mexicano. Jurisprudencia. ¿ Existe realmente el federalismo en México?. El centralismo en el país.

Durante el curso de esta investigación, hemos comentado la situación en la que se encuentra nuestro federalismo, sus competencias, la clase de federalismo que hemos tenido en el curso de la historia, la actual corriente del "nuevo federalismo", la situación de los distintos niveles políticos de gobierno y la aplicación de sus reales competencias, las atribuciones del Ejecutivo federal, por tanto el presidencialismo del sistema mexicano, como se encuentra la situación federal en otros países, etc. Hay con todo ello dado el marco suficiente para tratar los aspectos sociales del país y el federalismo.

En este apartado nos proponemos resumir los principales problemas jurídicos que tiene nuestra constitución general, en materia de federalismo, las atribuciones de que goza la federación en detrimento de los estados y municipios, las nuevas fórmulas federalistas que proponemos, para terminar el diagnóstico jurídico con la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y entonces ya, entrar al análisis de la existencia del federalismo y el centralismo del país, y estudiar en el capítulo los demás aspectos sociales, políticos y económicos planteados.

El federalismo mexicano en el ámbito constitucional se basa principalmente en los artículos 39, 40, 41, 49, 73, 79, 89, 105, 115, a 122, 124, y 133.

El artículo 39, indica que la soberanía reside esencialmente en el pueblo y todo poder público dimana de él.

El artículo 40, refiere que nuestra nación es una república representativa, democrática y federal, con estados libres y soberanos en su régimen interior, pero unidos a la federación.

El artículo 41, menciona que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión y los Estados que la conforman de acuerdo a sus respectivas competencias, enmarcando las normas generales de los partidos políticos y del Instituto Federal Electoral.

En el artículo 49, la constitución mexicana señala el principio de división de poderes a la manera de Montesquieu, afirmando que el poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, sin que dos o más de estos poderes se puedan reunirse en una sola persona. Aunque afirma en los numerales 29 y 131 de la propia constitución casos de excepción para el Presidente de la República, por los motivos que esos artículos detallan.

Con respecto al artículo 73, ahí se señalan las facultades que tiene el Congreso de la Unión, y entre ellas se cita la fracción XXX, la de expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las 29 facultades ahí mencionadas en el texto del artículo y todas las concedidas por la Constitución a los poderes de la Unión, lo que se ha denominado facultades implícitas de la federación.

En el artículo 79 constitucional se señala la creación de la entidad de fiscalización superior de la federación de la Cámara de Diputados, que tiene entre otras atribuciones la de ser contrapeso de los Ejecutivos federales y locales, pues fiscaliza los ingresos y egresos de los recursos de los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, el desarrollo de - -

objetivos trazados en programas federales y los recursos federales que ejerzan los estados municipios y particulares.

El artículo 89, indica las facultades y obligaciones del Presidente de la República, que junto con las metaconstitucionales, que hemos explicado y seguiremos comentando, conforman el presidencialismo mexicano.

El artículo 105, ya comentado en el capítulo III de este trabajo, establece las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, que han dado un nuevo empuje al federalismo, pues permiten modificar decisiones entre los miembros de la federación, o contradicciones entre normas de carácter general y la propia constitución.

Referente al artículo 115, que hemos comentado con anterioridad, se señalan las atribuciones y competencias del municipio mexicano.

El artículo 122 constitucional, señala los pormenores que deben regir a los poderes públicos del Distrito federal, La Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno, Tribunal Superior de Justicia, la distribución de competencias entre los poderes de la Unión, y los locales del Distrito federal, la administración pública del D.F., el Ministerio Público, la existencia del Tribunal Contencioso Administrativo.

En lo que concierne al artículo 124, pieza fundamental para entender al federalismo mexicano, se señala lo siguiente:

"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados." (216)

(216) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Sista, S.A. de C. V., México, Septiembre del 2000, p. 130.

Finalmente el artículo 133 constitucional define el principio de supremacía constitucional, y dice literalmente lo siguiente:

"Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados." (217)

Ahora bien, jurídicamente ¿cual es el problema del federalismo, y su desarrollo?. No cabe duda que la respuesta esta en las competencias que otorga la constitución general a los distintos niveles de gobierno.

En la parte histórica de esta investigación, mencionamos en el Capítulo III, como fue que la Constitución de 1824 manejaba el problema de competencias, de hecho se basaba en el artículo 40, de manera que era federal la república con estados libres soberanos pero que tenían que respetar el texto de la constitución general, poco a poco se abrió el federalismo a la bilateralidad, como lo explicamos, con los trabajos de la legislatura de Veracruz, después los avances del Acta de Reformas de 1847, hasta llegar al artículo 117 de la Constitución de 1857, en donde aparece el principio de que las facultades no concedidas expresamente a los funcionarios federales son reservadas a los Estados.

Paralelamente a esta bilateralidad, surgía con más fuerza el presidencialismo, pues las pugnas políticas, las luchas internas y externas que sostuvo el país, ameritaban que el Presidente de la República, tuviera muchas facultades, al ser el

(217) *Ibidem*, p. 133.

Líder natural en esos movimientos. Pero trajo como consecuencia que se afectara a los Estados, y a la incipiente figura del municipio, el cual no tenía en su estructura ningún precepto federal que lo protegiera, era pues un problema interno de los Estados, que lo manejaron a su libre albedrío, otorgándole un trato de sistema unitario, pues todas las decisiones importantes en los municipios las realizaba el gobernador, era pues un sistema centralista y si a eso agregamos la problemática federal existente, y los problemas político, socio económicos del país, se comprende rápidamente porque existió el atraso en todas las ciencias en el siglo XIX.

La constitución de 1917, resuelve parcialmente los problemas de competencia dentro del federalismo, otorga protección federal al municipio en el artículo 115, y señala atribuciones más específicas a los distintos ordenes de gobierno, pero no resuelve de fondo el problema del presidencialismo, sino por contrario al otorgar un exceso de atribuciones al Presidente de la República de acuerdo al artículo 89, la desaparición del Vicepresidente de la república, y que el Congreso legisle, sobre las materias competencias de la federación, establecidas en el artículo 73, además de las facultades metaconstitucionales, que la propia constitución determina por ejemplo en los artículos 29, 119, 97, han hecho que por todo el siglo XX, hayamos tenido un federalismo "centralista", máxime si a todo ello sumamos el control político que el Partido Revolucionario Institucional, tuvo al nombrar desde su cúpula partidista, a gobernadores, ministros, senadores, secretarios de estado, en fin las decisiones políticas provenían netamente del centro. Por ello hemos afirmado en el curso de esta investigación que las elecciones de julio de 1997 y julio del 2000, son un verdadero parte aguas, pues el partido

priísta perdió la hegemonía en el Congreso de la Unión y la Presidencia de la República, de tal suerte que no es una sorpresa que el Presidente Vicente Fox, haya dicho lo siguiente:

“En este contexto, la forma más leal de honrar hoy la Constitución es procediendo a su revisión integral. Esta conmemoración cobrará así su mayor sentido” (218)

“Por origen, experiencia y convicción soy federalista. Con los señores gobernadores he venido construyendo una nueva relación ajena a preferencias y simpatías personales, filiaciones políticas, complicidades o pretensiones de control político o financiero.

En el plano regional deben lograrse los nuevos equilibrios y a través de un verdadero federalismo.

La mayor parte de mexicanos y mexicanas de todos tiempos hemos reivindicado la organización política de nuestro país como un sistema federal. Sin embargo, nuestro federalismo ha sido por muchas décadas más declarativo que real.” (219)

En cuanto al tema de competencias la literatura es muy amplia y conveniente sus precisiones. (220)

Cuanto afecta que la federación tenga una innecesaria competencia en diversas materias. La respuesta es que afecta mucho al federalismo.

(218) FOX, VICENTE. Texto del discurso que expresó con motivo del 84 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Jornada, México, D.F., 6 de febrero, No. 5903, p: 8.

(219) *Ibíd*em, p. 9.

(220) Cfr. CÁRDENAS GRACIA, JAIME F. Una Constitución para la Democracia. Opus cit., pp. 193 - 241. AGUILAR VILLANUEVA LUIS F. Tomado de HERNANDEZ CHAVEZ, ALICIA (Coord.) Hacia un Nuevo Federalismo. Fondo de Cultura Económica. México, 1996, pp. 109 - 152, entre otros.

Hablemos por ejemplo del problema fiscal. Creemos que la respuesta inmediata para obtener un verdadero federalismo, es modificar la competencia que sobre el sistema impositivo tiene la federación, ya que la mayor parte de los impuestos tienen carácter federal, y sólo a través de las participaciones federales los estados y municipios obtienen cantidades de dinero importantes para hacer frente a sus gastos internos.

Sobre el punto veamos que señala Victoria Rodríguez:

"México ha elaborado un complejo sistema de política fiscal en el que la mayor parte sigue firmemente controlada por el gobierno federal, a pesar de los cambios y los intentos de descentralización emprendidos. Ya sea en términos de la tributación, de las participaciones a los estados o de los programas de inversión federal, el control final de la cantidad y la dirección de los flujos de dinero sigue en manos del gobierno federal; Además, hasta ahora éste se ha mostrado renuente a un aumento general de la parte que regresa a los estados para gastos corrientes y de inversión. Esto se ha acentuado a través de la recentralización del IVA." (221)

Como vemos urge que el sistema de participaciones sea más justo y equitativo, para ello se requiere de estudios minuciosos, en donde se establezca primero la capacidad del gobierno federal para otorgar el monto de las participaciones, claro teniendo en cuenta la cuantiosa deuda externa que tiene el país.

(221) RODRÍGUEZ, VICTORIA E. La descentralización en México. Opus cit., p. 226.

Enseguida, tomar en cuenta los egresos de la federación, en este punto recomendamos al Gobierno del Presidente Fox, trazar un plan inmediato para disminuir al máximo los empleados federales, sin perjudicar al sistema, pues de este forma se ahorrará mucho dinero. Después, saber exactamente las necesidades de los Estados y municipios, y de esta forma, planificar la entrega de participaciones.

Por otro lado sería muy conveniente si el anterior sistema que se propone, adquiriera el carácter de constitucional para ello es necesario que se formule la propuesta por los órganos competentes.

Sostenemos que si existe federalismo en el país, pero controlado por el centro, representado por el grupo de poder que reside en la capital del país, y en la de cada uno de los estados de la federación.

Creemos que el problema del federalismo fiscal en México, se debe resolver como una de las prioridades del gobierno de Vicente Fox, ya que consideramos que la manera en que se ha desarrollado este federalismo fiscal, ha ocasiona problemas sociales en la nación. Marcela Astudillo Moya, sobre el punto dice lo siguiente:

"Probablemente una de las razones básicas del interés creciente que despiertan las relaciones fiscales (lo que en términos más generales se conoce como federalismo fiscal) radica en que durante este siglo, y aproximadamente hasta la década de los años sesenta, el grado de centralización del sector público se ha incrementado en la casi totalidad de los países."

"En México esta circunstancia no únicamente ha tenido consecuencias políticas sino que también se ha reflejado en un desarrollo económico y social con profundos desequilibrios regionales. La esperanza de vida, los índices de educación y de salud presentan grandes diferencias en cada una de las entidades federativas." (222)

Pasemos al estudio de la jerarquía de normas y lo que opina la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en materia de competencia del federalismo.

Muchos son los aspectos que en materia de federalismo, ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que sólo veremos algunos casos como muestra y pedimos al lector consulte por su cuenta lo extenso de este material. (223)

Tal vez una de las decisiones más controversiales que en materia de federalismo ha tomado la Suprema Corte, es aquella que se refiere a que jerarquía debe prevalecer entre las leyes federales y los tratados internacionales.

La tesis que prevaleció por algún tiempo dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fue la No. P. C/92, bajo el siguiente texto:

"LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.

De Conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanen de ella, como los tratados internacionales celebrados por el ejecutivo federal, aprobados por el senado de la --

(222) ASTUDILLO MOYA, MARCELA. El federalismo y la coordinación impositiva en México. Miguei Ángel Porrúa, librero - editor. México, 1999, p. 7.

(223) Ver Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917 al año 2000, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o si lo prefiere el CD ROM, IUS 2000, ambos que tiene a la venta esa institución.

República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano. Ahora bien, teniendo la misma jerarquía, el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa. Por ello, la ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria no puede ser considerada inconstitucional por contrariar lo dispuesto en un tratado internacional.” (224)

Esta tesis indicaba que tanto la ley federal, como el tratado internacional tenían idéntica jerarquía, de manera que para saber en caso de conflicto cual debería prevalecer era necesario saber cual en el punto preciso era constitucional y cual no lo era, para decidir sobre alguna de ellas.

Ahora bien, a partir del 28 de octubre del 2000, el Pleno de la Suprema Corte en la tesis P. LXXVII/99, bajo el rubro: “TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.” (225), ha decidido suspender la anterior tesis C/92, y en este nuevo criterio, la Corte considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano después de la Constitución General, por encima de las leyes federales y locales derivado de que el tratado es una atribución permitida al ejecutivo federal, representante del estado mexicano, que compromete a todas las autoridades del país, y la ratificación que otorga el Senado de la República, compromete la voluntad de las entidades federativas. Afirma la tesis que los derechos federales y locales, tienen la misma jerarquía de acuerdo a lo

(224) Visible con el registro No. 205, 596 del CD ROM IUS 2000, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

(225)Ibídem, registro No. 192, 867, su texto íntegro se agrega al apéndice de esta investigación.

que preceptúa el artículo 124 constitucional, en cuanto a que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservados a los Estados.

Es controvertida esta tesis porque la interpretación no esta apegada al texto del artículo 133 constitucional, sino que se desprende de las atribuciones del Presidente de la República de acuerdo al artículo 89 fracción X y del Senado, artículo 76 fracción I, con relación al artículo 56 todos ellos de la constitución. En otras palabras de los tratados internacionales que celebra el Ejecutivo federal, constitucionalmente para su validez, deben ser aprobados por la Cámara de Senadores, y esta es la representante, en este caso de las entidades federativas, de tal suerte que cumple con el federalismo, la interpretación de la Corte, pero no al texto constitucional, que señala en el artículo 133, lo siguiente:

“ Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la república, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.” (226)

De acuerdo a lo anterior consideramos las siguientes interpretaciones:

1. - En dos ocasiones se señala como ley suprema a la constitución, leyes del Congreso y tratados.

2. - En esas dos ocasiones se menciona en primer término a las leyes federales y después a los tratados.

(226) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Sista, S.A. de C. V., opus cit., p. 133

3. - Como corolario de lo anterior, bien puede sostenerse que lo que el legislador constitucional pretendió, era darle mayor fuerza a las leyes federales que a los tratados internacionales, por ello las mencionó en primer término.

Proponemos una alternativa de solución. Que continúe el criterio de la Suprema Corte de considerar con mayor jerarquía al tratado internacional que a las leyes federales, en cuanto a su aplicación, con excepción de que existan ordenamientos vigentes en leyes federales que se contrapongan al texto del tratado internacional, al momento de entrar en vigor el tratado internacional; pues en esos casos quiere decir que ni el Presidente de la República, ni los Senadores del país, tomaron en cuenta esos artículos, de tal suerte que sería necesario que ya sea previo a la vigencia del tratado o con posterioridad a ella se derogara lo opuesto.

Otra solución es que se le otorgara también a la Cámara de Diputados el derecho aprobar, los tratados internacionales, rompiendo con la tradición histórica de exclusividad otorgada al Senado; pero obligando a un mayor estudio y discusión, la aprobación del tratado.

Respecto de esta tradición histórica vale la pena recordar que en la discusión propuesta por Jay, el 7 de marzo de 1788, indicaba las razones de porque, debía ser el Senado, (sus dos terceras partes), quien aprobara los tratados, pudiendo resumir entre otros factores, la edad de treinta y cinco años, para los senadores, lo que representaba experiencia y suficiente currículo, para que la ciudadanía los conociera adecuadamente, y las siguientes razones que transcribimos en el siguiente párrafo:

"Como todos los Estados se hallan igualmente representados en el Senado y por los hombres más capaces y más dispuestos a defender los intereses de sus electores, todos ellos tendrán sobre ese cuerpo el mismo grado de influencia, especialmente en tanto que cuiden de elegir a las personas adecuadas e insistan en su puntual asistencia. En la proporción en que los Estados Unidos asuman una organización y un carácter nacionales, el bien del conjunto será objeto cada vez de mayor atención y el gobierno ha de ser muy débil si olvida que el bien del todo sólo puede conseguirse procurando el bien de cada una de las partes que lo integran. Ni el Presidente ni el Senado tienen el poder de concluir tratado alguno que no los comprometa a ellos, a sus familias y propiedades, del mismo modo que al resto de la comunidad; y así, no teniendo intereses privados distintos de los de la nación, carecerán de motivos para abandonar los de ésta." (227)

Regresando al estudio de la jurisprudencia, presentamos el caso en que la Corte decidió que la competencia local y federal es concurrente si se trata de la potestad tributaria sobre comercio en general, y exclusiva de la federación cuando regula el comercio exterior; de manera que los actos legislativos de carácter local a través de los cuales se establecen contribuciones que gravan un hecho relacionado con el comercio en general, no invaden la esfera de competencia reservada a la federación y respetan, por ende el artículo 133 constitucional; ello de acuerdo a la jurisprudencia P/J. 15/98, que dice al rubro: "COMERCIO. LA POTESTAD TRIBUTARIA EN TAL MATERIA ES CONCURRENTE CUANDO RECAE SOBRE COMERCIO EN GENERAL, Y CORRESPONDE EN FORMA EXCLUSIVA A LA FEDERACIÓN CUANDO TIENE POR OBJETO EL COMERCIO EXTERIOR, POR LO QUE LAS CONTRIBUCIONES LOCALES QUE RECAIGAN SOBRE AQUEL NO IMPLICAN UNA INVASIÓN DE ESFERAS." (228)

(227) HAMILTON, et al. El Federalista. Opus cit., Ensayo LXIV, p. 276.

(228) No. de registro 196, 883, CD ROM IUS 2000. Se anexa al apéndice.

En el Capítulo III de este trabajo en el apartado 6, se ha comentado la importancia que ha tenido la reforma del artículo 105 Constitucional, que indica la gama de posibilidades de acudir a la Suprema Corte, en la vía de controversias o acciones constitucionales. A continuación detallamos algunos casos que al respecto ha decidido la Corte, en donde se comprueba la importancia para el federalismo del sistema implantado en el artículo 105 mencionado.

En la controversia constitucional 9/98, decidió la Corte que el Congreso del Estado de San Luis Potosí no invadía la esfera de competencia del municipio de Villa de Arista de esa entidad, si en aplicación del artículo 57 de la Constitución de ese Estado, dio de baja a empleados que guardaban parentesco con funcionarios públicos del citado municipio, quedando el rubro de la siguiente forma:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONGRESO DEL ESTADO NO INVADIR LA ESFERA DE COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS NI VIOLA EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SI EN APLICACIÓN DE LA NORMATIVIDAD RESPECTIVA ORDENA DAR DE BAJA A PERSONAL INDEBIDAMENTE CONTRATADO POR EL AYUNTAMIENTO Y QUE SE RESTITUYAN LOS SUELDOS QUE LE FUERON PAGADOS (SAN LUIS POTOSÍ) "

(229)

El municipio de Asunción Cuyotepeji, Distrito de Huajuapam, Edo. de Oaxaca, se inconformó en controversia al considerar que el Instituto Estatal de Desarrollo Municipal del Estado de Oaxaca, era autoridad intermedia entre el gobierno estatal y el propio municipio, lo que claro estaba en contra del contenido del artículo 115 Constitucional, la Corte decidió la -

(229) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1977-2000, Tomo I., Materia Constitucional, No. 36, pp. 35 - 36.

controversia que le presentaron de la siguiente forma:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL INSTITUTO ESTATAL DE DESARROLLO MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA NO ES AUTORIDAD INTERMEDIA ENTRE EL GOBIERNO ESTATAL Y EL MUNICIPIO.- La prohibición de autoridad intermedia entre Estado y Municipio, a que se refiere la fracción Y del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pretende evitar la subsistencia de sistemas viciados que elevan a ciertas personas "de confianza" como los llamados "jefes políticos", a la calidad de intercesores que, validos de su influencia con los gobernadores, predominaban sobre los mandatarios electos popularmente en el Municipio. En el caso del Instituto Estatal de Desarrollo Municipal del Estado de Oaxaca, de los artículos 1o. , 3o. , y 4o. del Decreto Número 75 que lo creó, así como de las demás disposiciones que lo integran, que prevén su organización, objetivos y atribuciones, se advierte que tal organismo no tiene una posición de supremacía frente a los Municipios, sino que, por lo contrario, sólo es de mera coordinación y apoyo, pues no se le otorgan facultades unilaterales de decisión o ejecutividad que le permitan actuar por encima de los Municipios; es básicamente, un órgano descentralizado por servicio, que únicamente actúa a instancia de éstos y aunque forma parte de la administración pública paraestatal dentro de la esfera de competencia del Poder Ejecutivo Estatal, en términos de lo dispuesto por los artículos 2o. , 4o. y 42 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, no constituye autoridad intermedia entre el estado y el Municipio, por ser parte del propio Gobierno del estado y por no contar con facultades unilaterales de decisión que afecten o impidan la comunicación directa entre ambos niveles de gobierno." (230)

Como se aprecia el sistema de controversias es una

(230) *Ibidem*, p.41 - 42.

herramienta muy importante para el federalismo, pues se dirime dificultades sobre competencias, por ello es que sostenemos que la reforma al artículo 105 Constitucional, favorece las instituciones federalistas. Al respecto el Ministro Juventino V. Castro, opina:

“Podemos defender a nuestra Constitución, y el nuevo artículo 105 Constitucional, objeto de las reflexiones de esta obra, es un ejemplo de ello, con otras acciones y otros procedimientos.

Lejos está de mí considerar que todo lo innovado es bueno, es eficaz, es elogiado. Pero estas nuevas instituciones son un esfuerzo notable para abandonar los parámetros sagrados, e intentar nuevas formas de realizar la pureza constitucional...” (231)

Vale acotar que en materia electoral, no se permite la existencia de las controversias constitucionales, y sólo pueden ejercitar las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, en los términos de la fracción II, inciso f) del artículo 105 Constitucional, los partidos políticos; ya que se deja toda la materia electoral, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación, de acuerdo al artículo 99 constitucional. Este Tribunal Electoral, creado con la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, actualmente sufre una crisis institucional, debido a los casos de las elecciones para gobernador de Tabasco y Jalisco del año 2000 y la elección de gobernador del año 2001 en Yucatán. Lo que hace considerar, un análisis de sus funciones, para que se fortalezca la institución. Vale apuntar que con excepción de la - -

(231) CASTRO, JUVENTINO V. El Artículo 105 Constitucional. Opus cit., p. 54.

Fracción II del artículo 105 constitucional, este Tribunal Electoral, es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia; Y esta crisis, hace dudar respecto de aquellas tesis e iniciativas de crear un Tribunal de Control Constitucional independiente, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (232); y no porque los planteamientos de esos análisis sean erróneos, sino porque México, atraviesa su transición política, con un sistema político agitado, que puede provocar rompimientos del sistema.

La Corte decidió en la acción de inconstitucionalidad 18/2001 y sus acumuladas 19/2001 y 20/2001, promovida por los partidos políticos Acción nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, en contra de la Quincuagésima legislatura del Congreso y del Gobernador, ambos del Estado de Yucatán, respecto del principio del federalismo y el de supremacía constitucional lo siguiente:

"...el federalismo que radica esencialmente en que los Estados que integran la Unión son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero sobre la base de que esta unión en una Federación se sustenta en los principios consignados en la Ley Fundamental, entre ellos el de supremacía constitucional consistente en que al ejercer la soberanía por los Poderes de la Unión y de los Estados debe hacerse "en los términos respectivamente establecidos en la Constitución Federal y en las de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

Esto significa que el federalismo y supremacía constitucional se complementan, de tal manera que no podría hablarse de un federalismo que se encontrara al margen, menos en pugna con la Constitución." (233)

(232) Se recomienda ver la propuesta de órganos constitucionales autónomos, en CARDENAS GRACIA JAIME F. Una constitución para la democracia, opus cit., pp. 243-276. Sobre Tribunal Constitucional, ver PEREZ ROYO, JAVIER, opus cit. pp. 921-956-

(233) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIII, Abril de 2001, página 638, tesis P./J.59/2001, Novena Época, Pleno, bajo el rubro: "ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. CUANDO SE PLANTEEN EN LA DEMANDA CONCEPTOS DE FALTA DE OPORTUNIDAD EN LA EXPEDICIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA Y VIOLACIONES DE FONDO, DEBE PRIVILEGIARSE EL ANÁLISIS DE ESTAS.", dentro del texto de sentencia pp.87-88.

Esta opinión de la Suprema Corte, es muy oportuna porque fortalece al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto de las críticas que han hecho autoridades estatales y algunos constitucionalistas, de que ese Tribunal afecta al federalismo, al decidir situaciones internas de los Estados miembros de la Unión, como lo son las elecciones estatales de gobernador, lo que resulta apartado de la realidad jurídica, puesto que el artículo 99 constitucional indica que en materia electoral este Tribunal es la máxima autoridad, claro está, que tomando en cuenta la excepción apuntada de la fracción II del artículo 105 constitucional. De manera que, el Tribunal Electoral, opera bajo disposición expresa de la Constitución General de la República, así que, si la constitución es superior en su aplicación a cualquier ley estatal, de ninguna forma se viola el principio de federalismo, ya que los estados de la unión, deben respetar la supremacía constitucional, establecida en el artículo 133 constitucional; es por ello, que la Corte afirma, que los principios de supremacía constitucional y federalismo se complementan, de manera que, la actuación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, esta apegada a la ley y no perjudica en forma alguna al federalismo.

Respecto de las reglas para aplicar las legislaciones federal o local, la Suprema Corte, ha determinado el siguiente sistema de competencias, en la tesis de jurisprudencia 3a. /J. 10/91: "LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACIÓN JERÁRQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCIÓN. El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece ninguna relación de jerarquía entre legislaciones federal y local, sino en el caso de una aparente contradicción entre las legislaciones mencionadas, ésta se debe resolver atendiendo a qué órgano es competente para expedir esa ley de acuerdo con el sistema de

competencia que la norma fundamental establece en su artículo 124. Esta interpretación se refuerza con los artículos 16 y 103 de la propia Constitución; el primero al señalar que la actuación por autoridad competente es una garantía individual, y el segundo, al establecer la procedencia del juicio de amparo si la autoridad local o federal actúa más allá de su competencia constitucional. (234)

Como conclusión de esta parte del apartado, afirmamos que el sistema de competencias en el sistema constitucional mexicano, tiene muchas formas de aplicación: las facultades explícitas que refiere el artículo 124; las implícitas que detalla el artículo 73 fracción XXX; Las coincidentes o concurrentes, en donde simultáneamente los ordenes de gobierno tienen competencia por ejemplo en materia de educación, seguridad pública, protección al ambiente; artículo 73; o en materia judicial, artículo 104 constitucional; y claro esta por otro lado, las decisiones de interpretación que hace la Suprema Corte, por la vía de controversias y acciones constitucionales, además de la jurisprudencia histórica y los casos litigiosos. (235)

Pasemos ahora a reflexionar sobre la existencia del federalismo en México. Señalar que no existe federalismo en la república, sería un error grave, pues diversos ordenamientos, y principalmente la Constitución general, en su artículo 40, indica que la nación es representativa, democrática y federal, compuesta por estados libres y soberanos; lo que de

(234) No. de registro 207,030, CD ROM IUS 2000, opus cit. Se anexa al apéndice.

(235) Cfr. CARBONELL, MIGUEL. Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del derecho en México. Editorial Porrúa, S.A. de C. V., México, 2000, pp. 64-82.

soberanos; Lo que de hecho resulta cierto, pues nuestro federalismo, tiene más de 176 años de existir.

Ahora bien, ¿ qué tan real es nuestro federalismo?, Es una pregunta, que también se debe de afirmar con seguridad: nuestro federalismo adolece de vicios profundos, Ha afectado el desarrollo de nuestra nación, por tal motivo, en muchas ocasiones en la realidad, en los hechos; El federalismo expresado en la ley, se desvanece, por la fuerza que ha ejercido los grupos de gobernantes, que han existido en el país y los ordenamientos constitucionales, federales y locales.

Afirmamos lo anterior, porque no cabe duda que la fuerza del gobierno ha recaído en el Presidente de la República en turno. Ello aunado, a que el partido gobernante había sido preponderantemente, el Partido Revolucionario Institucional, y por tanto los diputados federales y los senadores del Congreso de la Unión, eran de ese partido; y finalmente, en consideración que durante muchos años el Presidente de la República había intervenido para que se nombre a todos los Jueces, Magistrados, Ministros de Corte, Secretarios de Estado, Procuradores, Gobernadores de los Estados, y los cargos de importancia en el servicio exterior mexicano; da como resultado, que los tres poderes, de hecho estaban unidos bajo un sólo mando, el del Presidente de la república, ello va en detrimento del federalismo, puesto que prácticamente no existían contrapesos en el sistema. Por años oponerse a las decisiones del Presidente de la República, representaba la cacería inmediata del insubordinado, y en casos probados, incluso la cárcel.

Este aspecto gracias a la competencia política se ha modificado, y al esfuerzo que han hecho varios personajes, como es el caso del ex presidente Zedillo, que procuró establecer diferencialmente a los tres poderes ejecutivo, legislativo y judicial; Ha tenido como aspecto positivo, que actualmente se realicen cambios de trascendencia en el federalismo, y dada las votaciones del 2 de julio del 2000, que fueron ganadas por el PAN, y con la llegada al gobierno del Presidente Fox, su auguro deben ser el mejor pues, el actual presidente ha prometido en la materia cambios relevantes.

Prueba del trabajo de Zedillo, lo fueron las elecciones del seis de julio de 1997, en donde partidos como el PRD y el PAN, lograron un avance significativo, de tal magnitud que ya no dominaba desde entonces la Cámara de Diputados el PRI, quien ahora es la primera minoría en esa Cámara, ello representó por principio de cuentas, que los proyectos de ley del Ejecutivo federal, ya no fueron aprobados por mayoriteo del PRI, ni por un procedimiento acelerado de aprobación de las leyes, en el cual no se estudiaban con la profundidad que el caso ameritaba.

Miguel Carbonell, opinaba sobre el punto lo siguiente: "... a partir del proceso electoral federal de 1997, se aprecia un mayor distanciamiento entre el presidente y el PRI. este distanciamiento se percibe, al menos, en un doble orden de cosas: en primer lugar, en el menor uso de fondos públicos para financiar al PRI y, en segundo término, en el respeto y reconocimiento del presidente a los triunfos electorales de los partidos de oposición." (236)

(236) CARBONELL, MIGUEL. Opus cit., p. 96.

Así que regresando a la pregunta de: ¿existe realmente el federalismo en México?, Debemos contestar tajantemente, si existe.

El federalismo mexicano y vale la pena recordarlo, tiene su origen en las diputaciones provinciales, como así también lo sostiene el maestro Jesús Reyes Heróles, quien afirma lo siguiente:

" La fuerza de las diputaciones provinciales como trasunto de corrientes extensas y profundas, no puede ignorarse ni, y el transcurso del tiempo lo demostró, modificarse. Las diputaciones provinciales no es que quisieran ser, como Bustamante las llama, madrastras de la nación; iban a ser, madres de la federación. " (237)

Este origen está representado, por las diputaciones federales, del Congreso de la Unión, así como por los Senadores, quienes en ambos casos y por disposición expresa de la ley, representan a todo el pueblo de México, y a las entidades federativas; ello de acuerdo a la teoría de la soberanía expresada en los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de la República, que ya hemos estudiado. Pues bien, es a este poder legislativo, al que le compete principalmente la lucha para que exista el federalismo mexicano, por ello opinamos, que los cambios políticos creados con la transición generada por las votaciones federales del dos de julio del 2000, son alentadores; ya que la Cámara de Diputados tiene una nueva composición, ya no son mayoría absoluta los diputados del PRI, así que para discutir cualquier propuesta de ley, o cambio constitucional debe de existir un consenso entre los partidos, y sobre todo deben de realizar su trabajo legislativo con mayor profundidad.

(237) REYES HERÓLES, JESÚS. El liberalismo mexicano en pocas páginas. Fondo de Cultura Económica. Lecturas mexicanas, No. 100. México, 1992, p. 72.

Alentando el crecimiento del federalismo, se combate el centralismo, o sea la fuerza del gobierno central, representada por el Presidente de la República y su organización federal, para trabajar en conjunto con los estados y municipios. Esa fuerza de gobierno, domina al país de tal forma que no lo deja crecer; pues controla todas las esferas de la vida del país. Alicia Hernández Chavez, opina: "La oposición entre federalismo y centralismo se expresa en la experiencia histórica mexicana, así como en otras experiencias federales, desdoblada entre opuestos: libertad o poder, federalización o centralización. En el primer caso, libertad o poder nos remite a la dimensión política y cultural e incluso étnica que se desenvuelve en el espacio mexicano y que reconocemos en la relación entre gobernantes y gobernados. El segundo, federalización o centralización, nos remite a la dimensión económica y social, que se relaciona sobre todo con la oferta de servicios públicos a la ciudadanía, instrucción, salud, comunicaciones, etcétera." (238)

El federalismo para el desarrollo integral del país, tiene que ver con la educación, la salud, la impartición y procuración de justicia, la seguridad pública, en suma los grandes temas nacionales, pues estos tópicos son regidos constitucionalmente y aunque con competencia concurrente con las entidades federativas y municipios, las principales directrices son federales.

El centralismo, agobia a las instituciones, concentra el capital en las principales ciudades del país, sobre todo en la Ciudad de México. El país sufre de regionalismo el norte y el centro son más desarrollados que el Sur- Sureste de la nación, las diferencias regionales son trascendentales.

(238)HERNÁNDEZ CHAVEZ, ALICIA (Coord.) Hacia un nuevo federalismo. opus cit., p. 16.

El centralismo mantiene contratada a personal innecesario, en detrimento de obras públicas y en general un mejor manejo de presupuestos municipales estatales y federales.

Veamos que opinaba Esteban Moctezuma Barragán, sobre el centralismo:

" En una época en que el centralismo " se ha agotado ", la federación debe quedar únicamente con las funciones indispensables para asegurar la soberanía, la unidad y la seguridad nacionales; para garantizar el régimen político, la vigencia de las normas de convivencia y las garantías individuales, declaró el Secretario de Gobernación, Esteban Moctezuma Barragán: "El centralismo dijo, ha dejado de ser útil para estimular el desarrollo nacional y el bienestar colectivo ahora es "un obstáculo" que ha impedido hasta el planteamiento de los problemas locales y ha generado " subordinación " entre los tres niveles de gobierno." (239)

Esta claro, el centralismo es dañino, para el pueblo mexicano, se debe de lograr optimizar al federalismo, que exista una verdadera democracia, en donde exista también una real división de poderes. Entre los tres niveles de gobierno sólo se justifica la subordinación legal. El plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, debe contemplar avances para consolidar al federalismo: mayores atribuciones e ingresos de gastos a las entidades federativas; renovar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, aumentar las participaciones federales haciéndolas más justas y equitativas, y crear un nuevo sistema de competencias entre los tres ordenes de gobierno.

(239) La Jornada. México, D.F., 24 de mayo de 1995, No. 3846, p. 1 y 14.

Concluimos de las anteriores opiniones que el centralismo, ha perjudicado notablemente a nuestro federalismo que de derecho existe en la constitución y en los ordenamientos legales, y ello ha ocasionado un problema social, pues al concentrarse los bienes y servicios en localidades particulares, (importantes ciudades y municipios del país), se ha dejado en la desventura a millones de habitantes, y esto es uno de los múltiples motivos por los que viven en la pobreza.

El Dr. Zedillo, en su campaña hacia la presidencia, dijo sobre los problemas de la Ciudad de México, lo siguiente:

" Vamos a construir una democracia desde la base de la ciudad; vamos a trabajar para que cada ciudadano sea escuchado ahí donde están las deficiencias, las irregularidades y, con frecuencia, la corrupción ". (240)

La promesa la cumplió el ex- presidente de la República, se reformó en 1996, la constitución en lo relativo al nombramiento de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y el seis de julio de 1997, se eligió por votación y mayoría a Cuauhtémoc Cárdenas, para tal cargo, siendo una elección transparente; cuestión que influye mucho en el nuevo federalismo que propuso el Dr. Zedillo, pues tal vez sea el comienzo del fin del centralismo.

A partir de esa elección de 1997, los cambios políticos han sido muy importantes. Hoy con la llegada a la Presidencia de la República del Presidente Fox, las propuestas teóricas sobre el federalismo se deben llevar a la práctica, siendo muy importante que se programe un sistema completo de descentralización de atribuciones federales.

(240) La Jornada, México, D.F., 12 de abril de 1994. No. 3445, p. 46.

Victoria Rodríguez, opina sobre federalismo y descentralización, lo siguiente: "... la descentralización exitosa y la reforma genuina del federalismo en México requieren que los conceptos de devolución, dotación de poder y rendición de cuentas se conviertan en una realidad. La agenda del nuevo federalismo promete avanzar en alguna medida hacia esa realidad, pero no es seguro que se pueda llevar a cabo el significado pleno de estos términos. hasta ahora, no obstante, por primera vez en la transición de la reforma municipal a Solidaridad y al nuevo federalismo, nos encontramos en el umbral de un proceso genuino de descentralización." (241)

Si existe un verdadero federalismo, los estados y municipios deben de asumir su nuevo papel, rector de los destinos de sus gobernados, deben de preocuparse de distribuir bien los recursos encomendados, actuar con honestidad, ejecutividad, y transparencia; no hay tiempo para esperar la gradualidad, el cambio debe de iniciar hoy.

Marcela Astudillo Moya, basa una propuesta de cambio en el federalismo, relacionándola con el sistema de coordinación fiscal, proponiendo que se otorgue competencia a los estados y municipios, sobre los impuestos sobre la renta y el IVA, impuestos que tienen la mayor capacidad recaudatoria, a fin de que de esta forma tengan autonomía financiera. Además propone una redefinición de responsabilidades en los tres niveles de gobierno. (242)

(241) RODRÍGUEZ, VICTORIA E. La descentralización en México, opus cit., p. 289.

(242) ASTUDILLO MOYA, MARCELA. El federalismo y la coordinación impositiva en México, opus cit., p. 160-187.

Opinamos que, la descentralización no es suficiente, dentro del sistema federal, sino va acompañada de otras acciones de gobierno, dentro de los tres niveles, tendientes a solidificar la estructura descentralizada, tales acciones deben ser: Transferencia de recursos (monetarios y humanos), adecuar el marco legal de la descentralización; con el consentimiento de los tres niveles de gobierno, darle carácter constitucional a la descentralización efectuada. Ello para efectos de que esta descentralización sirva al federalismo, y para los tres niveles de gobierno, quede claro que una vez aprobada la descentralización debe efectivamente cumplirse.

El caso patente de descentralización que no ha servido con efectividad al federalismo, es el de la educación, ya que esta se pactó descentralizarse, mediante convenio con las entidades federales, y sin una real transferencia de recursos monetarios y humanos, por lo que no ha alcanzado una verdadera efectividad. Alberto Díaz Cayeros, sobre el punto opina lo siguiente:

“Las distintas acciones del gobierno federal respecto al “nuevo federalismo” se caracterizan fundamentalmente por la descentralización de funciones, antes que por una federación. El espíritu federal demandaría que no sólo la administración, sino también la fuente de recursos y el diseño de los programas públicos parta de la jurisdicción local. En ese sentido, la reforma educativa por ejemplo, ha sido más bien una descentralización.” (243)

La historia de México, se caracterizado por gobiernos unitarios, el reino olmeca, el maya, el azteca, etc., siguió la colonia bajo el dominio del rey español. A partir de 1824 nace nuestro federalismo, hoy debemos redefinirlo y crear un verdadero “nuevo federalismo”.

(243) DÍAZ CAYEROS, ALBERTO en MERINO, MAURICIO (Coord). La Ciencia Política en México. Fondo de Cultura Económica, México 1999, p. 146.

2. -La pobreza, y la educación en México.

México es un país de contrastes, en el cual existen personas extremadamente ricas, catalogadas dentro de las 200 más ricas del mundo, así como también hay gente que vive en la extrema pobreza, que no gana siquiera cien pesos al mes, o sea aproximadamente diez dólares al mes.

¿Que ha producido estos contrastes, estas desigualdades sociales?

Muchas pueden ser las respuestas, por ejemplo en cuanto a que produce que existan personas con fortuna en dinero, pueden ser, la suerte, la lotería, el ser hábil para los negocios, la extensión de una transnacional, ser delincuente, como narcotraficante, tener un excelente trabajo, con un excelente sueldo, corrupción en la asignación de contratos gubernamentales, etc., esto entre las muchas razones posibles.

Ahora analicemos, porque en México, existe gente que vive en la pobreza.

Debemos de tener como, primer punto de análisis, que nuestro actual México, esta compuesto principalmente por diversos pueblos autóctonos que fueron conquistados entre 1521 y 1600, por el pueblo español.

Por otro lado, existimos, aquellos cuyos orígenes provienen de la mezcla del pueblo español y los autóctonos, o sea, la gente mestiza. Y finalmente un reducido grupo de personas de otras nacionalidades.

Es menester dejar apuntado para este análisis, que el conquistador español no se preocupó, salvo plausibles excepciones, por la educación del pueblo indígena, ya que lo trataba en condiciones de esclavo.

En los trescientos años de dominación española en la colonia, aunque existían escuelas para los oficios de las clases humildes, no existía una educación completa para dichas clases, ya que la educación era para privilegiados.

En los años del México independiente, los primeros gobiernos mexicanos hicieron muy poco por la educación, pues era más importante evitar el desmembramiento del país; combatir las luchas internas, y las luchas contra las potencias extranjeras, que enseñar el abecedario a la población.

Con la llegada del Porfiriato, se incrementa el apoyo a la educación, en un margen muy pequeño, y realmente sigue la educación muy ligada a las clases privilegiadas.

Es hasta la Constitución de 1917, donde se pretende un apoyo real a la educación, enarbolándose la bandera del artículo 3o. Constitucional.

El avance ha sido lento, así primero, se estableció la educación primaria obligatoria; lo que garantizaba a la población esos primeros años de educación. Hoy también la educación secundaria es obligatoria, por ello también el gobierno de acuerdo al artículo 3o. Constitucional y su ley reglamentaria, tiene la obligación de que existan todos los elementos para garantizar su impartición.

La realidad supera a la ley y a los buenos deseos, la educación en México, no reúne todas las necesidades del grueso de su población.

En nota periodística sobre declaraciones del ex Secretario de Educación Pública, José Ángel Pescador Osuna, se recoge la siguiente información:

" ... en el país hay 30 millones de personas que no han concluido la educación básica o no saben leer y escribir. En el ciclo 1978-1979 había 27 millones de personas en esa situación pero, debido a la crisis de los 80, 7 mil servicios educativos dejaron de funcionar en las comunidades donde más se necesitaban, lo que provocó el aumento del rezago educativo... " (244)

Como se aprecia aún persiste el analfabetismo en el país, y la falta de educación completa para los mexicanos.

¿El problema de la educación en México, se relaciona efectivamente con el federalismo?. La respuesta es sí. El federalismo en materia de educación, debió velar para que los estados y municipios y la propia federación conservaran las competencias suficientes para satisfacer las necesidades educativas de sus gobernados.

Por el contrario el centralismo de la federación hizo que año tras año, tuviera mayores atribuciones y competencias, en detrimento del pacto federal, de los estados de los municipios, de la población, de una sana administración, y de una adecuada distribución de recursos en el rubro, en los tres niveles de gobierno. De manera que estos problemas inciden directamente en concluir que por falta de una correcta política federal, no existe un programa de educación suficiente para los mexicanos, convirtiéndose este problema del federalismo en uno de carácter social.

(244) La Jornada. México, D.F., 18 de septiembre de 1994, No. 3602, p. 21

Sobre los problemas de mantener un aparato burocrático gigante, como el que manejaba la Secretaría de educación Pública, Carlos Ornelas, dice lo siguiente:

"... un aparato que tenía que expedir alrededor de tres millones de cheques cada mes, retener impuestos a casi 750 mil gentes, pagar sus cuotas al ISSSTE, entregar al Sindicato las cotizaciones de sus agremiados y administrar un expediente individual de cada trabajador para efectos de antigüedad y retiro, necesariamente tenía que depender de un ejercito creciente de empleados y funcionarios, quienes a su vez, tenían sus intereses propios y adquirirían derechos sindicales. Entonces se creaban departamentos para controlar a los empleados y direcciones para controlar a los departamentos y así sucesivamente hasta convertirse en un enjambre humano que actuaba de manera desarticulada, aunque tuviera su lógica de desarrollo. Y esa lógica era para crecer y reproducirse, no para servir a la educación." (245)

Se refiere en suma la problemática que presenta la administración pública federal, en donde en ocasiones el número de trabajadores que administra es mayor del número de trabajadores que sirve al pueblo, lo que genera que los presupuestos se apliquen como en el caso no propiamente a la educación, sino a administrar el aparato burocrático, perjudicando gravemente al federalismo, porque los presupuestos pudieran tener mejor destino en los tres niveles de gobierno, tomando como premisa, que para realizar cualquier obra en beneficio del pueblo se requiere de presupuesto.

No se debe pasar por alto que el gobierno de Salinas, a partir del 18 de mayo de 1992, realizó el Acuerdo

(245) ORNELAS, CARLOS. El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo. Fondo de Cultura Económica. México, 1995, p. 304.

Nacional para la Modernización de la Educación Básica, por el cual el gobierno de Salinas, otorgó poder de decisión a los estados y municipios, descentralizando el sistema educativo mexicano, con lo que se ha logrado en gran medida su saneamiento.

Recordemos que el gobierno federal, desincorporó y transfirió a los estados edificios, muebles, vehículos, computadoras, mobiliario, plazas de maestros, puestos administrativos, recursos extraordinarios, con lo que bien pudiera considerarse esta transferencia como federalización educativa. El problema consiste en que fue un Acuerdo entre el gobierno federal, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y los gobernadores estatales, lo que hizo el cambio. No es un precepto constitucional; no obliga al Distrito Federal, máxime si tomamos en cuenta que los Gobiernos del Distrito Federal, de Cuauhtémoc Cárdenas y Andrés Manuel López Obrador, no han aceptado tener la carga de la descentralización, pues sostienen que traería consecuencias negativas en la administración local; por otro lado, la federación aún conserva como dijimos la prestación de servicios educativos en el Distrito federal, y para casi dos millones de alumnos en varios niveles, además de la publicación de los libros de texto gratuitos, que consume gran parte del presupuesto federal para la Secretaría.

Por todos esos motivos no se puede hablar aún, que exista una federalización educativa, sino lo propio es referirse como una descentralización de funciones.

Se debe agregar a estas reflexiones, que los niveles de primaria y secundaria, son insuficientes para que un adulto logre alcanzar tanto un nivel intelectual elevado, como un trabajo remunerativo. Que la preparatoria y la universidad están lejos del alcance de muchos mexicanos, que primero deben pensar en alcanzar una suficiencia alimentaria.

Que los recursos que ha transferido la federación a estados y municipios están "etiquetados", es decir que solo lo pueden destinarse a lo presupuestado, y no para abatir a gran escala los rezagos educativos.

Por otro lado, se sostiene que la educación que imparte el estado no es de calidad y en ese sentido se muestra el avance de las escuelas particulares, que cobran elevadas mensualidades, dañando sobre todo el patrimonio de las clases medias que ingresan a esos sistemas. Sobre este tópico es necesario que se invierta notablemente en la carrera magisterial. En ese sentido mucho tendrá que ver el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, en cuanto a lo siguiente: 1) si continúa con la línea priísta de todos conocida; 2) Cuales van a ser los avances de la disidencia; 3) Si se crean otros sindicatos nacionales dentro de nuevos márgenes de apoyos de otros partidos fuera del PRI; 4) La relación Sindicato Fox, en cuanto a si trabajan juntos o con problemas insolubles.

De todas formas la dirección federal del Estado, en materia educativa es de carácter constitucional y no puede el estado renunciar a ella por tanto consideramos necesario que a través de una reforma constitucional, se establezca un presupuesto señalado directamente con relación al producto interno bruto, pues será la única forma de transformar con seriedad a la educación en México, mencionándose en esa reforma una nueva relación de competencias de los tres niveles de gobierno. Dice Carlos Ornelas: "La reforma profunda de los planes y las orientaciones las debe conducir el Estado con una participación creciente de los segmentos sociales interesados. Continuar adelante con las reformas en la educación primaria; revisar el curriculum y los contenidos de la educación normal; extender y profundizar la evaluación en la educación superior; canalizar más fondos a la -

investigación y desarrollo científicos y ofrecer becas de licenciatura y normal a jóvenes talentosos para orientarlos a estudiar en las áreas prioritarias. (246)

Ahora bien, ¿ qué importancia tiene la educación en relación con la pobreza? Nosotros consideramos que mucha, ya que la falta de educación en los mexicanos, hace que se vean forzados a realizar cualquier tipo de trabajo, con sueldos mínimos, que realmente no satisface las primeras necesidades de la familia del trabajador, o que lo limita mucho si es soltero. En otros casos, se aceptan subempleos, en donde no llega a ganar ni el sueldo mínimo y su subsistencia es deficiente. Ello redundando desde luego, en la pobreza. Por ello consideramos que la falta de educación del pueblo mexicano, es la principal causa para que este sumido en la pobreza, casi la mitad de la población.

Elba Esther Gordillo, opina lo siguiente:

" Nunca se insistirá lo suficiente: el futuro de México se construye en gran medida, en las aulas. Lo que hagamos ahora en materia educativa, lo que avancemos y logremos mantener en los próximos lustros, definirá el país que seremos en el siglo XXI.

"De ahí la exigencia de revisar a fondo el sistema educativo; actualizar planes y programas de estudio para dotar a millones de niños y jóvenes mexicanos con las herramientas fundamentales para enfrentar una realidad que cambia a velocidades inimaginables; mejorar los instrumentos pedagógicos que hagan del proceso de enseñanza aprendizaje una experiencia enriquecedora y no castrante; redoblar los esfuerzos de superación académica de los docentes y en consecuencia,

(246) ORNELAS, CARLOS. Opus cit., p. 206.

promover la justa retribución a miles de mujeres y hombres, a los trabajadores de la educación que han hecho de su esfuerzo un compromiso con el país. " (247)

Estamos de acuerdo con las principales aseveraciones de Elba Esther Gordillo, la educación es muy importante para el futuro del país, como ya lo hemos mencionado. Baste afirmar lo siguiente: La única forma que tiene una persona pobre de alcanzar mejores niveles de vida es mediante la educación.

Mucho ha tenido que ver los bajos sueldos que perciben los trabajadores mexicanos, ya que sus salarios no les alcanza para vivir dignamente, y sólo puede sufragar artículos de primera necesidad, y si a eso le sumamos que no son poseedores de bienes, tienen como consecuencia que pagar renta, por todo ello sus hijos no tienen una alimentación adecuada y probablemente tampoco tendrán una adecuada educación, ya que a temprana edad, ellos tendrán que trabajar para ayudar a sus familias, y la cadena de familias pobres se sucede en forma interminable.

Con la pobreza existente en la república, se actualiza aquella frase de los Sansimonianos, del siglo pasado "la explotación del hombre por el hombre"; Y habiendo mano de obra barata, y buenos negocios, se entiende los datos de la revista Forbes, en cuanto a considerar a varios mexicanos de entre los más ricos del mundo.

" La riqueza conjunta de los 24 mexicanos considerados por la revista Forbes en la lista de los 358 hombres más ricos del mundo, asciende a 44 mil 100 millones de dólares, una cantidad que duplica el crecimiento de las reservas internacionales de divisas del país

(247) La Jornada. México, D.F., 21 de noviembre de 1994, No. 3665, p. 10.

durante este sexenio y equiparable a 14 por ciento del producto nacional bruto.

"La magnitud de esta riqueza es comparable también a los ingresos obtenidos durante un año por 35.5 millones de mexicanos, es decir, 40 por ciento de la población nacional .." (248)

Como se aprecia la desigualdad entre lo que gana un obrero mexicano y alguno de los hombres más ricos del país, es abismal. Parece ser que en el libre comercio, se han llevado una gran parte del esfuerzo de millones de mexicanos, favoreciendo a los grandes empleadores porque se debe partir de la base que la mano de obra en México, prácticamente la regala el trabajador, pues el sueldo mínimo que recibe resulta ser el 10% aproximado, del que recibiría, si le pagaran por ejemplo en los Estados Unidos de América.

Consideramos que es muy importante que el gobierno del Presidente Fox, tenga muy presente la problemática planteada, se haga lo necesario para la liberalización de salarios, se reforme la constitución para que haya un presupuesto para la educación, y mientras tanto cualquier ajuste de presupuesto no afecte en absoluto a los rubros de educación y combate a la pobreza, pues en muchas ocasiones los presupuestos olvidan la situación real del país.

Nora Lustig y Arianna Legovini, opinan sobre la situación planteada lo siguiente:

"La manera en que los gobiernos aumentan sus ingresos y recortan el gasto público (no adeudado) tiene implicaciones importantes, en función de quién lleva el peso del proceso de ajuste y de si los pobres

(248) La Jornada. México, D.F., 11 de julio de 1994. No. 3534, pp. 52-41.

están protegidos. Si bien es característico que antes de una crisis el gasto público se distribuya en forma desigual, existe la inquietud muy difundida de que el gasto en educación primaria y salud, en particular en programas dirigidos a los pobres, no está protegido contra la reducción fiscal." (249)

En efecto la educación debe ser atendida, y así tengamos un pueblo más culto, y que sea, la educación la principal arma para combatir la pobreza. Debemos recordar que en el país existen más de cuarenta millones de gente pobre y de ellos veinte millones viven en extrema pobreza.

Muchos son los problemas que originan la pobreza como lo hemos dicho. El aumento de población en forma desproporcionada con respecto al de las subsistencias, actualiza a la perfección en nuestro país, la teoría malthusiana, que expone el maestro Pedro Astudillo de la siguiente forma:

" Malthus pone en parangón, colocándolas frente a frente, de un lado la rapidez alarmante del crecimiento de la población entregada a sí misma y del otro, la lentitud relativa del crecimiento de las subsistencias. Para establecer este paralelo representa a la población por una progresión geométrica, es decir una serie de números que aumentan por multiplicación de término a término, adoptando la más sencilla en que la razón es 2, o lo que es lo mismo aquella en que cada término es el doble del que precede: 2, 4, 8, 16, 32, 64, 128, 256. La producción en cambio es una serie de números que aumenta por adición o suma de término a término y tomando también la más sencilla, en que la razón es 1, es decir la serie natural de los números enteros, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9. " (250)

(249) LUSTIG, NORA, et al. En KLIKSBURG, BERNARDO (Coop.). La lucha contra la pobreza en América Latina. Fondo de Cultura Económica. Argentina, año 2000, p. 22.

(250) ASTUDILLO URSUA, PEDRO. Lecciones de Historia del Pensamiento Económico. Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, p. 85.

La falta de recursos oportunos, para hacer del campo una industria, ha ocasionado que se configuren las ideas de Malthus. En esta situación de descuido, se encuentra la salud, y la educación, atacando con mayor fuerza a las clases humildes, a la gente pobre. Pedro Vuskovic, escribe sobre el tema lo siguiente:

“Respecto de México, después de crecimientos relativamente espectaculares, un estudio preparado por el Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad informa que cerca del 40% de la población está por debajo de los mínimos nutricionales, más de la tercera parte de las muertes serían evitables con servicios médicos adecuados, el analfabetismo funcional alcanza 39% de la población adulta; hay déficit entre 6 y 7 millones de viviendas y el 77% de la población habita vivienda sobreocupadas. ” (251)

Las noticias de la pobreza, ejemplifican al grueso de la población:

“ Alrededor de 500 mil hidalguenses de las regiones Tepehua-otomí, Huasteca, Sierra y Valle del mezquita, “ apenas hacen una comida al día ” y su dieta se basa en tortillas de maíz, chile, frijol y café, según evaluación de la Secretaria de Desarrollo Social (Sedesol) en la que se afirma que “ hay niños que nunca en su vida han probado la leche ”. (252)

La pobreza también es generada en gran medida, por las concentraciones de servicios de la capital del país y las propias de los estados, en perjuicio de los municipios y en general, de los propios estados. Esa política de la centralización de recursos se debe de acabar por el bien de las clases humildes. Esto es en efecto, materia del federalismo.

(251) VUSKOVIC, PEDRO. La pobreza, desafío teórico y estratégico. UNAM. Instituto de Investigaciones Económicas. México, 1994, p. 49.

(252) La Jornada. México, D.F., 14 de julio de 1997. No. 4618, p. 49.

Sostenemos que por la distribución inequitativa de los recursos fiscales, que ha realizado sexenio tras sexenio, el gobierno federal, se han desarrollado algunas regiones del país, centralizado los recursos a las principales ciudades de los estados, siendo la Ciudad de México, la muestra del centralismo federalizado que hemos ido aplicando en el curso de nuestra vida independiente. La población en búsqueda de mejores niveles de vida ha emigrado de sus comunidades y abandonado sus municipios, aglutinándose en las principales ciudades del país.

“El Distrito Federal y el estado de México han concentrado la mayor proporción de la población del país, ya que mientras que en 1950 tenían el 17.2% del total nacional, en 1970 llegaron al 22.2% y hasta el 24.5% en 1980; sin embargo su participación relativa inició un descenso para colocarse en 1990 en el mismo nivel que tenía 20 años antes y se estima que en el año 2000 contribuyan con el 21.8%” (253)

Por el contrario existen 16 entidades federativas que no rebasan en densidad poblacional de 50 habitantes por kilómetro cuadrado, a diferencia del Distrito Federal, pues alcanza 5650 habitantes por kilómetro cuadrado.

Si los municipios y estados del país fueran desarrollándose en igualdad de circunstancias, no tendría necesidad la población de concentrarse en las grandes ciudades, no se ha combatido este mal, y la falta de recursos en las localidades, hace que no haya fuentes de trabajo, degradándose la situación hasta crearse un problema social, la pobreza, de lo que se puede inferir la mala distribución de recursos de carácter fiscal, ligada con el federalismo ocasiona problemas sociales.

(253) SÁNCHEZ ALMANZA, ALFONSO. Marginación e ingreso en los municipios de México. Miguel Ángel Porrúa, librero-editor. México, año 2000, p. 119.

La Secretaria de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota, afirma:

"La pobreza es un fenómeno que excluye de la posibilidad de tener una vida digna a millones de mexicanos. Las oportunidades de acceso a servicios de salud y educación deben incluir absolutamente a todos los mexicanos. El combate a la marginación, indudablemente seguirá siendo el principal objetivo del gobierno de Vicente Fox." (254)

En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1997, el cual salió publicado en el Diario Oficial, el 23 de diciembre de 1996, en su artículo 17, y con respecto a la superación de la pobreza, se indica lo siguiente:

"Las erogaciones previstas para el Ramo 00026 Superación de la Pobreza, en el año de 1997, importan la cantidad de \$ 12, 650, 000.00 y se distribuyen de la siguiente manera:

Fondo de Desarrollo Municipal: \$8,222,500,000.00 Fondo para el Desarrollo Regional y Empleo \$4,427,500,000.00." (255)

Las erogaciones fueron importantes pero insuficientes, se requiere de nuevas competencias en materia de federalismo que permitan a las entidades federativas y a los municipios alcanzar la autonomía presupuestaria.

Mientras llegamos a las nuevas competencias planteadas, seguiremos manejando paliativos como toda la serie de planes de subsidio, apoyo a la pobreza, a la educación al campo, Solidaridad, etc., que el Presidente en turno ha impuesto.

(254) Tomado de internet dirección: www.presidencia.gob.mx/p-69, del 19 de febrero del 2001.

(255) Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1997. Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1996, p. 18.

En esa tónica el artículo 72, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2001, da facultad a la Secretaría de Desarrollo Social, dentro del ramo administrativo 20, para promover programas destinados exclusivamente a la población que viva en pobreza extrema, promoviendo el desarrollo integral de las comunidades y familias, la generación de ingresos y de empleos y el desarrollo regional, tomando en cuenta las necesidades prioritarias y las condiciones de rezago y marginación conforme a los indicadores de pobreza para cada región, estado y municipio.

Para el ramo 20 Desarrollo Social, se ha destinado para el presupuesto del año 2001, la cantidad siguiente:

\$ 14, 625, 770, 000.00.

Los paliativos son simplemente eso, no resuelven el problema de raíz, les falta educación a los mexicanos. Si se hiciera un tremendo esfuerzo para resolver mediante el presupuesto este problema en la siguiente generación, o sea dentro de los siguientes veinte años, veríamos como la pobreza se eliminaría casi por completo.

Sobre el problema de la educación Porfirio Muñoz Ledo, afirma lo siguiente:

"El "crimen" mayor del neoliberalismo es el analfabetismo existente en el país y la pérdida neta de 72 por ciento del poder adquisitivo del salario de los maestros desde 1977, afirmó Porfirio Muñoz Ledo, quien urgió al gobierno a destinar como mínimo un 8 por ciento del producto interno bruto al sector educativo. " (256)

Algunos programas y planes interesantes del gobierno de Fox, que se relaciona con este temán son:

(256) La Jornada. México, D.F., 17 de mayo de 1997. No. 4560, p.40.

Programa de Mejoramiento del Profesorado, Programa Nacional de Becas y Financiamiento, Programa Escuelas de Calidad, Crédito a la Palabra, Programa Atención a Zonas Áridas, Programa Atención a Comunidades Indígenas, Programa Nacional a Jornaleros Agrícolas, Programa de Fondos Compensatorios en Chiapas, Programa de Empleo Temporal, Programa de Educación, Salud, y Alimentación. (257)

El pasado 14 de febrero del año 2001, el Presidente Fox, puso en marcha el Programa de Apoyo a las 250 Micro Regiones de mayor Marginación, indicando lo siguiente:

“Esta mañana se pone en marcha el programa nacional de Atención a 250 Micro Regiones de muy alta marginación, de pobreza extrema, que involucra a 476 municipios, los más pobres del país.

Estas microregiones y su gente han estado en el olvido durante muchos años, yo diría incluso siglos. Pero a partir de hoy, a través de este programa, vamos a llevarles a todos ellos y ellas un apoyo efectivo, integral y duradero. (258)

Reconoce el Presidente Fox, una figura que no se contempla en el federalismo, pero que es real: La región, reconociendo, que los tres niveles de gobierno, son insuficientes para dar bienestar social a los gobernados. Como en el ejemplo de la República de Brasil, es necesario estudiar esta figura de la región y decidir si se incorpora a la constitución, o bien si constituye alguna intromisión al pacto federal. (259)

(257) Ver Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2001, en el Diario oficial de la federación, del 31 de diciembre del 2000, pp. 60-61.

(258) Internet, dirección: www.presidencia.gob.mx/p-16, del 19 febrero 2001.

(259) Ver comentario en página 277 de esta investigación.

Los problemas de la educación y la pobreza en México, por su profundidad en efecto no se pueden resolver en un sólo sexenio, pero si se pueden dar los pasos adecuados a fin de que en una política controlada, que se programe para los próximos treinta años como mínimo, se logre abatir estos rezagos. Necesariamente, esa política deberá de resolver las cuestiones planteadas del federalismo, ya estudiados, y lo relacionado con el aspecto social que con él se involucra.

3. - El regionalismo, los grupos indígenas, las clases medias, la vivienda y la salud en México.

A medida que se ha desarrollado el federalismo, en el país, y por su manera errónea de aplicación, se han suscitado distintos problemas sociales. En este apartado, analizaremos a grandes rasgos, varios de ellos, el regionalismo, los grupos indígenas y las clases medias mexicanas, la vivienda y la salud.

La concentración de monetario en las ciudades principales del país, el centralismo que refleja el desarrollo del federalismo, como sistema de estado y gobierno y el floreciente crecimiento de varias regiones del país, así como el abandono parcial o total de otras, origina condiciones preocupantes para el desarrollo político, económico y social de la república, que por el bien de la nación deben ser resueltas.

El floreciente desarrollo de algunas regiones del país, por ejemplo, ha ocasionado que en algunas partes del territorio, los habitantes se sientan más mexicanos que en —

otras. Así por ejemplo, los habitantes del centro, consideran que los habitantes del norte del país, son menos mexicanos, porque adoptan muchas costumbres americanas, de lenguaje, costumbres, modismos, ropa, etc.; el tener esta percepción, es una manera equivocada de entender al regionalismo.

Nuestro país por su extensión territorial, tiene una pluralidad étnica y cultural, como bien lo reconoce el artículo 4o. Constitucional. Por ello, según la región de que se trate, encontramos, indígenas de diferentes pueblos, concentración minúscula de extranjeros, emigrantes de colonias, españolas, italianas, alemanas, francesas, entre otras, aunque predomina la raza mestiza, que es el resultado de la mezcla entre indígenas y las distintas razas que han permanecido en el territorio, desde la conquista de Tenochtitlán, pasando por el periodo colonial, hasta la fecha.

Es por esta diversidad, que según las regiones del país, es el tipo de persona que se encuentra, ello entendido en la diferencia en estatura, color, grado de educación, origen racial, costumbres, comida, inclusive el tono al hablar y pronunciar el idioma oficial; ya no se diga la diferencia si se tratara de dialectos. Estas diferencias, por sí solas no representan ningún problema, pues resulta ser algo normal, en todos los países del mundo; pero cuando las diferencias son sociales, y hacen estragos en la población de cualquier índole, por factores internos o externos, esto se vuelve un problema -

de carácter social, que en mucho puede ser resuelto por un adecuado federalismo.

En efecto, recordemos el problema del fenómeno "chilango", en el cual muchas personas, en un comportamiento regionalista, mal entendido, no aceptaban a la gente del Distrito Federal, en sus lugares de residencia en el país, y que inclusive en Tijuana, Guadalajara o Monterrey, indicaba el vulgo aquella nefasta frase de "haz patria y mata un chilango". Este problema si bien enteramente social, fue ocasionado en gran medida por el "federalismo centralizado" que tenemos, ya que el principal argumento para tratar al defenío, o sea, a quien nació en el Distrito Federal, de esa manera, era porque en los estados se sostenía que la gente del Distrito Federal, tenía todos los servicios, más baratos, gracias al trabajo de ellos; y que no era justo que existieran todos esos, servicios, escuelas, administración federal, teatros, diversiones, etc.; en el Distrito Federal, y en los estados se carecía de la mayor parte de ellos; visto desde esta perspectiva, el problema ya no era solamente social, sino que provenía de un origen de un centralismo, de un como afirmamos, de un "federalismo centralizado".

Hoy se sabe con cifras exactas que el Distrito Federal, no recibe de la federación, las participaciones suficientes, tomando en cuenta lo que se recauda en esta Ciudad.

Afortunadamente, y por la gran discusión que se le dio al problema del fenómeno chilango; y a las pláticas que sobre el mismo se tuvo en todos los medios de difusión; el problema se ha superado y sólo en personas retrógradas continua. La solución era clara, el regionalismo, no puede ser mayor que el nacionalismo, y el libre tránsito que como garantía constitucional se enmarca en el artículo 11o. constitucional, no puede ser violado por ninguna persona de ninguna región del país. Lo triste es que a nivel federalismo, el problema de origen no se ha resuelto, y muchas comunidades del interior del país, carecen de los mínimos servicios, para subsistir con decoro; por ello es indispensable que se manejen adecuadamente los programas de carácter federalista y que se hagan mejoras a nuestro federalismo.

Los excesos del regionalismo son pésimos, veamos como expone uno de ellos el Centro Patronal de Nuevo León:

" ... planteó la exigencia de someter a plebiscito la separación de Nuevo León del pacto federal. El motivo aparente es el desigual reparto de los recursos fiscales entre el estado y la federación. " (260)

(260) La Jornada. México, D.F., 12 de septiembre de 1996. No. 4318, p.1.

El sólo proponer la secesión, el romper el pacto federal; Después de todos los pormenores de la historia de México, es identificar plenamente que quien lo propone no conoce esa historia; Es como decíamos un exceso del regionalismo, de carácter imperdonable.

De carácter imperdonable también, es el abandono en que se encuentran los grupos de indígenas mexicanos.

El estado en que se encuentran las comunidades indígenas es de completa pobreza, en algunos casos, se ha llegado a afirmar que su abandono es de hace quinientos años, o sea desde el tiempo del descubrimiento de América, y para ser precisos, de la caída de Tenochtitlán en 1521.

¿ Tiene que ver esta situación con el federalismo mexicano?

Claro que sí, ya que si con oportunidad, y desde que se adoptó el sistema federal, se hubiera dado la importancia a los tres niveles de gobierno, federación estado, municipio- y los municipios hubieran podido ayudar con toda la atingencia que el caso ameritaba a los indígenas que habitan sus comunidades, entonces se les hubiera podido resolver su situación atacando los problemas principales que adolece, como son los de salud, vivienda, educación, alimentación, etc.; como no se hizo así, la situación indígena es desastrosa, tanto que ha originado el levantamiento en Chiapas, en enero del -

Año de 1994, que coincidió con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (México, Estados Unidos y Canadá). Lo que resultó para los indígenas una falta de respeto ya que no es posible que se ingrese a un Tratado para países desarrollados, si México, no lo es, siendo la muestra las comunidades indígenas, que se mueren por enfermedades como la disentería; perfectamente atacable si tuvieran a su alcance el sistema nacional de salud.

El Ex-Subsecretario de Relaciones Exteriores, Andrés Rozental, en 1994, según una nota periodística afirmó lo siguiente:

" Los acontecimientos en Chiapas han demostrado que no todos los mexicanos " han recibido los beneficios ni del desarrollo relativo a que ha llegado el país ni de algunas de las instrumentaciones que recientemente se han puesto en vigor como el tratado de Libre Comercio" (261)

No se debe de soslayar, el hecho que hemos avanzado en materia de Salud, las enfermedades que tuvieron el carácter epidémico, han casi desaparecido gracias al sistema de vacunación nacional. Así también, la esperanza de vida a aumentado, por ejemplo de 1950 el índice estaba en 46.9 años, y en 1990, ha crecido hasta casi setenta años.

Si hemos avanzado en varios puntos en la salud, ¿porque existen regiones tan atrasadas en esa materia? La respuesta vuelve a ser el federalismo, sus competencias, y la relación de coordinación fiscal, con respecto a las participaciones y apoyos que reciben de la federación los estados y municipios.

(261) La Jornada. México, D.F., 9 de abril de 1994. No. 3442, p. 11.

“En el país aún se padece el azote de enfermedades que reflejan los rezagos e inequidades existentes en la sociedad. La pobreza, caracterizada por deficiencias notables en la alimentación, el nivel educativo, el ingreso familiar, las condiciones sanitarias, la vivienda, el empleo y el acceso a los servicios de salud, todavía golpea a núcleos importantes de la población y contribuye a que parte de la patología perinatal, la influenza y las neumonías, las infecciones intestinales, los hechos violentos, las enfermedades carenciales, la tuberculosis y el sarampión, estén representadas entre las 20 primeras causas de muerte.” (262)

Mucha de la pobreza del indígena, se debe a su atraso cultural por un lado, y a la falta de recursos suficientes y frescos para hacer trabajar y vivir de la tierra, aún más podría vivir holgadamente de ella.

El Presidente Vicente Fox, en la campaña presidencial, indicó que los tres puntos fundamentales para el sistema nacional de salud, eran:

“1. Interés prioritario a la atención preventiva de la salud en sus aspectos primarios.

2. Federalización de la salud mediante una descentralización eficaz de los centros de salud, con un soporte de servicios especializados en procedimientos, técnicas y conocimientos transmitidos por medio de métodos de comunicación moderna.

3. Democratización de los servicios de salud, a fin de llegar a los lugares más apartados del país, sin dilación alguna, y con una actitud de servicio que alivie, además de las enfermedades, el estado de postración psicológica en el enfermo o el herido se encuentra.” (263)

(262) NARRO ROBLES, JOSÉ. La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI. Fondo de Cultura Económica. México, 1993, p. 41.

(263) FOX, VICENTE. Vicente Fox propone. Opus cit., pp. 62-63.

En el punto dos el candidato Fox, aceptaba que en el problema social de la salud, estaba presente el federalismo. Como lo hemos venido sosteniendo en la hipótesis central de la tesis, el federalismo, es causa de problemas sociales.

Estamos de acuerdo que se requiere descentralizar el sistema nacional de salud, pero a su vez, debe de federalizarse, esto es, además de las atribuciones, debe remitirse a los estados y municipios, el presupuesto que destina la federación a las localidades, junto con inmobiliario, recursos humanos y todo lo indispensable para que la salud en todo el país se federalice, sea una realidad y no sufran los gobernados por falta de atención médica sobre todo en los casos de urgencia y de enfermedades graves y crónicas.

Lo mismo que sucedía con el sistema nacional de educación, sucede con el de la salud, un ejercito de empleados administrativos tiene que atender al personal que ofrece los servicios de salud, en perjuicio del erario federal, y de la profesionalización del sistema. Hoy más que nunca el federalismo puede ayudar a la salud; máxime que hoy, el candidato que hemos citado, es el Titular del Ejecutivo Federal y sus ideas de campaña, las puede ejecutar en la práctica.

Cambiando el tema, y analizando nuevamente el problema de los indígenas mexicanos, hoy el país requiere una nueva política indigenista, que haga de lado las prácticas clientelares, el paternalismo y la verticalidad en las decisiones, que con la ayuda del federalismo, en su mejor expresión, distribuya la ayuda necesaria a esas comunidades a través de planes de desarrollo regionales, y paliativos urgentes, mediante los planes que al respecto se diseñen.

En efecto es necesario legislar con amplitud en materia indígena, pero también es cierto que las leyes que emanen de esta nueva legislación, no pueden ser producto de un sólo grupo de personas, ni gobierno, ni guerrilla, sino debe ser mediante una organización metodológica de consulta nacional, en donde se dé oportunidad a todos los grupos indígenas del país, a la sociedad civil, al gobierno, al EZLN, y a todo aquel ciudadano que desee participar, en esa consulta; ya que el problema, tiene que ver mucho con la soberanía nacional y el propio federalismo, y estos temas involucran a todos los habitantes del país, no solamente a unos cuantos.

Como muestra de que se trata de un problema de federalismo, a continuación transcribo, parte del desplegado del Gobierno del ex-Presidente Zedillo, para superar la marginación en Chiapas:

“ Se canalizan recursos y estatales por N \$ 776 millones, para la ejecución de alrededor de 13 mil obras y proyectos concertados con las comunidades y priorizados en los Consejos de Planeación Municipal. Entre ellos destacan:

- 228 proyectos productivos para diversificar e integrar la economía rural;
- la electrificación de 318 localidades
- la construcción de 120 kms de caminos rurales en Marqués de Comillas (región de La Selva);
- la construcción de 100 puentes en diferentes caminos rurales; y - el trabajo en 158 sistemas de agua potable y alcantarillado.

Inicio del Programa de Coordinación de esfuerzos de las dependencias de los gobiernos Federal, Estatal y Municipal en la región de Las Cañadas (La Selva) ... ” (264)

(264) La Jornada. México, D.F., 7 de julio de 1995, p. 34.

Como se aprecia, la aplicación del programa tiene que ver con los Consejos de Planeación Municipal de la entidad, y con los tres niveles de gobierno, por tanto, concierne también, al federalismo.

El gobierno de Fox, mantiene el programa, como Programa de Fondos Compensatorios en Chiapas, además como ya se dijo existe el Programa de Atención a Comunidades Indígenas.

No cabe duda que un sano federalismo, que atienda a todas las comunidades del país, tendrá forzosamente, simplemente por inercia, atender adecuadamente a las comunidades indígenas.

Los cinco puntos básicos en que descansa la propuesta de Fox para el problema indígena, son: 1.- Aceptar que son diferentes; 2.- Respetar su identidad; 3.- Aprender a vivir junto a ellos, aprendiendo su cultura; 4.- Sin poner en riesgo la cultura indígena, dirigir una política económica y social que revierta las condiciones de atraso y marginación con que viven, y 5.- Permitir que la sociedad civil participe en la solución de los conflictos de los indígenas. (265)

Los problemas de las comunidades indígenas son muchos y muy variados, Guillermo Bonfil Batalla, explica la problemática, desde un punto de vista muy interesante al describir, en el país dos tipos de vida la del México imaginario y la del México profundo, que en las siguientes líneas describe claramente:

(265) FOX, VICENTE. *Ibidem*, pp. 42-43.

" La historia reciente de México, la de los últimos 500 años, es la historia del enfrentamiento permanente entre quienes pretenden encauzar al país en el proyecto de la civilización occidental y quienes resisten arraigados en formas de vida de estirpe mesoamericana. El primer proyecto llegó con los invasores europeos pero no se abandonó con la independencia: los nuevos grupos que tomaron el poder, primero los criollos y después los mestizos, nunca renunciaron al proyecto occidental. No han renunciado a él; sus diferencias y las luchas que los dividen expresan sólo divergencias sobre la mejor manera de llevar adelante el mismo proyecto. La adopción de ese modelo ha dado lugar a que se cree, dentro del conjunto de la sociedad mexicana, un país minoritario que se organiza según normas, aspiraciones y propósitos de la civilización occidental que no son compartidos (o lo son desde otra perspectiva) por el resto de la población nacional; a ese sector que encarna e impulsa el proyecto dominante en nuestro país, lo llamo aquí el México imaginario. " (266)

" ... Lo indio: la persistencia de la civilización mesoamericana que encarna hoy en pueblos definidos (los llamados comúnmente grupos indígenas), pero que se expresa también, de diversas maneras, en otros ámbitos mayoritarios de la sociedad nacional que forman, junto con aquellos, lo que aquí llamo el México profundo. " (267)

México profundo y México imaginario, ¿ persistirán hasta la fecha?, La respuesta es: sí.

El imaginario pretende absorber al primero y lo ataca de todas las formas posibles con plausibles excepciones. El profundo, caído agoniza día tras día, pues sus miembros se mueren de hambre, por un sistema neoliberal que poco puede ayudarles.

(266) BONFIL BATALLA, GUILLERMO. México Profundo. Editorial Grijalbo, S.A. México, 1989, p. 10.

(267) *Ibidem.*, p. 9.

La responsabilidad del federalismo, no debe de ver diferencia alguna entre lo imaginario y lo profundo; deben esclarecer 100 % las bases de igualdad de su aplicación. Por ello es urgente, que se legisle sobre el federalismo, en forma precisa y se permita que la decisión de los mexicanos de 1824, de adoptar el federalismo como la mejor forma de gobierno, para perseguir los mejores anhelos de una nueva patria, se cristalice.

La empresa es difícil, pero creo que mucho ayuda la coyuntura política que vive el país, en donde florece virginalmente la democracia.

Los movimientos sociales en el país, han servido como conciencia de los mexicanos, entendido de esta forma, no debe de sorprender el movimiento armado acontecido en Chiapas, pues su gestación data de más de veinte años, en cuanto a ello, citaré a Neil Harvey, quien en 1987, en su trabajo: " La lucha por la tierra en Chiapas: estrategias del movimiento campesino. ", decía lo siguiente:

" En Chiapas, donde se han desarrollado tres movimientos campesinos independientes en los últimos diez años, el elemento principal que los ha diferenciado ha sido su posición frente al Estado. Mientras que algunos grupos han optado por la negociación, otros insisten en la necesidad de la movilización. En este trabajo quiero señalar que estas diferencias se deben en gran parte a la posibilidad de aprovechar divisiones dentro del aparato estatal y, sobre todo, entre el gobierno federal y estatal. Estas divisiones no siempre están presentes. En Venustiano Carranza y Simojovel, por ejemplo, la movilización constante ha sido necesaria para ganar soluciones y por eso los movimientos campesinos en estos lugares no se pueden limitar a la negociación. " (268)

(268) ZERMEÑO, SERGIO, et al. (Coord.). Movimientos Sociales en México. UNAM. México, 1990, p. 187.

Los problemas de los grupos indígenas, son muchos y muy variados, parte deviene en la desatención del gobierno, a sus problemas substanciales, otros opinan, que son porque no se les da la debida importancia que tienen dentro del contexto nacional. En los siguientes dos párrafos, exponen claramente, en una carta abierta, varias organizaciones indígenas, su punto de vista:

"Nosotros, integrantes de los pueblos indígenas, hoy por hoy, hemos demostrado nuestra presencia social contemporánea. Fórmamos parte del México moderno. Somos pueblos que nos hemos negado a renunciar a nuestro propio destino histórico. Somos quizás, los que con mayor fuerza hemos defendido la soberanía del país y aportado los elementos culturales para la conformación de la identidad de México como nación.

"A pesar de todo, hemos recibido, desde la colonia hasta nuestros días, un trato desigual, caracterizado por la explotación y la discriminación. Hemos sido históricamente excluidos del proyecto nacional. En los últimos 50 años, el Estado Mexicano ha llevado a cabo acciones tratando de incorporarnos a la vida del país, con políticas indigenistas que en última instancia han desembocado en actitudes paternalistas e integracionistas. Frente a todo esto, hemos tenido, desde siempre, la mayoría de edad no reconocida." (269)

Se expone, la desatención a las comunidades indígenas, y la equivocación de las políticas gubernamentales. Consideramos que para resolver los problemas de esas comunidades, además de lo propuesto, se debe de oír a las propias comunidades para que expongan cual es la visión de sus problemas, y las alternativas que tengan para su resolución.

(269) La Jornada. México, D.F., 8 de abril de 1994. No. 3441, p. 17. De entre los responsables de la publicación de la carta se encuentra el Frente Independiente de Pueblos Indios.

Junto al problema de las comunidades indígenas, también existe en la población en general, el problema en el que se desarrollan las clases medias.

Efectivamente, las crisis económicas que ha tenido el país por casi treinta años, a quienes más ha afectado es a las clases medias, porque son ellas las que con su trabajo, se preocupan con progresar, en la cultura, estudios, compra de muebles, compra de inmuebles, etc., y es a ellas a quien más afecta por estos conceptos el aumento a estos insumos y el aumento al costo del dinero, visible a su vez en el aumento desproporcionado del pago a intereses de los créditos obtenidos para la compra de esos satisfactores.

Vale aclarar que la clase humilde, no le pasa esa problemática, porque no gana lo suficiente para aspirar a solicitar créditos. Por su parte la clase pudiente, (que será un millón de personas de los noventa y un millones aproximados de mexicanos) a ellas desde luego, que les afectan las crisis, pero sólo en no programar un viaje a Europa en invierno y preferirlo cambiar al verano, los satisfactores como los mencionados los compran al contado, así que en realidad la crisis no les afecta.

Al industrial le afecta la crisis, pero sólo en recibir menos ganancias, cuando se encuentra la crisis en lo más alto del problema, y sólo cuando tiene pactado deudas en dólares, entonces si puede sufrir inclusive quebrar como le pasó a muchos con la crisis de 1995, inclusive el grupo de banqueros de aquella época; pero si pasa la crisis y resistió sus embates, seguro tendrá mejores ganancias que inclusive antes de la misma.

Dentro del México post-revolucionario, se ha asentado la problemática de las clases medias a partir de 1968, porque se considera que los movimientos estudiantiles, transforman la conciencia de los miembros de la sociedad mexicana, y originan que esta conciencia exija democracia; exigencia que junto con los cambios sexenales de gobierno ha originado severas crisis económicas, que como ya expusimos afecta sobremanera a las clases medias.

Sobre el punto Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, opinan, lo siguiente:

"El 2 de octubre de 1968 es la fecha de arranque de la nueva crisis de México; ahí se abre el paréntesis de un país que perdió la confianza en la bondad de su presente, que dejó de celebrar y consolidar sus logros y milagros para empezar a toparse todos los días, durante más de una década, con sus insuficiencias silenciadas, sus fracasos y sus miserias. La del 68 no fue una crisis estructural que pusiera en entredicho la existencia de la nación; fue sobre todo una crisis política, moral y psicológica, de convicciones y valores que sacudió los esquemas triunfales de la capa gobernante fue el anuncio sangriento de que los tiempos habían cambiado sin que cambiaran las recetas para enfrentarlos.

"La rebelión del 68 fue la primera del México urbano y moderno que el modelo de desarrollo elegido en los años cuarenta quiso construir y privilegió a costa de todo lo demás. Sus correas de transmisión fueron las élites juveniles de las ciudades, los estudiantes y los profesionales recién egresados que eran en sí mismos la prueba masiva de que el México agrario, provinciano, priísta y tradicional iba quedando atrás; los rebeldes del 68 fueron los hijos de la clase media gestada en las tres últimas décadas, la generación destinada a culminar el tránsito y a asumir las riendas del México industrial y cosmopolita del que era el embrión."
(270)

(270) AGUILAR CAMIN, HECTOR, et al. A la sombra de la Revolución Mexicana. Aguilar, León y Cal Editores, S.A. de C.V., México, 1992, p. 241.

La clase media mexicana, es importante desde todos los puntos de vista, es básicamente de donde se nutre los políticos, los artistas, los deportistas, los profesionales universitarios, etc., todos ellos de buen nivel. No queremos decir que las otras clases no proporcionen recursos humanos de valor, sino que es de la clase media de donde vienen los recursos con mayor frecuencia y volumen.

Las clases medias y el buen desarrollo del federalismo, tienen una relación estrecha.

En efecto, si para las clases pobres, un mejor federalismo, les ayudaría para resolver en gran medida sus problemas; para las clases medias, en lo futuro un excelente federalismo, será determinante para continuar en ese estrato social, no volverse pobres, y aspirar a mejorar substancialmente.

Ello sucede así, porque un buen desarrollo del federalismo permite a las clases medias vivir en sus comunidades, no desplazándose innecesariamente a la aventura en busca de satisfactores, ello afirmado en forma general a todo tipo de satisfactores: trabajo, escuela, universidad, diversiones, etc., De lo contrario, o sea un deficiente federalismo, provoca, que las clases medias tengan que arriesgar su sedentarismo, en busca de mejores opciones de vida, lo que trae aparejado, la concentración de la población en las grandes ciudades, la migración a los Estados Unidos, el abandono del campo (el cual se encuentra en estado deplorable), el centralismo, y la pérdida de un nivel de vida de clase media, con el peligro de desaparecer ese nivel y volverse del grupo de los pobres; lo que realmente ha estado sucediendo, sobre todo por la crisis de 1994-95, pues ha desaparecido el valor real del salario mínimo.

Sobre el valor de las clases medias, veamos que opina Rami Schwartz, en el caso de las revoluciones sociales:

“ Nadie sabe quien es el subcomandante Marcos, pero todos saben que pertenece a la clase media urbana, que no es indígena chiapaneco, pero encabeza el movimiento. Lo mismo sucedió en Nicaragua con el “comandante cero”. En su momento Francisco I. Madero, también de clase media, fue quien se levantó en contra de Porfirio Díaz e inicio la Revolución Mexicana; Trotsky, artífice de la revolución rusa; George Washington provenía también de hogares de clase media. Con estos ejemplos se cumple la famosa frase: “ Las revoluciones las comienzan las clases medias ”. ” (271)

El deseo de superación en las clases medias es lo que las distingue de otras: algunas poderosas, que han perdido ese deseo y se debaten en el snobismo, lejos de todo. Otras, no lo tienen, porque primero tienen que pensar en comer durante el día.

Soledad Loaeza, sobre las clases medias opina lo siguiente: “La importancia crucial de las clases medias para la estabilidad reside en que el consenso que las identifica con el Estado pretende ser el más cercano a una cierta idea de la democracia mexicana. De ahí que ocupen una posición estratégica en las relaciones entre el sistema político y la sociedad, porque con su sistema de creencias, valores y símbolos se han convertido en una especie de bisagra entre ambos medios.” (272)

(271) SCHWARTZ, RAMI. El ocaso de la clase media. Editorial Planeta mexicana, S.A. de C. V., México, 1994, p. 138.

(272) LOAEZA, SOLEDAD. Clases Medias y Política en México. El Colegio de México. México, 1988, p. 405.

Como se aprecia el valor de las clases medias es muy importante, y en beneficio del futuro del país, deben de cuidarse estas clases, tratando que las clases humildes, con mejores salarios, pasen a las filas de las clases medias y estas logren estabilidad y progreso.

Muchas de estas metas pueden realizarse a través del federalismo, por medio de los tres niveles de gobierno, y resolviendo con una sana administración de recursos financieros, problemas sociales, como el de la educación, la salud, la vivienda, etc.

Refiriéndonos a los problemas de salud y vivienda, los retos del país a vencer son muy profundos, pues actualmente decenas de mexicanos, se mueren por no tener los mínimos servicios de salud, en problemas que en otras circunstancias no serían mortales; o en el caso de la vivienda, los problemas son tales, que muchos mexicanos, viven en una total insalubridad, propiciada por una vivienda indigna.

El Programa de Educación, Salud y Alimentación, "PROGRESA", basa sus componentes en proporcionar becas y adquisición de útiles para alentar la asistencia escolar de los niños y jóvenes. Así como capacitar mejor a maestros y reforzamiento del equipamiento de las escuelas.

En cuanto a la salud amplia la cobertura de servicios de salud y se mejorará su calidad, atendiendo la desnutrición en menores.

En lo concerniente a la alimentación, se proporciona a las familias apoyo monetario para complementar los ingresos familiares.

Los programas gubernativos, tiene que ver con el federalismo, puesto que es en los tres niveles de gobierno, que se deben de aplicar, y es ahí en esa circunstancia, que se debe de mejorar el actual federalismo, a fin de que cualquier programa tenga una aplicación adecuada, y el dinero que se destine en cada programa, sea empleado con rectitud y honradez, en beneficio de las comunidades.

Opinamos, que los recursos de los planes debieran de estar en forma permanente en los estados, a fin de programar todo tipo de programas de esta índole, y no esperar hasta que los determine la federación para la realización y ejecución de los mismos, pues ello representa una intervención innecesaria del gobierno federal en asuntos de los estados; siendo necesario para ello una nueva coordinación fiscal que prevenga esta situación; a fin de que tengan un mejor presupuesto los estados o que derechos e impuestos, sean cobrados y manejados directamente por los estados. Las condiciones de marginación y pobreza que padecen numerosas comunidades rurales provocan desnutrición y mortandad principalmente entre los menores.

“La pobreza extrema en México tiene una mayor incidencia en las zonas rurales(definidas como las localidades con menos de 2500 habitantes), en donde uno de cada dos hogares es pobre. A su vez en las zonas urbanas la proporción es de uno a nueve. La población en pobreza extrema en las áreas urbanas alcanza 14.3 millones de personas (59.3% del total), y en las áreas urbanas es de 9.8 millones (40.7%). Los hogares en pobreza extrema tienen ingresos por habitante equivalentes a una quinta parte del que reciben los hogares no pobres”
(273)

(273) SÁNCHEZ ALMANZA, ADOLFO. Marginación e ingreso en los municipios de México. Opus cit., p. 37

No obstante que los gobiernos federales por más de dos décadas han tenido programas y políticas asistenciales para el campo no han logrado abatir la desnutrición que afecta a más de la mitad de la población menor de cinco años.

Rolando Cordera y Carlos Tello, escribían en 1981, sobre el rubro de salud, lo siguiente:

" El mejor indicador en salud es la esperanza de vida al nacer. En este aspecto, en 1972 la población de México tenía la esperanza de vida más baja en una comparación entre ocho países americanos ..." (274)

" A pesar de que este indicador se ha elevado a partir de la década de los años cuarenta, como consecuencia del crecimiento de la población urbana y de la extensión de los servicios de salud, no deja de ser sintomático el hecho de que en la actualidad, entre las principales causas de mortalidad se encuentren las enfermedades infecciosas y parasitarias, los padecimientos que pueden prevenirse por inmunización, las anemias, avitaminosis y otras deficiencias nutricionales, todas derivadas de las condiciones de vida, de la falta de servicios de salud y de una adecuada nutrición.

"Por lo que toca a la cobertura de los servicios de salud, vale la pena señalar que, en 1977 sólo el 35.4% de la población tenía acceso a los servicios de seguridad social, y el 64.6 % restante teóricamente debía ser atendido por la Secretaría de Salubridad y Asistencia. A este respecto se estimaba en 1975 que la capacidad de atención de dicha institución le había permitido atender entre 15 y 18 millones de habitantes, lo cual indica que el resto (más de 23 millones) quedaba sin servicios sanitarios por parte del Estado, con la única opción de acudir a la medicina privada. " (275)

(274) CORDERA, ROLANDO, et al. México la Disputa de la Nación. Siglo XXI Editores, S.A. de C. V., México, 1993, p. 27.

(275) *Ibidem*, pp. 27-28.

La problemática de la salud, se ha dado en todas las etapas de nuestro país, en 1997, el Ex-Secretario de Salud, Juan Ramón de la Fuente, informó lo siguiente:

"... aunque 6 millones de mexicanos han sido incluidos en los servicios de salud, aún existen 4 millones más sin acceso a ese beneficio, debido al elevado ritmo de crecimiento de la población que supera la disposición de recursos oficiales para atender la demanda de asistencia médica en el país argumentó.

"Agregó que sólo en 1996 hubo 2 millones 200 mil nacimientos y de continuar con ese crecimiento anual " no será posible atender la demanda de salud, empleo o educación en México", por lo cual los programas federales ponen especial énfasis en materia de planificación familiar y salud reproductiva." (276)

Como se ve el problema social de la salud, es grave, y en efecto es necesario que los tres niveles de gobierno trabajen conjuntamente para que en sus ámbitos, realicen los implementos y trabajos necesarios, para no depender en materia de salud, del centro.

Por otro lado el problema de la vivienda en el país también representa un grave problema social.

Esto es así porque la gran mayoría de los mexicanos carecen de una vivienda digna, muchos con piso de tierra, careciendo de agua potable, y de todos los principales servicios de urbanización. En otras ocasiones los problemas se dan por el hacinamiento de los individuos que forman la familia, -

(276) La Jornada. México, D.F., 30 de julio de 1997, No. 4634, p. 44.

que inclusive, cuando llegan por el matrimonio a formar nuevas familias, permanecen con sus padres, agravándose la situación.

“El déficit nacional de vivienda es enorme. Y lo peor es que, cada año esta carencia aumenta, lanzando a la gente a crear asentamientos irregulares y, dada la imposibilidad para destinar recursos financieros con objeto de dotar de casas y servicios urbanos básicos a grandes grupos de población, se impide regularizar la tenencia de la tierra.” (277)

La vivienda es cara, en las ciudades, ya sea para rentar, mucho más para comprar. Actualmente es un sueño para las generaciones presentes comprar una vivienda en la Ciudad de México, sus precios son elevados, no accesibles ni a las clases bajas y casi siempre tampoco a las clases medias.

En el país la problemática de la vivienda se da por regiones en diversas circunstancias; así por ejemplo si hablamos del material de que están hechas, nos encontramos con lo siguiente, de acuerdo a una investigación que realizó en 1997, el Instituto Nacional de la Nutrición: “Los tres estados de la península de Yucatán y Veracruz presentan más de 40 por ciento de viviendas con paredes precarias. En el otro extremo, Tabasco, Sinaloa, Baja California Sur y Nuevo León cuentan con más de 50 por ciento de las viviendas construidas con material sólido aplanado.” (278)

El hacinamiento en las viviendas también es grave, siendo el Estado de Yucatán el que tiene el mayor alto porcentaje, seguido de Chiapas, Puebla y Oaxaca.

(277) FOX, VICENTE. Vicente Fox propone. Opus cit., p.88

(278) La Jornada. Perfil de la Jornada: Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición en el Medio Rural 1996. 22 de julio de 1997, p. V.

A partir de las variables, material de piso, abastecimiento de agua, disposición de excretas, hacinamiento, electrificación y posesión de refrigeradores, el Instituto mencionado construyó un índice de calidad de vivienda, estableciendo cinco categorías según su condición: muy buena, buena, regular, mala y muy mala.

Las mejores condiciones de vivienda se observan en los estados de Aguascalientes, Chihuahua, Baja California, Sonora y Baja California Sur, mientras que el estado en peores condiciones fue Guerrero, seguido de Veracruz, Oaxaca, Puebla y Chiapas.

En este problema de la vivienda los organismos gubernamentales como el INFONAVIT, no han podido resolver en forma general los problemas que aquejan al país y solo de manera particular han combatido, con el sistema de cuotas y asignación, la ayuda a las clases humildes; pero con este sistema se olvidan de las clases medias y de la globalidad de la población que no cotiza en cuotas.

Un federalismo sano, ayudaría a los municipios, estados y federación, a implementar proyectos de vivienda accesibles a la población, lo que traería como consecuencia el arraigo de las comunidades en los lugares de origen y el crecimiento del país al crecer sus municipios.

Una conclusión importante es que en la medida que el federalismo mexicano favorezca a sus estados y municipios; en esa medida crecerá el país en una forma más justa.

Problemas como el regionalismo, los grupos indígenas, las clases medias, la vivienda y la salud en México, son en efecto difícil de resolver, pero con decisiones importantes que el gobierno federal tome, no son imposibles de solucionarse.

Si bien su resolución no se hará en uno o dos años, si se puede programar, que con ayuda de un consenso nacional, en donde todas las fuerzas mexicanas, de todos tipos pacten cual será el futuro de México, en los siguientes treinta años. Eso sólo se logrará si surge un líder que logre reunir a todas las fuerzas del país en una sola y luego desaparezca; para que esas fuerzas gobiernen al país, de una manera federal, representativa y democrática.

Estemos de acuerdo que los orígenes de la pobreza son diversos, pero el federalismo no debe de agravarlos, debe de combatirlos. No importa "si se define a la pobreza en términos de una falla de capacidad básica o como el fracaso para obtener el correspondiente ingreso mínimo adecuado...", (279) lo importante es acabar con ella.

4. - El presidencialismo en México. La división de poderes. La democracia en el país. Los Partidos Políticos y el voto.

Los puntos que tratamos en este apartado tienen relación íntima con el federalismo. Por ejemplo, el presidencialismo, establecido en la propia constitución afecta al federalismo, porque el Ejecutivo federal, tiene excesivas atribuciones que en opinión de varios autores afectan gravemente a la generalidad de las instituciones, entre ellas al propio federalismo.

(279) SEN, AMARTYA en NUSSBAUM, MARTHA C. et al (Compiladores). La calidad de vida. Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 69.

Para Jorge Carpizo, las causas del predominio del presidente son las siguientes:

"a) Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.

"b) El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.

"c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.

"d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.

"e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.

"f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.

"g) La concentración de recursos económicos en la federación, especialmente en el ejecutivo.

"h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.

"i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado.

"j) El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el distrito federal. (sic)

"k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione." (280)

A raíz de las votaciones del 6 de julio de 1997, y del 2 de julio del 2000, se han modificado, algunas de las causas expuestas por Carpizo, como a continuación lo exponemos:

(280) CARPIZO, JORGE. El presidencialismo mexicano. Opus cit., p. 25.

I.- El Ex-Presidente Zedillo dejó de ser el Jefe del PRI, en el sexenio pasado influyó en la designación de candidatos, pero no fue la última palabra en el interior del partido tan es así que se fortalecieron otras figuras priistas Como el ex-gobernador de Tabasco: Madrazo Pintado. Por otro lado, con la victoria del Partido Acción Nacional, a la Presidencia de la República, con Vicente Fox al frente, el PRI dejó de ser el partido predominante, hoy el país se encuentra en un periodo de transición política que "consiste en ese intervalo del tiempo político que se sitúa entre el régimen no democrático y el nuevo régimen, que puede ser democrático o no." (281)

Es benéfico para un buen federalismo, el triunfo del PAN, pues no obstante la buena voluntad que mostraron algunos Presidentes priistas, para con el federalismo, y en particular el gobierno de Ernesto Zedillo, sus soluciones no fueron suficientes para llegar al clímax del federalismo, que el país necesita. El Presidente Fox, en el discurso ha demostrado que tiene ideas para llevar a cabo una reforma profunda en el federalismo, no obstante que ello representa perder poder político, ya que el cambio de competencias así lo demostrará. Hoy, Vicente Fox, tiene la oportunidad histórica de que sus palabras no sean retóricas y cumplir con un cambio substancial que consolide la transición política y dentro de ello al federalismo.

La esfera de influencia del Presidente de la República en otros sexenios, era tal, que prácticamente, no se trataba de un presidente sino de un "rey"; pues sus decisiones

(281) CÁRDENAS GRACIA, JAIME F. Transición Política. Opus Cit., p. 27.

obligaban a todos. De esta forma se explica, como se pudo pasar del populismo con el presidente Echeverría, al neoliberalismo extremo, con Carlos Salinas, en tan solo doce años; ello se debe, insistimos, en la aprobación mayoritaria de leyes, por el poder legislativo, dirigido desde donde despacha el Presidente de la República, y con la " venia " del Poder Judicial Federal, pues sus ministros hasta antes de 1994, eran designados por el Presidente de la República, (¿ en esto último hay realmente un cambio ?)

II.- Los cambios en las votaciones del 6 de julio de 1997, y 2 de julio del 2000, han permitido que fluya la democracia hacia el interior del Poder Legislativo federal, en particular de la Cámara de Diputados, ya que no existe ningún partido con mayoría; y todos ellos son minorías. Lo interesante resulta, que unidos los partidos PRI, PRD y PT, rebasan en votaciones al número de diputados federales, que tiene el PAN, así que el poder que tenía el Presidente de la República, de que todas sus iniciativas de ley que proponía se aprobaran, ha desaparecido. Ello, representa que para cualquier aprobación legislativa, tenga que haber acuerdos parlamentarios entre los distintos partidos. Sin olvidar claro que en el Senado de la República el PRI, aún goza de mayoría absoluta, de tal forma que puede bloquear a su conveniencia cualquier ley dentro de sus atribuciones.

La nueva legislatura deberá entrar a trabajar en un ambiente de lucha por mejorar al país mediante sus leyes, desaparece el clásico, "levantar el dedo índice" para aprobar las leyes, como así lo hacían los priistas, y hoy podemos hablar de verdadera democracia.

Todo esto proviene por haberse logrado la transformación del aparato electoral y el respeto al voto.

En gran medida también, proviene en la participación entusiasta del pueblo de México, que ha tratado de dejar la apatía que lo caracterizaba sobre cuestiones políticas, y hoy por hoy, es un pueblo inquieto, sediento de materia política para enriquecerse; hoy en cualquier ambiente y clase social, se habla de política.

También el cambio se ha dado porque las malas políticas económicas, que solo han logrado hacer más rico al rico y más pobre al pobre; olvidando atender con la atingencia debida a las clases medias; han provocado que la gente deje de creer en la política del Partido Revolucionario Institucional.

Antes todos los interesados en política, querían pertenecer de alguna forma al PRI, hoy los que no tienen partido, prefieren aguardar mejor momento para escoger alguno, o simplemente escogen al triunfador local; inclusive priístas por bloque han renunciado a su partido han pasado a las filas del PRD, partido que por su orientación política, tiene mayor semejanza.

III.- Con la victoria de Vicente Fox en la Presidencia del país, habrá también, cambios en los componentes de los partidos, pues con seguridad el PAN en los próximos tres años. tendrá un mayor número de afiliados. El cambio del partido en el poder se ha dado, aunque en la realidad numérica, el PRI, es el que gobierna a más mexicanos, de acuerdo con el número de entidades federativas y municipios que sus titulares pertenecen al PRI.

Cierto es que si "la democracia no ha logrado derrotar totalmente al poder oligárquico, mucho menos ha conseguido ocupar todos los espacios en los que se ejerce un poder que toma decisiones obligatorias para un complejo grupo social." (282) No obstante lo anterior, la democracia en México, ha sido beneficiada con las elecciones de julio del 2000, ha empezado ya la transición política, ello se debe insistimos al voto de los mexicanos, en las elecciones presidenciales más reñidas de la historia de México.

Mucho del triunfo de Vicente Fox, además de su imagen publicitaria, lo fue el que en estas votaciones se calcula que aproximadamente seis millones de votantes lo hicieron por primera vez, al rebasar los dieciocho años, y tomando en consideración que estos sólo vieron al PRI en la época de su debacle, atravesaron las crisis de los sexenios de López Portillo hasta Zedillo, y en realidad no aprendieron a ser dominados por la ideología priista, les fue fácil realizar el cambio. Consideramos que en el Presidente Fox esta en deuda con estos jóvenes y pedimos que "en su beneficio exista un presupuesto especial para el deporte fomentando todos los mayores posibles, a fin de que exista cultura aceptable del deporte desde la Primaria hasta la Universidad." (283)

IV.-El cambio ha iniciado, esperamos para bien, pero también en este cambio algunas estructuras mantenidas por el anterior dominio político pueden crear problemas al nuevo gobierno, podemos citar entre otras a los sindicatos, la CTM, las centrales campesinas, los caciques de las regiones del país

(282)BOBBIO, NORBERTO. El futuro de la democracia. Fondo de Cultura Económica. México, 1996, p. 34.

(283) UBIARCO MALDONADO, JUAN BRUNO. En la ponencia "Transición democrática y Seguridad Pública", del 29 de agosto del 2000, p. 4, que se anexa al apéndice.

el colapso del sistema de agua del país, del sistema de electricidad (el Ex-presidente Zedillo, advirtió de estas problemáticas). Por ejemplo, la Ciudad de México, fue alimentada con todo tipo de ayuda económica por el gobierno federal (subsidios, participaciones federales, proyectos en particular, etc.,) Desde el 6 de julio de 1997, al ser dirigida por el PRD, primero Cuauhtémoc Cárdenas y hoy, Andrés Manuel López Obrador, las ayudas han desaparecido, de una u otra forma, corriéndose el peligro de un colapso mayor (problemas de la delincuencia, sistema penitenciario, agua, y luz).

El ejemplo palpable en el ámbito federal y local, es el sistema penitenciario, la corrupción lo tiene invadido, la fuga del "Chapo" Guzmán y muchos reos peligrosos es la prueba, se debe de cambiar este sistema, desaparecerlo como se entiende, crear un organismo autónomo con nuevas directrices, y tal vez, liquidar al cincuenta por ciento de su personal, por no tener el perfil propio, y por los antecedentes de corrupción existentes, para lo cual se debe de nutrir de jóvenes universitarios y personas que se preparen especialmente para este sistema.

V.- El nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, prácticamente no ha cambiado, ya que el Presidente de la República es el que los nombra, mediante una terna que somete al Senado de la República, de acuerdo al artículo 96 de la Constitución Política. Artículo que fue reformado en 1994, en aquella reforma que creo al Consejo de la Judicatura Federal, y como se afirmó, en el primer análisis desde

que fue aprobada la misma, organizado por la Asociación de Alumnos y Exalumnos de Posgrado en Derecho, A. C. y la Generación 1992-1994 del Posgrado de la Facultad de Derecho, el 12 de enero de 1995, con la participación del Dr. Carlos Arellano García, Dr. Eduardo López Betancourt y Juan Bruno Ubiarco Maldonado, ya se afirmaba: "Pese a que la reforma al sistema judicial es un acierto del actual gobierno, contiene imprecisiones fijas y no es objetiva en cuanto a los requisitos para seleccionar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia,..." (284).

Como se ve, "el método de designación de los ministros sigue siendo no satisfactorio por que la intervención del Ejecutivo, además de causar sospechas en la independencia de los designados, ha sido tradicionalmente el mejor vehículo de control y sometimiento al presidente de la República." (285) Opinamos, que es necesario que desaparezca la atribución del Ejecutivo federal, que le otorga la constitución de proponer la terna para ministros y que esta designación la haga el poder legislativo federal, tomando en cuenta propuestas de los poderes legislativos locales de las distintas entidades federativas, recordemos siempre que somos una unión federal.

VI.- Sobre si el Presidente sigue teniendo influencia en la economía, a través de los mecanismos que indica Carpizo, era cierto, hasta antes del primero de diciembre del 2000, ya que con la toma de protesta del Presidente Fox,

(284) Gaceta UNAM. Ciudad Universitaria. México, D. F., 19 de enero de 1995. No. 2892, p. 10.

(285) CÁRDENAS GRACIA, JAIME. En MERINO, MAURICIO (Coord.). Opus cit., p. 126.

una nueva correlación de fuerzas impera en materia económica, por un lado el Ejecutivo Federal, apoyado por el Secretario de Hacienda y por otra la autonomía relativa del banco central, el Banco de México. Actualmente el Gobernador del Banco de México es de línea priísta, por lo que algún cambio importante de la economía no le será tan fácil modificar al Presidente Fox, de momento. Sin embargo tanto en las designaciones de los miembros de la Junta de Gobierno, y nuevo gobernador, como en las injerencias del Secretario de Hacienda, poco a poco el control recae nuevamente en el Presidente de la República, la autonomía del Banco de México, no es real, en perjuicio del texto constitucional, según párrafo sexto del artículo 28, que dice a la letra lo siguiente:

“El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.” (286)

La Ley de Banco de México, no coincide en esencia con el texto constitucional, porque no otorga el suficiente poder para que los objetivos del banco central, se logren, en todo tenga incumbencia el Ejecutivo federal, a través del Secretario de Hacienda, este último forma parte de la Comisión de Cambios; además que el “control financiero del banco corre a cargo del secretario de hacienda. El artículo 50 de la Ley no deja lugar a dudas.” (287)

(286) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Opus cit., p. 30.

(287) CÁRDENAS GRACIA, JAIME F. Una Constitución para la Democracia, opus cit., p. 268.

De tal manera que si no es autónomo ni en sus funciones ni en su administración por depender de la Secretaría de Hacienda, ¿cómo podrá el banco central, cumplir sus objetivos respecto de procurar la estabilidad del poder del peso mexicano y contribuir así al desarrollo nacional?

Es necesario redefinir la función del Banco de México, a fin de saber cuales son los objetivos reales que debe alcanzar, aceptar o no tajantemente, sin lugar a dudas si es autónomo o depende del Ejecutivo federal, y de momento cumplir con el texto de la constitucional y restituir de inmediato los perjuicios sufridos en su autonomía. Y bien puede una mayoría calificada del poder legislativo federal, quien nombre a los funcionarios del banco central, ello a fin de que disminuya el presidencialismo constitucional.

VII.- Desde luego que el ejército es un organismo institucional, que depende del Presidente, pero que aquí quisiera reflexionar que es el sostén del gobierno civil, por la propia capacidad inherente a esa organización, en esos términos debe seguir.

VIII.- Sigue el Presidente teniendo una fuerte influencia su opinión, en los medios masivos. El Presidente Fox, ha demostrado ser un hombre sincero, y en estos momentos dentro de los primeros cien días de su gobierno, goza de popularidad, permanecer así le facilitará su gobierno, aunque ello puede tener aspectos negativos: "el presidente extrae su influencia del pueblo, a partir del cual es electo: solicita su apoyo, pero puede también orientar sus impulsos o satisfacer sus exigencias." (288)

(288) TOINET, MARIE- FRANCE. El sistema político de los Estados Unidos. Fondo de Cultura Económica. México, 1994, p. 134.

IX.- La concentración de recursos económicos por la federación, es una realidad que lacera al federalismo. Ello se debe de terminar. Es necesario que los presupuestos de educación, salud, vivienda, y cualquier otro que así lo requiera, lo manejen íntegramente los estados, se debe de acabar el dominio del centro. Los estados no deben de depender del Presidente de la República.

Un buen sistema fiscal debe de solucionar todos los conflictos económicos, así llegar a que los estados sean autosuficientes, que no dependan de la federación. Ello tendría que ser de tal manera que la federación, por todo lo contrario que pudiera imaginarse quedase fortalecida, y tuviera funciones de coordinación, en todas las materias, sirviendo de enlace entre ésta y los propios estados. Asimismo tuviera funciones de vigilancia y administración de sus bienes. De lo que se trata es no destruir a la federación, sino de fortalecerla; lograr que en el corto tiempo, en la meta inmediata: Un auténtico federalismo.

X.- Sigue hasta la fecha teniendo el Ejecutivo, amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales. Fortaleciendo a la federación, en detrimento de los estados.

Los artículos 73 fracción XXX le otorga las llamadas facultades implícitas, pues a través del Congreso, puede extender sus facultades en las leyes que regulan la federación. Aunado a la serie de competencias que le otorga la Constitución, hacen que el Presidente, concentre mucho poder.

Se insiste este poder agobia a las entidades federativas y perjudica al pacto federal, el sistema de competencias es inadecuado, además de que por decenios, el control político del Ejecutivo Federal, dominó a los estados. Antes de la toma de poder del Presidente Fox, se afirmaba: "En la práctica, el poder estatal está muy controlado por el poder presidencial. Al presidente le ha sido posible deponer a gobernadores, sea por medio de la "solicitud de licencia", por medio de la "desaparición de poderes", gracias a la "promoción política" o en virtud de los triunfos de la oposición." (289)

El gobierno del Presidente Fox, empieza sus funciones bajo otra tesitura: 1.- Proviene de las filas del PAN, y no tiene control sobre los gobernadores priistas. 2.- La composición de las cámaras de diputados y senadores, no le favorecen al partido del que proviene, de manera que el Congreso de la Unión, actuara con funciones verdaderas de pesos y contrapesos. 3.- El propio Presidente Fox, reniega en contra del presidencialismo, de manera que el votante y el pueblo en general, desea que cumpliendo su posición acote la figura del presidente. Incluso ha propuesto que el Presidente de la República, pueda ser sujeto de juicio político de acuerdo a una reforma que se haga del artículo 110 constitucional. 4.- Dentro de las propuestas del Presidente Fox, esta la materia del federalismo, ha propuesto modificar las competencias en que se basa. Hoy por hoy estamos en una transición política y deseamos que esa transición política se consolide.

(289) ESPINOZA TOLEDO, RICARDO, en MERINO, MAURICIO (Coord.). La ciencia política en México. Opus cit., p. 63.

Se debe de reconocer que mucho del ambiente político, nos referimos a la transición política que vive el país, no es obra exclusiva del Presidente Fox; sino que intervinieron en ella muchos factores: 1.- La formación del PRD, con las figuras de Cuauhtémoc Cárdenas, Muñoz Ledo y toda la izquierda mexicana. 2.- Las elecciones presidenciales de 1988, se afirma en general, que fueron ganadas por Cuauhtémoc Cárdenas. 3.- El Neoliberalismo de Carlos Salinas, pues condujo al país a la "fabricación de pobres a gran escala". 4.- El Tratado de Libre Comercio, que junto con el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, hizo entender a los votantes mexicanos, que la alternancia en el poder, tal vez se hacía necesaria. 5.- La muerte de Luis Donaldo Colosio, hecho inédito, que si bien permitió nuevamente por el miedo que generó que siguiera en el poder el PRI, trajo como consecuencia: la descomposición del sistema, la fuga de capitales extranjeros, la caída de la figura del ex-presidente Salinas, la crisis económica de diciembre del 94-95; los problemas de la banca mexicana; y con todo ello se preparó el camino de las elecciones del 6 de julio de 1997 y las del 2 de julio del 2000. 6.- La figura del Ex-presidente Zedillo, quien fungió como árbitro de la democracia, fortaleció instituciones electorales, rompió con la camarilla priísta y permitió la alternancia en el poder, reconociendo el triunfo de Fox. 7.- Sobre todo el voto de los mexicanos, que con valentía expresaron sus preferencias políticas y acudieron a las urnas, con abundancia, el pasado dos de julio del 2000.

Sobre el presidencialismo y el PRI, Daniel Cosío Villegas opinó al respecto lo siguiente:

“ Dadas las amplísimas facultades, legales y extra-legales del presidente de la República, y dado también el abrumador predominio del partido político oficial, apenas puede exagerarse si se afirma que el problema político más importante y urgente del México actual es contener y aún reducir en alguna forma ese poder excesivo.” (290)

El federalismo, mantiene una cercanía entre los conceptos de presidencialismo, voto, democracia y partidos políticos; ya que de la forma en que ellos se desarrollen en el país, se desarrollara una verdadera división de poderes, y una real democracia.

Por ejemplo, existiendo un presidencialismo exacerbado se disminuye en gran medida al federalismo, pues se centraliza las funciones de gobierno.

Si existe una verdadera democracia, en donde los partidos políticos contiendan en realidad por los escaños en los Congresos locales y federal; respetándose el voto, entonces habrá mejores opiniones y más variadas para dilucidar cual es el mejor federalismo que nos conviene, y sobre todo cuando lo debemos ajustar y como; si no existen estos puntos, entonces forzosamente fallará el federalismo, volviéndose un país de camarillas.

El fin del presidencialismo parece llegar con el Presidente Fox. Aquello que afirma del país, Giovanni Sartori, de que: “México es un caso muy especial, del que se ha dicho durante mucho tiempo que ingeniosamente se las arregló para retirar a sus dictadores cada seis años” (291), esperemos que desaparezca.

(290) COSIO VILLEGAS, DANIEL. El sistema político mexicano. Editorial Joaquín Mortiz, S.A. de C. V. . México, 1982, p. 68.

(291) SARTORI, GIOVANNI. Ingeniería constitucional comparada. Fondo de Cultura Económica. México, 1994, p. 190.

5.- El desarrollo económico del país. Los sindicatos. El proyecto nacionalista. El proyecto neoliberal. El Tratado de Libre Comercio.

México, ha sido un país de contrastes. Si Usted se traslada a una zona residencial del país, podrá encontrar a sus alrededores o en ocasiones con diferencia de una cuadra, una zona donde viven pobladores humildes o francamente e inclusive encontrar zonas de las llamadas "ciudades perdidas".

El federalismo mexicano tiene íntima relación con el desarrollo económico del país. Ya que si el país tiene un desarrollo económico sustentable, con progresos constantes y en vías de crecimiento permanentemente; entonces, necesariamente deben de fluir mayores recursos a la federación, y ésta a su vez, deberá de distribuirlos en mayor caudal a los estados y municipios de la nación. Si no existen condiciones económicas, adecuadas y los recursos que llegan a las arcas de la federación son incipientes; entonces, se da el caso contrario, en donde difícilmente, la federación puede subsistir. Por todo ello afirmamos que el desarrollo económico del país y el federalismo tienen estrecha relación.

En este desarrollo de la nación, juegan un papel muy importante los sindicatos, pues en ellos se agrupa a --

las grandes mayorías de trabajadores; Obreros, campesinos, maestros, profesionistas, etc.; de manera tal que el movimiento sindical tiene una enorme relevancia. Desgraciadamente, para los trabajadores, los sindicatos en México, no han luchado por sus principales actores, los propios trabajadores, pues no han luchado por un salario aceptable, con lo que se ha favorecido los contrastes que mencionábamos al inicio del capítulo.

Esa falta de lucha de los sindicatos, afecta también al federalismo, porque al no tener mejores salarios los trabajadores, difícilmente pueden distribuirse a lo largo y ancho del país; pues deben de vivir cerca de las fuentes de trabajo, que básicamente son las ciudades, acrecentando el problema de la sobrepoblación en los centros urbanos; que se entiende desde este punto de vista, como la incapacidad del trabajador, por sus bajos sueldos, de desplazarse hacia otras latitudes en busca de mejores oportunidades.

Resultado de lo anterior, es la emigración hacia los Estados Unidos de América, en busca de mejores oportunidades de vida, pues la situación de los salarios bajos aparece en toda la república.

Claro que no culpamos, de todo lo malo a los sindicatos, pues se debe de reconocer que gracias a su iniciativa se han logrado grandes avances en materia de seguridad social, vivienda, salud, etc.; pero si creemos

que el liderazgo que han tenido las centrales obreras y campesinas ha sido mal usado por sus dirigentes, pues se han preocupado más por los intereses políticos copulares, que en realidad por la clase obrera.

Julio Bracho, comentando el "Proyecto de Constitución Política de la Clase Trabajadora", realizado por Francisco Bañuelos en 1874, dice lo siguiente:

" La clase trabajadora ha sido víctima de las revueltas políticas " justas e injustas " y " jamás ha tenido sus representantes en las Cámaras Legislativas " esto se debe a " los políticos de mala ley que no llevan más miras que su interés particular ". Estos " políticos " que desde lo alto se aprovechan de los trabajadores deben ser expulsados de la misma manera que los vagos". (292)

Actualmente es cierto que las CTM y la central campesina, si han llevado a las cámaras legislativas a sus militantes, han sido diputados que en sus gestiones no ponen empeño en realidad a su noble cargo, y por lo contrario han aprobado incluso, legislaciones y reformas que han afectado los intereses de sus agremiados, citando por ejemplo el caso del IVA.

Al respecto refiero lo que comentamos en la Universidad Obrera de México: "es tan malo el salario mínimo en México, que si lo comparamos con el salario mínimo que gana una persona en los Estados Unidos de América, se pudiera pagar con ese sueldo a casi diez mexicanos." (293)

(292) BRACHO, JULIO. De los Gremios al Sindicalismo: Genealogía Corporativa. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales. México, 1990, p. 123.

(293) UBIARCO MALDONADO, JUAN BRUNO. Ponencia: "Cifras y pormenores del neoliberalismo", en el Encuentro paralelo intergaláctico en el D.F., el 31 de julio de 1997.

La problemática de un buen salario debe ser retomada por los sindicatos, deben de olvidar su posición y luchar para lo que fueron creados: para los trabajadores. Es por ello que actualmente, sindicatos tan poderosos como la CTM, esta en posibilidad de desaparecer; sobre todo hoy que el partido político que le creo ya no esta en el poder.

En tales condiciones se encuentra la clase trabajadora, que además de todo debe de aguantar los embates de dos proyectos opositores en los que se desenvuelve: el proyecto nacionalista y el proyecto neoliberal (con su corolario, el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica).

Rolando Cordera y Carlos Tello, nos ilustran lo que son los proyectos neoliberal y nacionalista de la siguiente forma: Proyecto neoliberal: " ... el regreso al liberalismo económico y su presentación como la vía óptima para encarar y superar la crisis actual del sistema capitalista tiene su origen en los países centrales, y sus principales promotores en las élites del gran capital financiero y monopólico transnacional.

Es ahí donde se ha puesto en circulación la idea de que sólo a partir de una depuración profunda del sistema económico y social forjado en la posguerra al calor de la política keynesiana y el "Estado benefactor", será posible que el capitalismo se ponga de nuevo en movimiento y alcance estadios superiores de progreso económico y estabilidad financiera. Se trataría, en síntesis, de limpiar a la economía y a la política capitalistas de todas aquellas adiposidades y trabas que impiden el despliegue libre y dinámico de las potencialidades productivas que se concentran en las grandes empresas transnacionales cuya fluidez, además depende de la libertad con que puedan actuar aquellos agentes financieros cuyo tamaño les permite acompañar la expansión del gran capital productivo." (294)

(294) CORDERA, ROLANDO, et al. Opus cit., pp. 79 - 80.

Proyecto nacionalista:

"La lucha por mantener y ampliar el control de la nación sobre las condiciones generales en que se desenvuelve la producción; el manejo nacional de los recursos, sobre todo los naturales; el fortalecimiento de la independencia económica, y el ejercicio pleno de la soberanía nacional en materia de política económica y social constituyen el núcleo de principios que definen y orientan el proyecto nacionalista de desarrollo." (295)

Dos proyectos distintos por esencia, uno encunado en el extranjero, otro de procedencia nacional.

El uno, propone industrializar a un país que no es industrial; el otro; sostener en forma real todas las formas de trabajo e incrementarlas.

Uno y otro puede coexistir, en forma equilibrada, pero ninguno subsistirá si la balanza se inclina demasiado para determinado lado.

Actualmente, el embate del neoliberal ha sido tan fuerte y la balanza se ha inclinado tanto de su lado que los estragos de la inexperiencia en su aplicación son patentes: cuarenta millones de gente pobre, las clases medias con severos problemas de endeudamiento; la micro, pequeña y medianas industrias quebradas, o en vías de extinción. Y en contraste, por ejemplo Carlos Slim Helú, en 1994 poseía 6 mil millones de dólares en su fortuna, Emilio Azcárraga y familia 2 mil, la familia Peralta 2 mil 500, La familia Garza Sada 1500, Alberto Bailleres 1800, la familia Aramburuzavala 1400, entre otros. (296)

(295) Ibidem, p. 106.

(296) La Jornada. México, D.F., 11 de julio de 1994. No. 3534, pp. 52 y 41.

Pudiéramos afirmar que el proyecto neoliberal ha fracasado en México, pero creemos que la lucha de ese proyecto por imponerse en el país no ha terminado; sobre todo si tomamos en cuenta que quienes lo han impulsado, han sido los Presidentes de la República: Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, en unión del PRI y de los países industriales, los Estados Unidos y Canadá, con quienes el gobierno federal, celebró el Tratado de Libre Comercio, el cual fue la ofensa que incendió los ánimos de los indígenas chiapanecos y quienes los dirigen para inicial el movimiento armado en ese lugar; y que junto con la penosa muerte de Luis Donaldo Colosio y con la descomposición del PRI, han generado cambios políticos.

En 1988, en un tono valiente Arturo Ortiz Wadgymar, publicó lo siguiente:

" Se ha demostrado que la política llevada al cabo durante el gobierno de Miguel de la Madrid y los primeros meses del de Salinas representa el ejemplo a no seguir desde el punto de vista de los intereses del país en su conjunto; no así por lo que toca a los banqueros internacionales, el gobierno de los Estados Unidos y el reducido número de empresarios y gobernantes desnacionalizados vinculados a intereses del exterior. Es evidente que estos últimos grupos pugnarán por proseguir este modelo entreguista dentro del cual van a ser los beneficiados. Por el contrario, los obreros, los campesinos y los empleados, sobre quienes ha recaído el peso de los ajustes pactistas-fondistas no aceptarán fácilmente que se le siga utilizando como elementos que favorezcan sólo el proceso de internacionalización del capital en México, pues saben muy bien que en él serán exclusivamente la mano de obra explotada." (297)

(297) ORTIZ WADGIMAR, ARTURO. El fracaso neoliberal en México. Editorial Nuestro Tiempo, S.A., México, 1988, pp.118-119.

Actualmente se debate en todos los ámbitos, el mejor rumbo económico para el país, continuar como vamos o regresar a los principios históricos de la revolución; creemos que hoy por hoy, el mejor sistema será un intermedio, que respete los acuerdos del Tratado, y que se implemente el apoyo a las clases medias y humildes del país.

Los principios históricos de la revolución, o sea el del proyecto nacional, no han funcionado pues han dejado insatisfecha a muchas generaciones de mexicanos que nacen y mueren en la pobreza. En sus principios prometió para las clases medias mucha estabilidad, pero fue pagada enriqueciéndose gobernantes de todo tipo principalmente los de los tres niveles de gobierno (presidente municipal, gobernador y presidente de la república). Creemos que el proyecto nacional visto con los principios revolucionarios, o mejor decir como se venía aplicando, está agotado.

El proyecto neoliberal, por su esencia es para países o desarrollados o con muchas y reales posibilidades de desarrollo inmediato. México, aún no se encuentra en ese momento económico, sus cuarenta millones de gente pobres y en la extrema pobreza lo demuestra.

El neoliberalismo, ha provocado que los ricos se hagan más ricos y los pobres más pobres. Ha favorecido a los industriales que tenían una planta moderna preparada para la competencia, pero ha perjudicado a la micro, pequeña y mediana industrias fomentadas en la clase media. A los trabajadores los explota: a finales del mes de agosto de 1997, el salario mínimo de un obrero americano, es cinco dólares con quince centavos, el cual no tiene comparación con la explotación que se le hace al trabajador mexicano.

Este modelo en poco tiempo, es repudiado, por el grueso de la población y si bien no desaparecerá del todo deberá transformarse para servir a los intereses nacionales, no extranjeros únicamente.

El Presidente Fox, tiene hoy, una doble obligación la de respetar los tratados económicos internacionales, que ha realizado el país con Estados Unidos, Canadá y Europa, que significan la apertura económica, y a la vez y al mismo momento el de resolver la pobreza en la que viven millones de mexicanos.

Por otro lado debe de luchar contra los políticos desplazados, me refiero a los priístas, que en este momento están sufriendo la derrota de las elecciones presidenciales, y aunque en crisis, se repondrán pues en sus filas se encuentran gentes muy valiosas. Debe de luchar contra los excesos del neoliberalismo, sin olvidar que " El neoliberalismo se convierte en modalidad dominante del pensamiento económico burgués al condensar las contradicciones acumuladas por el mismo y por la forma social capitalista en las últimas décadas. " (298)

"Se piensa que con la integración al mercado de Norteamérica y Canadá se pone en grave riesgo la identidad y la cultura nacionales. México es un complejo de idiosincrasias limitadas y regionales, circunscritas cultural y económicamente." (299)

(298) CUEVA PERUS, MARCOS. Contribución a la Historia del Pensamiento Económico Rentismo, Neoliberalismo y Crisis. UNAM. México, 1990, p. 62.

(299) GONZÁLEZ COSSIO, ARTURO. Desbandada hacia el presente. UNAM. México, 1993, p. 94.

El ambiente económico en el país, como lo hemos venido diciendo repercute directamente en el federalismo mexicano, ya que una economía sana, permite junto con buenas decisiones del aparato gubernativo, que se desarrolle en óptimas condiciones. Ni las mejores decisiones en materia de federalismo, ni los cambios necesarios constitucionales más oportunos en la materia, serían funcionales, si el país no tiene una economía sana, es por ello, que necesariamente es pertinente hablar del pasado, presente y futuro de la economía del país. Las condiciones que tiene el país, y la figura popular del Presidente Fox, pueden ser buenos ingredientes para que en este sexenio, la nación alcance números negros en la economía y con ello se logre combatir la pobreza, buena parte de este último punto, el combate a la pobreza se puede instrumentar a través de un "auténtico federalismo".

6. - El Federalismo y los problemas sociales en México. Propuesta sobre un nuevo federalismo. Antítesis de la investigación.

En este trabajo de investigación, hemos comprobado como el federalismo que se aplica en México, no ha sido el más adecuado para el país, lo que se ha visto reflejado muy claramente en los problemas sociales que sufre la nación, entre otros: pobreza, educación, regionalismo, grupos indígenas, clases medias, vivienda, salud, democracia.

Es claro también que nuestro federalismo debe cambiar, preocupándose por cumplir el pacto federal, en particular, reconsiderar que la formación del estado federal, obedeció para el hecho de unir al país del desmembramiento.

A manera de propuesta, señalamos los siguientes supuestos que se deben observar para un auténtico federalismo, realizando, en algunos casos, señalamientos de antítesis de este trabajo.

a.- Una reordenación fiscal en el ámbito federal, que permita entregar mayores participaciones a los estados de la federación a fin de que ellos a su vez, las entreguen en mayor cantidad a los municipios.

b.- Se requiere que exista un servicio civil de carrera, a fin de que todos los puestos que lo requieran estén preparados con el personal adecuado; ello en los tres niveles de gobierno. Estamos de acuerdo de que "hoy más que nunca, en el aquí y el ahora, un servicio civil de carrera meritocrático en función de una reforma administrativa orientada a resultados, funge como puente institucional del país del que venimos, hacia el país al que requerimos." (300)

Este servicio civil de carrera no debe ser una meta, ni una moda, debe ser una idea permanente, integral, que se dirija a la modernización total de la burocracia mexicana, ello en beneficio particularmente de la administración pública y del propio servidor público.

c.- El rumbo económico del país se debe decidir por todos los habitantes de la nación, primero a través de sus representantes, como lo son los diputados y los senadores del Congreso de la Unión, y después por todos los habitantes

(300) MOCTEZUMA BARRAGÁN, ESTEBAN, et al. Por un Gobierno con Resultados. Fondo de Cultura Económica. México, 1999, p. 225.

de la nación, mediante las figuras del plebiscito y el referéndum, las cuales tendrán que integrarse a la constitución.

En esta consulta, se debe precisar los caminos que convienen para decidir el rumbo económico, mediante la discusión razonada tanto del poder ejecutivo, como del poder legislativo de las alternativas posibles. "La economía de mercado no es la panacea que muchos piensan, pero parece que a nivel mundial, regional y nacional, es la opción que se ha impuesto." (301)

d.- Por la urgencia, se requiere apoyar a las dependencias, encargadas de la educación, salud, apoyo a la pobreza, vivienda, entre otras; A fin de que puedan ayudar a los mexicanos que más sufren en esos ramos.

e.- Se requiere de un organismo de control tanto en el ámbito municipal, como estatal, a fin de cuidar, que los erarios públicos, no sean objeto de negociación entre camarillas, y mucho menos de saqueos, robos y fraudes.

f.- El avance de la democracia debe ser absoluto, de ello depende el futuro del país. Esta democracia debe ser entendida en lato sensu, o sea referirse al voto, partidos políticos, organización electoral, avance en derechos humanos, división de poderes, etcétera.

g.- El conflicto en Chiapas se debe resolver, no desmembrando a una zona de la federación, sino integrándola en la forma y términos que mejor convenga a sus habitantes y a los propios intereses de la nación, para ello un plebiscito con puntos bien determinados sería básico.

(301) MOCTEZUMA BARRAGÁN, JAVIER. "La Seguridad Social en los Albores del Siglo XXI.", en Los Grandes Problemas Jurídicos. Recomendaciones y propuestas. Estudios Jurídicos en Memoria de José Francisco Ruiz Massieu. Editorial Porrúa, S.A., UNAM. México, 1995, p. 234.

h.- El problema indigenista, es tiempo de resolverlo en forma definitiva, con apoyo de las propias comunidades indígenas, se debe programar su vida, en los siguientes cincuenta años.

i.- Igualmente, la vida del país se debe programar para los siguientes cincuenta años, en todos los rubros expresados, y todas las posibles situaciones. Para ello se necesita una convocatoria de carácter nacional que logre unir a todos los habitantes del país en ese sólo fin, algunos piensan que para ello se requiere una nueva constitución, es tiempo de meditar sobre el punto.

j.- Para esta unidad nacional, se requiere de un líder, o líderes respetables, por el conflicto de intereses partidistas, probablemente esto sea imposible de ocurrir; aún así, el Presidente de la República, Vicente Fox, sería el candidato más viable para esta unificación, por haber sido elegido por la mayoría de los mexicanos.

k.- En materia de justicia, se debe estudiar con profundidad a todas las materias de derecho que se involucran, a fin de que quienes la impartan tengan los suficientes méritos cualitativos para tal propósito. El estudio debe ser a nivel nacional, debiendo tener especial interés, en que no exista tanta diferencia de salarios entre local y lo federal, sino homologar en todos los ámbitos a los salarios, de tal manera que la única diferencia sea la materia propia del derecho a aplicar.

l.- Para las clases medias se debe configurar una forma de desarrollo tal, que permita, que las clases humildes, tengan acceso para avanzar hacia las medias y que las clases medias logren su estabilidad y su desarrollo, para llegar a sus mejores niveles.

m- Se requiere estudiar con profundidad los códigos civiles, de comercio, y diversas leyes, que comprenden el sistema bancario, a fin de resolver en definitiva el problema de los deudores bancarios, la cartera vencida, y la falta de liquidez de los bancos.

n.- Si se logra la unificación del país con la significación planteada, el problema del narcotráfico debe ser resuelto en tiempo récord, pues se tendría un control absoluto de las corporaciones de policía y gobierno. Para ello proponemos una sola policía, a la manera de la policía preventiva federal, estratificada en los ámbitos municipal, estatal y federal, a fin de no afectar las competencias de los miembros de la federación. Esta policía sería el primer paso para modernizar el sistema.

o.- El sistema tributario mexicano, debe ser rediseñado, a fin de buscar una simplificación para pago de impuestos, accesible al grueso de la población susceptible de pago, pues las complicadas tasas y número de impuestos, genera su evasión. "Es tiempo de preocuparnos de una vez por todas de diseñar un sistema tributario local moderno que supere conceptos y figuras arcaicas." (302)

(302)LÓPEZ CHAVARRIA, JOSÉ LUIS. Las elecciones municipales en México. UNAM. México, 1994, p. 173.

p. En materia de competencias, el federalismo requiere de un nuevo diseño. La federación ha venido adquiriendo, y claramente absorbiendo competencias ciertas e inciertas, en perjuicio de los estados.

No obstante que sobre los tres niveles de gobierno, federación, estados y municipios, se construye la competencia del federalismo mexicano, se debe de entrar en una discusión definitiva, respecto de esta competencia y sobre del punto de quien firma el pacto federal son la federación y los estados. No intervinieron en él, los municipios.

Como hemos afirmado en el curso de esta investigación, los problemas del municipio, los han dejado crecer tanto la federación como los estados, por lo que hemos afirmado, que esa relación debe mejorar y que en la manera que se apoye a los municipios, se beneficiarán los estados y a su vez la propia federación.

La problemática existe en que el pacto federal, insistimos se pactó entre la federación y los estados; y es sobre estas partes que las competencias se deben redefinir.

En los últimos años, se ha optado por darle mayor atribuciones a los municipios, así lo revela las reformas constitucionales de 1983 y 1999, si bien estas reformas tienden a proteger el desarrollo del municipio, es preferible que los cambios se canalicen a través de las entidades federativas, pues de lo contrario, se seguirán formando figuras no propias de la federación. Recordar que en Brasil, se faculta a los estados para la creación de regiones y microregiones, para combatir sus problemas (Art. 25). En México, aunque no existe un artículo constitucional de sustento, se ha venido ayudando a los estados de la misma forma, con los distintos programas de gobierno. Recientemente, Fox, lanzó el Programa de - -

Apoyo a las 250 Microregiones de Mayor Marginación, que reconoce que la federación, realiza planes fuera del federalismo contratado entre federación y estados.

p.1.- Regresemos al pacto federal, las nuevas competencias del federalismo, deben no solo descentralizar, deben también federalizar, esto es, darle al hecho de desconcentrar funciones por parte de la federación, el apoyo suficiente para que los estados tengan autonomía en recursos humanos, monetarios y bienes, de la federación. Sobre de este punto mencionamos la primera antítesis de esta investigación: "La descentralización es insuficiente para el federalismo."

Esta primera antítesis resultaría procedente sino se tomara en cuenta que durante el transcurso de la investigación hemos indicado que no estamos de acuerdo en que las descentralizaciones se realicen sin los siguientes elementos:

p.1.1. – Transferencia de recursos monetarios. Estos recursos deben ser los suficientes de acuerdo a las necesidades estatales para que se desarrolle adecuadamente la figura descentralizada.

p.1.2. – Transferencia de recursos humanos. Una descentralización a los estados que no proporcione el personal suficiente para desahogar las cargas de trabajo, no tiene sentido alguno. Por ello es importante la figura de la planeación por medio de la cual se prevé la necesidad cuantitativa de personal. En este punto, debe prevalecer el criterio de selección de personal, a fin de que con el menor número de personas se logre administrar y desarrollar óptimamente la actividad descentralizada.

p.1.3. – Darle marco legal a la descentralización. Este punto tendría como objetivo que la función descentralizada encontrara su sustento en la ley no en hacer -

acuerdos o convenio sexenales. Lo que es más, si se logra darle un marco legal a la descentralización de algunas funciones que desarrolla la federación de manera constitucional; se lograría una manera contundente de avanzar hacia el auténtico federalismo. Esto en virtud de que la defensa de la función descentralizada, es más amplia por ser de esa manera, susceptible de interpretaciones directas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

p.1.4. – Una auténtica federalización de funciones debe permitir que la autoridad final resida en los Estados, y no en el Centro. De esta manera se fortalece a las entidades federativas en la toma de decisiones. Sin olvidar nunca que la toma de decisiones de los Estados de la federación debe de estar acorde a la Constitución General, que es lo que da fuerza al pacto federal. Como se observa no se propone una simple descentralización, sino una federalización de funciones, en la cual el “espíritu federal demandaría que no sólo la administración, sino también la fuente de los recursos y el diseño de los programas públicos partan de la jurisdicción local.” (303)

q.-. Una segunda antítesis de este trabajo sería: “El aumento de participaciones federales, hacia las entidades federativas, es insuficiente para resolver problemas relacionados con el federalismo.”

El simple aumento de participaciones federales no resolverá por sí sólo, la gama de problemas que se relacionan con el federalismo, ya que los problemas sociales que tratamos en esta investigación tienen diversos orígenes, por tanto no sostenemos que el simple aumento de participaciones federales hacia las entidades federativas, sea suficiente para -

(303) DIAZ CAYEROS, ALBERTO, en MERINO MAURICIO (Coordinador) . La Ciencia Política en México, opus cit., p. 146.

mejorar al federalismo. Lo que sostenemos es que, es necesario el aumento de participaciones federales a los estados de la unión a fin de que éstos puedan alcanzar un desarrollo económico adecuado, y esto contribuya a que puedan combatir con mejores herramientas económicas los problemas sociales como la educación, la pobreza, la salud, etcétera.

Resultan insuficiente el aumento de aportaciones federales sino se toma en cuenta el ingreso per capita de los habitantes de cada estado, su estado de pobreza, el desarrollo económico, su educación, entre otros factores. Como hemos mencionado, la concentración de la población en las capitales de los estados, ha ocasionado que existan distintas zonas de desarrollo en los propios estados, por tal motivo, deben existir aportaciones especiales para combatir los rubros mencionados, de las localidades que no están debidamente desarrolladas.

La problemática del federalismo, no se resume en aumentar las participaciones federales a los estados. Por ello en esta investigación hemos señalado causas múltiples en que la ejecución del federalismo gubernamental no es óptima. Por ejemplo si insistimos en la implantación del servicio civil de carrera como forma de "mejorar el desarrollo de los servidores públicos, disminuir la discrecionalidad en la organización de los puestos y la corrupción" (304) con un mecanismo de evaluación de desempeño y rendición de cuentas, tendríamos como resultado inmediato que los funcionarios encargados de la vigilancia y aplicación del federalismo y problemas federales, obtendrían mejores resultados que beneficiaría sin duda al país.

(304) MOCTEZUMA BARRAGÁN, ESTEBAN et al, opus cit., p. 50.

r.- La tercera antítesis y principal nace de afirmar lo siguiente: "Los problemas sociales en México, siempre han existido, no los crea el federalismo."

En efecto, los problemas sociales, siempre han existido en nuestra nación, vienen heredados de la colonia española, por el sistema de castas que mencionamos en la parte histórica de este trabajo. Pero nuestra tesis, se orienta en afirmar, que el federalismo que se ha desarrollado en el país como sistema de estado, ha sido mal ejecutado por los encargados de su aplicación, desde los primeros momentos en que la nación adopta el sistema. Esta mala aplicación, ha ocasionado que los estados desarrollen sus zonas sin equidad, y se privilegien las capitales de los estados y la del país en perjuicio de las demás zonas, de los demás municipios, si se me permite expresarlo sin que sea contradicción, a las demás regiones del país. De tal suerte, que apoyadas las capitales, con monetario, y recursos humanos tienen mayor desarrollo que otras zonas, las que carecen de buenos servicios, educación, salud, vivienda, diversiones, cultura, agua, drenaje, luz, etcétera. Es ahí donde ha fallado el federalismo, en su iniquidad, no ha atendido convenientemente la federación a los estados en su desarrollo, y esto ha causado, problemas sociales. De manera que el cómo ha distribuido sus funciones la federación, en cuanto a competencias y fondos fiscales, proviene la creación de problemas sociales. No creó el federalismo la pobreza, pero la iniquidad de los fondos que entrega a los estados la ha fomentado, al faltar el apoyo económico en las zonas pobres del país.

No es culpable enteramente, el federalismo de que haya gente analfabeta, sino de no permitir a tiempo que el plan

Educativo nacional se haya descentralizado. Hoy sigue equivocado el federalismo en materia de educación, al no permitir ser a los estados autosuficientes en esa materia, federalizar realmente la educación en forma integral y cambiar competencias fiscales para que los estados sean autosuficientes en la materia, es la solución. En cuanto a la seguridad social, se debe tomar en cuenta los siguientes cuestionamientos: "a) del Estado, porque éste carece ya de los recursos suficientes para financiarla; b) de los trabajadores de la salud, porque sus cargas laborales los desbordan y sus salarios no compensan el esfuerzo, y c) de los derechohabientes, que no siempre reciben los servicios con la oportunidad y calidad deseadas." (305)

Una solución, sería que trabajadores, gobierno y las distintas dependencias, junto con profesionales de la rama, crearan un sistema alternativo, que proporcionara esos servicios, que si bien privados, tendrían la complacencia del trabajador.

s.- Una cuarta antítesis es: " Un buen desarrollo del federalismo mexicano, terminará con los problemas sociales".

No es el planteamiento que persigue esta investigación. Los problemas sociales que tiene la nación, no los resuelve el mejor federalismo que existiera, pues además de las medidas administrativas para la solución de los problemas sociales, se requiere un gasto abundante, o sea una buena economía, de lo cual no goza el país. Lo que si consideramos, que el desarrollo de un buen federalismo, ligado a un buen manejo del Ejecutivo Federal en la materia económica, si puede ir solucionando paulatinamente los problemas de desigualdad de desarrollo en las diferentes entidades federativas. Por ejemplo se afirma que: "cuando se trata de asignar un fondo relacionado con la pobreza, lo mejor es que las fórmulas y asignaciones sean decididas a nivel federal, y asignarlas en una sola etapa, sin

(305) MOCTEZUMA BARRAGÁN, JAVIER. Opus cit., pp. 239 - 240.

intervención del gobierno estatal, para maximizar el efecto redistributivo en las zonas marginadas.” (306) Esta propuesta lo que persigue es señalar que hay otras maneras de aplicar el federalismo, ya que actualmente es competencia de las entidades federativas es aplicar los recursos a las comunidades marginadas, de manera que se propone un cambio de competencia para solucionar un problema social. Eso es lo que proponemos cambios de ideas sobre la aplicación del federalismo, para aliviar problemas sociales.

El desarrollo de un buen federalismo debe notar la forma en que se aplica por sus gobernantes.

Es buen síntoma en ese sentido las estadísticas que aparecen en el Plan Nacional de desarrollo 2001 – 2006, que con respecto a las desigualdades regionales afirma lo siguiente:

“Las desigualdades regionales se manifiestan muy nítidamente en los más de 2 000 municipios en que se divide el país, los cuales presentan monumentales diferencias en su población. Esta cuestión deberá ser considerada en el rediseño de dos estrategias clave para la reordenación del espacio nacional: i) la instrumentación de las políticas nacionales de desconcentración económica y demográfica; ii) la adecuación de los órganos de gestión de los municipios y sus aparatos de planeación.

En los municipios de más de 100 000 habitantes, donde reside el grupo más grande de la población total nacional, debe procurarse la modernización de su gestión local en materia de planeación, dotación de servicios, apoyo infraestructural para el aparato productivo, empleo y seguridad pública, entre los renglones principales.” (307)

(306) DIAZ CAYEROS, ALBERTO Y JACQUELINE MARTINEZ URIARTE. Federalismo y municipalismo: dos lógicas políticas en tensión. En revista Dialogo y debate de cultura política. No. 4. Federalismo. México 1997, p. 98.

(307) Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República. Talleres Gráficos de México, año 2001, p.23.

Se aprecia que el Gobierno del Presidente Fox, nota la desigualdad regional, la concentración de la población en las grandes ciudades, la urgencia de la desconcentración y planeación gubernativa y la problemática de resolver problemas sociales como la dotación de servicios, empleo y seguridad pública. Se reconoce de esta manera que el federalismo que se aplica no es óptimo, que requiere de cambios trascendentales y se liga con problemas sociales.

Esto es buen síntoma, porque la reflexión que hace la Presidencia de la República, representa que identifica plenamente el problema, paso inicial para combatirlo.

Es por ello que el Plan Nacional de Desarrollo vigente, establece más adelante lo siguiente:

"Este gobierno fortalecerá el federalismo para responder a la demanda social por una distribución más equitativa de oportunidades entre regiones, mediante la distribución adecuada de atribuciones y recursos entre los órdenes de gobierno para mejorar la competitividad y cobertura de los servicios públicos.

Este gobierno también facilitará que cada región sea el principal artífice de su propio destino, con el apoyo del resto de la Federación. En ese sentido, promoverá el desarrollo de planes concretos para cada región que sean acordes con las necesidades y vocaciones específicas y que sean congruentes con los procesos de descentralización económica, política y social que vive nuestro país." (308)

Se aprecia que el Gobierno de la República, encamina su actuación para responder a una demanda social que reclama una distribución más equitativa de oportunidades, silogismo que es una resultante primordial en esta investigación. Se reconoce también que el fortalecimiento del federalismo traerá como consecuencia la resolución de problemas sociales, como se plantea en este capítulo.

t.- Este es el federalismo que debe existir en el país, uno que fomente el respeto entre los individuos, como ser humano, que supere la etapa de la revolución y el neoliberalismo extremo.

u.- Se requiere además de la ayuda de la comunidad internacional; a fin de que se respete que nuestro país se encuentra en una transición política, y que requiere de no ser atacado en su economía, a través de las muchas posibilidades de ataque, a saber: movimientos bursátiles, declaraciones políticas innecesarias, etc.,. El principal apoyo debe venir de los Estados Unidos de Norteamérica, a quien le conviene tener un vecino fuerte, federal, demócrata, representativo y republicano.

“México experimenta actualmente la crisis económica más profunda de su historia contemporánea.” (309) Por ello, es muy difícil que fluyan los recursos económicos con celeridad al sistema del auténtico federalismo. El Presidente Fox, debe hacer esfuerzos para implementar cambios trascendentales en el federalismo fiscal y en el sistema de competencias con el que se rigen, además de todos los cambios propuestos. Entendamos al federalismo fiscal como “el subsistema del pacto federal que atiende la distribución de competencias en materia de ingresos y egresos entre los tres órdenes de gobierno: federación, estado y municipios.” (310)

El Presidente Fox, debe reducir la burocracia mexicana, sin perder efectividad en sus funciones, sino por el contrario, con la tendencia de su mejoramiento. Y algo muy importante, “no podemos replantearnos seriamente el futuro federalismo si en él no comprendemos la cuestión indígena.” (311) .

(309) ORTIZ, EDGAR, en MANRIQUE CAMPOS, IRMA (COORD.). Miguel Ángel Porrúa, librero-editor. Arquitectura de la crisis financiera. México 2000, p. 191.

(310) SÁNCHEZ ALMANZA, ADOLFO. Opus cit., p. 151.

(311) CÁRDENAS GRACIA, JAIME F. Una constitución para la democracia. Opus cit., p. 236.

v.- La transición política que vive el país, (entendida esta, desde el momento en que los votantes, dieron el triunfo electoral a Vicente Fox, provocando que el Partido Acción Nacional, ganará y se diera la alternancia en el poder y hasta su consolidación de una nueva forma de gobernar), en mucho se concreto por la reforma electoral.

Esta reforma electoral se realizó a raíz de las elecciones presidenciales de 1988, ya que la caída del sistema de conteo de votos, provocó que se considerara, la existencia de un fraude electoral, por un amplio sector de la sociedad.

Se creó en definitiva el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de acuerdo al artículo 99 constitucional. Este Tribunal, resuelve impugnaciones federales de diputados y senadores, del Presidente de la República, (fracciones I y II) de actos y resoluciones de autoridad electoral federal distintas a las señaladas, que violen normas constitucionales o legales (fracción III); Así como contra impugnaciones de actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas, en los casos que previene la fracción IV del artículo precitado, así como impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos políticos electorales de los ciudadanos (fracción V), entre otras.

Sí, este Tribunal, junto con el Instituto Federal Electoral, son los que ayudan a la transición política, es importante analizar permanentemente como se desarrollan y velar por sus funciones.

Por ejemplo, con la creación del Tribunal, renace la batalla entre las tesis de: José María Iglesias versus Ignacio L. Vallarta, repercutiendo en el federalismo.

En efecto, "a partir de 1872 surgió la tesis denominada de "incompetencia de origen", por la cual se revisaban los nombramientos de las autoridades con el objeto de determinar si existía alguna infracción a la Constitución de ellos." (312)

Si bien Iglesias, no fue el autor de la tesis de incompetencia de origen, fue quien presentó los argumentos torales, con los cuales se aceptó que la Suprema Corte, podría resolver amparos sobre de ella.

"Iglesias escribió acertadamente, que una autoridad debía primero ser legítima para, en orden secundario, entrar al análisis sobre su competencia en determinados asuntos. Por consiguiente, contra actos de una autoridad considerada ilegítima, debía proceder el juicio de amparo." (313)

Con aquella resolución que resolvía el "Amparo Morelos", Iglesias proclamaba la necesidad de proteger y garantizar los derechos políticos de los ciudadanos.

Ignacio L. Vallarta, opositor a las tesis de Iglesias, en los casos León Guzmán de 1878, y Salvador Dondé de 1882, presentó los argumentos contrarios a la incompetencia de origen, manifestando que esos casos planteaban cuestiones políticas, no eran en efecto controversia judicial, y no eran susceptibles de decisión jurisdiccional. "Según Vallarta, la declaración de un colegio electoral es res judicata en el orden político, por lo tanto los tribunales no pueden invalidar un acto político pues de lo contrario el poder judicial se sobrepondría al legislativo y al ejecutivo." (314)

(312) MOCTEZUMA BARRAGÁN, JAVIER. José Maria Iglesias y la Justicia Electoral. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1994, p. 399.

(313) *Ibidem*, p.402.

(314) *Ibidem*, p. 409

“La tesis de incompetencia de origen para Vallarta era un atentado a la soberanía de los estados.” (315)

La tesis de Vallarta se impuso, no debe soslayarse, que las decisiones de Vallarta, favorecieron al Presidente Porfirio Díaz, y aunque no se dude de la pureza y contenido de sus reflexiones jurídicas, se debe de tomar en cuenta la historia, que toma su curso, de la mano de los vencedores. En la época de Porfirio Díaz, no cabe duda que las elecciones eran fraudulentas, por tanto la incompetencia de origen no favorecía al régimen.

Sin hacer ninguna similitud, pasaron más de cien años, en México, para que se permitiera, que tribunales entraran a resolver problemas sobre irregularidades electorales. Ahora, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver casos tan importantes, como los de los Estados de Tabasco, Yucatán y Jalisco, ha entrado en una supuesta crisis, pues se pone en discusión: 1.- El federalismo 2.- Las tesis de José María Iglesias e Ignacio L. Vallarta.

El propio Javier Moctezuma Barragán, en el análisis que habla del problema lo previno con las siguientes palabras:

“El clima político permite hoy vislumbrar que a través de un correcto desarrollo del concepto jurisdiccional del Tribunal Federal Electoral, se podría, en un tiempo relativamente corto, establecer un tribunal que constituya la última instancia en las controversias judiciales electorales. Este órgano jurisdiccional integrado de preferencia también con representantes del poder judicial cuidaría de estricto cumplimiento de la Constitución y su éxito dependería, como lo señala José Woldemberg, en que los comicios se desarrollen dentro de una atmósfera de normalidad democrática. Entonces un tribunal de plena jurisdicción tendría sentido para desahogar lo excepcional; si no es así, el tribunal entraría a una profunda crisis como el resto de las instituciones políticas mexicanas por la carencia de un sistema plenamente democrático.” (316)

(315) *Ibidem*, p. 409.

(316) *Ibidem*, pp. 395 - 396.

Las preguntas son:

¿Puede un Tribunal analizar derechos políticos, y electorales?, ¿Que tan lejos, hablando de tiempo están las tesis de José María Iglesias y la de Ignacio L. Vallarta.?

Una sola respuesta: sigue viva la controversia.

En el federalismo, el problema se sucede, porque con la aparición del Tribunal Electoral, algunos autores opinan que se centraliza las funciones la federación, ya no permite que sean los Estados quienes resuelvan sus propias elecciones, de manera que "la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial Federal, con atribuciones para revisar actos y resoluciones de las autoridades electorales locales, es decir, que se priva a los estados de su autonomía judicial también en esa materia." (317) es un ataque al pacto federal.

Por el contrario de esas opiniones hemos advertido que el principio del federalismo y el principio de la supremacía constitucional se complementan, (318) así que si el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tiene su base de existencia jurídica en lo dispuesto en el artículo 99 Constitucional, y éste se aplica con preferencia a las disposiciones locales, de acuerdo al principio de supremacía constitucional prevenido en el artículo 133 de nuestra Carta Magna, no existe ninguna violación al federalismo judicial con respecto de las entidades federativas, amén que las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tienen el carácter de definitivas e inacatables, incluso también para la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación.(319)

(317) DÍAZ CAYEROS, ALBERTO, et al., En revista DIALOGO Y DEBATE de Cultura Política, opus cit., p. 90.

(318) Ver comentarios en la cita (233) de esta investigación, p.295.

(319) Sobre federalismo judicial, recomendamos consultar a Jaime F. Cárdenas, en MERINO, MAURICIO (Coord.), opus cit., pp. 93 - 137..

Debe señalarse que la crisis del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a que hemos hecho alusión, ha sido pasajera, provocada más bien, por la transición política en la que se desenvuelve el país y en particular por la lucha de los partidos políticos.

Por el contrario de otras opiniones, la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, fortaleció la materia electoral, ya que su existencia "significó el tránsito de un sistema contencioso electoral de carácter político a uno de carácter jurisdiccional" (320). Se debe ponderar que las decisiones de los magistrados integrantes de éste tribunal están siempre enmarcadas por los principios de imparcialidad, independencia, objetividad, exhaustividad, congruencia, fundamentación y legalidad.

Quisiéramos concluir nuestra investigación con un párrafo que enuncia el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006, de la Presidencia de la República, respecto del avance del federalismo en este sexenio, y que deseamos sea una realidad:

"Avanzar en materia de federalismo significa asegurar que se dé un proceso de cambio del centralismo a la visión de un auténtico federalismo subsidiario, solidario y corresponsable, mediante una profunda descentralización política, el impulso de relaciones gubernamentales auténticamente federalistas, el fortalecimiento de los gobiernos locales a partir de la profesionalización de la función pública, el rendimiento de cuentas y la participación ciudadana." (321)

(320) Agradezco las ideas del Dr. Javier Moctezuma Barragán, con las cuales construí estos comentarios.

(321) Opus cit., p.140.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El término república ha sido empleado para denominar a una forma de gobierno, contraria en sus orígenes a la monarquía.

La república, es aquel sistema de gobierno, en donde prevalece la igualdad entre sus integrantes, existe un estado de derecho, y se eligen a sus gobernantes en forma democrática.

SEGUNDA.- La democracia es básicamente, aquel sistema político por el cual, el pueblo rige los destinos de un Estado, a través de representantes electos, mediante el voto.

En la medida de que existen elecciones limpias y justas se puede hablar de democracia.

TERCERA.- La democracia, se caracteriza por varios elementos, para su existencia, independientemente de un sistema electoral apropiado, debe de contar con instituciones necesarias para que la justicia, la libertad, los derechos humanos, los derechos sociales y todo tipo de derechos sean respetados en beneficio del pueblo, titular original del poder social.

CUARTA.- Sobre la división de poderes se construye la democracia, en la medida que se fortifique esta división, en esa medida, se puede determinar, su vigencia.

El sistema democrático que México tiene ha sido severamente criticado, porque se afirma que en él la separación de poderes no existe en realidad, motivado por el presidencialismo exacerbado que nuestro país ha padecido a través de su historia. La llegada de Vicente Fox, puede marcar la diferencia.

QUINTA.- La monarquía absoluta sienta las bases del estado moderno al afianzar los conceptos de soberanía de territorio y de nacionalidad del Estado.

SEXTA.- En los regímenes en donde existe la autocracia, no puede desarrollarse adecuadamente el federalismo.

La autocracia tiene dos ramificaciones: el autoritarismo y el totalitarismo.

Autocracia, es la forma de gobierno por la cual un grupo de personas, o un líder de ellas, detenta el poder y pretende dominar en algunos casos la estructura gubernamental del estado, y en otros además quiere dominar la estructura social y la vida privada de los gobernados de ese Estado.

SÉPTIMA.- El federalismo mexicano adolece de vicios centralistas.

OCTAVA.- Federalismo, es aquella doctrina por la cual estados independientes, libres, soberanos y autónomos, en su régimen interior se unen para formar una unión, que recibe el nombre de federación, y los controla como ente superior jerárquico a dichos estados quienes tienen atribuciones locales, que les permiten desarrollarse plenamente dentro de la misma federación.

NOVENA. – La obra de Montesquieu: “ Del Espíritu de las leyes.”, Contribuyó en forma importante a que surgieran con fuerza las ideas de democracia y federalismo, entre otras cosas, por la explicación que hace de la teoría tripartita del poder (legislativo, ejecutivo y judicial).

DÉCIMA.- México, al independizarse logró permanecer unido gracias al federalismo.

DÉCIMA PRIMERA.- La teoría tripartita del poder, en su espíritu manifiesta que los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, deben de tener representantes distintos, y ningún poder debe de violar la independencia que tienen cada uno de ellos, sin que se entienda de manera alguna que la ayuda que se puedan prestar unos a otros, se catalogue como intervención, sino colaboración de poderes.

DÉCIMA SEGUNDA.- El federalismo tiene por objeto unir a los estados, miembros de la federación, nunca desunirlos.

La Federación en México, tiene un poder inmenso de carácter impositivo en detrimento de los estados y de los municipios, lo que ha ocasionado problemas sociales en la nación, por la iniquidad en el ingreso y gasto públicos.

DÉCIMA TERCERA.- La Triple Alianza, realizada entre Tenochtitlán, Texcoco y Tlacopan, es el antecedente más claro que existe en la historia precortesiana, de las ciudades- estado, que buscaron unir esfuerzos para enfrentar problemas comunes.

DÉCIMA CUARTA.- Las diputaciones provinciales impuestas a la Nueva España, por la Constitución de Cádiz de 1812 y la continuación de esa figura, al ser México independiente, originaron el federalismo en la República.

DÉCIMA QUINTA.- El federalismo mexicano, nace en un intento de las fuerzas centralistas, para evitar el colapso y el desmembramiento del país.

DÉCIMA SEXTA.- La tesis de que el federalismo mexicano tiene su origen en el norteamericano, carece de fundamentación; aunque si se puede afirmar que el federalismo de aquél país influyó al Constituyente de 1824.

DÉCIMA SÉPTIMA.- Desde 1824, los Estados de la federación mexicana han tenido atribuciones fiscales limitadas, lo que ha perjudicado desde entonces al desarrollo del federalismo.

DÉCIMA OCTAVA.- El federalismo en México en sus primeros años fracasó.

DÉCIMA NOVENA.- La Constitución de 1857 le da una nueva fuerza al federalismo, con el principio de supremacía constitucional, previsto en el artículo 126, así como la exclusión de facultades en favor de los estados de la federación de acuerdo al artículo 117.

VIGÉSIMA.- En forma negativa y contra el federalismo, esta constitución de 1857, también fortalece al presidencialismo.

VIGÉSIMA PRIMERA.- Se debe de procurar que exista un servicio civil de carrera municipal, a fin de que las autoridades municipales sean más capaces.

VIGÉSIMA SEGUNDA.- Al concentrarse la población en las principales ciudades de los Estados y en la capital del país, se ha tenido que concentrar necesariamente los presupuestos del erario en ellas, en detrimento de los demás municipios del país y de un verdadero federalismo.

VIGÉSIMA TERCERA.- Si existe federalismo en México, pero controlado por el centro, representado por el grupo de poder que reside en la capital del país, y en la de cada uno de los estados de la federación.

VIGÉSIMA CUARTA.- El incipiente desarrollo del federalismo, ha ocasionado indirectamente problemas de carácter social en el país.

VIGÉSIMA QUINTA.- La situación indígena en México es desastrosa, por lo que se requiere de una nueva política indigenista, y la canalización de recursos suficientes a esas comunidades a través de los tres niveles de gobierno.

VIGÉSIMA SEXTA.- Un federalismo sano, ayudaría a los gobiernos municipales y estatales, a implementar proyectos de vivienda, salud y educación, funcionales y provechosos, para las clases necesitadas de ellos.

VIGÉSIMA SÉPTIMA.- La tendencia del presidencialismo mexicano es la de modificarse y no ser extremoso, aunque hasta la fecha, sólo hay visos de ello. Por la etapa que vive el país el Presidente Fox, puede volver más democrático al país y menos presidencialista.

VIGÉSIMA OCTAVA.- El federalismo mexicano tiene íntima relación con el desarrollo económico del país, pues de la manera con que crezca económicamente la nación, de esa forma, fluirán mayores recursos a los tres niveles de gobierno.

VIGÉSIMA NOVENA.- Los estragos que se han dado con la implantación inexperta del proyecto neoliberal, son patentes: cuarenta millones de gente pobre, las clases medias con severos problemas de endeudamiento, la micro, pequeña y mediana industrias, quebradas o en vías de extinción.

TRIGESIMA.- La competencia en materia de federalismo consiste en las atribuciones legales que dentro de sus ámbitos tienen la federación, entidades federativas y municipios, para intervenir en las cuestiones encomendadas a ellos.

TRIGÉSIMA PRIMERA.- El federalismo se clasifica en cuanto a la forma en que se aplica, en la relación federación estados en: bilateral, dual, cooperativismo y nuevo federalismo.

TRIGÉSIMA SEGUNDA.- En cuanto a sus materias el federalismo, en la relación federación - estados, se clasifica en: 1.- materias exclusivas de la federación, 2.- materias exclusivas para los estados, 3.- materias de competencia compartida, y 4.- materias concurrentes.

TRIGÉSIMA TERCERA.- México en materia de competencias, tiene un sistema mixto de otorgar competencia exclusiva en favor de la federación y reservando las demás competencias a los estados (Art. 124 constitucional). Se complementa este sistema con las facultades implícitas de la federación (Art. 73 fracción XXX) y con las facultades concurrentes, señaladas en los distintos artículos constitucionales.

TRIGÉSIMA CUARTA.- Las reformas al artículo 115 Constitucional otorgan a los municipios nuevas atribuciones con las que se fortalece el federalismo, al otorgar mayores recursos para su desarrollo.

TRIGÉSIMA QUINTA.- Algunas regiones del país están mas desarrolladas que otras sobre de ello, debe de haber una equidad de distribución recursos por parte de la federación, a fin de que las entidades federativas puedan combatir problemas sociales como la pobreza, educación, y salud, entre otros.

TRIGÉSIMA SEXTA.- Tradicionalmente, el federalismo mexicano se centralizó en la figura del Presidente de la República, los principales funcionarios federales y los gobernadores de los estados, pues todos ellos pertenecían a un partido hegemónico: el PRI.

TRIGÉSIMO SEPTIMA.- A raíz de las elecciones del dos de julio del dos mil, que marcaron el triunfo de Vicente Fox en la elección presidencial, el país se encuentra en una transición política, que puede traer la consolidación del nuevo federalismo.

TRIGÉSIMA OCTAVA.- En México, es necesaria la creación de un organismo especializado para velar por un verdadero federalismo.

TRIGÉSIMA NOVENA.- El problema del desarrollo del federalismo en México, se encuentra en el sistema de competencias del mismo; puesto que la federación absorbe demasiadas facultades.

CUADRAGESIMA.- Para obtener un verdadero federalismo, la respuesta más cercana a la inmediatez es el federalismo fiscal; a efecto de que los estados y municipios obtengan mayores participaciones federales.

CUADRAGÉSIMA PRIMERA.- La tesis número P.LXXVII/99 de la SCJN que ubica jerárquicamente superior a los tratados internacionales, respecto de las leyes federales no esta apegada al texto del artículo 133 Constitucional, sino que se desprende a las atribuciones del Presidente de la República, de acuerdo al artículo 89 fracción X y del artículo 76 fracción I con relación al artículo 56 todos ellos de la Constitución. En otras palabras el ejecutivo federal y el Senado por parte de las entidades federativas son capaces para darle legalidad a los tratados con superioridad a las leyes federales.

CUADRAGÉSIMA SEGUNDA.- Esta interpretación de la corte cumple en el federalismo pero no con el texto del artículo 133 Constitucional, que menciona en primer término, por dos ocasiones a las leyes federales, respecto de su aplicación en perjuicio de los tratados internacionales, por tanto puede concluirse validamente que la intención del legislador de 1917, era darle mayor valor jerárquico a las leyes federales que a los tratados internacionales.

CUADRAGÉSIMA TERCERA.- El federalismo "centralizado", hace que en la capital de la República y principales ciudades del país se concentre población y presupuestos, en perjuicio del desarrollo integral del país.

CUADRAGÉSIMA CUARTA.- Se debe estudiar la viabilidad de la propuesta relacionada con el sistema de coordinación fiscal, a fin de que se otorgue competencia a los estados y municipios sobre el impuesto sobre la renta e IVA, los cuales tienen mayor capacidad recaudatoria.

CUADRAGÉSIMA QUINTA.- El federalismo educativo debe tener como principal misión, que los estados y municipios y la propia federación, conserven las competencias suficientes para satisfacer las necesidades educativas de sus

gobernados, lo que no se realizó mediante la descentralización de la educación, pues con ella no se abate los rezagos educativos.

CUADRAGÉSIMA SEXTA.- La causa histórica para que el pueblo de México, sea en casi un 50% pobre, es su falta de educación, pues ello no le permite tener salarios remunerables

CUADRAGÉSIMA SÉPTIMA.- La centralización de recursos ha provocado que las comunidades alejadas del centro, tengan servicios de educación salud, y vivienda en forma deficiente, o en algunos casos carezcan de ellos.

CUADRAGÉSIMA OCTAVA.- Las comunidades indígenas se encuentran en el país en un estado de abandono. Históricamente, ninguno de los tres niveles de gobierno se ha preocupado por integrarlos a la vida social del país.

CUADRAGÉSIMA NOVENA.- El sistema nacional de salud requiere de una descentralización de funciones y un federalismo de atribuciones y recursos.

QUINCUAGÉSIMA.- Un federalismo debe atender a las comunidades indígenas permitiendo, que sus comunidades tengan autonomía en su cultura, y en su desarrollo económico social, debiendo para ello, ser oídas las propias comunidades indígenas.

QUINCUAGÉSIMA PRIMERA.- El buen desarrollo del federalismo con una distribución fiscal equitativa permitirá un buen desenvolvimiento de las clases medias mexicanas.

QUINCUAGÉSIMA SEGUNDA.- Un federalismo sano, ayudaría a los estados a cumplimentar proyectos de vivienda accesibles a la población lo que tendría como consecuencia el mejoramiento de la vida en esas comunidades

QUINCUAGÉSIMA TERCERA.- El presidencialismo en México, afecta al federalismo. El ejecutivo federal, tiene -

excesivas atribuciones de en detrimento de las entidades federativas.

QUINCUAGÉSIMA CUARTA.- La democracia en México se ha beneficiado con las elecciones del año 2000. Al haber alternancia en el poder, Vicente Fox, tiene hoy la oportunidad de cambiar la figura tradicional del presidencialismo.

QUINCUAGÉSIMA QUINTA.- El federalismo mexicano tiene íntima relación con en el desarrollo económico del país. Ni las mejores decisiones en materia de federalismo ni los más avanzados cambios constitucionales serian funcionales, en la materia, si el país no tiene una economía sana.

QUINCUAGÉSIMA SEXTA.- Un servicio civil de carrera beneficiaria a la administración publica y al federalismo.

QUINCUAGÉSIMA SÉPTIMA.- El sistema tributario mexicano debe ser rediseñado a fin de hacer una simplificación para el pago de impuestos accesible al grueso de la población.

QUINCUAGÉSIMA OCTAVA.- El sistema de competencias del federalismo, requiere de un nuevo diseño, en el cual la federación devuelva atribuciones a las entidades federativas.

QUINCUAGÉSIMA NOVENA.- En suma, el mal desarrollo del federalismo ha provocado que se agraven los problemas sociales como la pobreza, la educación, vivienda, salud entre otras.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- ACEDO ANGULO, BLANCA (Coord.) Solidaridad en conflicto. El funcionamiento del Pronasol en municipios gobernados por la oposición. Nuevo Horizonte Editores, S.A. de C. V., México 1995.
- 2.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1995.
- 3.- AGUILAR CAMIN, HECTOR et, al, A la sombra de la Revolución Mexicana, Aguilar León y Cal Editores, S.A. de C. V., México, 1992.
- 4.- AGUIRRE SALDIVAR, ENRIQUE. Los retos del derecho público en materia de federalismo. Hacia la integración del derecho administrativo federal. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1997.
- 5.- ARMENTA LÓPEZ, LEONEL ALEJANDRO. La forma federal de Estado. UNAM, México, 1996.
- 6.- ASTUDILLO MOYA, MARCELA. El federalismo y la coordinación impositiva en México. Miguel Ángel Porrúa, librero - editor. México, 1999.
- 7.- ASTUDILLO URSUA, PEDRO. Lecciones de Historia del pensamiento Económico, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993.
- 8.- ÁVILA ORTIZ, RAÚL et al. Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I, Tomo I, UNAM. México, 1999.
- 9.- BAMFORD PARKES, HENRY. La Historia de México, Editorial Diana, S.A., México. 1993.

10.- BERLÍN VALENZUELA, FRANCISCO. Derecho Parlamentario, Fondo de Cultura Económica. México, 1995.

11.- BLITZER, CHARLES. Las Grandes Épocas de la Humanidad, Libros de Time - Life, Tomo: "La Era de los Reyes" Ediciones Culturales Internacionales, S.A. de C., México, 1984.

12.- BOBBIO, NORBERTO. El futuro de la democracia. Fondo de Cultura Económica. México, 1996.

13.- BONFIL BATALLA, GUILLERMO. México Profundo. Editorial Grijalbo, S.A., México, 1989.

14.- BRACHO, JULIO. De los Gremios al Sindicalismo: Genealogía Corporativa. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales. México, 1990.

15.- BRAVO UGARTE, JOSÉ. Historia de México, Tomo 3o., Editorial Jus- México. México, 1982.

16.- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991.

17.- ---- Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989.

18.- ----- Renovación de la Constitución de 1917. Instituto Mexicano del Amparo. México, 1994.

19.- CARBONELL, MIGUEL. Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México. Editorial Porrúa, S. A. de C. V. México, año 2000.

20.- CÁRDENAS GRACIA, JAIME F. Transición Política y Reforma Constitucional en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994.

21.- ---- Una Constitución para la Democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996.

22.- CARDOSO, CIRO (coord.), México en el siglo XIX (1821-1910) Historia Económica y de la Estructura Social, Editorial Patria, S.A. de C. V., México, 1992.

23.- CARMAGNANI, MARCELO, (Coord.) Federalismo Latinoamericano: México/Brasil/Argentina., El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

24.- CARPIZO, JORGE. El presidencialismo Mexicano, Siglo XXI Editores S.A., México, 1979.

25.- ----- La constitución mexicana de 1917. Editorial Porrúa, S.A., de C. V. . México, año 2000.

26.- CARRANCA Y RIVAS, RAÚL. Derecho Penitenciario. Cárcel y Penas en México. México, 1986.

27.- CASTRO, JUVENTINO V. El Artículo 105 Constitucional. Editorial Porrúa, S.A., México, 2000.

28.- CORDERA, ROLANDO, et al. México La Disputa de la Nación, Siglo XXI Editores, S.A. de C. V., México, 1997.

29. COSIO VILLEGAS, DANIEL. El sistema Político Mexicano., Grupo Editorial Planeta, México, 1992.

30. ----- (Coord.) Historia General de México, Editorial Harla, S.A. de C. V., México, 1988.

31.- COVARRUBIAS DUEÑAS, JOSÉ DE JESÚS. La Autonomía Municipal en México. Editorial Porrúa, S.A., México, 1998.

32.- CUEVA PERUS, MARCOS. Contribución a la Historia del Pensamiento Económico. Rentismo, Neoliberalismo y Crisis. UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas. México, 1990.

33.- CHEVALLIER, JEAN-JACQUES. Los Grandes Textos Políticos. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A., Buenos Aires, Argentina, 1990.

34.- DE LA CUEVA, MARIO. La Idea del Estado. Fondo de Cultura Económica- UNAM, México, 1994.

35.- DEL CASTILLO VELASCO, JOSÉ MARÍA. Apuntamientos para el estudio del Derecho Constitucional Mexicano. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 1993.

36.- DE PINA, RAFAEL, et al. Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, S.A., México, 1986.

37.- DEUTSCH, KARL W. Política y Gobierno. Fondo de Cultura Económica. España, 1976.

38.- DÍAZ CAYEROS, ALBERTO, en MERINO MAURICIO (Coord.) . La Ciencia Política en México. Fondo de Cultura Económica. México, 1999.

39.- DÍAZ CAYEROS, ALBERTO Y JACQUELINE MARTÍNEZ URIARTE. Federalismo y municipalismo: dos lógicas políticas en tensión. En revista DIALOGO Y DEBATE DE CULTURA POLÍTICA. No. 4. Federalismo. México, 1997.

40.- DÍAZ DEL CASTILLO, BERNAL. Historia verdadera de la Conquista de la Nueva España. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.

41.- DUBY, GEORGES, et al. Historia de la Civilización Francesa, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

42.- DUVERGER, MAURICE. Instituciones políticas y Derecho Constitucional. Editorial Planeta Mexicana, S.A. de C. V., México, 1992.

43.- FAYA VIESCA, JACINTO. El Federalismo Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., México, 1998.

44.- FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE. Derecho Administrativo (Servicios Públicos), Editorial Porrúa, S.A., México, 1995.

45.- FOX, VICENTE. Vicente Fox propone. Ediciones 2000, S.A. de C. V. México, febrero del 2000.

46.- GAMIZ PARRAL, MÁXIMO N. Derecho Constitucional y Administrativo de las entidades federativas. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2000.

47.- GANDY, ROSS, Introducción a la sociología histórica marxista, Ediciones Era, S.A. de C. V., México, 1992.

48.- GARCÍA CASTILLO, TONATIUH. La Defensa de la Constitución. El Artículo 105 y el Juicio Constitucional. Editorial ASBE. México, 1997.

49.- GONZÁLEZ AVELAR, MIGUEL. Clipperton, isla mexicana. Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

50.- GONZÁLEZ COSSIO, ARTURO. Desbandada hacia el presente. UNAM, México, 1993.

51.- GONZÁLEZ OROPEZA, MANUEL. El Federalismo, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1995.

52.- GRIMBERG, CARL. Historia Universal Daimón, volumen 10, Revoluciones y luchas Nacionales, Ediciones Daimón, Manuel Tamayo, Barcelona, España, 1973.

53.- HAMILTON, A. et al., El Federalista, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

54.- HELLER, HERMAN. Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

55.- HERNANDEZ, CHAVEZ, ALICIA, (Coord.). Hacia un nuevo federalismo. Fondo de Cultura Económica. México, 1996.

56.- HERRERA Y LASSO, MANUEL. Estudios Constitucionales, Editorial Jus, México, 1983.

57.- HIDALGO, JOSÉ MANUEL. Proyectos de Monarquía en México. Editorial Jus, S.A., México, 1962.

58.- HOMO, LEÓN. Evolución Social y Política de Roma, Editorial Argos, México, 1944.

59.- JAY, WILLIAM. Causas y Consecuencias de la Guerra del 47. Editorial Polis, S.A., México, 1948.

60.- KELSEN, HANS. Teoría General del Derecho y del Estado, UNAM, México, 1983.

61.- KENNETH TURNER, JOHN. México Bárbaro. Producción Editorial Dante, S.A. de C. V., México, 1989.

62.- LEON-PORTILLA, MIGUEL, Los Antiguos Mexicanos, Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

63.- LOAEZA, SOLEDAD. Clases Medias y Políticas en México, El Colegio de México, México, 1988.

64.- LOEWENSTEIN, KARL. Teoría de la Constitución. Editorial Ariel, S.A., Barcelona, España, 1986.

65.- LÓPEZ CHAVARRIA, JOSÉ LUIS. Las elecciones municipales en México. UNAM. México, 1994.

66.- LOPEZ-PORTILLO Y VERNON, GUILLERMO. Nuestras islas Secuestradas. Anaya Editores, S.A., México, 1996.

67.- LUJAMBIO, ALONSO. Federalismo y Congreso en el cambio político de México. UNAM, 1996.

68.- LUSTIG, NORA Y ARIANNA LEGOVINI, en KLIKSBERG, BERNARDO (COOPILADOR). La lucha contra la pobreza en América Latina. Fondo de Cultura Económica. Argentina, año 2000.

69.- MARCO DEL PONT, LUIS. Derecho Penitenciario. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1991.

70.- MARTÍNEZ, JOSÉ LUIS. Hernán Cortés (versión abreviada). Fondo de Cultura económica, S.A. de C. V., México, 1992.

71.- MERINO, MAURICIO (Coord.) . La ciencia política en México. Fondo de Cultura Económica. México, 1999.

72.- MOCTEZUMA BARRAGÁN, ESTEBAN, et al. Por un Gobierno con Resultados. Fondo de Cultura Económica. México, 1999.

73.-MOCTEZUMA BARRAGÁN, JAVIER. José María Iglesias y la Justicia Electoral. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1994.

74. ----- . "La Seguridad Social en los Albores del Siglo XXI.", En Los Grandes Problemas Jurídicos. Recomendaciones y Propuestas. Estudios Jurídicos en Memoria de José Francisco Ruiz Massieu. Editorial Porrúa, S.A., UNAM. México, 1995.

75.- MONTESQUIEU. Del Espíritu de las Leyes. Editorial Porrúa, S.A., México, 1992.

76.- NARRO ROBLES, JOSÉ. La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

77.- NAVARRETE R., ALFREDO. México, Cincuenta Años de Revolución I. La Economía. Fondo de Cultura Económica. México, 1960.

78.- ORNELAS, CARLOS. El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo. Fondo de Cultura Económica. México, 1995.

79.- ORTIZ, EDGAR, en MANRIQUE CAMPOS, IRMA. (Coord.) Arquitectura de la crisis financiera. Miguel Ángel Porrúa, librero - editor. México, año 2000.

80.- ORTIZ WADGIMAR, ARTURO. El fracaso neoliberal en México, Editorial Nuestro Tiempo, S.A. México, 1988.

81.- PÉREZ ROYO, JAVIER. Curso de Derecho Constitucional. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. Madrid, España, año 2000.

82.- PLATON, Diálogos: " La República o de lo Justo ", Editorial Porrúa S.A., México, 1981.

83.- PORRUA PÉREZ, FRANCISCO. Teoría del Estado. Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.

84.- QUINTANA ROLDAN, CARLOS FRANCISCO. Derecho Municipal, Editorial Porrúa, S.A., México, 1995.

85.- RABASA, EMILIO O. et al. Mexicano ésta es tu Constitución. Miguel Ángel Porrúa, Librero- Editor, México, 1996.

86.- RESTREPO, LAURA. La Isla de la Pasión. Editorial Planeta, México, 1992.

87.- REYES HEROLES, JESÚS. El liberalismo Mexicano en pocas páginas. Fondo de Cultura Económica. Lecturas Mexicanas No. 100., México, 1992.

88.- ROBLES MARTÍNEZ, REYNALDO. El Municipio. Editorial Porra, S.A., México, 1995.

89.- RODRÍGUEZ, VICTORIA E. La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo. Fondo de Cultura Económica. México, 1999.

90.- ROQUE FOURCADE, ELSA. Derecho Constitucional y Administrativo Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., México, 1996.

91.- RUIZ MASSIEU, JOSÉ FRANCISCO. El Proceso Democrático de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

92.- SÁNCHEZ ALMANZA, ALFONSO. Marginación e ingreso en los municipios de México. Miguel Ángel Porrúa, librero - editor. México, año 2000.

93.- SARTORI, GIOVANNI. Ingeniería constitucional comparada. Fondo de Cultura Económica. México, 1994

94.- SAYEG HELU, JORGE. Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., México, 1987.

95.- SCHMITT, CARL. Teoría de la Constitución, Editora Nacional, S.A., México, 1981.

96.- SCHWARTZ, RAMI. El ocaso de la clase media. Editorial Planeta Mexicana, S.A. de C. V., México, 1994.

97.- SEN, AMARTYA en NUSSBAUM, MARTHA C y AMARTYA SEN (Compiladores) La Calidad de Vida. Fondo de Cultura Económica. México, 1996.

98.- SERRA ROJAS, ANDRÉS. Trayectoria del Estado Federal Mexicano, México, 1991.

99.- TENA RAMÍREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa S.A., México, 1991.

100.- ---- Leyes Fundamentales de México 1808-1979, Editorial Porrúa, S.A., México 1980.

101.- TOINET, MARIE - FRANCE. El sistema político de los Estados Unidos. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

102.- TOUCHARD. JEAN. Historia de las Ideas Políticas, Red Editorial Iberoamericana, México, S.A. de C. V., México, 1990.

103.- UBIARCO MALDONADO, JUAN BRUNO. Ponencia: "Transición Democrática y Seguridad Pública.", del 29 de agosto del 2000.

104.- VEGA VERA, DAVID M. México: Una forma Republicana de Gobierno. Volumen I. UNAM. México, 1995.

105.- VELASCO PIÑA, ANTONIO. Tlacaetl, El Azteca entre los Aztecas, Editorial Jus, S.A. de C.V., México, 1979.

106.- VENEGAS TREJO, FRANCISCO et al.. Hacia una nueva constitucionalidad. UNAM, México, 1999.

107.- VUSKOVIC, PEDRO. La pobreza, desafío teórico y estratégico. UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 1994.

108.- ZERMEÑO, SERGIO, et al. (coords.) Movimientos Sociales en México. UNAM. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, México, 1990.

LEGISLACIÓN.

I.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Sista, S. A. de C. V. . México, septiembre del 2000.

II.- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Talleres Gráficos de la Comisión Legislativa nacional. Venezuela, mayo del 2000.

III.- Constitución de la República Federativa de Brasil. CEB. Gobierno de Brasil. Brasilia, Brasil, 1990.

IV.- Constitución de la Nación Argentina. Editorial Astrea. Nuevos Aires, Argentina, noviembre de 1994.

APÉNDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, DE 1917 A 2000. Tomo I. Constitucional. Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C. V., México, octubre del 2000.

OTRAS FUENTES:

PERIÓDICOS.

El Universal. México, D.F. 24 de octubre de 1994. 12 de agosto de 1997.

La Crónica de Hoy. D.F., 2 de septiembre de 1999.

La Jornada. México, D.F., fechas: 7, 9 y 12 de abril de 1994. 18 de septiembre de 1994. 30 de octubre de 1994. 21 de noviembre de 1994. 16, 28, 30 y 31 de marzo de 1995, 5 de abril de 1995. 5 de mayo de 1995. 7 de julio de 1995. 12 de septiembre de 1996. 17 de mayo de 1997. 30 de julio de 1997. 6 de febrero del 2001.

Uno más uno. 22 de mayo del 2000.

CD ROM IUS 2000. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2000.

Diario oficial de la Federación: 23 de diciembre de 1996. 31 de diciembre de 2000

INTERNET.

dirección: www.presidencia.gob.mx/p-6.

dirección: www.presidencia.gob.mex/p-16

FOLLETOS.

AVANCES Y PERSPECTIVAS HACIA UN NUEVO FEDERALISMO. Reunión de Trabajo. Poder Ejecutivo federal. México, 1997.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995 - 2000.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001 - 2006.
Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República. Talleres Gráficos de México. México, 2001.

PROGRAMA PARA UN NUEVO FEDERALISMO 1995-2000. Secretaría de Gobernación. México, 1997.

REVISTAS:

Gaceta UNAM. Ciudad de México, D.F., 19 de enero de 1995.

Proceso. México. 11 de junio del 2000.

Revista Quórum. Publicación del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 2da. Época, Año VI, No. 57. Septiembre - octubre.

APÉNDICE.

I.- Texto integro de la Conferencia del Lic. Juan Bruno Ubiarco Maldonado del 29 de agosto del 2000. Foro "Transición democrática y Seguridad Pública.":

TRANSICIÓN POLÍTICA, SEGURIDAD PUBLICA Y FEDERALISMO.

Dedico esta ponencia a ERNESTO LÓPEZ, policía auxiliar, muerto en los acontecimientos sucedidos en la Colonia San Pedro de los Pinos de esta Ciudad de México.

Las votaciones del dos de julio de este año, son un nuevo parte aguas en la historia del país, con ellas se ha transitado en forma definitiva a un nuevo orden político, en donde Vicente Fox, será el nuevo Presidente de la República a partir de diciembre en este año.

Este cambio, no puede ser visto aisladamente, pues se debe tomar en cuenta la composición del Congreso de la Unión, y considerar que el Partido Acción Nacional, no tiene mayoría ni en la Cámara de Diputados, ni en la de Senadores por lo que cualquier cambio constitucional esta claro que no lo ordenará la bancada panista, sino que para su obtención será necesario la existencia de acuerdos parlamentarios entre los partidos.

Esto obliga a afirmar que todas las propuestas emitidas por el Presidente electo y su equipo de trabajo, que guarden relación con reformas constitucionales, deben ser objeto de consenso entre los partidos, a efecto de lograr mayoría en las cámaras y hasta entonces se podrá pensar en cambios constitucionales. Mientras tanto, a partir del primero de diciembre del presente año, se deberá gobernar con la misma constitución y leyes secundarias que existen el día de hoy, . . . los problemas de seguridad pública y federalismo, que urge resolver, no pueden esperar a ninguna reforma, se debe de actuar de inmediato.

Para ilustrar el tema me quiero referir a dos casos recientes, los casos de los asaltantes de la Colonia de San Pedro de los Pinos y la reciente trifulca en Chimalhuacán, Estado de México, representan claramente los problemas referentes a la transición política, la seguridad pública y el federalismo.

Los ciudadanos nos dimos cuenta en esos casos que las policías regulares locales, les falta capacitación, física, de manejo de armas y jurídica.

Si un asaltante amenaza al policía con dañar su cuerpo o inclusive quitar la vida, con cualquier tipo de arma, existe legítima defensa para disparar en su contra.

Actualmente los policías locales se quejan que derechos humanos protege a los delincuentes y por tanto tienen miedo de usar sus armas, pues por los trámites de ley, pueden ir a parar a la cárcel.

Es necesario que exista en forma clara un manual de procedimientos que se conozca de memoria dichos policías a fin de saber actuar correctamente en una manera eficaz, y resolver la situación como en la que perdió la vida ERNESTO LÓPEZ .

Si volteamos a ver el caso Chimalhuacán, la policía en vez de haber dispersado a las multitudes que tarde o temprano se enfrentarían, intervino después de haber iniciado y terminado el tiroteo, o sea no supo actuar adecuadamente, aunque el caso sería fácil de resolver si existiera en forma completa el manual de procedimientos, aunado al mando experto y sentido común de quien dirige la fuerza policiaca.

Pero, cual fue el resultado de la inexperiencia: diez muertos y muchos heridos.

Insistamos en el caso Chimalhuacán, y reflejemos en él al federalismo mexicano. La trifulca sucede por la lucha del poder entre dos compadres. Por las informaciones periodísticas se deduce que se trata de un caso de cacicazgo, y les pregunto: ¿Creen Ustedes que es un caso aislado, o que por el contrario existen muchos casos similares de cacicazgo a lo largo y ancho del país ?.

Existen en la República, 2438 municipios, ¿ En cuantos de ellos existe, cacicazgo ?, ¿ En cuantos de ellos los compadres, familiares y amigos, se reparte como se les antoja el poder y los cargos públicos ?.

Es tiempo que el gobierno federal y estatales, intervengan a fin de llevar un control sobre los municipios, ¿ Cómo podemos hablar de transición democrática en estas circunstancias ?.

Muchas son las soluciones que se pueden dar, una que se propone es que con un sistema de cómputo nacional, se controle diariamente ingresos y egresos del municipio.

Otra solución, es que quien aspire a ser Presidente Municipal, tenga una calidad mínima de administrador, o sea profesionista, o acredite un curso que, el estado de que se trate, imparta.

Muchos son los problemas del federalismo, es imposible tratarlos en esta plática, pero ellos infieren directamente en los problemas de seguridad pública.

Sabido es que, los estados de la federación, no reciben de ella, suficiente presupuesto, por tanto necesario es, que la Coordinación Fiscal, trabaje al máximo para transferir recursos necesarios, sin perjuicio de la federación; para que los estados tengan los suficientes emolumentos para tener la capacidad económica suficiente para transformar sus agrupaciones de policía, además claro de fortalecer instituciones como la salud, educación, y muchas otras, pues debo apuntar que el federalismo que actualmente se desarrolla en el país, es un fracaso y genera serios problemas sociales.

Las mayores obras, y presupuestos estatales se concentra en las capitales de los estados en detrimento de los demás municipios, los cuales en ocasiones están abandonados.

¿Como se puede exigir que los municipios caminen autónomamente, como lo precisa la Constitución, si no tienen capacidad para pagar a policías, bomberos, servicios de salud, servicios sociales, etc. ?.

De acuerdo a lo anterior, se explica, claro sin justificación el caso de Chimalhuacán, o cualquier otro similar, . . . les recomiendo ver la película " La ley de Herodes " .

Muchos piensan que si existe un mejor sistema de Justicia, disminuirán los índices delictivos. Esta apreciación la considero parcial, pues los motivos de la inseguridad pública provienen de varias causas: de la falta de educación, de que no existen suficientes fuentes de trabajo para la población, del permanente ataque del consumismo, la falta de instalaciones deportivas, etc.

Hago un paréntesis, para afirmar un hecho importante de las recientes votaciones federales: se estima que seis millones de nuevos votantes emiten por primera vez su voto, esto lo considero como determinante para el triunfo de Vicente Fox, puesto que los nuevos votantes no tenían la cultura de haber vivido con el PRI, fue fácil para ellos votar por el cambio por Fox, por ello considero que el Presidente electo esta en deuda con estos jóvenes. Pedimos que, en su beneficio exista un presupuesto especial para el deporte, fomentando todos los mayores posibles, a fin de que exista cultura aceptable del deporte desde la Primaria hasta la Universidad, y dejemos de dedicarnos únicamente con mayor esfuerzo al fútbol, que de lo único que podemos presumir de él, es a Hugo Sánchez.

SEGURIDAD PUBLICA.

Regresando a la Seguridad pública, es necesario que la información del Centro de investigación y de Seguridad Nacional (CISEN) , sea resguardada que el nuevo gobierno cree una institución autónoma, apolítica, de excelencia, y que tengan conexiones con todas las policías e instituciones judiciales y de procuración de justicia.

CUERPOS POLICIACOS.

También es necesario que exista una adecuada preparación de los cuerpos policiacos, tal vez la mejor propuesta sea que en el país sólo exista una única policía, llamada policía federal preventiva, con las bases de la que ya se ha formado, operando en tres niveles de gobierno, y en respeto del pacto federal, bajo las ordenes de esos tres niveles en sus respectivas atribuciones; facilitándose notablemente su control y preparación.

FUERZAS ARMADAS.

Hablando de las fuerzas armadas y el ataque al narcotráfico, para nadie es un secreto que ellas están mal equipadas, por ejemplo: con el equipo que tiene la Marina, no puede combatir eficientemente al narcotráfico, y ni siquiera cuidar las costas y el espacio marítimo correspondiente del país, que con normalidad es asaltado en sus recursos naturales.

Una conclusión importante sería el dotar de buen equipo a todas las policías y a las fuerzas armadas del país para combatir la inseguridad pública.

FEDERALISMO

La Secretaria de Gobernación y la Coordinación Fiscal de Hacienda, deben velar porque en realidad exista un verdadero federalismo y acabar de una vez por todas con la profecía negativa, enunciada por Fray Servando Teresa de Mier. Propongo dos soluciones aumentar participaciones federales, y que algunos impuestos sean manejados por los estados.

La Procuraduría y la simplificación de la ley.

El derecho penal, y la seguridad pública están unidos. Actualmente es difícil, que un abogado titulado, tenga conocimiento de todas las leyes que rigen el derecho penal es algo imposible, ello se debe a que el legislador ha sido prolífico en los ordenamientos penales, y si agregamos la dificultad en que los penalistas mexicanos se han empeñado en redactar los textos de los códigos, podemos concluir que es indispensable una simplificación de la codificación penal; pues si ni los peritos de la materia la conocen como exigir a la ciudadanía el conocimiento de las leyes penales. Por otro lado, se necesita también eliminar todo tipo de conductas que no sean en efecto antisociales, debemos dar a la ciudadanía la seguridad de entender las leyes penales que las rigen.

DESAPARICIÓN DE CUERPOS POLICIACOS.

Algunos cuerpos policiacos deben desaparecer de sus actuales funciones, como el cuerpo de motociclistas de la Ciudad de México, que solo se dedica a obtener gratificaciones (mordidas) desde el primer momento en que pisa la motocicleta el asfalto. Los motociclistas generan para la policía el descrédito total de sus funciones "a los ojos" de la ciudadanía.

MINISTERIO PUBLICO.

Por lo que respecta al Ministerio Público, el cambio debe ser total, casi nadie cree que los principios de honestidad, honradez, trabajo, imparcialidad, justicia, sean característicos del representante social.

Las quejas son variadas: falta de atención, despotismo, falta de investigación real y efectiva de los hechos de la denuncia, solicitud de gratificaciones forzosas, demora excesiva en la atención, etc.; si no se soluciona el problema; la ciudadanía, de inmediato califica negativamente al gobernante.

FEDERALISMO.

Por cuanto hace al federalismo proponemos como solución crear mas municipios . Si es necesario el doble; sin tener miedo alguno en la medida. Vean el ejemplo de Francia y España, que tienen, respectivamente: 36,800 comunas y 8066 municipios.

DISTRITO FEDERAL Y EL TEMA DE LA PONENCIA.

Para el beneficio de la transición política, la seguridad pública y el federalismo, es importante, el apoyo económico al Distrito Federal, que otorgue en el ámbito de presupuesto de ingresos y egresos, la Federación; pues es en esta capital donde existen mayores problemas de seguridad pública, si aquí solucionamos la problemática de la delincuencia, y sostenemos el apoyo se darán pasos importantes para controlar la delincuencia en el país; igualmente se fortalecerá el federalismo; y si se logra acuerdos importantes con el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, la transición política podrá dirigirse a una consolidación en esta Ciudad.

El tiempo de la ponencia, sólo me permite mencionar someramente los temas expuestos, debo ahora concluir, con la siguiente conclusión. Desde que el país nace como independiente en 1821, los mexicanos se han empeñado en dividirse, desde distintos frentes: liberales contra conservadores; reformistas contra conservadores; científicos contra liberales; porfiristas contra revolucionarios; priístas contra panistas; perredistas contra priístas; etc. Hoy la situación de pobreza y atraso que viven más de cincuenta millones de mexicanos. Los grupos indígenas abandonados (recordar que no solo hay indígenas en Chiapas, si no en distintas partes del territorio nacional); ya no permite la lucha fraterna entre los nacidos en México. El pueblo de México, dio definitivamente el paso de la transición política; al votar por la alternancia en el poder, nos toca a todos nosotros consolidar esta transición política y emprender la reforma del estado.

Basta de luchas fraternas. Por situación inédita apoyemos todos al gobierno electo de Vicente Fox, si él tiene éxito se consolidará la transición política, los problemas de seguridad se solucionarán, y existirá un verdadero federalismo. Si tiene éxito, todos habremos triunfado.

Gracias por su atención.

II.- Texto íntegro de la Conferencia del Lic. Juan Bruno Ubiarco Maldonado, "El Federalismo Mexicano, en el Siglo XXI", del 15 de noviembre de 1994. Casa de la Cultura en Coyoacán, "Jesús Reyes Heróles", Sala Morelos.

" EL FEDERALISMO MEXICANO, EN EL SIGLO XXI "

En el momento en que el primer pacto federal, se escenifica en el México Independiente, vinieron de inmediato las dudas del Constituyente de 1824, sobre de que régimen de gobierno, debería de imperar en nuestra Nación.

En efecto, estaba por un lado el centralismo, corriente que hasta ese momento nos había gobernado y que se refiere a que todo se ordena desde el centro del país, o sea desde la Ciudad de México, antigua capital política de la Nueva España.

En el lado contrario, aparecía el federalismo una corriente que sostenía en darle autonomía a las provincias que en ese momento existían, a fin de que fueran estado libres y soberanos, tomando el ejemplo claro del sistema norteamericano.

Estas dos corrientes eran completamente diferentes, en significado, forma y términos del desarrollo del sistema que detentaban en cuanto a la organización del país.

Como todos sabemos, el Constituyente de 1824, eligió el federalismo: formó estados, dio autonomía a cada uno de ellos, formando una federación.

Con la adopción del sistema federal, se rompió con un sistema centralista, que llevaba más de trescientos años de aplicación, pues vale recordar, que en la etapa colonial, el sistema de gobierno aunque monárquico, por un lado, no dejaba de ser centralista: pues del centro de la colonia, lo ordenaba todo el Virrey, y las provincias única y exclusivamente obedecían.

Estos son los antecedentes de nuestro federalismo, saber si fue la mejor decisión o no, el haberlo aceptado por nuestra constitución, ha quedado en la Historia de México. Saber, si en la actualidad es lo mejor para el país, es lo que a continuación abordaré.

Un federalismo, sano debe de respetar la autonomía de cada uno de las entidades federativas de la Nación, y de los municipios integrantes de dichos estados.

Nuestra Constitución en el artículo 40, establece claramente que los Estados que forman la Federación son libres y soberanos; tienen por tanto, una propia Constitución, Congreso Independiente del federal, leyes locales aplicables únicamente en su territorio.

Esto propone un federalismo sano, ¿entonces cuales son los problemas que agobian el federalismo Mexicano?

Considero que uno de los principales problemas que agobian al federalismo en México, y que debe ser resuelto a la brevedad posible por el nuevo gobierno del presidente electo, Dr. Ernesto Zedillo, lo es el que se refiere a la problemática de competencias y presupuestos de cada uno de los Estados de la Federación y cada uno de los municipios que forman esos estados.

En efecto, de los ingresos presupuestales que obtienen el gobierno federal, 80% aproximadamente son manejados por la Federación. El resto, o sea el 20% se destina al gasto de los estados de la misma, siendo treinta y un estados que la conforman, entonces la operación aritmética arroja del presupuesto federal cada estado tiene el 0.64% a su disposición.

En este orden de ideas, del presupuesto que tiene los estados, yo me pregunto: ¿Cuanto les puede corresponder a los municipios integrantes del mismo?, y me contesto, únicamente migajas.

Como se aprecia el problema presupuestal es grave.

Cierto es que, algunos municipios dentro del territorio del país, recaudan importantes impuestos y derechos municipales, que pueden cobrar; pero también lo es, que solo en los municipios en donde viva millones de gentes económicamente activa, se alcanza esa clase cobros. Y me explico, no es lo mismo, los cobros municipales en los municipios de Guadalajara, Naucalpan, Tecamachalco, Huixquilucan, o Tijuana, en donde las concentraciones de población es muy alta y el valor catastral del terreno también, y por ejemplo los municipios de las Margaritas y Ocosingo en Chiapas, ó los diversos de Balleza, Batopilas y Guacochi en Chihuahua, en donde la pobreza es extrema, y los recursos municipales captados son mínimos.

Es por ello, que propongo que nuestro actual federalismo, se revitalice, a fin de se busque en materia fiscal las suficientes reformas a nivel constitucional y de leyes secundarias, para que tanto los estados y los municipios dentro de sus límites territoriales, puedan cobrar mayores impuestos y derechos que ahora realiza la federación, y puedan disponer de ellos para su beneficio.

De la forma que planteo el nuevo federalismo, los rubros como pobreza, educación, vivienda, así como los problemas de los grupos indígenas, las clases medias, la verdadera división de poderes, se verán favorecidos, ya que el fortalecer al federalismo; se favorece también el municipio, a los estados y a la propia federación, ya que cada quien atenderá los problemas locales y federales el límite de sus nuevas competencias.

Para muestra basta un botón, si hablamos del problema del federalismo y de la educación en México, tendríamos que analizar, los importantes avances que las autoridades de la materia han realizado en el gobierno del Presidente Salinas , en donde se ha descentralizado muchas de las funciones educativas que se venían desarrollando en la capital del país, basándose en la idea de la federación; otorgando a los Estados las riendas del manejo de la educación, teniendo como ideas básicas, las que enuncia en su dirección la Secretaria de Educación Pública, buena tarea pero que se ha detenido en muchos aspectos por la falta de recursos autónomos para los estados para manejar programas educativos: La federación "etiqueta" el presupuesto otorgado.

Si saltamos al problema de la salud, tendríamos que reconocer apoyados en un estudio de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y de la propia Sedesol, que actualmente cerca de 9 millones de indios mexicanos viven en condiciones de precariedad y más del 75 por ciento de éstos padecen algún grado de desnutrición." (Diario La Jornada, del 30 de octubre de 1994, columna a cargo de JULIO MOGUEL, sobre el tema: " De pobreza y miserias".

En igual forma tendríamos que reconocer que en el Estado de Yucatán, entre el 75 y el 80 % de los menores de edad, viven afectados de desnutrición endémica (La Jornada, p. 24, 25 de octubre de 1994).

¿Este problema de salud, porque sucede?. No cabe duda que es por un problema del mal desarrollo del federalismo de nuestro país.

En efecto, por nuestra organización ancestral, se tiene la costumbre de que en el centro del país, o sea en la ciudad de México, se tomen las decisiones más importantes para los estados y municipios de nuestra nación. Es por ello que los problemas que se presenten en aquellas entidades, no se conocen adecuadamente y se menosprecia su solución; además que las arcas nacionales no les sobran los recursos, para el ataque frontal y directo de esos problemas.

Consideramos que es urgente, se den pasos de trascendencia, para el desarrollo del país. y se dejen de tomar decisiones centralistas.

Consideramos necesario, que el gobierno federal, y en particular, la figura del Presidente de la República, fortalezca a la Federación, dándole a los estados y municipios integrantes, mayores atribuciones y apoyos presupuestales, debiéndose lograr que sea en tales lugares donde directamente los gobernadores de los estados y los presidentes municipales, atiendan los problemas de educación, vivienda, salud, combatiendo a la pobreza y a las injusticias sociales. Baste decir respecto a la pobreza que: "Los cálculos oficiales, hasta 1992, catalogaron a 40.3 millones de mexicanos pobres y a 17.3 millones como extremadamente pobres." (La Jornada, 30 de octubre de 1994, p. 17).

En este orden de ideas, programas como el de Solidaridad, ya no tendrían razón de existir, pues su presupuesto se entregaría íntegramente a los Estados y a los municipios de la república. Claro, que sería necesario, implementar una contraloría que dependiera de la Federación, para revisar que los gastos erogados sean empleados en efecto sobre problemas sociales y NO TENGAN NINGÚN DESVÍO O produzcan ENRIQUECIMIENTO ILEGÍTIMOS.

Durante la pasada lucha electoral, todos los candidatos a la Presidencia de la República, tocaron en una u otra forma, la problemática del federalismo mexicano, manifestando propuestas para un mejor desarrollo del mismo.

En el último informe del Presidente Salinas también habló sobre el federalismo y lo cito textualmente:

" El federalismo se ha fortalecido en estos años. Contamos con un nuevo sistema de participaciones, más eficaz y sobre todo más justo, que considera a la población de cada entidad, su grado de desarrollo y a los esfuerzos realizados en materia de capacitación de impuestos locales. Los cambios fiscales nos han permitido incrementar entre 1988 y 1994, las participaciones a los nueve estados con un menor desarrollo relativo, éstas se elevaron en un 55% real, es decir, 2.3 veces más que la media nacional.

La descentralización educativa tuvo un efecto notable en nuestra vida federal; los gobiernos estatales cuentan ahora con facultades reales dentro del sistema educativo nacional, además los libros de texto incluyen temas locales elaborados en los propios estados. Para dar mayor equilibrio al desarrollo de las regiones más necesitadas se reorientaron los programas de atención social y de Solidaridad. Se han transferido a los estados reservas territoriales, inmuebles y concesiones carreteras. Dentro de su pluralidad partidista, el diálogo entre el Ejecutivo Federal y a los ejecutivos estatales es fluido y constante."

(INFORME PRESIDENCIAL. 1o de noviembre de 1994. La Jornada, del 2 de noviembre de 1994.)

Como se aprecia, a la administración salinista, le ha preocupado el desarrollo del federalismo. Nos damos cuenta que el problema del desarrollo del federalismo, aunque combatido, falta mucho por hacer, por ello las generaciones de profesionistas y en nuestro caso de abogados, deben de aportar ideas y trabajo, para tan noble propósito, en la entrada del siglo XXI (estamos a un pasito).

Nuestro federalismo, se debe robustecer, de tal forma, que los beneficios alcancen a todos los habitantes de esta nación.

Los problemas sociales de pobreza, analfabetismo, la insalubridad, etc., deben combatirse en las propias localidades donde existen.

Termino mi ponencia, con las palabras que el Dr. Ernesto Zedillo, pronunció, el pasado 9 de noviembre del presente año, en su primer discurso como Presidente de la República electo, y que se refiere al federalismo, y lo cito textualmente:

"La voluntad ciudadana se mostró en agosto por la edificación de su federalismo sólido y por que cada problema, cada demanda, cada conflicto sean siempre atendidos en el marco de la ley, mediante el diálogo, la negociación y siempre con espíritu constructivo".

(La jornada. 10 de noviembre de 1994, p. 14.)

Estoy seguro que tanto Ustedes como su servidor, estamos de acuerdo con las afirmaciones del Presidente electo.

GRACIAS.

México, D.F., a 15 de noviembre de 1994.

Breve estudio sobre la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 18/2001 y sus Acumuladas 19/2001 y 20/2001 interpuestas por los partidos políticos: Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Del Trabajo, resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

I.- Fecha de emisión siete de abril del 2001,

II.- Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

III.- Datos de Registro: Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XIII abril de 2001, página 630, tesis P/J. 59/2001, Registro 7,076, CD ROM IUS Abril, 2001.

IV.- Autoridades Impugnadas:

1.- Órgano Legislativo: La Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso Libre y Soberano de Yucatán.

2.- Órgano ejecutivo: El Gobernador del Estado de Yucatán.

V.- Normas Impugnadas:

Decreto No. 412 por el que se reforman los artículos 85, fracción I y 86 fracciones III y IV del Código Electoral del Estado de Yucatán, y sus artículos transitorios publicados en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 2001.

VI.- Los argumentos de impugnación de los partidos políticos.

De acuerdo al Sexto, Considerando de la sentencia que se estudia; los partidos políticos coinciden básicamente en impugnar el Decreto Número 412 por los siguientes motivos inconstitucionales:

"1) Que el decreto impugnado atenta contra el principio de certeza consagrado en el artículo 116 de la Constitución Federal, toda vez que se integra al Consejo Estatal Electoral con número par, es decir catorce miembros, con lo que se puede propiciar en forma recurrente que se empatara la toma de decisiones, sin que exista en la legislación previsión alguna que solucione tal situación, lo que propiciaría que se postergaran indefinidamente tales decisiones.

2) Que la norma impugnada es contraria a los artículos 17 y 99 de la Constitución Federal, pues el Congreso del Estado de Yucatán, no obstante la disposición categórica del último precepto en este sentido, está eludiendo el cumplimiento de una sentencia firme e inatacable al crear un nuevo Consejo Estatal Electoral.

Se argumenta al respecto que al establecer una de las normas impugnadas un Consejo Electoral nuevo, distinto y diferente al insaculado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se está dejando sin efectos y contrariando su resolución firme e inatacable, dictada el quince de noviembre del año dos mil, en los autos del juicio de revisión constitucional de los expedientes acumulados SUP-JRC-440/200 y SUP-JRC-445/2000, por medio del cual se revocó el Decreto 286 emitido por el Congreso yucateco, así como la determinación de insacular a los miembros del consejo al que se alude y que realizan para dar efectividad a su resolución.

3) Que se viola el artículo 16 de la Constitución Federal, pues el Código Electoral del Estado de Yucatán establece que los consejeros serán designados por el Congreso del Estado por mayoría de las cuatro quintas partes de los presentes, y en la norma impugnada se hace la designación respectiva sin cumplir con tales requisitos.

VII.- Texto del decreto Impugnado:

" Artículo único. Se reforman los artículos 85, fracción I y 86, fracciones III y IV, del Código Electoral del Estado de Yucatán, para quedar como sigue:

" Artículo 85. El Consejo Electoral del Estado se integrará de la siguiente manera:

" I. Catorce consejeros ciudadanos quienes elegirán de entre ellos mismos, en la primera sesión del Consejo Electoral del Estado, a uno que tendrá el carácter de presidente, cargo que será rotativo cada quince días.

" II. A IV. . . .

" Artículo 86. Los consejeros ciudadanos serán designados por el Consejo del Estado, a más tardar el último día del mes de septiembre del año previo al de la elección, de acuerdo a las bases siguientes:

" I. Y II. . . .

" III. De la lista de las personas nominadas, los diputados en sesión plenaria elegirán en forma secreta y por mayoría de las cuatro quintas partes de los presentes a los catorce consejeros ciudadanos propietarios y catorce consejeros ciudadanos suplentes.

" IV. De no haberse logrado la elección de los catorce consejeros ciudadanos propietarios y suplentes, con la mayoría señalada en la fracción que antecede, se procederá a la insaculación de los que falten hasta completar el número de consejeros exigidos por este código o en su caso, para designar a la totalidad de los consejeros.

" La insaculación se verificará entre la totalidad de las personas nominadas en la lista turnada al Pleno, a excepción de las ya elegidas.

" V. Y VI.

" Artículos transitorios:

" Primero. El presente decreto entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán.

" Segundo. Se faculta al Consejo Electoral del Estado y a los Tribunales Electorales del Estado, para ajustar los plazos y términos que señala este Código, que se hayan cumplido o vencido.

" Tercero. Por esta única ocasión los catorce miembros del Consejo Electoral del Estado se integrarán de la siguiente manera: siete ciudadanos de los designados por el Congreso del Estado mediante Decreto 286 del Gobierno del Estado de Yucatán de fecha diecisiete de octubre del año dos mil, y siete ciudadanos de los que hayan sido insaculados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

"En caso de que alguno de los propuestos renunciara al cargo conferido, se respetará al suplente respectivo de las listas elaboradas por el Congreso del Estado o bien por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, según corresponda previa protesta de ley que rinda ante el H. Congreso del Estado.

" Cuarto. Los actos, resoluciones, acuerdos y contratos o suscritos por quienes hayan ejercido las funciones de consejeros ciudadanos electorales, independientemente del origen de su designación, se convalidará siempre que se hayan realizado, a más tardar, el día en que sean aprobados los presentes reformas por el honorable Congreso del Estado y no se opongan a lo dispuesto por esta ley y demás disposiciones legales aplicables.

" Quinto. El Consejo Electoral del Estado designado en los términos de esta reforma podrá disponer de los recursos que le correspondan a partir de la entrada en vigor de este decreto de conformidad con lo establecido en la ley.

" Sexto. Se deja sin efecto y valor alguno cualquier disposición que contravenga lo dispuesto en el presente decreto, así como cualquier nombramiento efectuado con objeto de que se realicen funciones semejantes al de consejero ciudadano electoral."

VIII.- La Suprema Corte, decidió de la siguiente forma los motivos de impugnación.

A.- Se viola el principio de certeza, entendido este como el dotar de facultades expresas a las actividades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral, conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a las que están sujetas en su actuación las autoridades electorales.

Esto es así, porque en la forma en que se encuentra la redacción de las normas impugnadas, o sea al establecerse que el Consejo Electoral yucateco se integrara por catorce consejeros ciudadanos, siendo un número par, su integración, podría propiciarse que en la toma de decisiones se empatara la votación y al no haber regulación para un desempate se propicia la incertidumbre jurídica.

B.- Respecto de la violación a los artículos 17 y 99 Constitucionales, la Corte decidió que siendo sentencia definitiva e inatacable la emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el quince de noviembre de 2000, en los expedientes de revisión constitucional SUP-JRC-440/200 y SUP-JRC-445/2000, por la cual se revocó el Decreto 286 del Congreso del Estado, y al no respetar lisa y llanamente la orden de la integración del Consejo Electoral del Estado de Yucatán, realizada por el propio órgano jurisdiccional el 29 de diciembre de dos mil; sino que por el contrario, en la norma impugnada (Decreto 412) el Congreso yucateco nombra de una forma distinta al Consejo Electoral del estado, condicionando la convalidación de actos, de una forma que no ordenó la sentencia ejecutoria de la Sala Superior referida. Indica la Corte que se violan los artículos 17 y 99 Constitucionales, pues los actos impugnados tuvieron como finalidad burlar una sentencia definitiva e inatacable en contravención a la Constitución General, pues las resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son definitivas e inatacables incluso para la Suprema Corte (exceptuando claro esta en lo previsto en el artículo 105 fracción II de la Ley Suprema).

C.- La Corte también indica, que el decreto impugnado adolece de vicios propios en lo relativo a la elección de los consejeros electorales, pues se requería para su elección a las cuatro quintas partes de los diputados presentes del Congreso del Estado.

Se requiere de un quórum calificado lo que no se respetó pues se decidió por mayoría simple en una votación realizada el once de marzo de 2001 de quince votos a favor y diez en contra, contraviniendo entonces al artículo 86 del Código Electoral Estatal.

D.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación; indica que resulta inconstitucional el decreto 412 impugnado, porque no respetó el texto del artículo 105 fracción II penúltimo párrafo de la Constitución Federal, que señalan dos elementos prohibitivos:

a) Las leyes electorales federales o locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes del inicio del proceso electoral en que vayan aplicarse.

b) No podrá haber modificaciones fundamentales en las leyes electorales federales o locales durante el proceso electoral en que vayan a aplicarse.

Lo que se incumplió pues el proceso electoral inició en octubre del 2000, y el decreto impugnado se publicó el 12 de marzo del 2001.

E.- Finalmente la Suprema Corte, establece la legalidad de su actuación en la sentencia que se estudia, basándose principalmente en lo dispuesto en los artículos 105 fracción II, 133, 40 Y 41 de la Constitución General de la República que en su conjunto reconocen al país como federalista por disposición del pueblo, compuesta por estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interno, pero unidos a la Federación, de acuerdo a la ley Fundamental; sin que puedan de forma alguna las entidades federativas contravenir estipulaciones del Pacto Federal. De tal suerte que, deben respetar la supremacía constitucional establecida en el artículo 133 de la Constitución Federal, pues esta es la ley Suprema de la Nación, por tanto los principios de federalismo y supremacía constitucional se complementan y no están en pugna con la Constitución.

IX.- Al declarar invalidado el decreto impugnado la Corte señaló los siguientes efectos de la resolución que se estudia.

"1) Al quedar anulado el artículo primero transitorio del decreto impugnado que establecía su entrada en vigor el mismo día de su publicación, así como el artículo sexto transitorio que dejaba sin efecto o valor alguno cualquier disposición contraria a dicho decreto, debe precisarse que las disposiciones del Código Electoral del Estado de Yucatán que hubiesen sido derogadas por dicha norma, volverán a adquirir vigencia a partir del día en que se publique esta ejecutoria en el Diario Oficial de la Federación.

"2) Atendiendo a la invalidez decretada del artículo tercero transitorio de la norma impugnada en el que se designaba a los integrantes del Consejo Electoral del Estado de Yucatán, dicho consejo de catorce miembros cesará en sus funciones a partir del día en que se publique la presente ejecutoria en el Diario Oficial de la Federación.

"3) En atención a que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conforme al artículo 99 constitucional, determinó en forma definitiva e inacutable la integración del Consejo Electoral del Estado de Yucatán en las resoluciones dictadas en los juicios de revisión constitucional electoral números SUP-JRC440/2000 y SUP-JRC-445/2000; y en el incidente de inejecución subsiguiente determino la conformación por personas de dicho consejo, este es el que deberá continuar hasta su conclusión el proceso electoral que se desarrolla en dicha entidad federativa

"4) Atendiendo a que de conformidad con los artículos 45 y 73 de la ley reglamentaria de la materia, las sentencias que se dicten en estos procedimientos no pueden tener efectos retroactivos; y además, conforme al artículo 105, fracción II, de la Ley reglamentaria de la materia, la acción de inconstitucionalidad solamente procede contra leyes y no en contra de actos, por lo que aquellos realizados por el Consejo Electoral creado en la norma impugnada, con anterioridad a la publicación de la presente ejecutoria se dejan intocados.

X.- Asimismo, resolvió los siguientes resolutivos:

"PRIMERO.- Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad promovida por los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo.

"SEGUNDO.- Se declara invalidez del Decreto 412 publicado en el Diario Oficial de la entidad el doce de marzo de dos mil uno, por el que se reforman los artículos 85, fracción I y 86 fracciones III y IV, del Código Electoral del Estado de Yucatán y sus artículos transitorios en términos y para los efectos precisados en la parte considerativa de esta resolución.

"TERCERO.- El consejo Electoral del Estado de Yucatán de catorce consejeros propietarios y catorce suplentes establecido en la norma invalidada cesará en sus funciones a partir del día en que se publique la presente ejecutoria en el Diario Oficial de la Federación y quedan intocados los actos que realizó en el ejercicio de sus funciones.

"CUARTO.- Con motivo de lo dispuesto en el resolutivo que antecede, el indicado consejo deberá hacer entrega de instalaciones recursos y documentos al consejo insaculado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

"QUINTO.- Se requiere al Congreso, gobernador y Consejo Electoral creado por la norma invalidada, todas autoridades del Estado de Yucatán para que dentro del plazo de veinticuatro horas siguientes a la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la presente ejecutoria, cumpla e informen en todos sus términos el presente fallo.

"SEXTO.- Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en el Diario Oficial de la Federación y en el Diario Oficial del Estado de Yucatán.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente."

XI.- Análisis y Conclusiones sobre el estudio de la sentencia de acción constitucional.

1. - La Corte con apoyo en un artículo de la Constitución Federal resolvió entrar a la resolución de la acción constitucional propuesta; basándose en la fracción II del artículo 105 Constitucional.

2. - De tal manera que la Corte solo estudió la posible contradicción entre la norma impugnada emitida por el Congreso Estatal de Yucatán, en la propia Constitución, de acuerdo a la propia fracción II del artículo 105 Constitucional.

3. - Lo anterior obedece a que de conformidad al artículo 99 el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y resuelve en forma definitiva e inacatable en los casos que en ese artículo se determinan inclusive para la propia Suprema Corte quien no puede entrar al análisis del contenido de la Resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral referida.

4. - En el caso del decreto impugnado, el Congreso del Estado de Yucatán, pretendió con la simple modificación de la ley electoral, nulificar un medio de control constitucional, en este caso la Justicia electoral proveniente de las resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

5. - Lo anterior, por el contrario de lo que se piense, es un ataque directo a los principios de federalismo y supremacía constitucional, que se han mencionado, se complementan ya que por un lado el federalismo es la unión de las entidades federativas, que crean un nuevo ente: la federación; y en donde estas entidades tienen autonomía y soberanía para decidir su régimen interno, pero deben acatar la ley fundamental que las propias entidades crearon, puesto que es, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ley suprema federal.

Por tanto, si la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, máxima autoridad de la materia, ordenó la forma y términos en que debía continuar la integración del Consejo Electoral del Estado de Yucatán, no había posibilidad alguna de desobedecer esa orden, atendiendo al principio del federalismo pues los estados deben acatar la constitución federal que ellos crearon; y acatar por tanto la supremacía constitucional, porque la constitución federal, las leyes del Congreso de la Unión, que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebran por el Presidente de la República con aprobación del Senado, son la Ley Suprema de toda la Unión y obligan a los Jueces de los Estados a acatar la ley suprema, asimismo las propias leyes y tratados deben de estar acordes con la ley Suprema incluso en contra de las que existieran en las Entidades Federativas.

Los principios del federalismo y supremacía Constitucional están fuera de toda interpretación política que quisieran hacer, grupos de poder, guerrilleros, de choque, partidos políticos, etc..

La resolución que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se analiza, fortalece estos principios, permitiendo que se reestablezca el estado de derecho existente con anterioridad al hecho impugnado; fortalece al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como rector de la democracia en el país; y otorga protección a la importante función respecto de que las autoridades electorales deben resolver con apego a los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, previstos en el artículo 116, fracción IV, inciso b de la Constitución Federal. Sin que importe en absoluto ningún partido político o grupo dentro o fuera del país, ni la etapa de transición política por la que vive la República; pues si el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el rector de la democracia en México; se debe de respetar y fortalecer los emblemas de esta democracia, para llegar a la siguiente etapa de la transición política; o sea, me refiero a la consolidación de un régimen democrático.

Octava Epoca

Instancia: Tercera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: VII, Marzo de 1991

Tesis: 3a./J. 10/91

Página: 56

Genealogía: Apéndice 1917-1995, Tomo I, Primera Parte, Constitucional, tesis 186, página 185.

No. de Registro: 207,030

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

-432-

LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACION JERARQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCION.

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece ninguna relación de jerarquía entre las legislaciones federal y local, sino que en el caso de una aparente contradicción entre las legislaciones mencionadas, ésta se debe resolver atendiendo a qué órgano es competente para expedir esa ley de acuerdo con el sistema de competencia que la norma fundamental establece en su artículo 124. Esta interpretación se refuerza con los artículos 16 y 103 de la propia Constitución: el primero al señalar que la actuación por autoridad competente es una garantía individual, y el segundo, al establecer la precedencia del juicio de amparo si la autoridad local o federal actúa más allá de su competencia constitucional.

Amparo en revisión 1838/89. Bufete Jurídico Fiscal, S. A. de C.V. y otros. 14 de mayo de 1990. Cinco votos. Ponente: Jorge Carpizo Mac Gregor. Secretario: José Juan Trejo Orduña.

Amparo en revisión 3776/89. Carracedo Alimentos, S. A. de C.V. 18 de junio de 1990. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario: Francisco Javier Cárdenas Ramírez.

Amparo en revisión 252/90. Direvex, S. A. de C.V. 18 de junio de 1990. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario: Francisco Javier Cárdenas Ramírez.

Amparo en revisión 2118/89. Constructora Copan, S. A. de C.V. 6 de agosto de 1990. Cinco votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario: Francisco Javier Cárdenas Ramírez.

Amparo en revisión 2010/90. Sales del Bajío, S. A. de C.V. 13 de agosto de 1990. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

Tesis de Jurisprudencia 10/91 aprobada por la Tercera Sala de este alto Tribunal en sesión privada celebrada el once de marzo de mil novecientos noventa y uno. Por unanimidad de cuatro votos de los señores ministros: Presidente Salvador Rocha Díaz, Mariano Azuela Güitrón, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez y José Llanos Duarte.

NOTA: Esta tesis también aparece publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 39, Marzo de 1991, pág. 47.

Novena Epoca
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta 133-
Tomo: X, Noviembre de 1999
Tesis : P. LXXVII/99
Página: 46

No. de Registro: 192,867
Aislada
Materia(s): Constitucional

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60 Octava Época diciembre de 1992 página 27 de rubro: "LEYES

Octava Epoca
Instancia: Pleno
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación-434-
Tomo: 60, Diciembre de 1992
Tesis : P. C/92
Página: 27

No. de Registro: 205,596
Aislada
Materia(s): Constitucional

LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUIA NORMATIVA.

De conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanen de ella, como los tratados internacionales, celebrados por el ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan, ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano. Ahora bien, teniendo la misma jerarquía, el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa. Por ello, la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria no puede ser considerada inconstitucional por contrariar lo dispuesto en un tratado internacional.

Amparo en revisión 2069/91. Manuel García Martínez. 30 de junio de 1992. Mayoría de quince votos.
Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Sergio Pallares y Lara.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes diecisiete de noviembre en curso, por unanimidad de dieciocho votos de los señores ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, Victoria Adato Green, Samuel Alba Leyva, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número C/92, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. Ausentes: Ignacio Magaña Cárdenas y José Antonio Llanos Duarte. México, Distrito Federal, a dieciocho de noviembre de mil novecientos noventa y dos.

Nota: Esta tesis ha sido abandonada con base en el criterio sustentado por el propio Tribunal Pleno al resolver, el 11 de mayo de 1999, el amparo en revisión 1475/98, promovido por el Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, sosteniendo en dicho asunto que los tratados internacionales están en una jerarquía superior, sobre el derecho federal y el local, salvo que la Constitución General de la República señale algún caso especial. Al respecto, consúltese la tesis P. LXXVII/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo X, noviembre de 1999, página 46, bajo el rubro "TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERARQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCION FEDERAL."

Octava Epoca

No. de Registro: 228,225

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

-435-

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Tomo: III, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1989

Página: 228

CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES.

Del artículo 133 de la Carta Magna, se deriva el principio de supremacía constitucional, según el cual una norma secundaria contraria a la ley suprema, no tiene posibilidad de existencia dentro del orden jurídico. Asimismo, se desprende de dicho numeral, el llamado control difuso del Código Político que implica el que todo juzgador, federal o local, tiene el indeclinable deber de preferir la ley de leyes a cualquier otra aplicación de normas secundarias que la contraríen; es decir, toda vez que la Constitución es la ley suprema, ningún precepto puede contradecirla y como a los juzgadores les corresponde interpretar las leyes para decir el derecho, a la luz de ese numeral cimero, éstos tienen el inexcusable deber de juzgar de conformidad o inconformidad de la ley secundaria con la fundamental, para aplicar o no aquélla, según que al código político le sea o no contraria. El control difuso de la constitucionalidad de las leyes, no ha sido aceptado por la doctrina jurisprudencial. Los Tribunales de Amparo se han orientado por sostener que, en nuestro régimen de derecho debe estarse al sistema de competencias que nos rige, según el cual sólo el Poder Judicial de la Federación puede hacer declaraciones de inconstitucionalidad y no tiene intervención alguna la justicia local en la defensa jurisdiccional de la Constitución aun en el caso del artículo 133 de la misma, en relación con el 128 del propio ordenamiento, que impone a los juzgadores la obligación de preferir a la Ley Suprema, cuando la ley del estado o local la contraría, ya que, de acuerdo con los artículos 103 de la ley suprema y primero de la Ley de Amparo, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, es de la competencia exclusiva de los Tribunales Federales de Amparo, y los tribunales locales carecen en absoluto de competencia para decidir controversias suscitadas con ese motivo. Ahora bien, aun cuando el Tribunal Fiscal de la Federación, no sea un tribunal local; sin embargo, también carece de competencia para decidir sobre cuestiones constitucionales, ya que es un tribunal sólo de legalidad, en los términos del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, por lo que, de conformidad con el artículo 104 del precepto cimero, sólo compete al Poder Judicial Federal juzgar de las controversias que surjan contra los actos de los demás Poderes de la Unión y si bien el mismo precepto prevé la existencia de Tribunales Administrativos, pero cuyas resoluciones o sentencias pueden ser revisadas, en último extremo, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, iría contra la división de poderes que establece el artículo 49 constitucional, que el Tribunal de Anulación en México tuviese competencia para conocer de la constitucionalidad de una ley expedida por el Poder Legislativo, ya que el Poder Ejecutivo, a través de "su tribunal", estaría juzgando actos emitidos por el Poder Legislativo. En estas condiciones, no le asiste razón a la quejosa en el sentido de que, en los términos del artículo 133 multicitado, el Tribunal Contencioso Administrativo debió examinar el concepto de nulidad donde planteaba el argumento relativo a la "ineficacia" de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por carecer del refrendo de los Secretarios de Estado, a que se refiere el artículo 92 de la Carta Magna ya que el Tribunal Fiscal carece de competencia para pronunciarse sobre tales cuestionamientos porque el argumento de mérito no es, en absoluto, de contenido meramente legal, aun cuando el requisito del refrendo también se encuentre contemplado en una ley ordinaria, sino que alude a la constitucionalidad de dicha ley, pues si se sostuviera que la misma es "ineficaz" por carecer del refrendo, como pretende la quejosa, la consecuencia sería su no aplicabilidad en el caso concreto por ser contraria a la Ley Suprema, cuestionamiento que, lógicamente, es de naturaleza constitucional, sobre el cual el Tribunal Contencioso Administrativo no puede pronunciarse.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 1157/85. Offset e Impresos, S. A. 14 de marzo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: María Guadalupe Saucedo Zavala.

Novena Epoca
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta 436-
Tomo: VII, Febrero de 1998
Tesis: P.JJ. 15/98
Página: 35

No. de Registro: 196,883
Jurisprudencia
Materia(s): Constitucional, Administrativa

COMERCIO. LA POTESTAD TRIBUTARIA EN TAL MATERIA ES CONCURRENTENTE CUANDO RECAE SOBRE COMERCIO EN GENERAL, Y CORRESPONDE EN FORMA EXCLUSIVA A LA FEDERACIÓN CUANDO TIENE POR OBJETO EL COMERCIO EXTERIOR, POR LO QUE LAS CONTRIBUCIONES LOCALES QUE RECAIGAN SOBRE AQUÉL NO IMPLICAN UNA INVASIÓN DE ESFERAS.

De la interpretación sistemática de los artículos 31, fracción IV, 73, fracciones VII, X y XXIX y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deriva que la potestad para establecer contribuciones cuya hipótesis de causación consista en un hecho relacionado con el comercio en general es concurrente entre la Federación y los Estados, ya que si bien la fracción X del artículo 73 constitucional reserva al Congreso de la Unión la facultad para legislar en esa materia, debe estimarse que al establecer el Poder Revisor de la Constitución, en la fracción XXIX del propio precepto, las materias reservadas a la Federación para imponer contribuciones sobre ellas, dividió la competencia constitucional para el ejercicio de la función legislativa y sus respectivas esferas, delimitando las de su ámbito genérico en la fracción X, cuyo campo de aplicación es extenso -en el caso del comercio, legislar en todo lo conducente a la negociación y tráfico que se realiza comprando, vendiendo o permutando géneros, mercancías o valores e inclusive sobre los aspectos relativos a los procedimientos destinados a tutelar los derechos que emanen de tal actividad-, y las esferas de un ámbito legislativo específico, el referente al ejercicio de la potestad tributaria, en la mencionada fracción XXIX, para lo cual determinó en forma precisa sobre qué materias o actividades sólo la Federación puede fijar tributos, dentro de las que no se ubica el comercio en general, sino únicamente el comercio exterior; por ello, si se considerara que en ambas fracciones se otorga una esfera de competencia exclusiva para el ejercicio de la potestad tributaria del Congreso de la Unión, se tornaría nugatoria la separación de ámbitos legislativos plasmada en la Constitución. Por tanto, los actos legislativos de carácter local a través de los cuales se establecen contribuciones que gravan un hecho relacionado con el comercio en general, no invaden la esfera de competencia reservada a la Federación y respetan, por ende, el artículo 133 constitucional.

Amparo en revisión 2312/96. Hotelera Los Tules, S.A. de C.V. 10 de junio de 1997. Unanimidad de diez votos; Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Genaro David Góngora Pimentel votaron con salvedades. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Edgar Humberto Muñoz Grajales.

Amparo en revisión 2479/96. Compañía Hotelera del Norte, S.A. 18 de noviembre de 1997. Once votos. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández.

Amparo en revisión 2976/96. Operadora Mexicana de Hoteles, S.A. de C.V. 18 de noviembre de 1997. Mayoría de diez votos. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Ismael Mancera Patiño.

Amparo en revisión 171/97. Operadora Hotelera Layatur, S.A. de C.V. 18 de noviembre de 1997. Mayoría de nueve votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 100/97. Camino Real de Guadalajara, S.A. de C.V. 18 de noviembre de 1997. Mayoría de diez votos. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Irma Rodríguez Franco.