



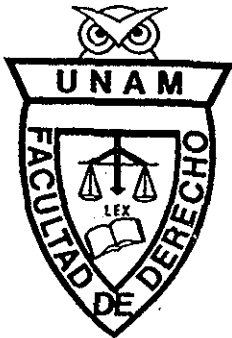
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

00781
19

ORIGEN, EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DEL FEDERALISMO MEXICANO

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA
RICARDO MONREAL ÁVILA



MÉXICO, D. F.

2002

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

***A mi padre:
Don Felipe Monreal Huerta,
Padre ejemplar.***

***A mi esposa:
María de Jesús,
por su paciencia y
compañía invaluable.***

***A mis hijos:
Eldaa Catalina, Ricardo
y María de Jesús,
que junto con su madre
les he robado un tiempo
valioso de nuestra vida.***

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	13

CAPÍTULO PRIMERO

UN REPLANTEAMIENTO DEL ORIGEN Y NATURALEZA DEL FEDERALISMO MEXICANO

I. DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS SOBERANAS	19
A. Marco de referencia	19
B. Las diputaciones provinciales, constructoras del federalismo	22
C. El concepto de soberanía	37
D. El debate sobre la soberanía en el Constituyente de 1823-1824	45
D.1. El discurso preliminar del Acta Constitutiva de la federación	45
D.2. Soberanía y federación. El debate en lo general	48
D.3. Soberanía. El debate en lo particular	55
D.4. El debate sobre la soberanía de los estados	61
II. COMPETENCIAS SOBERANAS DE LOS ESTADOS Y DE LA FEDERACIÓN EN MATERIA ECONÓMICA	80
A. Marco de referencia	80
B. La clasificación de las rentas	82
C. Del gasto federal: integración y características	86
III. LA SOBERANÍA POLÍTICA DE LOS ESTADOS	88
IV. EL IMPACTO DEL SISTEMA DE PARTIDOS	97

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPÍTULO SEGUNDO
DE UN BIPARTIDISMO DIVERGENTE A UN SISTEMA DE PARTIDO
HEGEMÓNICO

I. EL SISTEMA DE PARTIDOS	101
II. EL MARCO CONSTITUCIONAL ELECTORAL DE 1824	105
A. El Congreso de la Unión y la Corte Suprema de Justicia	108
III. LAS ELECCIONES EN MÉXICO 1821-1836	109
A. Los estados de la federación ante los golpes de estado	116
IV. LA POLÍTICA INTERNACIONAL ANTE EL FEDERALISMO: 1824-1836	120
V. EL LIBERALISMO FRENTE AL CONSERVADURISMO	124
A. Zacatecas ante el centralismo: 1835-1836	125
A.1. Francisco García Salinas y el federalismo en el Estado de Zacatecas	125
A.1.1. La visión para prefigurar un grupo gobernante	132
A.1.2. Las vicisitudes	134
A.1.3. Hombre de profundo respeto a las instituciones y, por tal respeto, opuesto a la rebeldía	136
B. El federalismo, Texas y los nacionalistas mexicanos	137
C. El problema de Texas en opinión de Rejón	138
VI. LA CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 1836	140
VII. LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843	147
A. El voto particular de los federalistas	148
VIII. EL ACTA DE REFORMAS DE 1847, CENIT DEL FEDERALISMO	154
A. La situación militar	154
B. El voto particular de Otero. Un sistema de protección constitucional y federal	157
B.1. El sistema de protección constitucional	162
B.2. El sistema de protección del federalismo	164
B.3. El sistema electoral	166
B.4. El sistema de responsabilidades	167

C. El tratado de Guadalupe-Hidalgo, principio del ocaso del federalismo	168
IX. BASES PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LA REPÚBLICA HASTA LA PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1853	174
A. El regreso al centralismo con Santa Anna	174
X. LA REFORMA MEXICANA, LA CONSTITUCIÓN DE 1857 Y EL FEDERALISMO	179
A. Colonización, población y tenencia de la tierra	187
B. La Ley Lerdo y el artículo 27 constitucional ante el federalismo	188
B.1. La Ley Lerdo	190
B.2. La Constitución de 1857 y la Ley de Nacionalización de 1859	196
C. El amparo frente al federalismo	198
D. El amparo en el Constituyente de 1857	203
E. La guerra de reforma	219
F. El tratado McLane-Ocampo	223
G. El triunfo liberal de la guerra de reforma	225
H. El imperio de Maximiliano ante los Estados Unidos	228

CAPÍTULO TERCERO

EL IMPERIO DEL PARTIDO HEGEMÓNICO

I. EL PARTIDO HEGEMÓNICO ANTE EL SISTEMA DE GOBIERNO EN EL SIGLO XIX	231
II. LAS ELECCIONES EN MÉXICO: 1857-1910	234
A. El sistema electoral (1857)	237
A.1. Disposiciones constitucionales	237
A.2. La Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857	237
B. Juárez y el fraude en la elección de 1871	239
B.1. La maquinación del fraude	243
B.2. La elección del 25 de junio de 1871	248

B.2.1. La violencia el día de la elección	250
B.2.2. Otras caras del fraude el día de la elección	250
B.2.3. El fraude después de la elección	251
B.2.4. El Plan de la Noria	253
C. Lerdo de Tejada y el fraude en 1876	253
C.1. La preparación del fraude	255
C.2. La estrategia de la oposición	257
C.3. La jornada electoral	258
D. Manuel González y la elección de 1880	260
D.1. Las mil caras del fraude	261
III. UN FEDERALISMO CENTRALIZADO. ASPECTOS ECONÓMICOS	266
A. El problema agrario y sus repercusiones en el federalismo	269
B. Las leyes de colonización de la segunda mitad del siglo XIX	273
C. Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos de Porfirio Díaz	277
D. La inequitativa distribución de la riqueza. Factor causal de la revolución mexicana	279
E. Los intereses petroleros	285
E.1. El marco legal	289
V. PARTIDO HEGEMÓNICO Y ESTRUCTURA FISCAL CENTRALIZADA: ENFOQUE SISTÉMICO	296

CAPÍTULO CUARTO

EL FEDERALISMO FISCAL O LA CENTRALIZACIÓN DEL PODER ECONÓMICO

I. TEORÍA GENERAL DEL FEDERALISMO FISCAL	299
II. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL FEDERALISMO FISCAL	308
A. La hacienda colonial	309
B. Las diputaciones provinciales	310
C. Los primeros días de la independencia	313

D. La Constitución de 1824	314
E. Las Bases Orgánicas de 1836	319
F. Las Bases Orgánicas de 1843	322
G. La Constitución de 1857	324
H. La Constitución de 1917	329
III. EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE FACULTADES IMPOSITIVAS ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS	334
IV. EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE FACULTADES IMPOSITIVAS EN RELACIÓN CON LOS MUNICIPIOS	345
V. EL SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL	356
A. Las convenciones nacionales fiscales y sus efectos	357
B. Desarrollo del sistema nacional de coordinación fiscal	366
C. Otros ingresos	379
VI. LAS POLÍTICAS DE CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO	382
VII. CRÍTICA DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO	392

CAPÍTULO QUINTO

LA REFORMA DEL FEDERALISMO MEXICANO

I. FEDERALISMO <i>SUI GÉNERIS</i>	401
II. FEDERALISMO SUSTENTABLE	409
A. Principios de organización	412
B. Lineamientos de reforma	414
C. Propuestas específicas	416
C.1. Redistribución de facultades constitucionales	416
C.2. Nueva Ley de Coordinación Hacendaria	419
C.3. Reección de representantes locales; partidos políticos regionales y candidatos independientes; fortalecimiento del senado	421

C.4. Tribunales estatales de última instancia; amparo local y bicameralismo estatal	422
C.5. Asociación de gobiernos locales	423
C.6. "Cuarto orden de gobierno" y reconocimiento de nuevos estados	424
C.7. Modernización administrativa, gobierno electrónico y servicio civil de carrera	426
C.8. Transparencia en la rendición de cuentas	427
C.9. Democracia directa; sistema de ONGS y sectores de la sociedad civil	428
CONCLUSIONES	430
ANEXOS Y CUADROS	433
BIBLIOGRAFÍA	449

PRESENTACIÓN

Cuando en los albores del siglo XXI observamos las características del sistema federal mexicano, el panorama que apreciamos nos ofrece una serie de contradicciones que nos conducen a sostener que vivimos en un sistema nominalmente federalista, con una realidad extremadamente centralista.

Para entender los extremos que nos condujeron a tales contradicciones, es menester aprovechar las circunstancias favorables que nos permiten replantear algunos parajes de nuestra historia con el fin de encontrar el momento o los momentos en los que perdimos el rumbo. De esta forma, a lo largo del presente trabajo acudiremos a la más sencilla metodología, que nos permita replantear nuestro federalismo, retomar las fuentes directas de investigación de cada período de nuestra historia y estudiarlo en su contexto sociopolítico.

El presente trabajo tuvo como fuentes de referencia de manera relevante un conjunto de investigaciones hemerográficas y en diversos archivos históricos nacionales que he desarrollado al paso de muchos años, como resultado de la inquietud que despertó el tema del federalismo en mi persona, desde los primeros años de estudio profesional. Esta vocación se consolidaría posteriormente a lo largo de diez años de desempeño como legislador federal y representante en el Congreso de una tierra eminentemente federalista: Zacatecas.

El método de estudio no es un capricho, surge de la necesidad de entender una realidad donde la historia oficial se transformó, de la simple explicación de partido, en otra mucho más rica y compleja, muy lejana de nuestros libros de texto.

Nuestro punto de partida para el análisis del federalismo surge en el momento que las provincias lo imponen, bajo la premisa de que la riqueza de las regiones debe favorecer en primera instancia a los hombres de la región, y ser administrada por ellos, de tal suerte que para lograr sus metas buscaron un sistema que les permitiera conservar su soberanía: el federalismo.

De esta forma el federalismo mexicano surge sobre las aspiraciones de las provincias del país que se entrelazan con los modelos teóricos de la época: el federalismo norteamericano y el concepto de soberanía español, totalmente distinto del francés, y cuyo conjunto nos ofrece un modelo al que llamaremos federalismo original mexicano.

El federalismo mexicano vivió dos grandes etapas: la primera, donde sus enemigos fueron los del partido conservador que buscaron imponer desde su origen, una república central y posteriormente un imperio; y la segunda, donde los enemigos fueron los propios federalistas triunfantes que al caer en el sistema de partido hegemónico, con el general Díaz y después con la sucesión de PNR, PRM y PRI, generaron un esquema jurídico formalmente federal, pero subyugado por las inercias políticas centralizantes de un presidencialismo exacerbado.

De esta manera, el federalismo perdió paulatinamente sus razones originales, en aras de buscar fortalezas para enfrentar a sus enemigos, los centralistas, y después, cuando los derrotaron, para satisfacer las demandas de una oligarquía que desde el siglo XIX apoyó a hombres como Díaz.

Con lo expuesto caemos en el terreno del neoinstitucionalismo, pues los equilibrios de poder no sólo debemos buscarlos en la división clásica del sistema de gobierno en tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, más una división de poderes vertical en federación, estados y Municipios, sino que debemos estudiar los efectos del sistema de partidos y el sistema electoral en el sistema de gobierno, lo que nos permitirá entender como, en un sistema de partidos con partido único o hegemónico, los contrapesos se transforman en formalismo y la realidad se torna centralista, y con cuyas inercias las instituciones van perdiendo sus características y fines originales para transformarse en instrumentos de poder del partido hegemónico, o de su líder en el peor escenario.

Por lo expuesto, a lo largo del presente trabajo podremos encontrar una investigación que se sustrae de las tendencias explicativas predominantes, para intentar explicar con el método descrito en líneas anteriores, una realidad que requiere explicaciones que satisfagan un conjunto de interrogantes, sobre los efectos del sistema de partidos en el federalismo.

Las respuestas a que nos condujo el método nos llevan a sostener que el diseño institucional se encuentra vinculado, por un lado, a la interacción existente entre el sistema de partido-gobierno y, por otro, a los efectos de los factores internacionales sobre la federación mexicana. El resultado es una explicación diferente a las tradicionales, sobre el papel que juegan en el federalismo instituciones fundamentales para nuestro país como el amparo, el sistema hacendario o las leyes de desamortización decimónicas.

Con esta explicación, muy cercana al historicismo empírico, donde no pretendemos que la historia se repita ni cíclica ni perpendicularmente, sino donde es la constante sucesión de hechos que nos permiten sostener que hoy es el resultado

de ayer y anteayer y así sucesivamente, podemos establecer una serie de pautas que nos expliquen mejor nuestro presente y a la vez nos permitan proyectar una serie de consideraciones que nos conduzcan al perfeccionamiento del federalismo en México.

Además de los elementos historiográficos, esta investigación contempla de manera especial los aspectos estructurales que han inhibido el desarrollo de un auténtico modelo federal. Entre ellos destaca el problema de las exiguas haciendas públicas estatales, uno de los principales retos de la reforma del sistema federal de gobierno. De la misma manera, analizaremos el impacto de las diferentes reformas administrativas de las últimas tres décadas del siglo XX, que abrieron un ciclo donde se equiparó erróneamente descentralización con Federalismo.

Por último, se plantea un programa de reformas al sistema actual, con el fin de impulsar un esquema de distribución de poderes entre los gobiernos nacional y estatal más acorde con las nuevas realidades que presenta el país. Esta propuesta se inscribe dentro de nuestras preocupaciones, expresadas en la investigación de cara al proceso de Reforma del Estado que deberá contener de manera destacada una profunda reforma constitucional en la que se establezca un sistema de garantías para fortalecer el federalismo mexicano, como aspiración general.

INTRODUCCIÓN

Pocos temas dieron, dan y, a lo que parece, continuarán dando tantos problemas y polémicas como la lucha encarnizada que ha caracterizado los enfrentamientos entre federalistas y centralistas.

El problema abarca diversos aspectos, doctrinarios, políticos, militares, económicos, etc. Cada uno, a su vez, implica un conjunto de elementos lógicamente concatenados que nos conducen inexorablemente a nuevos puntos de enfrentamiento que, desvinculados de su entorno, pudieran conducirnos a errores conceptuales de extrema gravedad.

En nuestra perspectiva, el federalismo es un sistema lógico compuesto de subsistemas coherentes que permiten el funcionamiento eficiente del Estado, con ventajas y desventajas.

Pudiéramos iniciar nuestra investigación afirmando la superioridad del federalismo sobre el centralismo o viceversa, posiciones cualesquiera que nos llevarían a un amplio debate teórico. Es precisamente en este punto, en el debate teórico, donde inmediatamente aparecen los argumentos extralógicos de derecho comparado: que si el federalismo alemán, el suizo o el norteamericano son superiores a las estructuras centralistas de los países desarrollados; que si somos resultado de una mala imitación del federalismo norteamericano; que si el federalismo es forma de gobierno o forma de Estado; que si pueden ser soberanos los estados federados; que si la soberanía es única; que si existe la cosoberanía, etc.

A lo largo del presente trabajo procuraremos estudiar la evolución histórica del federalismo, o si se prefiere, su involución en nuestro país.

Una cuestión tan simple, o mejor dicho, aparentemente tan simple como estudiar el sistema político que ha predominado en nuestro país presenta retos gigantescos. Por un lado, los intereses políticos de los diversos grupos hegemónicos, a lo largo de los siglos XIX y XX nos condujeron a una historia acrítica, oficialista, porque no explica lo que tiene que explicar, que simplemente justificaba lo injustificable e intentaba borrar lo imborrable.

De esta forma, los orígenes del federalismo mexicano son terriblemente polémicos; porque las versiones que intentan explicarlo son radicales y generalmente sin el soporte científico indispensable para darles credibilidad. Gran cantidad de obras sobre el federalismo mexicano omiten el manejo de las fuentes jurídicas de la época y son contados los investigadores que recurrieron a la Crónica de los Debates del Constituyente de 1823-1824 y a los archivos que contienen documentos de la época.

De esta forma resulta fundamental, para la correcta percepción de nuestra historia, intentar el replanteamiento sobre base científica, es decir, se hace menester reescribir nuestra historia más allá de las pasiones de las distintas épocas, sobre documentos que nos brinden información de utilidad para poder entender los enfrentamientos de toda índole que caracterizan a nuestro pasado.

Antes de continuar, cabe advertir que la complejidad del tema es tan vasta que rebasa con mucho los intentos de una persona por analizar, de manera sistemática y minuciosa, en un trabajo monográfico, cada uno de los elementos que componen al federalismo, por lo cual nos concretaremos a estudiar los principales aspectos económicos, políticos, educativos y militares que sirvieron como elementos fundamentales para la consolidación de un modelo gubernamental como el mexicano.

Los sucesos que caracterizaron los últimos años del siglo XX y los primeros del XXI nos muestran una compleja transformación institucional derivada de cierta profunda conmoción político-económica que trasciende los espacios del Estado-

Nación y se inserta en una serie de retos derivados de la globalización o mundialización de los fenómenos socioeconómicos. La caída de la Unión Soviética, la reunificación de Alemania, la transformación de los países de la Europa del Este, la consolidación de Europa Occidental en un bloque económico, la celebración del Tratado de Libre Comercio para América del Norte y un sinnúmero de hechos recientes, han obligado a los estudiosos a buscar explicaciones, que sólo encuentran respuesta en la historia.

Resulta terriblemente complejo intentar entender el pasado con una metodología impropia. El caso alemán es magnífico ejemplo: al momento de la reunificación existían dos versiones de la historia: la que existió en la Alemania Democrática frente a la que hubo en la Alemania Federal, ¿cuál era la correcta? Jürgen Habermas nos responde:

“Si la historia en general vale como *magistra vitae*, habrá de serlo a fuerza de instancia crítica ante la que, o contra la que, fracasa lo que hasta ahora habríamos tenido por correcto a la luz de nuestra herencia cultural. Entonces la historia actúa como instancia que nos invita, no precisamente a imitaciones, sino a revisiones”.¹

En Alemania, la escuela de Frankfurt enfrenta el cambio institucional con base en un replanteamiento, un análisis crítico que les lleva a reconsiderar algunos aspectos vitales de su pasado que les serán de gran utilidad para enfrentar su futuro.

El caso alemán es sólo un ejemplo; los rusos deberán estudiar sus transformaciones a la luz de su historia; España, después de Franco, enfrentó el problema de una historia parcial, que mostraba simplemente la justificación de los hombres en el poder durante el franquismo y, con el advenimiento de la democracia, ya no satisfacía las preguntas que se hacía el pueblo español.

¹ HABERMAS, Jürgen. *Más allá del Estado Nacional*. México, 1999, F.C.E., p. 49.

El caso mexicano presenta la necesidad imperiosa de un replanteamiento histórico, no por capricho, sino como resultado de un conjunto de circunstancias que llevaron a nuestro país a la construcción de una historia acrítica y tendenciosa, historia maniquea en la que los hombres del partido en el poder eran los buenos y sus enemigos los malos. Desde el fusilamiento de los líderes del partido conservador en 1867, la historia de México fue escrita, en principio, por las plumas del partido liberal y, posteriormente, durante el siglo XX, por el partido dominante.

Sin el intento de polemizar sobre el punto, considero que entre los aspectos que caracterizan los procesos globales de la actualidad está la revolución tecnológica que nos ha tocado vivir y permite la comunicación y transporte a velocidades inimaginables desde un pasado no muy remoto; comunicaciones que en su conjunto permitieron la creación de una nueva conciencia que trasciende los ámbitos nacionales y permea los hasta hoy invulnerables enclaves tradicionalistas.

Las elecciones del año 2000 condujeron a la caída del partido que gobernó a nuestro país por más de 70 años, y es precisamente este hecho, sumado a los procesos de globalización, lo que permite o, para ser precisos, lo que obliga a replantear nuestra historia. Como en pocos momentos de nuestro pasado vivimos el momento exacto para comprender nuestra realidad a la luz de nuestra historia, y no debemos desaprovecharlo.

La historia de México se transformó en un esquema de justificaciones acríticas, tendientes a formar un velo que engañara a la población; un conjunto de axiomas muy lejanos de la realidad, que no servían para explicar nuestros problemas, lo que nos convirtió, en la opinión de algunos analistas, en país kafkiano. En lo personal, no creo que seamos una nación surrealista, más bien somos gente a quien se le ocultó su pasado.

Sobre esta base, es posible afirmar que un pueblo enfrenta dificultades cuando los recuerdos se adulteran, se manipulan, en fin, se deforman para justificar o

encubrir a los hombres en el poder o a sus beneficiarios; cuando por la fuerza de la inercia se repiten explicaciones inexactas o francamente falsas.

El presente trabajo intentará replantear un conjunto de temas vinculados al federalismo mexicano con un método muy simple: regresar a las fuentes directas de cada época, para que ellas nos expliquen la verdad objetiva de nuestro pasado. El reto es complejo, pero no hay otro camino, si queremos que la historia sea nuestra maestra y nos brinde utilidad práctica, tal y como lo expresaron los negociadores mexicanos que firmaron el Tratado de Guadalupe-Hidalgo:

"De los recuerdos sólo hay que sacar útiles lecciones para el porvenir".²

Además de la consulta de fuente directa como método, intentaremos un mínimo de congruencia; las fuentes de una época deben ser explicadas con los principios filosóficos sobre los que se erigieron y no intentar explicar alguna institución que se creó en el siglo XIX con principios metodológicos o filosóficos que nacieron cien o más años después. Esto no quiere decir que el federalismo sea fenómeno estático, al contrario, es necesario afirmar que es algo vivo, que evoluciona y se transforma constantemente a partir de sus orígenes.

Por ello, en el marco de la transformación institucional que requiere nuestro país, el federalismo vuelve a ser tema de polémica, vigente desde la Independencia, y que lejos de resolverse adquiere dimensiones absurdas por la manipulación histórica hasta de los conceptos. Por decir algo: sería craso error confundir el llamado federalismo del siglo XX con el auténtico federalismo de origen, es decir, el de 1824.

A lo largo del siglo XX el poder se concentró, no sólo en la figura del presidente sino en los poderes federales, concentración cuya magnitud nos condujo a la paradoja de vivir en un país nominalmente federalista, de prácticas centralistas.

² Véase la exposición de motivos del Tratado de Guadalupe-Hidalgo, que fue publicada en el Periódico Siglo XIX, el 11 de junio de 1848, p. 2, columna 2.

El federalismo mexicano es una forma de distribuir el poder público, en otro sentido, es cierta forma pragmática de ejercicio de la soberanía; es un hecho que tiene que ver con el Estado y el desarrollo de las instituciones. Históricamente se puede estudiar como un gran pacto en el que confluyen los intereses de todos los estados y regiones que conforman esta gran nación, con la finalidad muy precisa de administrar en beneficio de todos la riqueza nacional. Para alcanzar dichos fines se hace necesario combatir la incongruencia de mantener prácticas centralistas en un proyecto formalmente federalista, toda vez que muchos de los supuestos fracasos que se suelen atribuir al federalismo son en realidad graves fallas del esquema centralista.

CAPÍTULO PRIMERO

HACIA UN REPLANTEAMIENTO DEL ORIGEN Y NATURALEZA DEL FEDERALISMO MEXICANO

I. DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS SOBERANAS

A. Marco de referencia

Dentro del cúmulo de claroscuros que nos presenta la historia de México, resulta de particular importancia comentar el profundo desconocimiento que existe sobre el origen del federalismo. En las facultades de Derecho mexicanas se inicia el estudio de los temas afines a partir de la Constitución de 1857 y, salvo escasas excepciones, el punto de referencia es la Carta Magna de 1824.

El estudio del federalismo mexicano está lleno de calificativos, de opiniones de partido o, si se prefiere, sencillamente de intereses sobre un particular proyecto de nación; sin embargo, más allá de las ponderaciones subjetivas y las apreciaciones liberales o conservadoras de la época, hay una serie de hechos históricos aceptados por todas las corrientes, aun cuando cabe advertir que el valor que les asigna cada quien puede variar radicalmente.

Para efectos del presente trabajo, y con la pretensión de efectuar un replanteamiento histórico del federalismo, iniciaremos nuestra investigación en las Crónicas del Acta Constitutiva de la Federación y en los Debates del Constituyente relativos a la Constitución Federal de 1824, con el propósito de contrastar sus características con el "federalismo" que vivimos en la actualidad.

Al momento de la independencia de México existía un conjunto de factores que generalmente se dejan de lado para dar paso a opiniones preestablecidas. Por ejemplo, se dice que la monarquía española era un sistema que ejercía en México un dominio absolutamente centralizado. Esto es parcialmente cierto, porque no nos explica de manera adecuada la naturaleza del sistema español y su influencia en el México colonial.

Podemos afirmar que el término monarquía sería hoy sinónimo de reino, pero en la época de los Reyes Católicos, y posteriormente, tuvo la connotación de imperio, aunque los españoles nunca llamaron así oficialmente a sus dominios. Resulta de particular importancia para nuestra reflexión destacar que en esa monarquía-imperio había reinos, ducados, condados, marquesados, etc., unidos políticamente bajo la dirección del monarca, quien ejercía el poder en cada uno de ellos con el atributo jurídico que le confería. Por ejemplo, en Barcelona era conde; en Castilla y Aragón, rey, etc.,³ y en todos ejercía un poder político general como monarca. Esto se mantuvo al menos hasta el siglo XVIII, cuando se extinguió la línea directa de la sucesión al trono de la Casa de Austria y ascendió al poder Felipe V de la Casa de Borbón, en una alianza entre Castilla y Francia, frente a la que conformaron Aragón e Inglaterra. La caída de Aragón dio pie a que el rey Felipe V asumiera el poder derogando los antiguos fueros de Aragón y tomando posesión como conquistador⁴ aun cuando cabría reconocer que al paso de unos cuantos años se dio una reconciliación entre rey y reino.

Con lo dicho quiero dejar en claro que en la historia de España existió un sistema imperial en el que cada reino y cada región tuvo su propio estatuto jurídico, separado totalmente del resto de las leyes que regulaban a los otros dominios del rey.

³ GARCIA GALLO, Alfonso. *Manual de Historia del Derecho Español*. Madrid, Tomo I, Artes Gráficas y Ediciones, S.A., 1984, pp. 682 y 683.

⁴ *Ibidem*.

De la anterior reflexión se puede concluir algo que quizá provoque extrañeza en quienes no han estudiado el tema: un imperio es simplemente la federación de reinos, de ahí que no pueda afirmarse que en la Nueva España estuvo vigente otro sistema jurídico que el de Castilla y no el de Aragón, Navarra o Barcelona.

Abundando sobre el tema podemos decir que, prácticamente de manera unánime, la doctrina mexicana acepta que en la Nueva España el derecho castellano tenía el rango de derecho general y la llamada legislación de Indias el de derecho especial, cuestión que nos vuelve a remitir a la reflexión sobre cuán centralista era el modelo español, máxime si se atiende a que las mismas Leyes de Indias no necesariamente eran válidas para todas las Américas, sino que algunas se dirigían al Perú y otras a la Nueva España.

No pretendo demostrar que el federalismo mexicano sea copia del imperio español, simplemente deseo dejar sentado que la tradición española es algo más que esquema central cerrado y que dicha tradición es la base del actual sistema central español, en el que las regiones autonómicas se corresponden con los antiguos reinos y cuya autonomía y capacidad de autogestión administrativa y legislativa harían palidecer de envidia a los soberanos estados mexicanos; de igual forma, dejar constancia de que, a partir del reinado de los Reyes Católicos y el descubrimiento de América, era perfectamente posible la reunión de reinos con leyes propias y diferenciadas, bajo el dominio de un solo rey.

Segundo punto de referencia con aceptación general es que Agustín de Iturbide se autoproclama Emperador de México el 18 de mayo de 1822 en contra de la opinión generalizada del Congreso. Y que el 1 de febrero de 1823 parte del ejército mexicano se pronuncia en contra del Emperador, encabezada por José Antonio Echávarri.

Tercer factor de gran importancia para el surgimiento del federalismo mexicano es el papel que jugaron las diputaciones provinciales con su oposición al Imperio de Iturbide, y su pronunciación por una república federal.⁵

B. Las diputaciones provinciales constructoras del federalismo

La mayoría de las provincias se adhirieron al Plan de Casa Mata y desde ese momento se consideraron como "provincias o estados independientes".⁶ Destacan en su lucha por el sistema federal las diputaciones de la Nueva Galicia, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas, sin que esto quiera decir que fueran las únicas, sino sólo las primeras que adoptaron medidas conducentes al establecimiento de gobiernos estatales independientes, con la firme idea de pronunciarse por un gobierno representativo federal y sostener su pronunciamiento a todo trance.

En Guadalajara, el 12 de mayo de 1823, en sesión extraordinaria, se deliberó sobre las medidas que se deberían tomar con el fin de proclamar la república federal y se suspendió temporalmente el cumplimiento de todos los decretos y órdenes que despachara el gobierno central,⁷ al tiempo que expedían un manifiesto en el que se pronunciaban por un sistema de gobierno semejante al norteamericano, con acciones tendientes a sostener sus pretensiones, tales como movilizar tropas para cubrir sus fronteras y suspender el envío de dinero a México.

El 16 de junio de 1823, la Diputación Provincial de la Nueva Galicia promulgó el siguiente Plan:

⁵ Para mayor información sobre el papel que jugaron las Diputaciones Provinciales en la independencia de México, puede consultarse a LEE BENSON, Nettie. *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*. México, El Colegio de México, 1992, p. 190.

⁶ LEE BENSON, Nettie. Op. cit. p. 191.

⁷ *Ibidem* p. 169.

MANIFIESTO QUE HACE LA DIPUTACION PROVINCIAL DEL ESTADO LIBRE DE JALISCO, DEL DERECHO Y CONVENIENCIA DE SU PRONUNCIAMIENTO EN REPUBLICA FEDERAL.

La provincia de Nueva Galicia que ha pasado por todo género de padecimientos y sacrificios, primero que sacudir el yugo de la obediencia, viendo hoy altamente comprometido su honor, manifiesta a los pueblos todos del Anáhuac, que su pronunciamiento en república federada se apoya en el derecho y más justa conveniencia.

Todos hablan ya, es verdad, el lenguaje de la filosofía, y hasta las maquinaciones del perverso no salen de su boca, sino con los atavíos postizos de máximas divinizadas; los pueblos empero, a fuerza de difundirse las luces, han adquirido un sentido común tan recto, para discernir lo justo de lo injusto en todo género, que las empresas del siglo diecinueve o han de aparecer con toda la vergüenza de la maldad, si son injustas, o han de ostentar toda su gloria si la concibió y llevó al término la equidad.

A este sentido moral, común ya a todos los pueblos, apelamos los jaliscienses para justificar nuestro actual pronunciamiento, ciertos de que el derecho lo permite, y nuestro interés público nos lo prescribe.

PUNTO PRIMERO

El derecho permite la separación política de Nueva Galicia en República federada.

Discurramos por la naturaleza de los lazos que nos tenían indivisiblemente unidos, para que se ponga en claro que ya no existen, y analicemos las esencias de las cosas, que pudieran hacer otros de nuevo, para que se vea que no los han formado.

Primero, la obediencia para con un monarca, fue la triple ligadura que nos unió. Mientras los pueblos, por su ruindad, o plegándose a las circunstancias se ven obligados a obedecer, obedeciendo, hacen bien en ello; pero si llegando la vez de sacudir el yugo, lo sacuden, obran mucho mejor. Estábamos todos unidos, formando el estado que fue colonia, y parte integrante de España, y después Imperio; mas este orden social, oh anahuacenses, no prevenía de la naturaleza que es eterna, sino de la prepotencia o de meras convenciones, que están sujetas a los sucesos y a los tiempos. Se venció aquella prepotencia que a todas las provincias juntas nos uncía bajo el yugo español, y el pacto que prorrogó otra semejante unión, quedó disuelto por derecho, desde antes de la revolución de Casa Mata, y de hecho, después de la caída de Agustín primero. Porque desde el momento que independiente del pacto con que había subido al trono, pretendió someternos a su voluntad privada, todos salimos al instante del estado civil, y puestos delante de él en los derechos del estado de naturaleza, que son la igualdad y la independencia, nuestra obediencia fue

forzada por la necesidad, y manifiesta la justicia y voluntad con que abrazamos la revolución del ejército libertador.

Y ved aquí que destruida la primera y segunda alianza, exentos de la obediencia que prestamos al gobierno español, y después al emperador que hubo en México, Guadalajara, y las demás provincias sus hermanas entran naturalmente en su libertad e independencia.

¿Y si están rotos o desatados aquellos lazos, cuáles causas pudieran formar otros de nuevo? La primera que se presenta a nuestra idea es el bien común de todas las provincias, que es el último vínculo social que en toda metamorfosis política resta siempre la conservación de los pueblos, vínculos que nunca es lícito romper, mas si pronunciándonos por una república federada, enunciamos la voluntad general, y si la voluntad general es siempre recta, y camina siempre a la utilidad pública, ¿dónde está el detrimento del bien común de las provincias? Pues lo primero es un hecho, porque todo el mundo ve que nuestro pronunciamiento es un movimiento general a que obedecen ya todos los pueblos del Anáhuac, y lo segundo es un principio de la ciencia social. Así es que aún separadas nuestras provincias, necesariamente debe perseverar este bien común, porque a esto tienden por naturaleza las relaciones del sistema federal. Luego si continuáramos unidos como antes, no sería sino voluntariamente y por convenio. Empero a esta unidad política desde que se nos habló de someternos al nuevo gobierno de México, resolvimos los jaliscienses sustituir nuestra independencia y federación.

La segunda causa de unidad indivisible que pudiera alegarse es el gobierno también indivisible, creado en México, luego que feneció el de don Agustín de Iturbide. Es verdad que llevada al cabo la profunda empresa del Ejército de Oriente, se instaló un gobierno central que atrajo a sí la obediencia de todos los pueblos, y que éstos con un silencio universal en aquellos momentos, parece que hacían presumir su consentimiento; pero también es innegable que ceder a estos por lo pronto era un acto de necesidad y cuando más de prudencia, mas nunca de pacto, y de expresa voluntad. Y sin una nueva, libre y deliberada convención, o sin un largo transcurso de tiempo, que la hiciera suponer, ¿quién osará transformar aquel establecimiento en un derecho perpetuo, y aquella obediencia en un eterno deber?

En tercer lugar, no se diga que México nos la podía exigir. Todas las provincias son iguales en derechos: la libertad, la seguridad y el empeño de promover su bien común, a todas compete, y por esto todas pueden constituirse del modo que juzguen más conveniente a su voluntad general. Los gobiernos se han imaginado en su origen para asegurar aquellos bienes, y así como cuando existe una forma de administración que los destruya, tienen los pueblos el derecho de alternarla y abolirla, con igual razón cuando van a constituirse pueden organizarse del modo que crean más conveniente para afianzar la paz y trabajar en su prosperidad; esto es lo que se llama derecho para formar convenciones, que son la base de toda obediencia justa entre los hombres. ¿Y se pretenderá que renunciemos al

más santo derecho que nos concede la naturaleza y (es) esencia de la sociedad? ¿Y esto a favor no de la pluralidad de las provincias, pues aquel a todas interesa, sino de una pretendida metrópoli para que se alce en déspota de sus hermanas? Siempre estaremos muy lejos de tan humillante torpeza; fuéramos una reunión de bestias, si llegada la ocasión, no pensáramos, y quisiéramos por nosotros mismos el constituirnos.

En cuarto lugar, a la metamorfosis política que trajo la revolución de Casa Mata se juntó el restablecimiento de la asamblea nacional: ¿y estando las provincias representadas indivisiblemente en el congreso, no será incompatible con esta unidad el derecho que pretendemos tener para separarnos? Se podrá alegar esto para decir que hemos faltado a los deberes de los que vienen bajo un sistema de representación; pero dichosamente hablamos cuando está ya en claro las verdades siguientes: la reinstalación del extinguido congreso se hizo, y continuó contra la voluntad de los pueblos; por falta de esta voluntad, y porque habían caducado sus poderes, no se toleró su representación, sino para expedir una convocatoria; siendo ya otra la voluntad general de la nación, que la del año de 21 deben ser otros los poderes, y naturalmente otros también los apoderados: decir que los poderes de los diputados no tienen límites cualesquiera que sean los términos en que se dieron; que los pueblos no tienen ya voluntad sino en sus enviados, y que éstos han de ser obedecidos en cuanto ellos crean más conforme a la felicidad y no a la voluntad general, es fundar una opresión y tiranía cien veces más espantosa que la del más absoluto monarca. Si tal es la teoría del gobierno representativo, los jaliscienses queremos más bien soportar a uno, que a cien tiranos. El despotismo, el error y lo arbitrario, reunidos en un congreso, nos espantan mil veces más que concentrados en un solo hombre. Este por más soberbio que sea, nada manda sino con pretexto de felicidad general; y si a otra cosa no se obligan los congresos, ¿en qué difieren de los tiranos?... la diferencia está en que aquéllos pesan como uno sobre los infelices pueblos, y los congresos como ciento. Luego si el de México esta sin poderes y contra la voluntad universal, dichosamente podemos decir que no tiene nuestra representación. Estamos, pues, en el caso de determinar por nosotros mismos lo que debemos hacer para conservarnos. Nunca nuestra voluntad general en orden a esto como todo lo demás, es enajenable, a nosotros toca formularla, y a los que sean nuestros comisarios, o llámense representantes expresarla solamente de una manera fiel.

Convencidos, pues, de nuestro estado de naturaleza para constituirnos, no porque creyéramos que formábamos una reunión de salvajes, que vienen por la primera vez a la sociedad civil, sino que disuelto el pacto que nos unió en cierta forma de gobierno, entrábamos en los derechos del estado de naturaleza, o lo que es lo mismo, que éramos libres para organizarnos como quisiéramos; éste fue el asunto máximo que muy luego nos ocupó: ¿formaremos una república indivisible, o una federación?, ¿nuestro interés público estará por un gobierno central, o por un gobierno parcial y federado?

Hay cuestiones que sólo tienen necesidad de presentarse, para que se vean resueltas, y tal es ésta. Los pueblos conocen fácilmente lo que les es bueno, y sienten una inclinación invencible a preferirlo. No hubo uno solo en todo el estado de Jalisco que no se convenciera de las ventajas de las repúblicas unidas en federación.

PUNTO SEGUNDO

El interés público de Nueva Galicia prescribe su pronunciamiento en república federada.

La razón y las sensaciones dan a este segundo punto toda la luz y fuerza que pudiéramos desear. Reproducimos el axioma alegado arriba: la voluntad general es siempre recta, y camina siempre a la utilidad pública; y atestamos de nuevo el hecho que pasa delante de nuestros ojos: la voluntad general del Anáhuac se pronuncia por repúblicas y federación. Nadie que admita el derecho que tienen los pueblos para los gobiernos representativos, osará poner en duda aquella eterna verdad, porque si la voluntad general puede apartarse de la utilidad pública, la ley que es la expresión de esta voluntad, puede ser injusta y desobedecida; si la expresión de la voluntad general puede ser injusta y desconocida, está por tierra el santo dogma de la soberanía esencial de las naciones. Mas no es así por dicha nuestra. La universalidad de nuestras voluntades no puede tener otro objeto que la rectitud común, porque sabido es que ninguno es injusto consigo mismo. Y entonces se habrá perfeccionado el sistema de nuestra felicidad en materia de gobierno, cuando se organicen de modo las asambleas nacionales, que no sean más que un eco de nuestra voluntad universal. Mientras no, con los gobiernos representativos tan lejos estamos de lograr el fin que manifestamente corremos a nuestra ruina.

Si la soberanía en sí misma, y con todos los derechos que ella encierra en la plenitud de su ser, está en la Nación, porque le es esencial, y en la asamblea de diputados porque la representan habrá dos voluntades supremas dentro de un mismo estado, y como soberanas podrán obrar con independencia una de otra, y aun de una manera opuesta, lo que indefectiblemente tiende a la ruina y muerte de la sociedad. Testigo fue ayer la Francia, y testigos son hoy todos los pueblos del Anáhuac de la verdad indefectible de estos asertos: desde que los diputados franceses se creyeron absolutos, y desde que el congreso de México dejó de repetir en su honorable recinto los ecos de la voluntad general, la Francia se anegó en sangre, y entre nosotros ha comenzado la presente lucha, en que si no por las mismas provincias todos fuéramos al abismo.

Llevaremos más lejos nuestras reflexiones sobre esta materia. Por muy distantes que estuviéramos de las altas contemplaciones sociales, trece años ha que meditamos en un buen gobierno, y no faltaría el sentido común, si no estuviéramos aún capaces de conocerlo. Así es que, llegada la vez de elegir en nuestra plena libertad, todo entendimos que la república cuando es central hace de muchas provincias un estado indivisible, cuya metrópoli se encarga del derecho de regir a todas; y que una república

federativa constituye a cada provincia en un estado independiente, que toma sobre sí el derecho particular de hacer su prosperidad y su fortuna: entendimos que una república central ejerciendo en un centro todas las funciones de la soberanía, une indivisiblemente a todas las provincias, por el sacrificio total que hace de sí misma cada una de ellas a toda la grande comunidad; y que la federativa dejándola separada en el goce de todos sus bienes y derechos privativos, las compromete en cuanto a estados federados, a no ejercer sino de común consentimiento ciertos atributos de la soberanía, sobre todo, los que conciernen a su defensa mutua contra los enemigos de fuera; todos entendidos, que aquélla hace de la provincias un interés únicos, de suyo vasto y complicado, junto con una unión compacta en todos los ramos de la administración; y que esta constituye a cada una árbitra y señora de sus intereses particulares, y sujeta a las demás en los intereses que a todas competen: todos entendimos en fin, que este conjunto de estados perfectos, tan estrechamente unidos, que no hacen más que un solo cuerpo con respecto a las cosas que los interesan en común, aunque cada uno de ellos conserva por otra parte una soberanía plena, entera e independiente de los otros, es el feliz término que han hallado los hombres, en los tiempos antiguos y modernos, para gozar de su libertad en el régimen paternal de unos estados pequeños, y asegurar la pública tranquilidad en una respetable federación.

Pronunciad ahora vosotros todos, ¡oh anahuacenses!, ¿nuestro interés público estará en enajenar totalmente todos nuestros derechos para hacer una asociación inmensa o en asegurarnos su goce, dejándolos en la comprensión de nuestra particular soberanía?, ¿se creará más ventajoso por los jaliscienses encomendar a la madre Tenochtitlan el derecho de regirlos con leyes, acaso repugnadas por ellos, pero sancionadas por la mayoría prepotente de otra provincia, o gobernarse ellos por sí mismos?. Provincias todas del Anáhuac, decidid y haced hoy justicia a Jalisco para que Jalisco os la haga a vosotras mañana. Es llegada la ocasión de celebrar nuestro pacto de sociedad, ¿guardaremos a que una pretendida metrópoli nos diga así?

Yo hago con vosotras, oh provincias, una convención toda en vuestro perjuicio, y toda en mi provecho; yo os enviaré leyes, y empleados de toda clase, aunque carezcan de talentos y probidad, para que desechados vuestros hijos beneméritos, éstos parezcan y aquéllos sean los que se alimenten de vuestros afanes y sudores, y vosotras, oh candorosas provincias, apuréis vuestra obediencia para complacerme, y vuestra sustancia para engrosar a los funcionarios de vuestra metrópoli opulenta.

¡Oh pueblos! ¿por más envilecidos que se os suponga sufriréis este lenguaje? Guadalajara no lo sufre. El orden de las cosas humanas nos está diciendo que cada familia, sin dejar de reconocer una administración y orden públicos, dispone y adelanta sus propios negocios con independencia del yugo y obediencia de cualquiera otra; y lo que surte también en detalle, el estado de Jalisco lo adopta en grande, anteponiendo un estado pequeño a una república inmensa; porque en ésta la metrópoli se vuelve orgullosa, soberbia y avarienta, se absorbe de las provincias tesoros inmensos,

dispone como de una propiedad, a favor de los suyos, de las magistraturas, de los empleos civiles y militares, de las dignidades, honores y distinciones, y porque en ésta en fin son inevitables facciones poderosas, que hacen precaria la paz y opulencia de las provincias, y eternas sus convulsiones; y Guadalajara quiere al contrario, no estar jamás expuesta a la humillación de presentarse encorvada delante de una capital prepotente; Guadalajara quiere quedar dueña de sus rentas públicas, para conocerlas, arreglar su administración y aligerarlas; quiere disponer de todos sus empleos sin excepción a favor de aquellos de sus hijos que lo merezcan por sus virtudes y talentos, y por último Guadalajara quiere encargarse de promover su felicidad de todo género. ¿Y haciendo esto las demás provincias, cuál será perjudicada? Si alguna quedara representada de tan igualdad, sería por quererse mantener a expensas de sus hermanas, lo que ya no es dable sufrir.

Por último artículo de conveniencia, discurremos sobre las ventajas que debe producir en las costumbres la soberana atribución de proveer los empleos en los mismos ciudadanos de cada estado pequeño. Una legislación, por sabia que sea, nunca basta para hacer virtuosos a los pueblos; para esto se han empleado por la política los dos grandes móviles de las acciones humanas: el amor de la gloria y el miedo de la infamia. En las naciones hay leyes que castigan los crímenes, y los atentados contra la sociedad; mas para las virtudes tales como la generosidad, la buena fe, el candor, la humanidad, el desinterés, la decencia en las costumbres, la exacta probidad aun en las más cultas no hay otra recompensa prometida que el honor, ¿mas qué viene a ser el honor cuando la sociedad en que vivimos, no da testimonio de los miramientos, y consideración que no se merecen tan deseables cualidades? ¿Qué objeto puede tener el amor de la gloria cuando no se elevan los hombres que poseen tan precisos atributos a los empleos de todo rango? Y al contrario, cuando la provincia sin salir de su recinto, ande buscando el mérito para premiarlo, ¿hasta dónde no subirá la noble ambición de merecerse testimonios y ventajas de estimación y de preferencia?

Hay también ciertos vicios como la pereza, la avaricia, la disolución, que en cierto modo no pueden ser castigadas por la ley; pero que en una sociedad bien constituida por aquel principio del temor de la infamia, no pueden quedar impunes. El desprecio y el olvido en que tiene a todos estos viles la sociedad, cuando no pueden ir lejos a mendigar favores, es un juicio, que aunque no viene revestido de las formalidades legales, no por eso es menos infalible para castigar aquellos vicios. ¿Mas qué viene a ser este temor del oprobio, si dándose los empleos por los que no son testigos de nuestra infamia, pueden obtenerlos indistintamente el pícaro, el inepto, el aventurero y el hombre honrado?

Y para no omitir nada: esta conveniencia que inmediatamente mira a las virtudes para animarlas, y a los vicios para avergonzarlos, refluye al mejor orden y tranquilidad del Estado. Nombrando éste sus funcionarios entre los que más se distinguen por su virtud y talento, desde antes de presentarlos al público ya se habrá atraído su estimación y confianza; enseguida con sus

servicios aumentarán su consideración, y excitarán el reconocimiento, y vedlos aquí insensiblemente revestidos de una suerte de autoridad, acaso hasta hoy desconocida entre nosotros, que empeña a los pueblos a ponerse bajo su conducta. Mas recibiendo la provincia funcionarios venidos de fuera, el temor sólo de que ellos sean del número de aquellos malvados, que atropellan lo más sagrado, todas las veces que cede en su provecho y pueden hacerlo impunemente, es bastante para perder la confianza con que deben mirarlos cuantos están sujetos a su autoridad, imal inmenso en el estado moral en que se halla el mundo! La obediencia en este caso se presentará muchas veces como un acto de seguridad personal, mas no con aquel asentamiento que nace de la justicia y la razón; y si la paz durable es la que se funda en la obediencia interior, no pueden ser más tristes las circunstancias, en que es infalible la sublevación del corazón.

La gravedad de la materia que nos ocupa, nos impone el deber de decir algunas cosas sobre la resistencia que debemos oponer todas las provincias, quizás mañana, a nuestro enemigo el gobierno español. Si ganamos en perfección, dando a esta gran sociedad anahuacense el mejor orden con una república federativa, adelantamos también ciertamente en seguridad. En este pacto federal, como las partes que componen el todo, vea que su interés particular depende del interés general, el cuerpo de la nación adquiere una fuerza infinita, se defiende siempre con suceso, une, dirige la suma de fuerzas necesarias para el combate, las pone en movimiento por un modo móvil, y las hace obrar a todas de concierto. La guerra defensiva no exige sino una suerte de sabiduría legataria de que una liga es muy capaz, y si lo pide el peligro, precipita también sus pasos con un velo más ardiente que en un estado invisible, porque, como todo el mundo lo sabe, el interés cuando es más particular, y el amor a la patria cuando es mas pequeño, afectan con más viveza. El primer movimiento de Europa contra nosotros, nos reunirá a todos por el solo instinto de la conservación. El odio que respiramos contra el quebrantado yugo español, y el horrible miedo de la tiranía de los Borbones, reunirá nuestro furor, levantándose al grado más eminente, para devorar cuantos soldados pueda la Península echar sobre nuestras costas.

Después de haber meditado muy detenidamente las razones que aparecen en este manifiesto para el pronunciamiento de separación en república federada, el orden natural del asunto llamaba la atención sobre el modo de formar el nuevo estado dándose la estructura de estos edificios maravillosos. Los estados se forman enlazándose los pueblos de una manera tan particular, que la conservación de los unos depende de la conservación de los otros, a fin de que se vean en la necesidad de socorrerse mutuamente, y puedan por esta unión de fuerzas e intereses, contener a los que quieran desviarse de lo recto, trabajar con eficacia en su común utilidad, y rechazar los insultos de que no pudiera garantizarse cada uno en particular. Mas para esto, dos cosas son necesarias; la primera reunir para siempre las voluntades de todos los miembros de la sociedad, de tal suerte que en lo de adelante no quieran sino una sola y misma cosa, en todo lo que se refiere al bien común; y la segunda, establecer un poder superior, sostenido de las fuerzas de todo el cuerpo social, resultando de

esta unión de fuerzas y voluntades el cuerpo político que se llama Estado. Era pues necesario, que para crear el de Jalisco se contara de antemano con la opinión y voluntad general de todos sus pueblos. Bien presentes se tenían los obstáculos que pudieran oponerse: la diversidad de inclinaciones y de sentimientos, acompañada de un gran defecto de penetración que impide discernir lo que es más ventajoso al bien general; y la pereza, digámoslo mejor, la repugnancia con que los hombres se prestan al bien de la sociedad. Así es que, ¿cuál hubiera sido nuestra pretendida sociedad política, por más que contásemos ochocientos mil habitantes, si cada uno hubiera tenido su juicio e inclinación particular sobre forma de gobierno, y si todos rehusaran referir sus acciones al sistema propuesto como bien común? Con buenas intenciones no habríamos hecho más que aniquilar la concordia, sumir a los pueblos en los males de la anarquía, y hacerlos pasar a la faz del mundo por inquietos, amotinados y sediciosos. Mas cuando el mundo entero se regenera y los pueblos todos siguen su marcha, cuando los americanos están dotados de un sentido común tan feliz, que sin más que ponerlos en el sendero se precipitan más bien que corren al término deseado, bien podíamos estar seguros de que no habían dejado de avanzar en la carrera que les mostró el ejército libertador. Así fue, y apenas se consulta su opinión y voluntad general, desde la raya de Oriente hasta nuestras costas del Mar del Sur, van y vienen estos soberanos acentos: república, libertad y federación.

¿Y cómo podría suceder de otra manera cuando de revolución en revolución hemos venido a lograr más abundantes medios de conocer los principios del orden social? Es una torpeza recordarnos ayer nuestros derechos políticos para conspirar contra un monarca, y querer hoy que permanezcamos estacionarios después de abolida la monarquía. Es una ilusión hacernos ayer hombres libres y oponerse hoy a que adelantemos en la carrera de la libertad. Es una torpeza suma enseñarnos a poner la mano sobre el gobierno, y sentir que este ensayo de nuestras fuerzas nos haya revelado toda su extensión.

La Nueva Galicia, pues siguiendo el orden natural de los acontecimientos, y sin contrariar en nada la naturaleza de las cosas, se halla transformada en un estado independiente. Del concierto y armonía en los movimientos de esta nueva máquina política son garantes, primero esa convención en que están empeñados todos los jaliscienses para formar siempre un solo cuerpo, y reglar de un común consentimiento lo que mire a su conservación y seguridad.

Segundo, nuestro reglamento provisional, y para después de éste la constitución futura del estado jalisciense.

Y en fin, otra convención por la que las supremas autoridades constituidas, y todos los habitantes de Jalisco están recíprocamente comprometidos, aquéllas en velar por la seguridad y conveniencia pública, y éstos en prestarles una obediencia fiel.

Quiera el cielo que después de haber dado un paso inmenso, nos apresuremos a recoger los frutos sembrados en el curso de los siglos por los genios que en esta carrera han honrado la humanidad; y que puestos en la plenitud de nuestra soberanía, hagamos sin esfuerzo todo lo que el amor de la libertad, de la patria puedan producir de grande y de magnánimo.⁸

El plan de Jalisco nos ilustra con elocuencia sobre el rumbo que habría de tomar nuestro federalismo en sus primeras épocas, donde se separa del pensamiento norteamericano en cuanto a suponer la soberanía en la ficción jurídica llamada "estado federado" o "entidad federativa" para sostener la existencia de la soberanía popular, principio que, como explicaremos en líneas posteriores, también difiere de la idea de Rousseau en cuanto a que la comunidad transmite todo su poder a la asamblea de sus representantes, o a las tesis de Sieyès, que ubican al constituyente como poder supremo. Sin embargo, los jaliscienses sostuvieron una idea distinta: los representantes populares no pueden estar por encima de la voluntad de los pueblos, ni mucho menos imponerles su voluntad. En otro ámbito, destaca el temor a transformar a la ciudad de México en otro Madrid, tal como aconteció durante trescientos años.

El 21 de junio de 1823 se publicó el plan transcrito, junto con una proclama que lleva el título de "Manifiesto del Capitán General a los habitantes del Estado libre de Xalisco", firmada por Luis Quintanar.

Correspondió a Oaxaca la distinción de ser la primera provincia que se convirtió en Estado Federal, y el 6 de julio de 1823 el Congreso del Estado Libre de Oaxaca quedó instalado.

Yucatán estableció su Congreso el 4 de marzo de 1823; el 29 de mayo siguiente se escucharon las siguientes ideas en sesión extraordinaria del Congreso:

⁸ El texto íntegro del Manifiesto de Jalisco se localiza en BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Principios del federalismo mexicano: 1824*. México, Colección Conciencia Cívica Nacional, número 12. D.D.F. 1984, pp. 111 a 121.

Yucatán debería proclamar su intención de formar parte de la Nación Mexicana, únicamente en el marco de un sistema federal que le permitiese expedir su propia Constitución y las Leyes que ella misma considerase adecuadas para el bienestar de la provincia. En el gobierno nacional se delegaría el poder de hacer tratados, declarar la guerra y dirigir los asuntos de interés para la Nación considerada en su conjunto, así como el nombrar el cuerpo diplomático, los oficiales del ejército, desde brigadieres, y los dignatarios superiores de la Iglesia, desde obispos. La designación de todas las demás autoridades provinciales se reservan al "Senado" de Yucatán y la responsabilidad de proveer con su parte a los gastos nacionales se delegaba en el gobierno estatal.⁹

No resistí la tentación de citar las ideas expresadas en Yucatán, pues ellas me servirán de referencia para establecer las características del federalismo mexicano en 1823-1824, que bien pudiera sintetizar en la siguiente separación: al gobierno federal deben corresponder, exclusivamente, las relaciones internacionales, el nombramiento de altos funcionarios militares, eclesiásticos, administrativos, y la contratación de la deuda pública; la hacienda federal se reservaba a que los estados proveyeran con sus contribuciones al gobierno federal, en los términos que se explicarán con detalle en apartado posterior.

El 20 de agosto de 1823 se estableció el Congreso Constituyente de Yucatán, con el encargo de redactar una Constitución para el estado.

Correspondió a la provincia de Zacatecas ser la cuarta que se declaró Estado libre, pues no debemos olvidar que el diputado Valentín Gómez Farías en su "voto particular como individuo de la comisión especial nombrada por el Congreso, para examinar la cuestión de si debe o no convocar un nuevo congreso" del 19 de abril de 1823, propuso convertir las diputaciones provinciales en Congresos estatales con gran autonomía. El voto particular referido fue ratificado por la Diputación Provincial de Zacatecas, quien así lo manifestó al Congreso General.¹⁰

⁹ LEE BENSON, Nettie. Op. cit. p. 182.

¹⁰ Ibidem p. 185.

La participación de Zacatecas en la lucha por sostener su libertad e impulsar la configuración de un Estado federal, fue denodada y decisiva, como se verá a continuación.

Las bases de la posición independiente de Zacatecas frente al resto de México se tomaron por acuerdo entre los ayuntamientos, particularmente el de la ciudad de Zacatecas y la Diputación Provincial, quienes acordaron un plan provisional de gobierno. El 12 de julio de 1823 se expidió la convocatoria para conformar el Congreso Constituyente del Estado y la formación de su gobierno.

A continuación reproducimos el Plan de Zacatecas publicado el 22 de junio de 1823 como Bando Oficial.

ACTA DE ZACATECAS

La excelentísima diputación provincial en las sesiones del 12, 13 y 16 del corriente ha acordado lo siguiente:

Desde que esta diputación en unión de las de otras seis provincias, representó por medio de sus comisionados en 18 de abril último al actual congreso de México la necesidad de nueva convocatoria para el que debe constituir a la nación, le manifestó respetuosamente que no tanto era ésta su opinión particular, cuanto que tenía entendida ser la general de la provincia.

Ni había fundamento alguno para que se tuviera duda de esta verdad ni en aquellas circunstancias podía expresarse de otro modo más legal, la voluntad general de cada una provincia; y sin embargo afectando desconocerla, se desantedió, se despreció, porque la comisión especial de convocatoria opinaba que esta pretensión nos exponía próximamente a males incalculables y de difícil tamaño.

La diputación no alcanzaba a ver la proximidad, el tamaño y lo irremediable de estos males: juzgaba por el contrario que serían indefectibles si se insistía en negar la convocatoria; pero contentándose en un principio con representar de nuevo la necesidad de ésta, se propuso sólo observar si la opinión cambiaba o al menos se acallaba.

No sucedió así, sino que antes bien cada día se explicaba con más decisión, y se veía suceder sin éxito los reclamos, pidiendo nueva convocatoria y alegando entre otras muchas razones solidísimas que sería por demás el repetir, la de que, así lo quería la opinión pública, que sin embargo, no se

dio por bastante conocida hasta que Guadalajara dijo que suspendía el cumplimiento de las órdenes de México mientras no se accediera a sus muy justos deseos.

Aun después de este conocimiento, o más bien confesión arrancada por la fuerza; se arroga todavía el congreso, la facultad de organizar los más importantes ramos de administración pública, y no puede hacer el sacrificio de limitarse a solas las funciones de convocante, cometiendo una nueva falta contra la opinión, que si no por justicia por conveniencia a lo menos debiera haber respetado, y así venido a suceder que según consta de contestaciones oficiales que existen en la secretaría de esta junta, por todas partes se han suscitado convulsiones peligrosas dirigidas todas a conseguir con medios violentos lo que debiera haberse logrado por los de la razón y de la justicia.

En Valladolid se dispone una junta para que concurren comisionados de Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí; en esta última ciudad se forma un ejército protector para sostener la libertad de las provincias que quieran hacerse independientes. En el Saltillo se proclama la república federada, y se excita a las provincias de oriente para formar un Estado; Guadalajara refuerza su línea, y toma una actitud hostil respetable; pidiendo al mismo tiempo a las demás provincias por lo menos una conducta neutral, y que por último la guarnición de esta plaza dijo desde un principio que no reconocía al actual congreso sino en clase de convocante, y se puso luego en comunicación con el ejército de Guadalajara para auxiliarse mutuamente.

En tan críticas circunstancias la diputación ve con el mayor dolor que sólo puede salvar al Estado la uniformidad y la más estrecha unión de una provincia con otra. Sabe apreciar como corresponde la libertad de la patria. Conoce los peligros a que ésta se halla expuesta. Teme los horrores de la anarquía, y quiere dedicar todos sus esfuerzos para evitarlos.

El medio más a propósito para conseguirlo es sin duda alguna aquel en que conservando un centro de unidad se concilie el interés particular de las provincias con el general de la nación, de manera que ni ésta deje de tener la dignidad que le corresponde, ni aquéllas se vean dolorosamente sacrificadas a miras particulares e interesadas de facción alguna.

Con este objeto y después de haberse asegurado esta diputación de que el muy ilustre Ayuntamiento está acorde con sus sentimientos en el particular, ha determinado en las sesiones del 12, 13, 16 y 17 del corriente en unión de los dos señores regidores comisionados por el expresado Ayuntamiento agregados a esta corporación, don Mariano Moreno y don Mariano del Castillo, los siguientes artículos:

1º Por ahora y con el solo el objeto de conservar un centro de unidad, se reconoce al congreso actual, supremo poder ejecutivo de México, como a las primeras autoridades del Estado, sin que el congreso tenga otro carácter que el de convocante.

2º Las órdenes que uno y otro poder expidan para el bien general de la nación, serán escrupulosamente observadas, sin más calidad que el de providencias, y lo será también la ley de convocatoria para el congreso que debe constituir a la nación.

3º Las que interesen particularmente a estas provincias serán obedecidas o se suspenderá su cumplimiento a juicio de la diputación.

4º Esta será provisionalmente, y hasta que se forme la constitución del Estado, la primera autoridad de la provincia en los términos que expresará el reglamento del gobierno provisional de ella.

5º Si por algún motivo inesperado se dejare de formar el congreso general, se federará esta provincia con la de Guadalajara y con las demás que quieran hacerlo.

6º A este efecto se comunicará a todas las diputaciones provinciales estas disposiciones acompañándolas una sencilla exposición de las razones que las han motivado y que se han tenido presentes en las sesiones del 12, 13 y 16 del corriente.

7º Otro tanto se hará con el congreso, gobierno de México y con los pueblos de la provincia.

Provincia libre de Zacatecas 18 de junio de 1823. Domingo Velázquez. Manuel de Orive y Novales. Mariano de Iriarte. Juan José Román. José María Elías. José Francisco de Arriera. Santos Vélez, secretario.

Y de acuerdo con la Excelentísima Diputación de esta provincia, y para que llegue a noticia de todos los habitantes de esta capital, mando se publique por bando y se fije en los parajes acostumbrados. Dado en Zacatecas a 22 de junio de 1823, tercero de la independencia y segundo de la libertad. Domingo Velázquez. Marcos de Esparza, secretario interino.¹¹

Es evidente que la suerte de la nación se estaba decidiendo: Jalisco, que incluía Nayarit; Zacatecas, que incluía Aguascalientes; Yucatán, que incluía Campeche y Quintana Roo, y Oaxaca que extendía su territorio a parte de lo que es hoy en día Guerrero, habían asumido una posición categórica e irreconciliable a favor del federalismo y en contra del centralismo, y no podía ser de otra forma. Además del ejemplo norteamericano, la creación de las diputaciones provinciales significó un profundo reconocimiento autonómico de España a sus provincias, mismas que una

¹¹ Véase Acta de Zacatecas en BARRAGÁN BARRAGÁN, José. op cit. pp. 125-127.

vez reasumida su soberanía no parecían dispuestas a ceder sus poderes a un ente centralizado.

En el otro lado, el del gobierno general y el Congreso General, se manifestó la preocupación que se concretó en el envío de tropas en contra de Jalisco el 5 de julio de 1823.

Nos cuenta Nettie Lee Benson que cuando el intendente de Zacatecas informó a la diputación provincial los movimientos contra Jalisco, la diputación zacatecana sostuvo que no permitiría que atravesaran sus fronteras las tropas federales.

Las dos provincias se prepararon entonces para ofrecer resistencia mediante la fuerza, si era necesario, a las tropas nacionales que se acercaban. Por fortuna, el choque de las armas logró evitarse, gracias a que Bravo (Nicolás) acampó sus tropas en Irapuato y acordó conferenciar en Lagos con los representantes de ambas provincias. La diputación provincial de Guadalajara, nombró a Luis Quintanar, Pedro Vélez y Juan Cayetano Portugal, para representar al estado, y, el 18 de julio, el primero de ellos expidió un manifiesto dirigido al "Estado Libre de Xalisco", en el que informaba al pueblo sobre la proyectada reunión. Por su parte, la diputación provincial de Zacatecas nombró como sus representantes a Pedro de Iriarte, Juan José Román y Santos Vélez.¹²

Los comisionados de Jalisco y Zacatecas negociaron arduamente con los representantes de Nicolás Bravo hasta lograr cierto consenso, que no fue admitido por Bravo, quien turnó al Congreso General el acuerdo. La movilización del gobierno del centro contra Jalisco y Zacatecas provocó reacciones en el Congreso General, que nombró una comisión especial para resolver el diferendo, misma que acordó turnar el caso al gobierno y aprobar la petición de Jalisco, olvidando de esta manera el pasado.

Como puede observarse, sólo se difirió la solución definitiva, pues tanto Jalisco como Zacatecas prosiguieron con sus planes federalistas. Jalisco instaló su congreso el 14 de septiembre de 1823, en tanto Zacatecas lo hizo el 19 de octubre de 1823.

¹² LEE BENSON, Nettie. Op. cit. p. 187.

Me parece que la conclusión es lógica: allende los debates efectuados durante la elaboración del Acta Constitutiva de la Federación, más allá de las opiniones de los hombres sabios de la época, el federalismo mexicano fue impuesto por las provincias mexicanas que se transformaron en estados y esto es válido sostenerlo al grado de que bien puede afirmarse que, si el congreso mexicano se hubiera equivocado a favor del centralismo, la respuesta inmediata hubiera sido la guerra civil desde 1823.

Y cabe preguntarse, ¿por qué tanta pasión por el federalismo? La respuesta no puede ser más simple: se quería que la riqueza local beneficiara, en primera instancia, a los hombres de la región. Resultaba absurdo exportar la riqueza al centro para recibir mendrugos; también se quería que la política regional la hicieran los hombres de la región, evitando que hombres designados desde el centro fueran los árbitros del destino de quienes ni siquiera conocían. Si se me permite la metáfora, un poco aquello de *la tierra para quien la trabaja*.

C. El concepto de soberanía

Uno de los principales debates teóricos en torno al federalismo es el relativo a determinar si las entidades federativas son titulares de la soberanía o son simplemente autónomas. La respuesta que ofrecieron los estudiosos de un pasado reciente no satisface los requisitos lógicos requeridos para solucionar el problema, puesto que en la fecha en que el Constituyente de 1823-1824 estableció la soberanía de las entidades federativas frente a la federación, el pensamiento filosófico dominante era el iusnaturalista, y la doctrina actual pretende estudiar el asunto a la luz de la filosofía iuspositivista, lo que da como resultado el mismo de intentar mezclar agua y aceite. En la cuestión particular, el caso es más simple. Se intenta explicar el federalismo desde la perspectiva metodológica centralista. La doctrina mexicana aborda tradicionalmente el problema de la soberanía a semejanza de los estudiosos norteamericanos, esto es, en un debate sobre si es posible la existencia de la cosoberanía en una federación o si, por el contrario, simplemente la soberanía es

única e indivisible, cuyo supuesto nos remite a una segunda fase: si la soberanía es única, ¿a quién corresponde?, ¿a la federación o a los estados que la conforman?

En el siglo XX el debate encontró nuevas aristas entre los estudiosos mexicanos del tema; autores como el maestro Felipe Tena Ramírez¹³ se esforzaron por explicar cómo la soberanía popular termina en el orden normativo y cómo, mediante la acción del Constituyente, la voluntad general se traslada a la Constitución, que de esta manera se transforma en pináculo de la pirámide normativa, ley suprema de una nación y base del Estado y su soberanía, a semejanza de los planteamientos de Hans Kelsen,¹⁴ cuyas tesis positivistas lograron encontrar grandes adeptos en la doctrina mexicana. Junto a las posiciones kelsenianas, autores como R. Carré de Malberg¹⁵ o León Duguit se plantean la teoría del órgano y sostienen que éste puede ser un individuo o un conjunto de individuos, "cuya voluntad se erige en voluntad del Estado por el estatuto orgánico de la colectividad nacional",¹⁶ es decir, el poder de los órganos del Estado tiene su origen en la Constitución.

Frente a las posiciones kelsenianas, Hermann Heller sostiene que la unidad real del Estado no debe equipararse a la unidad de ordenación regulatoria de los quehaceres.¹⁷ En México, frente al pensamiento del maestro Tena Ramírez, el doctor Ignacio Burgoa sostiene las tesis de León Duguit: "El estado es, pues, la nación soberana representada por mandatarios responsables. Se dice que el Estado es el titular de la soberanía y esto se puede decir para facilitar el lenguaje, pero es absolutamente inexacto. El titular de la soberanía es la nación persona".¹⁸

¹³ TENA RAMIREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, editorial Porrúa, 1976, p. 9.

¹⁴ Véase la obra de KELSEN, Hans. *Compendio de Teoría General del Estado*. México, Editora Nacional, S.A., 1980.

¹⁵ Cfr. el estudio de CARRE DE MALBERG, R. *Teoría General del Estado*. México, Fondo de Cultura Económica y Facultad de Derecho de la UNAM, 1998.

¹⁶ *Ibidem* pp. 11-61.

¹⁷ HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*. México, Fondo de Cultura Económica, 1998. p. 333.

¹⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Editorial Porrúa, 2000, p. 246.

Como miembro distinguido de un sector importante de la doctrina mexicana, las palabras del doctor Jorge Carpizo nos orientan sobre el tema: "En la teoría democrática, no existe ninguna otra posibilidad: el titular de la soberanía es el pueblo, ya que, como se ha dicho, la libertad es al hombre lo que la soberanía al pueblo, en su esencia misma, y aquí se encuentra el mérito del pensamiento de Rousseau".¹⁹

Las palabras del maestro Carpizo, lo mismo que el Diario de los Debates del Constituyente de 1917, nos remiten a una idea que en lo particular suponemos puede constituir un grave error metodológico para explicar el federalismo mexicano, y no es otra que pensar que el Constituyente de 1823-1824 se basó en las teorías de Rousseau para establecer el concepto de soberanía mexicana, cuestión relativamente fácil de corroborar o de modificar a la luz de las crónicas del debate del Acta Constitutiva de la Federación en 1823-1824.

Con lo expresado, que pretende ser un replanteamiento del problema original, se busca entender si es cierto que hombres de la cultura que poseyeron los Constituyentes de 1823-1824, se equivocaron, o si las generaciones de estudiosos posteriores erraron el camino en algún punto. Hoy en día resulta contradictoria la opinión de la doctrina con lo plasmado en el texto constitucional, pues la mayoría de los juristas mexicanos de la actualidad niegan la posibilidad de que los estados sean soberanos.

Es en este punto donde el análisis crítico de juristas como los maestros Juan J. Mateos y José Barragán, nos conducen por un camino totalmente distinto, más allá del concepto francés de soberanía o del anglosajón, a un concepto mexicano de raíces españolas, con sólo seguir el pensamiento y los debates de los hombres de aquel tiempo y traduciéndolos con la metodología de la misma época.

¹⁹ CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*. México, Editorial Porrúa – UNAM, 1991, 7ª. Edición, p. 495.

Sostiene el maestro Mateos:

Muchos siglos antes de que Rousseau escribiera el Contrato Social o que Juan Bodino sentara las bases para que se estructurara el pensamiento francés, Alfonso X, el Rey Sabio, quien gobernó en Castilla de 1252 a 1284, y cuya obra, *Las Siete Partidas*, elaboradas entre 1256 y 1265, debe considerarse parteaguas y ejemplo del derecho de su época, estableció en la segunda partida, ley I, la siguiente norma referente al Rey: "...e a el pertenesce, segundo derecho, el otorgamiento que le fizieron las gentes antiguamente de gobernar, i mantener el imperio en justicia".²⁰

Complementa esta ley 1 de la segunda partida, en la que el pueblo es la fuente del poder de donde emana la capacidad de los reyes para gobernar o, si se prefiere, el principio de soberanía popular, con lo establecido en la segunda partida, ley II, que señala:

E este poder ha el Señor, luego que es escogido de todos aquellos que han poderio de lo escoger, o de la mayor parte; seyendo fecho Rey en aquel lugar onde se acostumbraron a fazer antiguamente los que fueron escogidos para emperadores.²¹

La posición de Mateos es novedosa, pues sostiene que teorías parecidas a las de Rousseau, o para ser precisos, las tesis pactistas, fueron derecho positivo en España siglos antes del nacimiento del célebre ginebrino. La redacción es clara, el rey era electo por la mayoría, con un propósito "fizieron Emperador, e le otorgaron todo el poder e el señorío que avían sobre las gentes, para defender e mantener derechamente el pro comunal de todos, con todo esso non fue su entendimiento, de lo fazer Señor de las cosas de cada uno, de manera que las pudiese tomar a su voluntad; sino tan solamente, por algunas de las razones, que de suso son dichas",²² es decir, se elegía rey para mantener y defender el bien de la comunidad, sin que su poder le permitiera ejercer derechos sobre la propiedad de sus súbditos, sino en los casos establecidos en la ley. Por si se piensa que la interpretación que damos al texto castizo es demasiado amplia, la ley x de la segunda partida sirve para apoyarla:

²⁰ MATEOS SANTILLAN, Juan José, et al. *Teoría de la Constitución*. Capítulo 6, actualmente en imprenta.

²¹ *Pandectas hispano-mexicanas*. México, Tomo I, Librería J. F. Rosa, 1852, pp. 565 y 568.

²² *Ibidem*

... que si usase mal de su poderío, en las maneras de suso diximos en esta ley, quel pueden dezir las gentes Tyrano, e tornarse el Señorío, que era derecho, en torticero, assi como dixo Aristóteles, en el libro que fabla del regimiento de las Cibbades, e de los Reynos.²³

Las Siete Partidas, en su ley x recién citada, nos recuerdan el principio de que la soberanía radica en el pueblo, sin que se traslade ese principio al rey, es decir, el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de cambiar de autoridades, o de leyes, en cuanto las autoridades o el rey hicieran mal uso del poder que les confirió la comunidad. Otro elemento destacable para el tema es la vinculación que se establece en las Siete Partidas con la tradición romana y con el pensamiento griego, como fuentes de inspiración para la conformación de un concepto de soberanía español, muchos siglos antes de que en Francia o Inglaterra se elaboraran las más conocidas tesis pactistas.

Nos comenta Mateos que una pieza clave para entender este rompecabezas es diferenciar las etapas de la vida española a través de los siglos, pues en un escenario como el feudal, el poder del rey tenía límites muy claros. Por ejemplo, en el reino de Aragón el papel del "justicia de Aragón" se entiende, en primera instancia, como juez medio entre la nobleza y el rey,²⁴ en tanto que en el siglo XVIII el poder del rey ya no tiene contrapesos y esta circunstancia conduce a España al despotismo ilustrado. Como puede apreciarse, el ejercicio de la soberanía nos conduce, más allá del sistema normativo, al análisis de los factores reales de poder, en el mismo sentido que lo expresó Fernando La Salle o como lo sostiene Hermann Heller.

No faltará quien piense que las presentes líneas pudieran ser un simple ejercicio académico sin mayor relevancia, pues nada tiene que ver lo expuesto con el concepto de soberanía mexicano. Nosotros sostenemos que la clave para comprender a cabalidad el artículo 39 de nuestra Constitución y nuestro federalismo, se encuentra

²³ Ibidem

²⁴ Para mayor información puede consultarse a FARIREN GUILLÉN, Víctor. *Antecedentes Aragoneses de los Juicios de Amparo*. México, UNAM, 1971.

en recordar que las Siete Partidas fueron derecho vigente en México hasta muy avanzado el siglo XIX. Incluso debemos puntualizar que hasta antes de que se promulgaran los primeros códigos para el Distrito Federal en materias civil y penal, alrededor de 1870, la legislación que se aplicaba era la española, y tampoco debemos olvidar que cuando se discutía el artículo 27 de la Constitución vigente en el Congreso Constituyente de Querétaro en 1917, se afirmó que en materia agraria continuaba vigente hasta esas fechas el derecho español por falta de derecho patrio aplicable.

De manera paralela es importante recordar que autores como José Barragán se han esforzado por establecer un vínculo entre el pensamiento de la escuela clásica española y el Constituyente de Cádiz o el mexicano de 1823-1824 cuando señala:

Es un hecho indiscutible que la Iglesia universal y especialmente la española vivía a expensas del Concilio de Trento, un concilio hispánico por excelencia dominado por las doctrinas de Francisco de Vitoria, por su propia autoridad, y por la presencia de un buen número de sus mejores discípulos. Pues bien, de Trento ha estado viviendo la Iglesia, repito, hasta los concilios Vaticanos; y en materia de seminarios y universidades hasta el Vaticano II: esto significa que la formación recibida en dichas universidades y seminarios era la escolástica.²⁵

El nexos causal es el siguiente: Rousseau se basó en Juan Bodino y Bodino estudió en universidades pontificias la tradición española de Victoria, Suárez y el resto de los clásicos españoles.

Antes de continuar, retomaremos brevemente nuestros planteamientos: *a)* autores como Juan J. Mateos sostienen que el concepto mexicano de soberanía se encuentra en el derecho positivo español, concretamente en las Siete Partidas, documento que nos remite a sus antecedentes, es decir, a Roma y Grecia; *b)* los autores de la escuela clásica española retoman la tradición jurídica de la etapa medieval y la enriquecen hasta formar una corriente propia; *c)* José Barragán manifiesta cómo la formación de Bodino se hizo en seminarios, en los que se

²⁵ BARRAGAN BARRAGAN, José. *Temas del liberalismo gaditano*. México, UNAM, 1978, p. 31.

estudiaba el pensamiento clásico español; *d*) Bodino es puente entre los españoles y Rousseau.

Con los elementos expuestos analizaremos un nuevo factor: la concepción de la soberanía en Francia tiene dos grandes corrientes, que si a primera vista son semejantes, bien estudiadas nos conducen a realidades totalmente encontradas. Me refiero a las tesis de Juan Jacobo Rousseau, por un lado, y a las de Emmanuel J. Sieyès en el otro extremo, quienes sustentaron las tesis de la soberanía popular, frente a las de la soberanía nacional.

Uno de los principales problemas que tenderemos que abordar para enfrentar el tema, será precisar en principio que Rousseau no es el creador de las tesis pactistas, pues como ya se explicó es solamente un eslabón más, muy importante si se quiere, pero sólo un eslabón, pues además de los españoles citados tampoco debemos olvidar a Santo Tomás de Aquino y otros autores como Marsilio de Padua, Guillermo de Occam o Althusio.

Para explicar por qué no es la teoría de Rousseau la que sirve de fundamento al concepto de soberanía mexicano, bastará buscar en *El contrato social* de Rousseau sus rasgos principales y contrastarlos con las concepciones mexicanas o con las de Sieyès.

Para Rousseau, los hombres se unen para vencer los obstáculos que no pueden superar de forma individual; hasta este punto existe unión en todas las corrientes pactistas. El problema empieza cuando el ginebrino sostiene que la única de las cláusulas del Contrato Social no puede modificarse.

"... la enajenación total de cada asociado con todos sus derechos a la comunidad entera, porque, primeramente, dándose por completo cada uno de los

asociados, la condición es igual para todos; y siendo igual, ninguno tiene interés en hacerla onerosa a los demás”.²⁶

Pongamos atención a lo dicho: tenemos un contrato con cláusula única irreversible, que establece la cesión de cada uno de los individuos de todos sus derechos a la comunidad; Rousseau nos dice que de esta forma existe un tránsito del estado natural al estado civil, en cuyo caso el hombre pierde su libertad natural a cambio de lo que denomina la libertad civil.

El cuerpo soberano se forma por la voluntad de los individuos; sin embargo, cabe la posibilidad de que algún individuo pueda tener una voluntad contraria a la general, en cuyo caso, todo el cuerpo social debe obligarle a respetar dicha voluntad general.²⁷

Para darnos cuenta cabal del repudio que producía en los constituyentes de Cádiz el pensamiento de Rousseau, transcribiremos las palabras que pronunció el diputado Joaquín Lorenzo Villanueva en la sesión del 7 de octubre de 1811:

... que sin perjudicar en nada el origen divino de la autoridad del Rey, puede decirse que la recibe de sus mismos súbditos. Y esta doctrina no la hemos mendigado de extranjeros; la enseñan sabios teólogos y publicistas españoles de los mejores tiempos, como Alfonso de Castro, que de su libro *De potestate legis poenalis* dice que todos los príncipes legítimos lo son por consentimiento del pueblo, que por derecho natural le es concedida al pueblo la potestad de hacer leyes, y que la ley es la recta voluntad del que hace las veces del pueblo...

Un célebre Vázquez de Menchaca hubo también en tiempos de Felipe II, el cual en una obra dedicada a este Rey, tuvo ánimo para decirle que el pueblo, conservando siempre su soberanía, puede recobrar sus derechos primitivos, y quitarle al Rey la facultad de hacer leyes, aun cuando se la hubiese concedido. Nada diré del padre Juan de Mariana, porque todos saben hasta qué punto llevó esta doctrina suya de que del pueblo reciben los reyes su potestad. Omito citar otros escritores nuestros de la primera

²⁶ ROUSSEAU, Juan Jacobo. *El contrato social*. México, editorial Porrúa, Colección Sepan Cuántos, número 113, 1982, 7ª. Edición, p. 9.

²⁷ Ibidem

nota, que acreditan ser esta doctrina recibida en España antes que la propagasen los publicistas extranjeros.²⁸

Para complementar nuestra hipótesis de trabajo traeremos a colación las palabras del diputado constituyente Lera, quien sostuvo en la sesión del 29 de agosto de 1811:

“Pero constituida ya la nación y elegida la forma de gobierno ¿reside todavía en ella la soberanía? En absoluto, diría Rosseau. Digo que reside, pero de diferente manera”.²⁹

Queda claro que existió marcado repudio por las tesis de Rousseau en el Constituyente de Cádiz, así como la existencia de una teoría de la soberanía distinta a las que generalmente sostiene la doctrina mexicana de la actualidad. Antes de abordar el debate sobre el federalismo en las crónicas del Acta Constitutiva de la Federación, deseamos recordar que en las cortes españolas el papel que desempeñaron los mexicanos fue relevante, destaca particularmente el papel del diputado tlaxcalteca Miguel Guridi y Alcocer en el debate sobre la soberanía, cuestión que cobra relevancia si se considera que él fue precisamente el principal promotor del concepto de soberanía que adoptó la nación mexicana en 1824.

D. El debate sobre la soberanía en el Constituyente de 1823-1824

D.1. El discurso preliminar del Acta Constitutiva de la Federación

Generalmente olvidado, el debate sobre el federalismo y la soberanía nos muestra una cara distinta de la que por lo regular nos describe la doctrina, que inexplicablemente nos quiere mostrar el federalismo por boca de sus enemigos.

²⁸ VILLANUEVA, Joaquín Lorenzo, citado por José Barragán, en Temas... op cit. p. 36.

²⁹ Las palabras del diputado Lera son citadas por José Barragán, en Temas... op cit. p. 41.

Iniciaremos nuestro análisis a partir del discurso preliminar del proyecto de Acta Constitutiva presentado al Congreso Constituyente el 20 de noviembre de 1823, de su contenido llama nuestra atención la base sobre la que se dividió el territorio nacional:

Abrumada la comisión de dificultades en orden a fijar el número de estados que deban componer la federación de la nación mexicana, se fijó un principio general: a saber que ni fueran tan pocos que por su extensión y riqueza pudiesen en breves años aspirar a constituirse en naciones independientes rompiendo el lazo federal; ni tantos que por falta de hombres y recursos viniese a ser impracticable el sistema.³⁰

Al paso de los años, los distintos gobiernos se encargaron de hacer ilusoria la aspiración del Constituyente; con diversos pretextos se fueron dividiendo los estados originales hasta llegar al extremo que hoy en día nos encontramos; otra directriz adoptada en el discurso previo que mucho nos ilustra sobre el federalismo original es la siguiente:

En el establecimiento de gobiernos y poderes de cada estado, no ha querido la comisión sino fijar y reducir a práctica los principios genuinos de la forma de gobierno federal ya adoptado, dejando que los poderes de los mismos estados se muevan en su territorio para su bien interior en todo aquello que no pueda perturbar el orden general, ni impedir la marcha rápida y magestuosa de los poderes supremos de la federación.³¹

Las ideas manifestadas nos demuestran una realidad federalista totalmente distinta de la que prevaleció en el siglo XX, cuando con pretexto o sin él se modificó reiteradamente la Constitución general siempre en un sentido, fortalecer a los poderes del centro a costa de restar facultades a los estados; de esta suerte nos llama la atención el siguiente fragmento del discurso preliminar:

³⁰ El discurso íntegro de la comisión puede leerse en *Crónicas del Acta Constitutiva de la Federación*. Comisión Nacional para la conmemoración del sesquicentenario de la República Federal y del centenario de la restauración del Senado. México, Cámara de Diputados, XLIX Legislatura del Congreso de la Unión, 1974, pp. 97-101.

³¹ *Crónicas del Acta...* op cit. p. 100.

... se presenta a los Estados de la Federación con toda la franqueza que debe ser propia de quien dirige su voz a seis millones de hombres, que hablan un mismo idioma, que profesan una misma religión, que con pequeñas diferencias tienen costumbres semejantes, y a quienes por el interés de todos solo se exige que de la suma de sus derechos, depositados en el actual Congreso, cedan a los poderes supremos los necesarios para hacer el bien general, conservando los demás para procurarse su felicidad interior...³²

El discurso preliminar del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana nos ofrece una magnífica descripción del federalismo, un conjunto de estados, titulares de un cúmulo de derechos, que ceden algunas facultades a un ente llamado federación, sin que ello implique que la federación tenga derecho alguno de intervenir en la vida común del estado federado.

El proyecto de Acta Constitutiva establecía en su artículo 2º: "... la nación mexicana es libre, es soberana de sí misma, y es independiente para siempre de España y de cualquier otra potencia..."; así como en el 4º, que la soberanía reside en la Nación, y en el 6º, que "sus partes integrantes son estados libres, soberanos e independientes en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalla en esta acta y en la Constitución general".

Cabe señalar que el diputado Rafael Mangino presentó el 19 de noviembre de 1823 un voto particular en el que difería de la mayoría de la comisión y proponía que se sostuviera "la soberanía reside esencialmente en la reunión de los estados...";³³ el 21 de noviembre el diputado Alejandro Carpio formuló su voto particular en el sentido de que "la soberanía no puede residir en los estados tomados distributivamente, sino en toda la nación".³⁴

³² Ibidem

³³ Ibidem p. 108.

³⁴ Ibidem p. 112.

D.2. Soberanía y federación

El debate en lo general

El 1 de diciembre de 1823, al leerse para su discusión el proyecto de Acta Constitutiva, el diputado José María Luciano Becerra, de la provincia de Veracruz, formuló un amplio voto particular,³⁵ donde criticaba con dureza el proyecto de Acta Constitutiva y a la comisión que le elaboró, con diversos argumentos, como los que a continuación cito:

La república federada, señor, en la manera que se propone en el proyecto, con estados libres y soberanos e independientes, es un edificio que amenaza ruina y que no promete ninguna felicidad a la nación... Con la federación se crearán rivalidades y se aumentarán las que están creadas. Algunos estados quedarían resentidos, y nuestros enemigos atizarían los celos y procurarían fomentar la división.³⁶

El diputado Becerra sostuvo una idea que se haría famosa con el tiempo al referir que el ejemplo de Colombia debía ilustrarnos, pues les había "dado la manía de federarse, dividiéndose para unirse, cuando estaban bien unidos". Para apoyar sus opiniones citó a Rousseau en lo relativo a que la única cláusula del Pacto Social, la enajenación total de cada asociado con todos sus derechos a toda la comunidad, era fundamental para establecer un sistema eficiente; lo expuesto por Becerra nos lleva al campo de la reflexión, los centralistas intentaron basar en Rousseau su concepto de Pacto Social y soberanía, observación que sirve para corroborar que el concepto de soberanía mexicano no se basó en las teorías del ginebrino.

El 3 de diciembre de 1823 el diputado Bustamante, de filiación centralista, sostuvo: "... teniendo los pueblos su niñez y su adolescencia, en cuyas edades suelen obrar por sólo la imitación, podía suceder que el clamor del federalismo suscitado entre nosotros no tuviese otro origen que el deseo de imitar a los Estados Unidos, sin

³⁵ Véase el voto particular del diputado José María Luciano Becerra en *Crónicas del Acta...* op cit. pp. 155-172.

³⁶ *Ibidem* pp. 164 y 165.

consideración a la diferencia de circunstancias".³⁷ En la misma sesión, el diputado Mariano Barbabosa se pronunció por el sistema federal, señalando que bajo ese sistema habían florecido los Estados Unidos. Por su parte, el diputado Espinosa se declaró en contra del sistema federal; antes, el diputado Covarrubias se manifestó por el federalismo.

Durante la sesión del 4 de diciembre de 1823, el diputado Llave se inclinó por el federalismo, señalando:

"Que esa voluntad general esta decidida y sensiblemente manifestada por las provincias de Jalisco, Zacatecas, Oaxaca y Yucatán, y aun por las de Puebla, Tlaxcala y otras; y las demás que no han hecho un pronunciamiento como aquéllas, tampoco han contradicho, y antes bien se han explicado por el sistema de gobierno republicano federal".³⁸ En contra se declaró el diputado Paz, señalando que el federalismo era oneroso y que suscitaría rivalidades, aun cuando reconoció que el sistema federal era un buen sistema de gobierno, pero consideraba que no era el momento para imponerlo en México.

A continuación habló el diputado José Mariano Marín, partidario del federalismo, quien pronunció un discurso tendiente a desestimar los argumentos centralistas que invocaban el pensamiento de Rousseau:

... para probar que hay voluntad general, basta atender á los hechos, y de ellos al que se tiene a la vista de existir un cuerpo legislativo, cuyos miembros han recibido sus facultades no de una persona, sino de la mayoría de la nación que quiso elegirlos, y esa es voluntad general. Que la doctrina contraria nos conduce inevitablemente a la monarquía absoluta pues bastaría que un hombre solo legislara, gobernára, y administrára justicia con tal que hiciera lo que tuviese por conveniente y acertado. Que contra esto no vale la autoridad de Rousseau, cuyas doctrinas, que aquí se han leído, son contradictorias y obligan á decir que es loco, porque después de presentar el cuadro magnifico de los derechos del hombre, hace que este se despoje de todos a disposición de la sociedad, quedando así

³⁷ Crónicas del Acta... op cit. 199.

³⁸ Ibidem p. 206.

reducido a la esclavitud. Que la voluntad general ha sido reconocida en tiempos de los gobiernos absolutos, en cuya comprobación leyó dos pasajes de Suárez y Belarmino que la reconocen, y que aún los defensores de los monarcas absolutos apelan a ella para sostener los supuestos derechos de éstos. Que Washington en su despedida de sus compatriotas les recomendó que si el pueblo repugnaba ciertos puntos constitucionales se corrigiesen en los términos prevenidos por la Constitución. Que en su concepto no hay la miseria que se pondera, porque a pesar de la destrucción causada por la guerra y de la dilapidación que hicieron el gobierno español y el de Iturbide, el actual sin embargo de que a su entrada no halló en el tesoro público de México mas que cuarenta ps' ha cubierto todos o casi todos los gastos aunque á costa de incesantes trabajos y aflicciones. Que si en el sistema federal se han de crear nuevos empleados, también se disminuyen otros como los de la contaduría mayor de cuentas, la tesorería, las secretarías del despacho y otros, y aunque los individuos de los congresos deben gozar dietas, ésto no será por todo el año, según la cuenta que hizo ayer un Sr. preopinante, sino por los pocos meses que duren las sesiones; a mas de que algunos de esos individuos se hallarán en disposición de renunciar sus dietas, según sucedió en el anterior Congreso y acaso sucederá en el actual: dijo que nuestra nación ha dado pruebas inequívocas de su moralidad en las revoluciones políticas que ha sufrido sin faltar al orden ni derramar sangre, pero que la falta de instituciones fijas y sólidas, tenía sin energía a las autoridades, y aún el gobierno supremo digno de mejor suerte había sido ultrajado y desconceptuado por su detenimiento en observar la voluntad general, y lo mismo sucedió al anterior Congreso. Concluyó diciendo que aun permitiendo que no haya voluntad general: que esta no se pueda conocer, o que no deba ser obedecida; si se ha de estar a lo que digan los diputados de la nación, la mayoría de ellos seguramente votará por la forma de gobierno de que se trata, como que los pueblos tuvieron cuidado de elegir por lo general á los que opinaban de este modo lo cual es una nueva prueba de la voluntad general.³⁹

Los argumentos de Marín resultan fundamentales para confirmar nuestras hipótesis: por un lado sostiene que Rousseau estaba loco, por la contradicción que implica su teoría de ceder a la sociedad todas las libertades, para refutar ese pensamiento citando a Francisco Suárez y a Belarmino, distinguidos españoles de la escuela clásica, de suerte tal que queda demostrado que frente a las tesis de Rousseau de la soberanía se esgrimieron las tesis españolas, y no podía ser de otra forma si se considera que la inmensa mayoría de los constituyentes de 1823-1824 habían estudiado en universidades y seminarios pontificios, donde se estudiaba el iusnaturalismo español, con las ventajas que presentaba sobre los modelos francés,

³⁹ Ibidem pp. 208 y 209.

inglés o norteamericano, particularmente cuando es manifiesto que los norteamericanos sirvieron de ejemplo para la formación del federalismo mexicano, pero también es evidente que la forma de establecer el principio de soberanía es diametralmente diferente, con las implicaciones jurídicas que estudiaremos a lo largo de este trabajo y serán de máxima importancia, no sólo por sus implicaciones históricas, sino por sus efectos en un presente con clara tendencia globalizadora.

El pensamiento centralista con clara filiación roussoniana no podía admitir algo, que ciertos sectores de la doctrina mexicana no acaban de aceptar y que manifestó el diputado Luciano Castorena durante la sesión del 5 de diciembre de 1823 en los siguientes términos: "... que el proyecto parece o quiere establecer una soberanía parcial, que es la de cada estado y una general que es la de todos los estados. Observó que la soberanía no puede ser más que una, porque ella consiste en el poder supremo para todo lo respectivo a la sociedad".⁴⁰

En respuesta a Castorena, el diputado Santos Vélez, de Zacatecas, con marcada posición federalista, contestó de manera clara algo que el pensamiento centralista no quiere entender:

... en cuanto á la observación del Sr. Castorena sobre la soberanía parcial y general que la primera, esto es la de cada estado, consiste en el uso de los derechos que este se ha reservado, y la segunda, o la de todos los estados, consiste en los derechos que cada uno ha puesto á disposición de la confederación para que pueda subsistir ella y los estados que la componen; todo lo cual no era incompatible ni difícil de comprender y distinguir. A los que dudan de que haya la voluntad general, ó de que esta no se halle decidida por el gobierno federal, contestó, que el gobierno ha asegurado repetidamente que haya esa voluntad, y que está en favor de ese sistema, y que lo aseguró al anterior Congreso, añadiendo que su opinión estaba conforme a esa voluntad general; de suerte, que aunque las provincias no le hubieran pronunciado con mas o menos ardor, y sin que ninguna haya contraído al federalismo, este tiene a su favor la declaración de la representación nacional, que nadie duda que es órgano legítimo de los pueblos. Leyó lo conducente del oficio que se dirigió a los pueblos de Jalisco, para que manifestasen su voto sobre forma de gobierno, y dijo que por su contexto se veía claramente que no se puso condición ni como

⁴⁰ Ibidem p. 215.

causal para el gobierno federativo la falta de convocatoria. Sostuvo que la nación mexicana se hallaba en un estado natural no salvaje, sino social, porque le faltaba un pacto que organizara las relaciones de la sociedad, después que se disolvió por la independencia el que nos unía bajo el gobierno español, y por el grito de libertad el que teníamos sea cual fuere; de suerte que los pueblos se hallan del todo espeditos para celebrar el pacto que les acomode, pues nada tiene establecido, y cuanto existe en esta materia, es provisional y solo tolerado.⁴¹

Los diputados Florentino Martínez y Manuel Ambrosio Martínez de la Vea no estaban de acuerdo con el pensamiento federalista, en tanto que Miguel Ramos Arizpe, quien participó con gran ardor en defensa del federalismo, dio su interpretación del porqué del fracaso del federalismo en Colombia, en la sesión del 5 de diciembre. Durante la sesión del 6 de diciembre de 1823, el diputado Becerra que, como señalamos anteriormente, había participado en la sesión del 1 de diciembre atacando al federalismo, volvió a hacer uso de la palabra para contestar al diputado Marín, afirmando que Rousseau no merecía que se le llamara loco, también señaló que existían muchas personas que, aunque contrarias al federalismo, no lo manifestaban por temor a represalias; en respuesta, el diputado Epigmenio de la Piedra se manifestó por el gobierno republicano popular pues, según él:

... es el más conveniente a la nación, porque en un territorio tan vasto como el nuestro, sólo así pueden los gobernantes atender a los gobernados, y acudir oportunamente a sus necesidades y porque ese gobierno reúne las ventajas que se encuentran en la monarquía, sin padecer sus vicios ni sus peligros. Que no faltan en la nación las luces necesarias para las instituciones de ese sistema; y que la miseria que se ha objetado como un obstáculo contra ellas, más bien es un motivo a su favor, porque según dice Montesquieu (leyó un pasaje) las contribuciones son menos gravosas a los pueblos cuando su producto tiene que correr un círculo menor para volver a las manos donde salió; y que esto sin duda sucede en el sistema federal.⁴²

Las palabras del diputado De la Piedra nos aportan dos argumentos más a favor del federalismo, primero, un territorio de cuatro millones y medio de km² y población de seis millones de habitantes; segundo, una ventaja del federalismo sobre

⁴¹ Ibidem pp. 216 y 217.

⁴² Ibidem p. 229.

el centralismo, la velocidad de circulación de la riqueza; sin embargo, dejaremos este punto para ser tratado en otro apartado de este mismo capítulo con toda la amplitud que merece.

Durante los debates del 7 de diciembre de 1823, los diputados Félix Osore y Condarco José Hernández Chicho se pronunciaron por el federalismo aun cuando Osore advirtió que faltaba "un ente físico que tenga el ejercicio de esa misma soberanía".⁴³ En la misma sesión el diputado Juan Rodríguez señaló que "las doctrinas de Rousseau alegadas por algún señor preopinante contra el sistema federal, no son aplicables al caso, porque aquel filósofo hablaba de gobiernos simples y siguiendo su opinión de que las naciones no deben ser muy extensas",⁴⁴ para después solicitar que se pasara a la discusión del proyecto, mismo que fue aprobado por 44 votos en contra de 27.

Votaron a favor del proyecto del Acta Federal en lo general los diputados Márquez Marín, Guerra, Arzac, Piedra, Caralmuro, Gama, Covarrubias, Sierra, Izazaga, Larrazábal, Romero, Alderete, Osore, Uribe, Godoy, Vásquez, Herrera, Guerra (D. J.), Gómez Farías, Huerta, Vargas, Ramos Arizpe, Castorena, Hernández Chico, Gordoá, (D. M.) Envides, Arriaga, Cañedo, Cabrera, Morales, Jiménez, Argüelles, García, Gasca, Rejón, Paredes, Llave, Reyes, Rodríguez, Elorriaga, Gordoá (D. L.), Copca, Mangino.

En contra del proyecto del Acta votaron Martínez, (D. F.) Alcocer, Barreda, Sierra, (D. F.), Solórzano, Zavala, Espinosa, Pas, Moreno, Bustamante (D. C.), Castellero, Lombardo, Ahumada, Tidaro, Mier, Juille, Gómez Anaya, Becerra, Robles, Berruecos, Gutiérrez (D. J.), Sanmartín, Escalante, Ibarra, Carpio y Mora.⁴⁵

⁴³ Ibidem p. 237.

⁴⁴ Ibidem

⁴⁵ Los resultados de la votación del proyecto del Acta Federal en lo general se encuentran en Crónicas del Acta... op cit. p. 238.

Quisiera aclarar que no todos los diputados que votaron en lo general en contra del proyecto eran necesariamente centralistas, pues algunos votaron en contra porque algunos de los puntos específicos no satisfacían las pretensiones que representaban como diputados.

Deseo aprovechar la oportunidad de abordar los debates del Constituyente el 7 de diciembre de 1823, pues una vez que se aprobó en lo general el proyecto de Acta Constitutiva se pasó a la discusión particular de cada uno de los artículos y en consecuencia se puso a discusión el artículo primero relativo a la integración de la Nación Mexicana. Me detendré, sin embargo, en la definición que hicieron los constituyentes de 24 de la palabra Nación:

“El Señor Ramos Arizpe dijo que la comisión consideraba por nación al territorio y los habitantes...”.⁴⁶

El diputado José María Covarrubias “añadió que por Nación debían entenderse los habitantes de tal territorio”.⁴⁷ El diputado Gordoá opinó en el mismo sentido, la objeción técnica vino del diputado Felipe Sierra, señaló que la voz habitantes era inexacta, toda vez que con ella se abarcaba aun a los transeúntes.⁴⁸ Resulta claro que la definición que se dio al vocablo Nación en el Constituyente de 1823-1824 es extraordinariamente concreta, el pueblo sobre el territorio constituyen la nación mexicana, definición que por desconocida en diversos ámbitos doctrinales dio pie a múltiples deformaciones, las cuales buscaban la interpretación teórica de una palabra que admitía diversas connotaciones, en lugar de acudir a la denotación del término asignada por el Constituyente, por lo que a lo largo del presente capítulo siempre que hagamos referencia al concepto “Nación Mexicana”, nos referimos a la población mexicana que habita el territorio mexicano.

⁴⁶ Recuértese que las sesiones fueron tomadas de las crónicas de los periódicos de la época, por ello algunas citas están escritas en tercera persona, según la versión del periodista.

⁴⁷ Crónicas del Acta... op cit. p. 239.

⁴⁸ Ibidem

D.3. Soberanía

El debate en lo particular

Como quedó destacado en el punto anterior, los partidarios del centralismo buscaron como marco filosófico de apoyo las concepciones de Rousseau, en tanto que los federalistas, paradójicamente se dirá si no se estudia correctamente el problema, se inclinaron por las tesis españolas mezcladas con las norteamericanas; a continuación retomaremos los principales argumentos que se manejaron durante el debate en el Constituyente de 1823-1824, los cuales fueron muy diversos y elocuentes. Al discutirse el 8 de diciembre de 1823 el artículo 2º del proyecto del Acta Constitutiva, Lorenzo de Zavala criticó severamente el proyecto en cuanto sostenía que la nación era soberana de sí misma y "concluyó diciendo que lo que importa a los pueblos es gozar de su libertad".⁴⁹ En respuesta, Miguel Ramos Arizpe recordó que fue la defensa de la soberanía nacional lo que libró a España "del yugo de Bonaparte y de la tiranía doméstica, y a nosotros nos dieron la libertad e independencia".⁵⁰ En cuanto a la objeción de Zavala, contestó que "las naciones no habían de ser soberanas, o lo habían de ser de sí mismas, y que en esto no había contradicción alguna, porque eso no importa tanto como darse leyes que ella misma ha de obedecer y reasumir los derechos, en cuyo ejercicio consiste la soberanía, para disponer de ellos del modo que les convenga".

El diputado Castelleros sostuvo "... que el artículo tenía redundancia, porque basta decir que la soberanía reside esencial y radicalmente en la nación, omitiendo lo demás que expresa el artículo, porque son consecuencias inmediatas e indispensables de la soberanía...".⁵¹

⁴⁹ Ibidem p. 247.

⁵⁰ Ibidem

⁵¹ Ibidem

Al día siguiente, 9 de diciembre, la comisión retiró los conceptos "soberana de sí misma" y los diputados Manuel Crescencio Rejón y José Basilio Guerra dijeron "que bastaba poner que la nación es libre e independiente, pues esto es consecuencia inmediata de lo demás que expresa el artículo".⁵²

Para Juan de Dios Cañedo, primero era ser independiente y luego libre, por lo que diferenció los alcances de los conceptos independencia y libertad. El artículo se votó por partes y fue aprobado. Durante la misma sesión se puso a discusión el artículo 3º relativo a la religión, que después de un breve debate fue aprobado.

El proyecto del artículo 4º sostenía: "La soberanía reside esencialmente en la nación, por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar la forma de gobierno que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad; de establecer por medio de sus representantes sus leyes fundamentales; y de mejorarlas, o variarlas según ella crea conveniente más."

El 10 de diciembre de 1823 se puso a discusión el artículo 4º del Acta Constitutiva, el diputado José Miguel Guridi y Alcocer tomó la palabra y sostuvo que "desde que fui individuo de la comisión de Constitución en las Cortes de España, propuse se dijese que la soberanía es inenajenable e imprescriptible, sino el modo con que se halla en la nación, pues ésta conserva la raíz de la soberanía, sin tener su ejercicio".⁵³

Las palabras de Guridi nos ilustran sobre la naturaleza del concepto de soberanía mexicano, él recuerda al Constituyente mexicano que unos cuantos años antes también había participado en el Constituyente de Cádiz, donde tuvo el honor de ser integrante de la comisión de Constitución que elaboró el proyecto de Constitución Española que, al momento de la discusión del proyecto de Acta Constitutiva, era la que regulaba la vida mexicana; también correspondió a Guridi el honor de ser el

⁵² Ibidem p. 253.

⁵³ Ibidem p. 269.

primer presidente de ese segundo Constituyente mexicano de 1823-1824 que promulgó la Constitución Federal de 1824 y el Acta Constitutiva de la federación Mexicana, después de lo cual aparece de forma lógica la similitud entre los conceptos español y mexicano de soberanía; no podía ser de otra forma, el promotor, o los promotores si se prefiere, fueron las mismas personas.

El diputado Castellero, congruente con sus anteriores intervenciones, sostuvo que el artículo era redundante, toda vez que expresaba las consecuencias inmediatas de la soberanía. El diputado Juan Ignacio Godoy estimaba que bastaría "decir simplemente que la soberanía reside en la nación, o si se desea una palabra que lleve la frase podía poner exclusivamente, también tuvo por inoportuna la expresión por medio de sus representantes, fundado en que esto vendría bien después de establecida la forma de gobierno".⁵⁴

A nombre de la comisión, Miguel Ramos Arizpe sostuvo que el artículo se había establecido con las consecuencias de la soberanía, con el fin de grabarlas en el ánimo de los mexicanos, "a fin de que nunca puedan ser sorprendidos por los déspotas", pues la soberanía consiste "en la suma de los derechos de los individuos que componen la nación", razón por la que la soberanía no se puede enajenar.⁵⁵

Como puede apreciarse, Ramos Arizpe nos da una serie de precisiones sobre el concepto de soberanía, que bien estudiadas nos llevan a extremos totalmente distintos del pensamiento francés o anglosajón, si vinculamos la idea de Guridi en el sentido de que la soberanía siempre está en el pueblo, con el razonamiento de Ramos Arizpe en el sentido que esta soberanía es la suma de los derechos de cada quien y por lo tanto inenajenable, queda claro que es imposible ceder o vender soberanía, pues en el mismo sentido de la tradición que se expresa, la soberanía es además imprescriptible, o sea, todas aquellas cesiones de soberanía que afectan los intereses de la nación son nulas de pleno derecho, sin que se pueda alegar

⁵⁴ Ibidem p. 270.

⁵⁵ Ibidem

prescripción alguna; tal fue el sentido de las palabras de Ramos Arizpe, que las pronunció en contra de la figura de Iturbide, como previniendo lo que el futuro nos deparaba.

El diputado Florentino Martínez formuló la siguiente observación:

... según está concebido el artículo parece que el adoptar la forma de gobierno, no se ha de hacer por medio de los representantes de la nación, y en tal caso, el Congreso no puede tratar ese punto. Propuso que el artículo se redactara en estos términos: la soberanía reside radical y esencialmente en la nación y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes, la forma de gobierno y demás leyes fundamentales, que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad; modificándolas o variándolas, según crea conveniente más.⁵⁶

Los conceptos de Juan de Dios Cañedo fueron de un federalismo extremo, solicitó se suprimiera el artículo, "porque si se adopta el gobierno republicano federal, y cada estado es soberano como se asienta en un artículo posterior, no se puede concebir cómo la soberanía que es el principio y fuente de la autoridad y del poder y que por lo mismo es una, se divide en tantas cuantos sean los estados".⁵⁷

En respuesta, el diputado Tomás Vargas reiteró el argumento que sirvió de base constante de los centralistas en contra de los federalistas:

... contestó que los Estados Unidos procedieron de la circunferencia al centro, porque estando separados, se unieron, y nosotros procedemos del centro a la circunferencia, porque estando unidos y con un gobierno central, vamos á distribuirlo en los estados que se llaman provincias, por lo cual, y porque tenemos interese comunes, en que no podemos separarnos, podemos llamarnos con propiedad nación de la cual emanan los supremos poderes y en la cual reside la suma de derechos que son la soberanía. Que el llamar soberanos a los estados, porque a ellos compete exclusivamente todo lo respectivo a su gobierno interior, y esto no se opone de modo alguno a la soberanía de la nación.⁵⁸

⁵⁶ Ibidem

⁵⁷ Ibidem

⁵⁸ Ibidem p. 271.

Los argumentos del centralismo se hicieron clásicos, tratando de justificar una realidad centralista que no existió jamás en aquel inmenso México, o en la Nueva España, con sus más de cuatro millones y medio de kilómetros cuadrados y seis millones de habitantes al momento de la independencia, con poblaciones tan diferentes como pudieron ser los californios con relación a los yucatecos o los texanos en relación con los chiapanecos, sólo por citar los ejemplos más distantes, y qué habremos de decir del clima, pues las diferencias abismales que pueden existir entre los parajes nevados en invierno de las tierras que hoy ocupa el estado norteamericano de Colorado, por citar un ejemplo, nada tienen que ver con el cálido clima de Cancún.

Las costumbres y los usos sociales también eran disímbolos y más bien creo que pudiéramos afirmar que eran realmente pocos los factores de unidad en ese inmenso territorio novohispánico, con tantas y tan variadas disposiciones jurídicas como lo eran la legislación de Indias y el derecho castellano; ambos se interpretaban en el sentido de imperio español que referíamos en líneas anteriores.

Frente a la posición centralista, los diputados de Jalisco y Yucatán presentaron argumentos extremos, como el caso de Juan de Dios Cañedo, que respondió al diputado Vargas, señalándole que su conjunto de poderes como diputado "no lo facultaban plenamente para representar los derechos de sus comitentes, sino que se limitan a cinco o seis puntos, pues para los demás tiene su Congreso provincial, y así viene a ser un mandatario o agente".⁵⁹

La opinión del diputado Cañedo debe ser vista con mayor cuidado; en ese momento Jalisco se había proclamado Estado Libre e Independiente, luego entonces no podía afiliarse a un partido que estuviera en contra de sus comitentes, como era el centralista, y nos deja una profunda reflexión, ¿es correcto que un diputado o senador *motu proprio* adopte decisiones claramente contrarias a la opinión e

⁵⁹ Ibidem

intereses de sus electores? La respuesta no es fácil, y a lo largo del trabajo encontraremos nuevas oportunidades para recordarla.

Fray Servando Teresa de Mier, diputado que se distinguió por su defensa del sistema central,

... dijo, que como ningún individuo puede tener mas talento ni más fuerza que todos los que componen la nación; y como en aquella superioridad absoluta consiste la soberanía, de ahí es, que solo la nación puede tenerla; pero que la soberanía convencional se halla en las personas o cuerpos a quienes la nación confía su poder. Tuvo por inútil los adverbios *radical* y *esencialmente* porque no hay reyes que disputen á la nación su soberanía, ni pretendan que la ha transmitido, despojándose entera y perpetuamente de ella. Dijo que el argumento del Sr. Cañedo sobre división de la soberanía era fuerte y concluyó pidiendo que se aprobara el voto del Sr. Mangino que salva todas las dificultades.⁶⁰

Las palabras del diputado Teresa de Mier nos llevan de nueva cuenta al marco teórico para explicar su posición; en las tesis francesas, el individuo se despoja de sus derechos y los cede a la sociedad, como lo sostiene Rousseau, es decir, el pueblo deposita la autoridad y en ese momento la transfiere, en tanto que en el esquema hispano-mexicano, en ningún momento el pueblo transfiere su soberanía, que siempre le pertenece y que hace de las autoridades representantes y nunca autoridades soberanas como pudieran serlo los antiguos monarcas absolutos.

A continuación, la comisión de Constitución aceptó la propuesta que había formulado el diputado Martínez y que señalamos anteriormente, después de lo cual intervinieron los diputados Barbabosa, Rejón y José María Cabrera a favor del federalismo. El diputado José Mariano Marín sostuvo que la soberanía no es indivisible en sus objetos "... y así lo que mira al gobierno interior de los estados, se confía a ellos mismos sin que nadie mas se mezcle en ellos y por eso respecto de ese objeto se les llama soberanos".⁶¹

⁶⁰ Ibidem

⁶¹ Ibidem p. 272.

Es claro que los federalistas mexicanos no se sostenían en Rousseau, luego entonces, no tenían las limitaciones conceptuales del ginebrino y esto es precisamente uno de los puntos relevantes de nuestro trabajo, mostrar cómo poniendo nombres a las teorías los marcos de referencia se esclarecen y nos permiten entender el debate. Rousseau sostiene que la soberanía es indivisible y se transfiere, hecho lo cual, la soberanía ya no pertenece al pueblo; los constituyentes mexicanos sostienen una tesis totalmente distinta, pues consideran que la soberanía está siempre en el pueblo y éste la ejerce por medio de sus representantes, lo cual implica que el presidente en ningún momento se transforma en soberano o que el Congreso de la Unión se encuentra por encima del pueblo.

De regreso al debate, en respuesta a la intervención del diputado Cañedo citada en párrafos anteriores, el diputado José Ignacio Espinosa argumentó que si los diputados de Jalisco eran agentes diplomáticos y no representantes de la Nación, se deberían dirigir al Gobierno y no al Congreso que no representaba a la soberanía de Jalisco.

D.4. El debate sobre la soberanía de los estados

Cuando se lee con detenimiento el debate del Constituyente de 1823-1824, queda claro que el aspecto fundamental de tan magno acontecimiento fue sobre el federalismo y sus implicaciones económicas, políticas, culturales y sociales, de suerte tal, que si bien es cierto el sistema se definió con todas sus generalidades desde la aprobación del Acta Constitutiva de la Federación mexicana publicada el 31 de enero de 1824, también lo es que todos y cada uno de los puntos de la Constitución Federal publicada el 4 de octubre de 1824 se correlacionaron con el debate inicial; de esta forma no debe sorprendernos que la discusión del artículo 5º del Acta Constitutiva se vinculara inmediatamente al texto del artículo 6º del mismo documento.

Dichos numerales establecían:

Art. 5º La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

Art. 6º Sus partes integrantes son estados libres, soberanos e independientes en lo que exclusivamente toque á su administración y gobierno interior, según se detalle en esta acta y en la Constitución general.

Durante la sesión del 11 de diciembre de 1823 se puso a discusión el texto del artículo 5º, impugnado de manera inmediata por fray Servando Teresa de Mier, quien lo vinculó al proyecto del artículo 6º y lanzó sobre ellos uno de los discursos más recordados del Constituyente de 1823-1824, conocido con el nombre de "discurso de las profecías". Sin la mínima intención de poner en duda la brillantez del discurso ni mucho menos el talento, erudición y patriotismo de tan distinguido constituyente, me permitiré intentar responder a algunos de sus argumentos, no a él sino a los centralistas de hoy en día, que frecuentemente recurren a las palabras del insigne patriota como queriendo decir: "ya ven, se los advirtieron, el mejor sistema es el centralista."

Por principio de cuentas habría que aclarar que el diputado Teresa de Mier no fue el centralista a ultranza que nos quieren presentar los centralistas, pues él mismo expresó:

Se nos ha censurado de que proponíamos un gobierno federal, en el nombre, y central en la realidad. Yo he oído hacer la misma crítica del proyecto constitucional de la nueva comisión. Pero ¿qué no hay más de un modo de federarse? Hay federación en Alemania, la hay en Suiza, la hubo en Holanda, la hay en los Estados Unidos de América, en cada parte ha sido o es diferente, y aun puede haberla de otras varias maneras. Cuál sea la que a nosotros convenga *hoc opus, hic labor est*. Sobre este objeto va a girar mi discurso. La antigua comisión opinaba, y yo creo todavía, que la federación a los principios debe ser muy compacta, por ser así más análoga a nuestra educación y costumbres, y más oportuna para la guerra que nos amaga, hasta que pasadas estas circunstancias en que necesitamos mucha unión, y progresando en la carrera de la libertad, podamos, sin peligro, ir soltando las andaderas de nuestra infancia política hasta llegar al colmo de

la perfección social, que tanto nos ha arrebatado la atención en los Estados Unidos.⁶²

Las palabras del padre Teresa de Mier nos dan pauta para infinitas reflexiones; a los detractores del federalismo habría que contestarles que el gran problema de la práctica del federalismo mexicano de casi toda la segunda mitad del siglo XIX y en el siglo XX, es precisamente que fue a lo que fray Servando aspiraba, un gobierno nominalmente federal con práctica absolutamente central, diríamos, asfixiantemente centralista. La segunda reflexión que puedo hacer es que el federalismo surgió, dicho en lenguaje actual, como un proceso de derecho comparado y no como sostienen los detractores del federalismo, que fue copia simple y llana del federalismo norteamericano, sin que sea importante si prevaleció finalmente la influencia de allende el norte, pues las variables que el concepto de soberanía le imponen al esquema mexicano en relación con el norteamericano son gigantescas. En cuanto a la homogeneidad del México colonial, ya la hemos refutado.

Difícilmente pueden combatirse todos y cada uno de los argumentos que esgrimió el 11 de diciembre el diputado Mier, y cabe reiterar que no es tal nuestro propósito, aun cuando su lectura nos lleve a reflexiones que, partiendo desde un mismo punto, desemboquen en conclusiones diversas, y no puede ser de otra forma, han pasado ya casi dos siglos de su pensamiento y hemos visto graves acontecimientos que él presagiaba y nosotros estudiamos como historia.

Somos como niños a quienes poco a poco se han quitado las fajas, o como esclavos que acabamos de largar cadenas inveteradas. Aquél era un pueblo nuevo, homogéneo, industrioso, laborioso, ilustrado y lleno de virtudes sociales, como educado por una nación libre; nosotros somos un pueblo viejo, heterogéneo, sin industria, enemigos del trabajo y queriendo vivir de empleos como los españoles, tan ignorante en la masa general como nuestros padres, y carcomido de los vicios anexos a la esclavitud de tres centurias. Aquél es un pueblo pesado, sesudo, tenaz; nosotros una nación de veletas, si se me permite esta expresión; tan vivos como el azogue y tan movibles como él. Aquellos estados forman a la orilla del mar una faja litoral, y cada uno tiene los puertos necesarios a su comercio; entre

⁶² Léase el discurso completo del diputado Fray Servando Teresa de Mier en sesión de 11 de diciembre de 1823, en *Crónicas del Acta...* op cit. p. 281.

nosotros sólo en algunas provincias hay algunos puertos o fondeaderos, y la naturaleza misma, por decirlo así, nos ha centralizado.⁶³

Permítanseme una observación y una reflexión: la observación en cuanto a que es difícil captar qué nos quiere decir el diputado Mier cuando sostiene que somos como niños para inmediatamente afirmar que somos un pueblo viejo; la reflexión, en torno a que no es del todo correcto sostener que la naturaleza nos hizo centralistas por falta de puertos, si acaso aceptaríamos sostener que no teníamos puertos por falta de interés de la metrópoli que sojuzgaba a la Nueva España porque, por ejemplo, el puerto de San Francisco, prácticamente nunca lo aprovechamos como novohispanos ni como mexicanos, y es, sin lugar a dudas, uno de los mejores puertos del planeta.

Para entender los razonamientos que a inicios del siglo XIX permearon las mentes de nuestros constituyentes, es menester recordar, como ya lo hemos hecho, que estudiaron en universidades y seminarios pontificios, pero también es claro que tenían la influencia de la ilustración francesa y del pensamiento norteamericano, lo cual se hace evidente en partes del debate que hemos citado a lo largo del trabajo; ahora bien, no debemos olvidar que en la España del siglo XVIII prevaleció un sistema conocido como el despotismo ilustrado, que se caracterizó por considerar a la sociedad como incapaz de gobernarse por sí misma y que sólo los hombres ilustrados podían dirigir, pues los pueblos no tenían capacidad para conducir sus destinos. Esa España del siglo XVIII es la de la monarquía absoluta, la concentración del poder en el rey y en sus favoritos, la España decadente que no podía ya sostener su imperio y cayó ante Napoleón, si se quiere con engaños, pero finalmente se desplomó, arrastrando en su caída a su imperio; no es la España del esplendor, con equilibrios, con reinos que tenían su propio estatuto; es, en fin, una España distinta a la que fuera la primera de las potencias del mundo.

Regresemos al debate de 1823. Las palabras del diputado Teresa de Mier, son elocuentes:

⁶³ Ibidem p. 282.

Los pueblos nos llaman sus padres, tratémoslos como a niños que piden lo que no les conviene: *nescitis quid petatis*. "Se necesita valor, dice un sabio político, para negar a un pueblo entero; pero es necesario a veces contrariar su voluntad para servirlo mejor. Toca a sus representantes ilustrarlo y dirigirlo sobre sus intereses, o ser responsable de su debilidad". Al pueblo se le ha de conducir, no obedecer. Sus diputados no somos mandaderos, que hemos venido aquí a tanta costa y de tan largas distancias para presentar el billete de nuestros amos. Para tan bajo encargo sobaban lacayos en las provincias o corredores en México. Si los pueblos han escogido hombres de estudios e integridad para enviarlos a deliberar en un Congreso General sobre sus más caros intereses, es para que acopiando luces en la reunión de tantos sabios decidamos lo que mejor les convenga; no para que sigamos servilmente los cortos alcances de los provincianos circunscritos en sus territorios. Venimos al Congreso General para ponernos como sobre una atalaya, desde donde columbrando el conjunto de la nación, podamos proveer con mayor discernimiento a su bien universal. Somos sus árbitros y compromisorios, no sus mandaderos. La soberanía reside esencialmente en la nación, y no pudiendo ella en masa elegir sus diputados, se distribuye la elección por las provincias; pero una vez verificada, ya no son los electos diputados precisamente de tal o tal provincia, sino de toda la nación. Este es el axioma reconocido de cuantos publicistas han tratado del sistema representativo. De otra suerte el diputado de Guadalajara no pudiera legislar en México, ni el de México determinar sobre los negocios de Veracruz. Si, pues, todos y cada uno de los diputados lo somos de toda la nación, ¿cómo puede una fracción suya limitar los poderes de un diputado general? Es un absurdo, por no decir una usurpación de la soberanía de la nación.⁶⁴

Frente a la posición de fray Servando está la figura de José María Morelos y Pavón, que cuando le querían otorgar el rango de alteza serenísima prefirió el título de Siervo de la Nación. Como apuntaba con anterioridad, si en el papel académico queda una duda, de acuerdo con las tesis de soberanía que se han venido estudiando, el diputado Mier sostiene la de Rousseau, una vez que el pueblo elige, pierde su soberanía y sus representantes detentan ese poder, por eso los federalistas les calificaban como lo hicieron, por eso se estableció un sistema federal con la definición de soberanía como la que tenemos; una posición frente al absolutismo, cuando ambiciones absolutistas nos rodeaban desde el extranjero y al interior de la Nación mexicana. En esta época de globalización, habría que preguntarse si ratificar posiciones tan avanzadas.

⁶⁴ Ibidem p. 283.

El discurso del diputado Mier es amplio, en él sostiene que en cierta época también fue jacobino, pero que el ejemplo de Francia era elocuente, por sus vaivenes, tumultos y pasiones desbordadas, para después reiterar:

¿Qué, pues, concluiremos de todo esto?”, se me dirá ¿Quiere usted que nos constituyamos en una república central? No. Yo siempre he estado por la federación, pero una federación razonable y moderada, una federación conveniente a nuestra poca ilustración y a las circunstancias de una guerra inminente, que debe hallarnos muy unidos. Yo siempre he opinado por un medio entre la confederación laxa de los Estados Unidos, cuyos defectos han patentizado muchos escritores, que allá mismo tiene muchos antagonistas, pues el pueblo está dividido entre federalistas y demócratas: un medio, digo, entre la federación laxa de los Estados Unidos y la concentración peligrosa de Colombia y del Perú: un medio en que dejando a las provincias las facultades muy precisas para proveer a las necesidades de su interior, y promover su prosperidad, no se destruya a la unidad, ahora más que nunca indispensable, para hacernos respetables y temibles a la Santa Alianza, ni se enerve la acción del gobierno, que ahora más que nunca debe ser enérgica, para hacer obrar simultánea y prontamente todas las fuerzas y recursos de la nación. *Medio tutissimus ibis*. Este es mi voto y mi testamento político.⁶⁵

El planteamiento de fray Servando se dirige precisamente contra el concepto de la soberanía de los estados, la que imponían los estados como se ha dicho con anterioridad, por lo que respondió:

Habrà guerra civil, se me objetará, si no concedemos a las provincias lo que suena que quieren. ¿Y qué no hay esa guerra ya? "*Seditione, dolis, scelere, atque libidine, et ria, Iliacos intra muros peccatur, et extra*. Habrá guerra civil, ¿y tardará en haberla si sancionamos esa federación, o más liga y alianza de soberanos independientes? Si como dice el proverbio, dos gatos en un saco son incompatibles, ¿habrá larga paz entre tanto soberanillo, cuyos intereses por la contigüidad han de cruzarse y chocarse necesariamente? ¿Es acaso menos ambicioso un pueblo soberano que un soberano particular? Dígalo el pueblo romano, cuya ambición no paró hasta conquistar el mundo. A esto se agrega la suma desigualdad de nuestros pretendidos principados. Una provincia tiene un millón y medio, otra sesenta mil habitantes: unas medio millón, otras poco más de tres mil como Texas; y ya se sabe que el peje grande, siempre, siempre se ha tragado al chico. Si intentamos igualar sus territorios, por donde

⁶⁵ Ibidem p. 287.

deberíamos comenzar en caso de esa federación, ya tenemos guerra civil; porque ninguna provincia sufrirá que se le cercene su terreno.⁶⁶

Retomamos el fragmento citado con un propósito muy concreto: las palabras del diputado Mier nos demuestran que el reconocimiento de la soberanía interior de los estados, y el federalismo, fueron conquistados por las provincias.

El planteamiento, bien estudiado a principios del siglo XXI, nos ofrece una clara visión del problema, el Constituyente de 1823-1824, además de estar dominado por diputados federalistas, se sostenía con el apoyo de las provincias federalistas, cuya posición no dejaba lugar a dudas; si alguien hubiese pretendido en ese momento la república central o, en el extremo, la monarquía, en ese caso la guerra civil hubiera sido inmediata; en el fondo el problema fue que las fuerzas centralistas se agazaparon esperando la oportunidad de enfrentar a los federalistas; el diputado Mier así lo describe: "Cuatro son las provincias disidentes, y si quieren separarse, que se separen, poco mal y chico pleito. También los padres abandonan a hijos obstinados, hasta que desengañados vuelven representando el papel del hijo pródigo".⁶⁷

Es claro que Jalisco, Zacatecas, Oaxaca y Yucatán no estaban solos, si así hubiese acontecido los hubieran dominado, pero ello no fue así; el problema que el diputado Mier quiso soslayar fue precisamente la causa de nuestros más profundos males, el país estaba dividido, la división política era perceptible, federalistas frente a centralistas, yorquinos contra escoceses, liberales opuestos a conservadores, pero a la división política había que sumar encontrados intereses, proyectos económicos diferentes, intereses internacionales distintos; los liberales soñaban con financiar el desarrollo en un proyecto aliado a los Estados Unidos, los conservadores volteaban sus ojos hacia Europa. Como puede apreciarse, el problema no era tan simple, pues su resolución no se encontraba en un diseño teórico, la cuestión fundamental se daba en razón directa a que los mexicanos alcanzamos la independencia en medio de un

⁶⁶ Ibidem p. 290.

⁶⁷ Ibidem p. 293.

proyecto económico con graves carencias de infraestructura; autores como Carlos Pereyra⁶⁸ sostienen que la independencia de los Estados Unidos debe ser estudiada como un proceso económico expansivo, en tanto que la mexicana se verificó porque España se derrumbó y en su caída el imperio se fragmentó. Autores como Juan J. Mateos⁶⁹ sostienen que el gran problema de la independencia de México estriba en que la dominación española generó un estado colonial distinto al norteamericano, pues en tanto los ingleses se desatendieron de sus colonias americanas, con la mira puesta en conquistar el mundo, los españoles se encargaron de centralizar la economía, es decir, establecieron un sistema comercial en el que tenían preferencia absoluta los productos españoles, se cuidaron mucho de que existieran condiciones de desarrollo que pudieran generar un desarrollo que permitiera el crecimiento de las colonias al grado de que se independizaran, no permitieron la creación de fábricas de armas ni de astilleros, ni siquiera la creación de puertos; la agricultura y la ganadería se sometieron a los intereses comerciales españoles y el desarrollo se basó en la minería, de suerte tal que al momento de la independencia encontramos que es simplemente política, pues en lo económico existía una terrible dependencia.

Por el contrario, en los Estados Unidos, tal y como lo sostenía el diputado Mier, cada colonia tenía su propio puerto, existían astilleros, fabricaban armas, desarrollaron la industria, la agricultura y la ganadería en un marco de comercio entre ellas; las del norte industriales, las del sur agrícolas. Por ello, al momento de su independencia, con el apoyo de Francia y España, simplemente dieron un paso más en algo que conquistaron muchos años antes, su independencia económica. No debemos olvidar que los impuestos en las 13 colonias eran simbólicos, en tanto que en México eran enormes, a grado tal que bien pudiera sostenerse que la mayor parte de nuestra riqueza se exportó a Europa; tampoco debemos olvidar que cuando los

⁶⁸ CUE CANOVAS, Agustín. Citando a PEREYRA, Carlos. *Historia social y económica de México*. México, editorial Trillas, 1983, p. 206.

⁶⁹ Para mayor información Véase el capítulo I de MATEOS SANTILLAN, Juan José. *El tratado de Guadalupe-Hidalgo, a la luz de la prensa de su época*. México, Tesis de Doctorado, Facultad de Derecho UNAM, 1993.

ingleses quisieron cobrar impuestos la respuesta fue la guerra de independencia de los Estados Unidos de América.

A las explicaciones meramente políticas que atribuyen nuestro fracaso a los factores de diseño político-administrativo; agregaré nuevos ingredientes, como los factores económicos y sociales, que desarrollaré en otros apartados y capítulos de este trabajo.

El 13 de diciembre de 1823 continuó la discusión sobre el artículo 5º del Acta Constitutiva; el diputado Berruecos sostuvo que "se puede temer que los esfuerzos de algunos por la federación, tengan siniestros planes".⁷⁰ El diputado Carpio declaró que no estaba por el centralismo puro, pero tampoco por el federalismo en los términos propuestos.

Mariano Barbabosa sostuvo:

... las provincias se han pronunciado expresamente por el federalismo y dedujo que la mayoría de la nación está por este sistema, el cual dijo consiste en un enlace de todos los estados que lo adopten para defenderse mutuamente de los enemigos interiores y exteriores; y que por tanto no se debía temer que adoptada esa forma de gobierno, nos dividamos y debilitemos: aquí agregó que tampoco era temible ese puñado de españoles al mando de Morales que se ha dicho vagamente que podrá invadirnos. A la objeción sobre que la mayor parte del pueblo ignora lo que es federalismo, contestó que sabe lo que basta para apetecerlo y deseirlo, y no se le puede exigir más así como en materia de religión no se le exige lo que a un doctor teólogo, sin que por eso sea mas cristiano este que aquel. Dijo que el pueblo mexicano está bien preparado por la discusión y lucha que ha tenido acerca de su libertad en trece años para gozar de su dulzura. Concluyó pidiendo que se aprobara el artículo.⁷¹

A continuación, el diputado Bustamante se opuso al sistema federal y el diputado Covarrubias recomendó las ventajas del federalismo para que José Mariano Marín sostuviera:

⁷⁰ Véase Crónicas del acta... op cit. p. 297.

⁷¹ Ibidem p. 299.

Que siempre que ha hablado de seguir la voluntad general ha dicho, y ahora repite, que eso debe ser dentro de los términos de lo honesto y de lo justo, y que jamás ha negado, que el único órgano legítimo de la voluntad de los pueblos es el Congreso de sus representantes, lo cual debía tenerse presente, para no interpretar su opinión, como la de un apóstol de la anarquía. Que en su dictamen se debía conceder a los pueblos el federalismo que desean porque eso no excede los límites de lo justo, y es conveniente a la voluntad general. Manifestó que ese sistema no hace mas que llevar adelante y perfeccionar el que está adoptado de dividir a los individuos de las naciones, en familias, pueblos, partidos, provincias sin que nadie diga que por eso se debilita la energía de toda la nación, ni la de su autoridad suprema. Puso luego el símil de la mano que está dividida en cinco dedos, los cuales obran separadamente, cuando es necesario; pero se reúnen todos para las operaciones que así lo exigen. Que en cuanto a los males que se anuncian a la patria por la federación, se tenga presente que las mismas amenazas se nos hacían contra la independencia, y contra el sistema republicano y felizmente no los hemos padecido. Concluyó apoyando el artículo.⁷²

El siguiente orador que habló a favor del federalismo fue el diputado Juan de Dios Cañedo, quien sostuvo:

... que cuando se habla de voluntad general, no se debe entender que es la de cada uno de los individuos, porque eso sería imposible, así como los diputados se dicen electos por voluntad de la nación aunque no todos los individuos dieron su voto en las elecciones primarias. Pasó luego á hablar del federalismo y dijo que, si la heterogeneidad de población es un obstáculo para que adoptemos aquel sistema, lo hubiera sido también para los Estados Unidos, donde hay más de dos millones de esclavos, razas de africanos y de diversas naciones europeas. Que cuando se objeta contra el federalismo la falta de ilustración, se toma el efecto en todos por la causa, pues la ilustración se forma por un buen sistema liberal, y que si faltan luces para el de federación, tampoco las habrá para el republicano central. Comparó la población de los Estados Unidos al tiempo que se federaron con la que tiene nuestro país, para demostrar que aquella era inferior a esta en la mitad. Dijo que los gastos públicos no se aumentan en el gobierno federal, porque debe contarse con la disminución del ejército permanente, que será muy corto como en los Estados Unidos, que solo tiene cosa de seis mil hombres. Llamó la atención a las victorias que lograron los Estados Unidos y al estado floreciente en que se halla Jalisco, cuyas tropas y empleados están satisfechos, al paso que no lo están los de México. Refirió la facilidad que proporciona el federalismo para todos los ramos de la administración pública. Expuso que esa energía que se quiere hacer en un gobierno central es la misma que hay en Turquía, donde hasta

⁷² Ibidem p. 300.

los movimientos de los hombres penden de una autoridad, que por lo mismo, tiene mucha energía. Que en todas las naciones regidas despóticamente se halla una paz, una tranquilidad profunda, que no perturban los movimientos alegres y bulliciosos de la libertad; pero que esa es la paz de los sepulcros que no puede acomodar a hombres vivos. Tocó varios puntos relativos a probar que no hay obstáculos para la federación y que es indispensable adoptarla para el bien general.⁷³

El 14 de diciembre de 1823, el diputado Miguel Guridi y Alcocer señaló que todo gobierno republicano era representativo, y en consecuencia sobraba la palabra, aceptaba que se calificara al gobierno de popular en oposición a la forma aristocrática y en cuanto al término federal opinaba que debería decir mixto.

El diputado Valentín Gómez Farías se pronunció por el federalismo y sostuvo que las provincias estaban a favor de esa forma de gobierno. Pidió que se valorara que las provincias estaban separadas y que en realidad se estaban uniendo, al contrario de las afirmaciones de quienes se oponían al federalismo.⁷⁴

A continuación presentaré la crónica de la intervención del diputado Juan Bautista Morales que publicó el periódico *El Aguila* el 15 de diciembre, pues responde a los argumentos con que se atacó al federalismo:

Dijo que las conmociones son indispensables en toda transición política, y las han sufrido todos los pueblos; y actualmente las está padeciendo España por causa de su Constitución. Que no hay pactos porque nos falta una Constitución, nos faltan leyes fijas, y todo lo que existe en esta línea es provisional y únicamente tolerado. Que si la nación ignora lo que es federalismo, tampoco sabe lo que es república central, ni monarquía, y por tanto si aquello es razón para no darle la forma federal, también lo será para que no haya gobierno alguno; pero sabe lo que basta para conocer las ventajas de la federación, apetecerla y desearla. Que la ilustración ha de ser efecto, y no causa del gobierno federal, y que aquella es bastante ya entre nosotros como lo prueba lo oportuno y ordenado de nuestras últimas revoluciones. Que no ha habido desorden alguno en las provincias que se han pronunciado por el federalismo, a pesar de las intrigas que se han empleado para sujetar entre ellas la discordia. Que si se teme a los iturbidistas, borbonistas y aspirantes, también son temibles y más en México y en el gobierno central, y que si bajo este se cree que pueden

⁷³ Ibidem p. 301.

⁷⁴ Ibidem p. 307.

variar de opinión, o que nada malo emprenderán, lo mismo y con mas razón se debe esperar en el gobierno federal, porque se aumenten las dificultades, y porque no hay un punto como ahora en que se reúnan los pretendientes que así como los hombres ceden parte de sus derechos a la sociedad, quedándose ellos con otra parte, así los pueblos ceden una parte de su soberanía, la necesaria para la felicidad general quedándose ellos con otra parte. Que la nación tiene lo necesario para sus gastos, como se experimentará, cuando arregladas las cosas costee cada estado su administración y contribuya con el cupo que se le asigne. Que la voz federación denota unión, y así es falsa la idea de que ese sistema bien organizado, desuna y debilite a los pueblos, ni puede causar los males que causaría el que permanecieran disueltos hasta de aquí a ocho o diez años. Que si en Colombia no se consolidó el sistema federal, debe atenderse a mas de lo que ya se ha dicho, a que tenia el enemigo muy cerca, y pudo aprovecharse de la oportunidad que se le presentó en la división de los varios partidos que destrozaban aquel país y en otros accidentes que ya se han referido; pero que si por el éxito se ha de juzgar de las cosas, es menester decir que el plan de Iguala es mejor que la constitución de Apatzingán, porque esta no surtió el efecto que aquel. Que si se alegan los hábitos y costumbres de 300 años, será necesario que venga un Borbón a regirnos bajo el gobierno absoluto, porque en él nacimos y nos educamos. Que esa escala que se pretende para llegar al federalismo solo la nación puede calificar si la ha corrido ya o no, y ella es la que ahora dice que ya se halla preparada para esa forma de gobierno, y que desea su tránsito, no es violento. Que en el discurso preliminar del proyecto de constitución que mandó publicar al Congreso anterior se dice que la voluntad general se debe respetar y que estaba decidida por el federalismo. Que si los que opinan contra este sistema no quieren manifestarlo temiendo á los que sienten á favor, resulta sin duda que estos son mas que aquellos, y que por consiguiente su voluntad debe seguirse como que es la de la mayoría. Que se desea que las provincias estén unidas por la ley, y eso se consigue mediante la federación que es una ley. Por último que la república mixta no se puede admitir, porque se daría lugar á complicaciones y choques: y porque no es bueno hacer las cosas á medias como decía Napoleón.⁷⁵

La discusión sobre el artículo 5º del proyecto de Acta Constitutiva continuó el 15 de diciembre de 1823; en ella intervinieron los diputados José Agustín Paz e Ignacio de Mora y Villamil, el primero criticando aspectos del federalismo con el argumento de los costos, pero concluyó a favor de que se aprobara el artículo; el segundo sostuvo que si bien era cierto que algunas provincias se inclinaron por el federalismo, también lo era que otras habían callado y "el que calla ni otorga ni

⁷⁵ Ibidem pp. 308-309.

resiste”,⁷⁶ por lo que debería explorarse cuál sería la forma de gobierno que mejor recibiera la nación.

El 16 de diciembre de 1823 fue el día que se puso a votación el artículo 5º del Acta Constitutiva; en la sesión intervinieron los diputados Manuel Solórzano, José Ignacio Espinosa y Carlos María Bustamante. A petición del diputado Manuel Crescencio Rejón, se acordó que el artículo se votara por palabras en forma nominal con los siguientes resultados:

Las palabras *república popular* fueron aprobadas por unanimidad de los señores diputados que siguen: Martínez (D. Florentino), Márquez, Marín, Guerra (D. Basilio), Vea, Alcocer, Arzac, González Caralmuro, Barbabosa, Sierra (D. Felipe), Izazaga, Paz, Osores, Ecala, Seguin, Llave, Sanmartín, Piedas, Chico, Cañedo, Uribe, Godoy, Vázquez, Herrera, Gómez Farías, Guerra (D. Joaquín), Huerta, Vargas, Ramos Arizpe, Castorena, Patiño, Sierra (D. Ángel), Gordo (D. Miguel), Solórzano, Moreno, Castillo, Miura, Lombardo, Castillero Embides, Bustamante (D. Carlos), Estévez, Ahumada, Saldívar, Arriaga, Tirado, Julie, Gómez Anaya, Becerra, Robles, Cabrera, Morales, Berruecos, González Angulo, Bustamante (D. José María), García, Sánchez, Terrazo, Argüelles, Gasca, Valle, Paredes, Reyes, Rodríguez, Gordo (D. Luis), Elorriaga, Escalante, Jiménez, Copea, Carpio, Ibarra, Mora, Rejón y Gama.

Aprobaron la palabra *representativa* los mismos, á excepción de los señores Alcocer y Vea que la reprobaron.

Contra la palabra *federal* votaron los señores Martínez (D. Florentino), Vea, Alcocer, Espinosa, Bustamante (D. Carlos), Becerra, Bustamante (D. José María), Carpio, Ibarra y Mora. Los demás arriba expresados votaron á favor.⁷⁷

Como puede apreciarse, todo el Constituyente estaba a favor de una república popular, la palabra representativa fue rechazada por Miguel Guridi y Alcocer y el diputado Vea, no porque estuvieran en contra, sino porque la estimaban redundante como se ha dicho en líneas anteriores.

⁷⁶ Ibidem p. 317.

⁷⁷ Léanse los resultados de esta votación en Crónicas del Acta... op cit. p. 338.

En contra del federalismo votaron diez diputados. La adopción del sistema federal causó algarabía ente los constituyentes; los diputados Rejón, Ahumada, Valle, Tarrazo, Márquez, Garza, Sanmartín y Marín propusieron que el artículo 5º, recientemente aprobado, se publicara inmediatamente con todas las solemnidades del caso: salvas de artillería, repiques y demás demostraciones de regocijo, y que se comunicara la nueva a todos las provincias, propuesta que fue aprobada por el pleno del Constituyente.

El 17 de diciembre de 1823 dio inicio el debate sobre el proyecto del artículo 6º del Acta Constitutiva, en cuanto a que los estados eran independientes, libres y soberanos y, como era de esperarse, el debate se centró en la soberanía de los estados.

El diputado Juan Rodríguez sostuvo:

... que la soberanía parcial de los estados, no es incompatible con la soberanía general de la nación, porque cada una tiene designada su órbita y marcados sus límites: cada estado es soberano en lo que mira a su gobierno interior, y la nación lo es en lo que mira a toda la confederación. Que se teme el que los estados á pretexto de su soberanía desconozcan sus obligaciones para con toda la sociedad; pero que este será un abuso que también pueden cometer en el sistema central y que se reprimirá, porque así lo exige el bien común. También hablo el respeto que merece la voluntad general de que las dimensiones no deben imputarse al federalismo sino al estado naciente en que nos hallamos; pero que no tomarán incremento, porque no se los dará la índole dulce y pacífica de los mexicanos. Concluyo aprobando el artículo.⁷⁸

El diputado Florentino Martínez se pronunció en contra de la soberanía de los estados, pues estableció que si la soberanía consistía en la omnipotencia política de la nación,

... no se podía decir que los estados eran soberanos en ese sentido, porque no son omnipotentes respecto de sus individuos, ni el poder les viene de si

⁷⁸ Crónicas del Acta... op cit. p. 342.

mismos ni son el origen y fuente de las autoridades. Que si han de ser soberanos en el sentido que se ha explicado de la soberanía parcial, también se debe dar aquel nombre a los partidos, a los pueblos y a los individuos porque todos tienen cosas cuyo dominio les pertenece exclusivamente; pero que la soberanía es una e indivisible, y ni con respecto al ejercicio y objeto de ella se puede llamar soberanos a los estados.⁷⁹

El ataque de Florentino Martínez en contra del federalismo al momento de emitir su voto sobre el artículo 5º, nos ilustra en mucho sobre su opinión; como hemos dicho, el pensamiento de quienes rechazaban el federalismo orientaba su esquema hacia Rousseau, quien sostenía que la soberanía era única, indivisible y particularmente que se transmitía a la autoridad o a un ente como la ficción de pactos; por el contrario, el pensamiento federalista rechazó las tesis de Rousseau, como se ha demostrado con anterioridad, y se inclinó por un concepto de soberanía preexistente desde las Siete Partidas, que sostenía la soberanía popular como única y exclusiva, sin que ello significara que su ejercicio, y sólo eso, pudiera depositarse en representantes populares o, si se prefiere un extremo, en la persona del rey, sin que esto significara que el pueblo no pudiera reasumir su soberanía en cuanto el mismísimo rey faltare a sus obligaciones. Concluyó el diputado Martínez señalando que si los estados tenían todas las facultades para su gobierno interior, "nada les importaba si se les calificaba como soberanos...", lo que nos remite a un escenario político abstracto, se debatía no la realidad ni la competencia o atribuciones de los estados, sino el concepto de soberanía.

El diputado José María Covarrubias sostuvo que los estados eran soberanos porque la voz significa dueño y los estados eran dueños de su gobierno interior.

El 18 de diciembre de 1823 continuó el debate sobre la soberanía de los estados; el diputado Manuel Crescencio Rejón alegó que la soberanía es un poder independiente y supremo y por lo tanto los estados se deben llamar soberanos "porque tienen poder para disponer definitivamente y con exclusión de toda otra

⁷⁹ Ibidem

autoridad, de los negocios que les pertenecen".⁸⁰ En contra, Cabrera sostuvo que la soberanía se caracterizaba por su unidad, universalidad e indivisibilidad y en consecuencia era una característica que no pertenecía a los estados. La opinión del diputado José María Cabrera nos ilustra, pues votó por el sistema federal, pero no estaba de acuerdo con la soberanía de los estados; el problema, reiteramos, es filosófico más que práctico, nuestra respuesta es la misma, todo depende de la corriente de pensamiento que se adopte, si se aplica el roussoniano o el positivista de la actualidad, no es posible que los estados sean soberanos; sin embargo, si se aplica el de la escuela clásica española, como lo aplicó el Constituyente mexicano, entonces la respuesta es absolutamente distinta, los estados son soberanos. Esta posición se aclara con las palabras de Juan de Dios Cañedo, respondiendo a Cabrera, cuando sostuvo que "así como la nación se llama soberana, sin embargo de que no toca el gobierno interior de los estados, así estos pueden llamarse soberanos aunque han cedido parte de su soberanía en obsequio del bien general de la confederación".⁸¹

Las palabras de Cañedo nos remiten a una posición muy clara en 1823 pero casi olvidada en la actualidad; el pensamiento de los federalistas tenía la siguiente estructura:

Primero, los estados o provincias habían reasumido su soberanía al momento de la independencia. Segundo, las provincias se declararon estados libres e independientes y dispuestos a federarse, es decir, la federación es una creación de los estados. Tercero, las provincias que no desearon federarse se retiraron, como fue el caso de las repúblicas de Centroamérica. Cuarto, se rechazó como marco conceptual el pensamiento de Rousseau y sus implicaciones centralistas.

El 19 de diciembre de 1823 se discutió, de nueva cuenta, el proyecto del artículo 6º del Acta Constitutiva; en contra de él hablaron los diputados González, Caralmuro, Castellero, Paz y Becerra; su objeción fundamental fue que el concepto

⁸⁰ Ibidem p. 353.

⁸¹ Ibidem p. 354.

soberano no era aplicable a los estados, porque esa suma de los poderes, fuente de origen de toda sociedad y poder, sólo puede hallarse en la nación y no en sus partes.⁸²

Los diputados Vélez, Romero y Gómez Farías sostuvieron que la soberanía de la Nación y la soberanía de los estados tenían órbitas separadas, por lo que no se interferían ni oponían entre sí.

Que todas las cualidades que se atribuyen a la soberanía de la nación, se hallan en la soberanía de los estados, limitada la última al gobierno interior de ellos, así como aquella está limitada al territorio de la misma nación, sin que pueda extenderse a las extrañas. Que es equívoco decir, que la soberanía de los estados, no les viene de ellos mismos, sino de la Constitución general, pues, que ésta no será más que el pacto en que todos los estados soberanos expresen por medio de sus representantes, los derechos, que ceden a la confederación para el bien general de ella, y los que cada uno se reserva...⁸³

Como puede apreciarse, Santos Vélez, Juan José Romero y Valentín Gómez Farías nos aclararon una concepción que se ha olvidado sobre el federalismo; en la actualidad se afirma falsamente que se siguió a Rousseau, también se sostiene que fue la Constitución la que creó a los estados; sin embargo, las palabras de los constituyentes no permiten sostener que quienes se han equivocado no fueron los ellos, sino una doctrina que ha intentado de manera sistemática explicar el federalismo desde sus argumentos centralistas.

El 19 de diciembre se votó el artículo 6º del proyecto de Acta Constitutiva, en el entendido de que la comisión hizo la proposición de que la palabra soberanos se pusiera después de la de libres e independientes con los siguientes resultados:

Aprobaron la primera parte, á saber, *estados libres é independientes*, los señores Martínez (D. Florentino), Márquez, Marín, Guerra (D. Basilio), Vea, Gama, González Caralmuro, Barbabosa, Sierra (D. Felipe), Solórzano, Covarrubias, Izazaga, Espinosa, Rayón, Vélez, Alderete, Romero, Osos,

⁸² Ibidem p. 365.

⁸³ Ibidem p. 366.

Llave, Cañedo, Uribe, Godoy, Vázquez, Gómez Farías, Guerra (D. Joaquín), Huerta, Vargas, Ramos Arizpe, Castorena, Patiño, Hernández Chino, Moreno, Gordo (D. Miguel), Castellero, Embides, Ahumada, Zaldívar, Arriaga, Tirado, González Angulo, Mier, Jullie, Gómez Anaya, Robles, Cabrera, Morales, Berruecos, Valle, Sánchez, Terrazos, Rejón, Argüelles, García, Garza, Paredes, Reyes, Rodríguez, Elorriaga, Escalante, Copca, Jiménez y Gordo (D. Luis).

La reprobaron los señores Paz, Lombardo, Becerra, Bustamante (D. José María), Ibarra, Mora y el presidente.

Aprobaron la palabra *soberanos* los señores Márquez, Marín, Barbabosa, Sierra (D. Felipe), Solórzano, Covarrubias, Izazaga, Vélez, Alderete, Romero, Llave, Cañedo, Uribe, Godoy, Vázquez, Gómez Farías, Guerra (D. Joaquín), Huerta, Vargas, Ramos Arizpe, Hernández Chico, Embides, Ahumada, Arriaga, González Angulo, Jullie, Morales, Valle, Sánchez, Terrazo, Rejón, Argüelles, García, Garza, Paredes, Reyes, Rodríguez, Elorriaga, Copca y Gordo (D. Luis).

La reprobaron los señores Martínez Guerra (D. Basilio), Vea, Gama, González Caralmuro, Espinosa, Rayón, Paz, Castorena, Patiño, Moreno, Lombardo, Castellero, Zaldívar, Tirado, Mier, Gómez Anaya, Becerra, Robles, Cabrera, Berruecos, Bustamante (D. José María), Escalante, Ibarra, Jiménez, Mora y el presidente (Mangino).⁸⁴

Como puede apreciarse, al momento de cotejar las votaciones de los proyectos de los artículos 5º y 6º, las palabras "república popular" fueron aprobadas por unanimidad; en contra del sistema federal votaron 10 constituyentes de 76 presentes, es decir, a favor del federalismo votaron 66 diputados; en sesión distinta votaron a favor de que los estados son libres e independientes un total de 62 de 69, es decir hubo 7 votos en contra, y el gran debate fue sobre el concepto soberanía como atributo de los estados, el cual se aprobó por 41 votos de 69 posibles, es decir, con 28 votos en contra, lo cual explicamos a la luz de los diversos conceptos de soberanía que existían, pues para los partidarios de Rousseau la soberanía era única, y tanto los que votaron en contra del federalismo como los federalistas que creían que la soberanía era única y estaba en la federación votaron en contra de la soberanía de los estados, en tanto que quienes sostenían la idea de que si bien es cierto la soberanía es única y pertenece a la nación (población sobre territorio), la

⁸⁴ Cotéjese la lista de resultados de la sesión de 19 de diciembre de 1823 en Crónicas del Acta... op cit. p. 369.

nación podía dividir funciones para que se la representase en diferentes órbitas, es decir, el único soberano es el pueblo y los poderes federales, así como los poderes estatales son poderes representativos de dicha soberanía popular en ámbitos distintos, tal y como lo explicaron Santos Vélez, Gómez Farías y Juan José Romero.

Han pasado casi dos siglos del debate sobre la soberanía de los estados en el Constituyente de 1823-1824, y en el camino pareciera que hemos perdido el rumbo, pues hoy en día queremos solucionar el debate del federalismo con los argumentos del centralismo, olvidando que nuestro federalismo no es capricho de una persona sino conquista sangrienta, en cuya defensa se han anegado nuestros campos de sangre, y esto no es mera casualidad pues frente a las aspiraciones del federalismo en el sentido de que la riqueza de las regiones beneficie a los hombres de la región en primera instancia, y no se exporte como nos sucedió durante 300 años de coloniaje, ni se centralice como ha ocurrido desde la época de Porfirio Díaz y a lo largo del siglo XX, con un sistema de partido hegemónico que dejó al federalismo en el papel y en ocasiones hasta eso les pareció mucho. En resumen: tienen nuestros pueblos casi 500 años observando cómo se iban sus riquezas, primero a Europa, después al centro; veían también cómo la política se diseñaba en Madrid y después en la capital federal, donde se designaba a quienes debían gobernar y cómo hacerlo; ésa es la lucha por el federalismo, que de manera constante tiene que enfrentar las ambiciones del centro, el cual siempre tiene intelectuales a sueldo buscando argumentos para oponer al federalismo, siempre en busca de la concentración del poder y las ventajas que al margen de la ley produce; para ello cualquier pretexto es bueno, "el federalismo debe ser un valor de segunda siempre subordinado a valores supremos" o, como diríamos nosotros, sometido a los intereses de las camarillas de ambiciosos.

ESTA TESIS NO SALI
DE LA BIBLIOTECA

II. COMPETENCIAS SOBERANAS DE LOS ESTADOS Y DE LA FEDERACIÓN EN MATERIA ECONÓMICA

A. Marco de referencia

Una de las definiciones más explícitas y bellas de lo que es el federalismo original se encuentra en el discurso que pronunció el diputado constituyente Juan Cayetano Portugal durante la sesión del 14 de abril de 1824, de cuyo contenido aprovecharemos algunos fragmentos para dar pie a la descripción del sistema de hacienda pública que se instituyó en 1824:

... y tienen razón, porque la acta de federación declara a los estados independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente toca a su administración interior: esta independencia y libertad y soberanía está en el ejercicio libre, independiente y soberano de los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, poderes que levantados a la clase de supremos, y unidos a las fuerzas del cuerpo social, que producen cuantos estén bajo de su resorte, con su concierto y armonía forman los cuerpos políticos que se llaman estados. ¿Y bien, quitando a las legislaturas de los estados toda intervención libre en el gobierno interior de los mismos estados, dejándolas sin más atribución expedita que trazar una constitución para lo futuro, y por último pudiendo ser suspendidas sus providencias, ¿en dónde está el soberano poder legislativo de los estados?⁸⁵

El diputado Portugal se oponía a que se aprobara un dictamen sobre "providencias para asegurar la tranquilidad pública", puesto a discusión en la sesión del 12 de abril de 1824, y en el cual se atribuían facultades enormes a favor de los poderes federales, razones por las cuales definían los alcances del federalismo mexicano, y que nos sirven de apoyo para entender sus alcances:

... en una república federativa las leyes fundamentales según los principios que establece son convenciones entre estados soberanos que dividen las partes de su soberanía, que no se han de ejercer sino de común

⁸⁵ El discurso completo del diputado Juan Cayetano Portugal, leído en la sesión de 14 de abril de 1824 se encuentra en *Crónicas de la Constitución Federal de 1824*. Comisión Nacional para la conmemoración de sesquicentenario de la República Federal y del centenario de la restauración del Senado. México, Cámara de Diputados, XLIX Legislatura del Congreso de la Unión, 1974, Tomo I, pp. 184-190.

consentimiento, o por las autoridades generales, de las otras partes de la soberanía, que retienen para su ejercicio los mismos estados soberanos. En una república federativa las partes contratantes son según los principios arriba establecidos, el cuerpo que tiene representantes de toda la nación, y los estados particulares. Los estados particulares exigen de representación general el que se comprometa a no ejercer sino ciertas partes de la soberanía y a reconocer en las asambleas de los mismos estados el ejercicio de las otras. La autoridad pues del Congreso general se encuentra aquí verdaderamente limitada y de ahí es que cuanto haga traspasando los límites que le están señalados es arbitrario y de ningún valor. Este pacto está celebrado entre nosotros, desde que fue dada y aceptada la acta de federación. Sobre la fe de este pacto es que hemos entrado en esta sociedad federal. Es absolutamente necesario que el Congreso sea fiel a esta obligación. La fidelidad a esta obligación, la fidelidad a los empeños contraídos es una ley de derecho natural, la necesidad y la justicia de esta ley son manifiestas, si hoy faltamos a ella, no hay nación, y cada una de las porciones que ahora llamamos estados se verá en la necesidad de recurrir a la fuerza, para hacer valer su justicia.⁸⁶

La definición de Portugal se perdió en el tiempo, o tal vez en los intereses centralistas que finalmente prevalecieron con máscara federalista o sin ella, tal y como lo observó el diputado Miguel Ramos Arizpe cuando denunció un mal que se inició en su tiempo y del cual, desafortunadamente, no se encuentra exenta la República en los albores del siglo XXI:

Hizo también presente que la calumnia está muy en práctica por los diversos y contrarios partidos que fomentan en la nación y son los Borbonistas, los Iturbidistas, los centralistas y los falsos federalistas, siendo estos los poderes los peores, porque entre ellos hay de otras facciones, y como se disfrazan con la máscara del federalismo, suelen seducir a los incautos, que no conocen cuanto se debe desconfiar de quien siendo ayer un celoso partidario y acaso un vil adulator de Iturbide o del gobierno español o de ambos en su caso, aparece hoy como el más exaltado federalista.⁸⁷

Las implicaciones del federalismo que conlleva el pensamiento del diputado Portugal, recién transcritas, son clara respuesta a los detractores del federalismo que desean negar desde la falaz argumentación sobre la base de doctrinas que fueron expresamente rechazadas en el Constituyente de 1823-1824, los alcances reales del federalismo mexicano. Las palabras de Ramos Arizpe son un grito de alarma, el

⁸⁶ Ibidem p. 186.

⁸⁷ Crónicas de la Constitución... op cit. tomo I, p. 171.

principal problema del federalismo será siempre la fuerza centrípeta representada por los intereses del centro y sus beneficiarios, a cuya influencia sólo puede oponerse, a manera de fuerza centrífuga, el deseo de las provincias de ser dueñas de su propio destino y de la riqueza de la región; y es precisamente el problema de la distribución de la riqueza el que habremos de abordar desde la perspectiva del marco de referencia que planteamos a la luz del pensamiento del Constituyente de 1823-1824 por boca de los diputados Portugal y Ramón Arizpe.

B. La clasificación de las rentas

Uno de los aspectos relevantes del sistema de hacienda pública que se estableció en el federalismo de 1824 fue la clasificación de las rentas, que se puso a discusión en la sesión del 29 de mayo de 1824.

El dictamen de la comisión clasificaba las rentas en generales y particulares, correspondiendo las primeras a la federación y las segundas a los estados. Frente a tal posición el diputado Bernardo González Angulo presentó un voto particular. Juan Cayetano Portugal inició el debate señalando: "... me propongo demostrar que esta pretendida clasificación de las rentas nos da un sistema complicado: nada conforme con la naturaleza de un gobierno federal y, lo que es más, para los pueblos antieconómico".⁸⁸

En cuanto a la calificación del sistema como complicado, señaló que no deberían existir dos tipos de rentas, es decir, generales y particulares, porque ello demandaba dos tipos de administraciones de rentas, uno federal y otro de los estados, lo que producía diversidad de intereses que tenderían a chocar, por lo que propuso:

⁸⁸ El voto particular del diputado Juan Cayetano Portugal se localiza en *Crónicas de la Constitución...* op cit. tomo I, pp. 347-352.

... resérvese al mismo congreso general la facultad de imponer derecho; pero déjense las rentas de la nación en rentas de los estados: resérvese a cada uno de ellos su simple administración y todo será sencillez en el orden de cosas... Todo será conformidad con la actual forma de gobierno, porque los estados dueños soberanos de sus rentas, justo es que lo sean de su administración.⁸⁹

Como puede apreciarse, frente al sistema que propuso la comisión existió una segunda propuesta, representativa de los intereses federalistas más decididos; así lo demuestran los argumentos de Portugal:

Las pruebas son éstas; si los estados no son dueños de sus rentas, no son independientes, porque la propiedad funda la independencia. Garantir pues la propiedad de los estados, para garantizar su independencia, es lo que toca al Congreso General. Los estados soberanos dueños de su administración y gobierno, quieren serlo especialmente en materia de rentas, no para arreglar el comercio y los impuestos generales, sino para conocerlas, arreglar su administración y aligerar sus contribuciones particulares.⁹⁰

Las palabras de Portugal nos describen el pensamiento de un grupo de diputados entre los que se encontraba González Angulo que, como ya señalamos, había presentado un proyecto en el mismo sentido y que buscaba un sistema distinto al que prevalecía en los Estados Unidos de América, tal como lo expresó al señalar:

No nos deslumbre el ejemplo de los Estados Unidos del Norte, si es que su sistema de hacienda está montado sobre las bases que propone el dictamen, pues que seríamos unos necios aduladores si creyéramos sin defectos su legislación, ¡y qué siempre hemos de copiar del extranjero y nunca ha de haber en nosotros virtud y genio para intentar y crear por nosotros mismos! El triste afán de copiarlo todo, es fuerza que muchísimas veces sea ruinoso, porque sabido es en política, que un sistema imperfecto en una nación, es insoportable transplantado a otra.⁹¹

Frente a la posición de Portugal, el diputado Manuel Crescencio Rejón sostuvo la conveniencia de separar las rentas generales de las particulares, porque se entorpecería el operar del gobierno federal si dependiera de lo que le dieran los

⁸⁹ Ibidem p. 349.

⁹⁰ Ibidem

⁹¹ Ibidem pp. 351-352.

estados, "y resultará que el sistema federal adoptado se convierte en una confederación de naciones que sería ridícula e impracticable".⁹²

A favor del proyecto habló José Mariano Marín, quien se opuso a que se dejara a los estados la administración total y dijo que el sistema que pretendían imponer se caracterizaba "por que los estados soberanos a nadie tienen que dar cuenta de sus rentas, y el gobierno general administra por sí las suyas".⁹³ Las palabras del diputado Marín nos dejan ver con claridad el sistema federal de 1824: la soberanía de los estados y la federal se reflejaban en el terreno económico del libre manejo y administración de los recursos en el ámbito de sus competencias.

En análisis más detallado, dedicaremos al tema en los últimos capítulos un apartado especial, ampliando lo que aquí empezaremos a abordar.

El diputado Covarrubias estuvo en contra del proyecto, lo mismo que Valentín Gómez Farías, quien manifestó su temor de que el modelo propuesto en el proyecto perjudicara al sistema federal adoptado; además se pronunció contra la libre importación indiscriminada de productos extranjeros libre de alcabalas.

El diputado Mangino habló a favor del sistema de rentas generales y particulares, en tanto Romero se opuso al proyecto, no tanto porque se dividen las rentas en generales y particulares, sino por cuanto consideró "que a los estados se dejan las peores rentas, como la de contribución directa, cuyo cobro se ha estado repitiendo por el gobierno que no se ha podido conseguir".⁹⁴

Carlos María Bustamante se declaró a favor de la división de rentas. El 2 de junio de 1824, el diputado Juan José Romero pronunció un discurso a favor del voto particular presentado por el diputado González Angulo, en el que denunció que las

⁹² Crónicas de la Constitución... op cit. tomo I, p. 360.

⁹³ Ibidem p. 361.

⁹⁴ Ibidem p. 363.

rentas de la federación estaban calculadas por debajo de lo que recaudarían, en tanto las de los estados rendirían en realidad mucho menos de lo calculado.

El 3 de junio de 1824 continuó el debate sobre la clasificación de rentas; los diputados Guerra y Copca se manifestaron a favor de la separación en generales y particulares; el proyecto fue aprobado en lo general. Para darnos idea de en qué consistían los gastos generales citaré algunos de los artículos que los describen:

“Artículo peimero. Pertenecen a las rentas generales de la federación los derechos de importación y exportación, establecidos o que se establezcan bajo cualquiera denominación, en los puertos y fronteras de la república”.

Correspondían a las rentas generales los estancos de tabaco y pólvora, la renta de correos y la lotería, así como las rentas de los territorios federales, las salinas, “los edificios y oficinas que pertenecen o han pertenecido a las rentas generales y aquellos que se han expresado por dos o más de las que antes eran provincias”.⁹⁵

El artículo 11 establecía: “Las rentas que no están comprendidas en los artículos anteriores, pertenecen a los estados”.

El debate sobre el punto no ilustra suficientemente sobre los alcances de la disposición, pues cuando el diputado Guerra dijo que el artículo era inútil, porque nadie dudaba de que “los estados pueden disponer de las rentas que no se han aplicado a la federación”, el diputado Lombardo le contestó que muchas de las rentas que quedan a los estados tienen también el carácter de generales.

⁹⁵ Ibidem p. 408.

C. Del gasto federal, su integración y características

Como puede observarse, el caudal de rentas generales a favor de la federación era limitado y no alcanzaba para que se pudiera cubrir el presupuesto; la Constitución resolvía el problema en su artículo 50, relativo a las facultades exclusivas del Congreso general, que en su fracción VIII incluía: "Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno".

Para comprender el planteamiento es necesario releer el artículo 50 fracción VIII recién citada, en relación con el 49 que señalaba:

Las leyes y decretos que emanen del Congreso general tendrán por objeto:

I. Sostener la independencia nacional y prever a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores.

II. Conservar la unión federal de los estados y la paz y el orden público en lo interior de la federación.

III. Mantener la independencia de los estados entre sí en lo respectivo a su gobierno interior, según el Acta Constitutiva y esta Constitución.

El sistema para fijar las contribuciones se estableció a partir del artículo 15 de la Ley de Clasificación de Rentas, cuya discusión inició en el Constituyente de 1823-1824 durante la sesión del 12 de junio de 1824.

Correspondió al diputado José María Cabrera presentar el proyecto y explicar sus motivos, entre los que destacamos: "las contribuciones para ser justas deben ser hijas de una necesidad demostrada y guardar la posible igualdad proporcional entre los contribuyentes".⁹⁶ Después de esa precisión tan general, el diputado Cabrera nos ilustra sobre el mecanismo de las contribuciones hechas por los estados de la federación bajo la denominación del término contingente, de suerte que los ingresos de la federación se componían de las rentas generales y el contingente que le daban

⁹⁶ Ibidem p. 419.

los estados. Al respecto señalaré a manera de ejemplos que México pagó 975,000 pesos, Jalisco 365,625 pesos, Puebla 328,125 pesos, Oaxaca 262,500 pesos, Guanajuato 218,750 pesos, Michoacán 175,000 pesos, Yucatán 156,250 pesos, Zacatecas 140,625 pesos, Veracruz 97,875 pesos.

Para explicar cómo se fijó el contingente o contribución de cada estado, regresaré a la explicación del diputado Cabrera de que se fundaron, por una parte, "en la clasificación que la comisión ha hecho de la riqueza respectiva de los estados y por otra en el cómputo de su población...".⁹⁷

Cabe señalar que los debates para fijar el contingente de cada estado fueron largos y acalorados; los diputados constituyentes refutaron cada uno de los argumentos del Congreso general sobre la contribución que correspondía a su estado; sin embargo, siempre prevaleció la idea inicial.

Con los elementos que se han puesto de manifiesto hasta este momento, queda claro que el sistema federal original es muy distinto del central que vivimos y al cual disfrazamos o intentamos disfrazar de federal, aunque sigue siendo centralista por más que los intelectuales orgánicos pretendan demostrar lo contrario.

En el federalismo original existía una sola soberanía a favor de la nación y su ejercicio correspondía. en su representación, a la federación y los estados; se dirá que continuamos con el mismo sistema, sin embargo, la gran diferencia entre el pasado y el presente radica en la progresiva invasión que los poderes federales han hecho de lo que en el origen se consideraba régimen interno de los estados y que en realidad abarcaba, si se me permite un referente algo arbitrario pero muy ilustrativo, 90% de competencias para los estados y 10% para la federación, a la cual le quedaban algunas facultades, tales como las hacendarias, de relaciones exteriores, comercio internacional, defensa nacional y las relativas a la administración federal; el

⁹⁷ Ibidem

resto, o sea casi todo, lo civil, penal, administrativo, laboral, agrario, etc., eran competencia de los estados.

El aspecto fundamental de lo económico es que, a diferencia del sistema central que se caracteriza por recaudar y reunir en el centro para después distribuir según sus intereses, en el federalismo original se recaudaba en las provincias y se enviaba al centro lo necesario para su supervivencia, admitiendo que para evitar que la dependencia de la federación ante los estados fuera total, se destinaron algunas rentas generales para que las ejerciera directamente la federación.

III. LA SOBERANÍA POLÍTICA DE LOS ESTADOS

Partiendo de la tesis de que el federalismo fue impuesto por las provincias en busca del control de la riqueza regional y la posibilidad de regir sus destinos, debemos señalar que los estudios sobre el sistema federal de 1824 se han hecho de forma equivocada. Quiero pensar que de buena fe y como resultado del desconocimiento, más que por servir a intereses centralistas inconfesados.

Un ejemplo descriptivo lo encontramos en el libro *Historia de la educación pública en México*, publicado cuando el licenciado Fernando Solana Morales era secretario del ramo y coordinó a un grupo de investigadores para describir cada una de las etapas por las que atravesó la educación pública mexicana. Correspondió a Raúl Bolaños Martínez describir los aspectos relativos al federalismo educativo en 1824, quien enunció:

Desde principios del siglo anterior diversos grupos del país se habían preocupado por la instrucción, pero eran muy pocos los que se atrevían a llamar la atención respecto a la necesidad, ya insoslayable, de intervenir en ella para organizarla de acuerdo con los intereses de la nueva nación; más aún, parecía existir gran temor de que el Estado buscara las mejores fórmulas para organizarla en servicio de todos los mexicanos. Cuando

menos, ésta es la impresión que nos produce el análisis de nuestra primera Constitución Política, expedida en 1824.⁹⁸

Como puede apreciarse, nada hay más lejano de la verdad que la posición descrita, y sólo se entiende si el autor busca con mirada centralista el escenario federalista, esto es, en la actualidad, lo mismo que a lo largo del siglo XX, el impulso educativo del país se puede valorar por el que jugó la Secretaría de Educación Pública y mediante la Ley General de Educación o sus antecedentes de Ley Federal de Educación. Si buscamos con la metodología descrita el esfuerzo educativo de 1824 a 1835 nada encontraremos, porque la educación era federalista y no es correcto pretender ubicar lo federal en la Constitución general, pues no lo hallaremos.

Si, por el contrario, dirigimos nuestros ojos a las constituciones de los estados y a las leyes de educación que se expidieron bajo su vigencia, el panorama será otro, tendremos la oportunidad de presenciar un esfuerzo titánico por establecer la infraestructura necesaria con el propósito de transformar al país por vía de la educación, sueño de los hombres de la época de la Independencia que seguimos persiguiendo.

Acudimos al ejemplo educativo por la oportunidad que nos brinda la descripción equívoca de su evolución desde la perspectiva centralista de los investigadores citados, pues el acercamiento a la certeza en otros tópicos del federalismo original de 1824 es semejante, es decir, tenemos que enfrentar abundantes falsas creencias, generalmente distorsionadas por la carencia de información de fuente directa y fidedigna o quizá por falta de interés. El caso es que la necesidad de entender el sistema federalista originario se hace evidente en los momentos de enfrentar el cambio democrático que vive el país a inicios del siglo XXI y esto, que pudiera parecer juego político, es en realidad una reflexión académica explicable a la luz de la correlación que apreciamos entre la alternancia de partidos y

⁹⁸ BOLAÑOS MARTINEZ, Raúl. *Historia de la educación pública en México*. México, editorial F.C.E., 1982, tomo I, p. 19.

el sistema de gobierno, elementos que nos serán de utilidad para explicar, a lo largo del trabajo, las distintas etapas y características de nuestra organización federal.

De igual forma, quienes buscan la protección de los derechos humanos en México y desean estudiar sus antecedentes en el sistema federalista de 1824, deberán estudiar las constituciones particulares de cada estado y buscar algunas garantías establecidas de forma dispersa en la Constitución general.

Los constituyentes federalistas de 1823-1824 tuvieron sumo cuidado de respetar la soberanía de los estados, para lo cual establecieron seis artículos en la Constitución general a fin de garantizar el sistema federal, cuidando evitar legislar desde el centro cómo debería ser la vida interna en cada uno de ellos, por el contrario, su régimen interno fue considerado inviolable y como tal se respetó.

A continuación transcribiremos los mandatos de la Constitución Federal de 1824 relativos a los estados de la federación:

Título VI
De los Estados de la Federación

SECCIÓN PRIMERA
Del gobierno particular de los Estados

157. El gobierno de cada Estado se dividirá para su ejercicio en los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial; y nunca podrán unirse dos o más de ellos en una corporación o persona, ni el legislativo depositarse en un solo individuo.

158. El poder legislativo de cada Estado residirá en una legislatura compuesta del número de individuos que determinarán sus constituciones particulares, electos popularmente, y amovibles en el tiempo y modo que ellas dispongan.

159. La persona o personas a quien los Estados confiaren su poder ejecutivo, no podrán ejercerlo sino por determinado tiempo, que fijará su constitución respectiva.

160. El poder judicial de cada Estado se ejercerá por los tribunales que establezca o designe la constitución; y todas las causas civiles o criminales

que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales, serán fenecidas en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia.

SECCIÓN SEGUNDA

De las obligaciones de los Estados

161. Cada uno de los Estados tiene obligación:

- I. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse esta constitución ni a la acta constitutiva.
- II. De publicar por medio de sus gobernadores su respectiva constitución, leyes y decretos.
- III. De guardar y hacer guardar la constitución y leyes generales de la Unión, y los tratados hechos o que en adelante se hicieren por autoridad suprema de la federación con alguna potencia extranjera.
- IV. De proteger a sus habitantes en el uso de la libertad que tienen de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación; cuidando siempre de que se observen las leyes generales de la materia.
- V. De entregar inmediatamente los criminales de otros Estados a la autoridad que los reclame.
- VI. De entregar los fugitivos de otros Estados a la persona que justamente los reclame, o compelerlos de otro modo a la satisfacción de la parte interesada.
- VII. De contribuir para consolidar y amortizar las deudas reconocidas por el congreso general.
- VIII. De remitir anualmente, a cada una de las cámaras del congreso general, nota circunstanciada y comprensiva de los ingresos y egresos de todas las tesorerías que haya en sus respectivos distritos, con relación del origen de unos y otros, del estado en que se hallen los ramos de industria agrícola, mercantil y fabril; de los nuevos ramos de industria que puedan introducirse y fomentarse, con expresión de los medios para conseguirlo, y de su respectiva población y modo de protegerla o aumentarla.
- IX. De remitir a las dos cámaras, y en sus recesos al consejo de gobierno, y también al supremo poder ejecutivo, copia autorizada de sus constituciones, leyes y decretos.

SECCIÓN TERCERA

De las restricciones de los poderes de los Estados.

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 la 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 arreglo de límites.⁹⁹

La lectura de los preceptos constitucionales citados nos demuestra que el marco fundamental para los estados era laxo y dejaba a las entidades federativas amplio espacio para acomodarse según sus propios intereses, de forma que tenían obligación de contar con un gobierno dividido en los tres poderes clásicos: legislativo, ejecutivo y judicial; pero si observamos con detenimiento el artículo 159 llegaremos a la conclusión de que el poder ejecutivo bien podía recaer en un individuo o depositarse en un grupo de personas, es decir, la Constitución general aceptaba la posibilidad de ejecutivos estatales colegiados.

En materia de administración de justicia, los tribunales de los estados la impartían justicia hasta la última instancia y la ejecución de la última sentencia. Las obligaciones y restricciones de los estados realmente son breves, unas tendientes a garantizar el respeto a la Constitución y al Acta Constitutiva, otras a la colaboración entre estados o la protección de la libertad de imprenta, contribuir al pago de la deuda pública, informar sobre sus ingresos al Congreso general, no inmiscuirse en asuntos de relaciones exteriores ni de guerra, facultades éstas reservadas a la federación.

En el ámbito de las constituciones locales debemos señalar que cada estado adoptó su propia Constitución y que éstas difieren significativamente en sus contenidos, aun cuando también mantienen estructuras semejantes.

Reconstruimos esos acontecimientos en virtud de que en el siglo XX el ámbito del régimen interno de los estados se vio seriamente reducido por la marcada tendencia a regular desde la Constitución general los espacios político, económico y

⁹⁹ *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Imprenta de Galván, tomo I, 1828, pp. 89-95.

administrativo de los estados, a grado tal que prácticamente se uniformó desde el centro a las constituciones locales. Con esta advertencia, pasemos a la descripción de algunas características que exhibieron las constituciones estatales promulgadas durante la vigencia de la Constitución federal de 1824.

A continuación presentaremos un cuadro de cómo se estructuraron algunas constituciones locales:

Chiapas

Título I. De las disposiciones preliminares.

Cap. I. De los estados de Chiapas, su territorio y religión.

Cap. II. De los habitantes de Chiapas, sus derechos y deberes.

Título II. Del gobierno del estado y división de poderes.

Cap. I. De la forma de gobierno.

Cap. II. Del poder legislativo y de los diputados.

Cap. III. De la elección de los diputados./

Cap. IV. De la celebración del Congreso.

Cap. V. De las atribuciones del Congreso

Cap. VI. De la formación de las leyes, su sanción y publicación.

Título III. Del poder ejecutivo.

Cap. I. Del gobierno y vicegobernador del Estado.

Cap. II. Del secretario del despacho de gobierno.

Cap. III. De la junta consultiva.

Cap. IV. Del gobierno político de los partidos.

Cap. V. del gobierno político de los pueblos.

Título IV. Del poder judicial.

Durango

Sección I. De los estados, su territorio, religión y gobierno.

Cap. I. De los estados de Durango, y división de su territorio.

Cap. II. De la forma de gobierno del estado y su religión.

Sección II. De los duranguenses, y sus derechos y obligaciones.

Cap. I. Del derecho de ciudadano y causas por que se pierde o suspende.

Sección III. Del poder legislativo, su instalación y facultades.

Cap. I. Del poder legislativo y su instalación.

Cap. II. De las facultades del Congreso.

Sección IV. De la Cámara de Diputados y Senadores.

Cap. I. De la Cámara de Diputados y su renovación.

Cap. II. Del senado y su renovación.

Cap. III. De las funciones económicas de ambas cámaras y prerrogativas de sus individuos.

Cap. IV. De la duración de las sesiones.

Sección V. De la formación, sanción y promulgación de las leyes.

Cap. Único.

Sección VI. Del poder ejecutivo, su naturaleza y duración.

Cap. I. De la naturaleza y duración del poder ejecutivo.

Cap. I. De la administración de justicia en general.

Cap. II. De la Corte Suprema de Justicia.

Cap. III. De los jueces de la 1ª instancia y asesores.

Cap. IV. De la administración de justicia en lo civil.

Cap. V. De la administración de justicia en lo criminal.

Cap. VI. De la hacienda del Estado.

Cap. VII. De la fuerza del Estado

Cap. VIII. De la instrucción pública.

Cap. IX. De la observancia, interpretación y reforma de esta Constitución.

Apéndice.

Total de artículos, 136

Cap. II. De sus prerrogativas.

Cap. III. De sus facultades.

Cap. IV. De sus deberes.

Cap. V. De sus restricciones.

Sección VII. Del consejo de gobierno, sus funciones y secretarías del despacho

Cap. I. Del consejo de gobierno y sus funciones.

Cap. II. De la secretaría del despacho.

Sección VIII. Del poder judicial, tribunales, administración de justicia en general, en lo civil y en lo criminal.

Cap. I. Idem.

Cap. II. De la administración de justicia en lo civil.

Cap. III. De la administración de justicia en lo criminal.

Sección IX. De la hacienda pública del estado y juramento de sus empleados.

Cap. I. De la hacienda pública.

Cap. II. Del juramento de los empleados.

Sección X. De la milicia del estado.

Cap. Único.

Sección XI. Del gobierno interior de los pueblos é instrucción pública del estado.

Sección XII. De la observancia de esta Constitución, en interpretación, modo de proceder en su adición y reforma, y de las leyes antiguas derogadas.

Cap. I. De la observancia de Constitución, su interpretación y modo de proceder en su adición y reforma.

Cap. II. De las leyes antiguas no derogadas.

México

Título I. Disposiciones generales.

Cap. I Del estado, su territorio, religión y forma de gobierno.

Cap. II De los naturales y ciudadanos.

Cap. III. De los derechos de los ciudadanos y de los habitantes del estado.

Título II. Poder legislativo.

Cap. I. Del congreso.

Cap. II De las atribuciones del congreso.

Cap. III. De las leyes.

Cap. IV. De la reunión, receso y renovación del congreso

Cap. V. De los diputados.

Cap. VI. De las elecciones de diputados.

Título III. Poder ejecutivo.

Parte I. Del gobierno del estado.

Cap. I Personas que lo desempeñarán.

Cap. II. Del gobernador.

Cap. III. Facultades y obligaciones del gobernador.

Cap. IV. Restricciones del gobernador.

Cap. V. responsabilidad del gobernador.

Cap. VI. Del secretario de gobierno.

Cap. VII. Del consejo de estado.

Parte II. Gobierno político y administración de los pueblos

Cap. I. Autoridades por quienes se ha de desempeñar

Cap. II. De los prefectos

Cap. III. De los subprefectos.

Zacatecas

Título I. disposiciones preliminares.

Cap. I. Del estado de Zacatecas.

Cap. II.- Del territorio del estado.

Cap. III. De la religión del estado.

Título II. Del gobierno del estado.

Cap. I. De la forma del gobierno.

Título III. Del poder legislativo.

Cap. I. Del Congreso ó cuerpo legislativo del estado.

Cap. II. De la elección de diputados.

1º De las juntas primarias.

2º De las juntas secundarias.

3º De la elección de diputados al congreso general.

Cap. III. De la celebración del congreso.

Cap. IV. De las facultades y atribuciones del congreso.

Cap. V. De la formación de las leyes y su sanción.

Cap. VI. De la publicación y de los efectos de la aplicación de las leyes.

Título IV. Del poder ejecutivo.

Cap. I. Del gobernador del estado.

Cap. II. De las atribuciones del gobernador del estado.

Cap. III. Del secretario del despacho de gobierno.

Cap. IV. Del consejo del gobierno y sus atribuciones.

Cap. V. del modo de suplir las faltas del gobernador.

Cap. VI. Del gobierno político interior de los partidos.

Cap. VII. De las juntas censorias.

Cap. VIII. De la instrucción pública

Título V. Del poder judicial.

Cap. I. De la administración de justicia en general.

Cap. IV. De los ayuntamientos.

Título IV. Poder judicial.

Cap. I. Bases generadas para la administración de justicia.

Cap. II. Administración de justicia en lo civil.

Cap. III. Administración de justicia en lo criminal.

Cap. IV. De los tribunales.

Título V. hacienda pública del estado.

Cap. I. De la hacienda pública.

Cap. II. Tesorería general del estado.

Cap. III. Contaduría general del estado.

Título VI. Instrucción pública.

Cap. Único.

Título VII. De la Constitución.

Cap. I. Observancia de la Constitución.

Cap. II. De la reforma de la Constitución.

Cap. II. De la administración de justicia en lo civil.

Cap. III. De la administración de justicia en lo criminal.

Cap. IV. De los tribunales.

Título VI. De la hacienda pública del estado.

Cap. Único.

Título VII. De la milicia del estado.

Cap. Único.

Título VIII. De la observación de la Constitución, modo y tiempo de hacer variación en ella.

Cap. Único.

La estructura constitucional de los cuatro estados que tomamos como ejemplo, muestra que cada uno de ellos asumió una forma particular de expresarse en sus documentos, aun cuando en todos ellos es perceptible la división existente entre la parte orgánica y el capítulo de derechos humanos, o parte dogmática; sin embargo, en sus contenidos hay notorias diferencias.

Por ejemplo, el estado de Durango dividió su poder legislativo en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, a diferencia de los otros tres estados que nos sirvieron de muestra, que se concretaron a depositar el poder legislativo en una cámara de diputados. En cuanto al poder ejecutivo, en Chiapas se depositaba en el gobernador, y además se contemplaba la figura del vicegobernador, que lo suplía en sus ausencias y presidía la junta consultiva del estado. En Durango se daba un

escenario semejante, aunque el vicegobernador sólo cubría las faltas temporales del gobernador, pues cuando la falta era definitiva el Congreso llenaba la vacante, claro está que el vicegobernador ocupaba el cargo en tanto se reuniera el Congreso. En el caso del Estado de México se estableció que el ejecutivo lo desempeñarían un gobernador y un consejo (art. 121); al frente del consejo de estado existía un funcionario llamado teniente gobernador, con funciones similares a las que desempeñaba el vicegobernador en otros estados. En Zacatecas, el poder ejecutivo se depositaba en el gobernador del estado, que tenía un cuerpo auxiliar consultivo llamado consejo de gobierno compuesto de un teniente de gobernador, un magistrado de la 3ª sala del Supremo Tribunal de Justicia elegido por el Congreso, y el primer jefe o ministro de hacienda pública del estado; en caso de asistir al consejo de gobierno, el gobernador lo presidía con voz pero sin voto, en los demás casos lo presidía el teniente de gobernador.

IV. EL IMPACTO DEL SISTEMA DE PARTIDOS

El federalismo tiene que ser observado como un complejo sistema lógico compuesto de infinidad de detalles y sostenido sobre un conjunto de pilares que le sirven de eje y sostén. Sin embargo, para tener una visión cabal del federalismo original mexicano, es decir, el que se creó en 1823-1824, es necesario entenderlo en los términos que lo plantearon sus creadores, sobre la base del principio económico y su complemento político.

En relación con los aspectos económicos que hemos analizado, cabría agregar que el federalismo no puede entenderse sin esa base económica sobre la que se originó, pues el desarrollo regional debe realizarse evidentemente a partir de un adecuado programa que prevea la forma de sufragar los gastos que habrán de realizarse, por ejemplo, inversiones para aprovechar la riqueza regional y su mantenimiento, caminos, desarrollo de proyectos particulares que generen fuentes de empleo, etc.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

De forma paralela, es lógico pensar que a quien capta la riqueza es a quien corresponde efectuar el gasto social, así queda claro que si bien era cierto que correspondía a los estados lo que hoy en día conocemos como gasto social, también lo es que eran ellos quienes recaudaban la riqueza nacional, destinados a rubros fundamentales para la existencia social, como la educación, la salud y la seguridad pública.

El segundo basamento sobre el que se intentó edificar un sistema federal con características propias fue el político; cabe aclarar que nos referimos a él como segundo elemento, no porque consideremos que exista jerarquía que denote superioridad de lo económico, pues los interpretamos como fenómenos complementarios de profunda trascendencia.

Para 1823-1824 los habitantes de México estaban cansados de ser despojados de sus riquezas desde la metrópoli por casi 300 años, pero también estaban hartos de un sistema monárquico absoluto caracterizado en su última etapa por el despotismo ilustrado. "Ellos saben como hacerlo", sería frase de la época que describiría cómo los hombres doctos de la monarquía, eran considerados como los únicos capacitados para gobernar. Es precisamente en ese escenario donde surge la inquietud de que sea alguien de la comunidad quien ejerza el gobierno, es decir, en nuestra opinión, el despotismo ilustrado era un modelo agotado para la segunda década del siglo XIX. El camino señalado por las trece colonias del norte de América y por Francia había socabado el fundamento de las monarquías absolutas; en el pensamiento de los hombres de luces de los pueblos el horizonte dejaba un solo camino: hacia la democracia; vía plagada de obstáculos, que si hoy en día son evidentes, en su tiempo no lo eran.

Los problemas políticos que había que enfrentar eran externos e internos. Para referirme a los primeros, estableceré un paralelo con los sucesos recientes posteriores a la caída de la URSS, es decir, al momento en que un imperio pierde su

poder de cohesión las potencias rivales intentan tomar ventaja de la circunstancia desintegradora. En el caso de España fue la invasión napoleónica, de suerte tal que la Nueva España fue vista con codicia por Napoleón, pero también por Inglaterra y particularmente por los Estados Unidos.

A los intereses externos habrá que sumar los que emanan de los factores internos de poder, a saber: durante la Nueva España estuvieron prohibidos los partidos políticos y sólo se admitía la gestión que se hiciera a favor de la Corona; en esas circunstancias, al momento de la independencia quienes deseaban proceder políticamente en contra del régimen lo hacían desde organismos que actuaban en secreto, nos referimos a las logias masónicas, cuyo papel fue determinante en los primeros años de vida independiente de nuestro país.

El papel de los logias masónicas en los primeros años de la independencia es difícil de ponderar objetivamente, pues las referencias que existen sobre el tema varían; autores como José María Mateos,¹⁰⁰ fundador del rito nacional, nos dan una idea del papel desarrollado por ellas. Las memorias de Carlos María de Bustamante o las crónicas de Lucas Alamán, por citar fuentes de la época, nos dan versiones encontradas; sin embargo, todos coinciden en un punto: el papel que jugaron los masones fue determinante en los inicios de la vida independiente del país; no obstante, por ahora me concretaré a apuntar el problema, para abordarlo en capítulos posteriores, y me concretaré a señalar que las dos grandes logias de principios del siglo XIX, al momento de la creación del Acta Constitutiva, difícilmente eran entidades totalmente consolidadas, es decir, nada más eran la semilla de los dos grandes partidos decimonónicos, el liberal y el conservador, tal y como lo sostiene Joel R. Poinsett,¹⁰¹ primer embajador de los Estados Unidos en México, cuando en respuesta a la acusación que le hizo la legislatura del Estado de México de ser el

¹⁰⁰ MATEOS, José María. *Historia de la masonería en México desde 1806 hasta 1884*. México, Periódico Oficial la Tolerancia, 1884.

¹⁰¹ SOLIS, Ruth, citando a POINSETT, Joel R. *Las sociedades secretas en el primer gobierno republicano 1824-1828*. México, editorial ASBE, 1997, p. 111.

responsable del establecimiento de la logia yorquina en nuestro país dijo que ya existía cuando él llegó y se concretó a apoyarla.

El hecho de que las logias existentes se tuvieran que agrupar para formar las dos grandes fuerzas nacionales nos da una idea de la situación política del país; por un lado, la fuerza política de las regiones o, para ser precisos, el peso de los hombres integrados en los grupos regionales de sociedades secretas, era superior al que ejercían los grupos masónicos del centro; de esta forma, aun cuando el concepto de logia masónica sugiere la idea de organización central, este centralismo en el momento de la integración debe entenderse como relativo y sujeto a los intereses de los distintos grupos regionales.

Si a la luz del institucionalismo contemporáneo estudiamos la cuestión, diríamos que correspondió a los grupos políticos regionales crear la Constitución, y en consecuencia el impacto de lo que hoy en día llamaríamos sistema de partidos políticos fue determinante para la creación de un mecanismo electoral que garantizara la presencia de las provincias en los poderes generales y en el Congreso Constituyente; el resultado, el federalismo original recién descrito, caracterizado por que los poderes federales eran electos por los poderes de los estados, tal como sucedía con el titular del poder ejecutivo federal, quien era electo por el voto de la mayoría de las legislaturas de los estados, y los senadores que eran electos por la legislatura del Estado; los ministros de la Suprema Corte de Justicia, al igual que el poder ejecutivo, eran electos por las legislaturas estatales.

Con lo dilucidado hasta el momento, nos concretamos a delinear el punto de partida del federalismo mexicano, particularmente a la luz de los aspectos económicos y del impacto que el sistema de partidos ha tenido en él, pues nuestra historia hace evidente una correlación directa entre los sistemas de partidos y de gobierno.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO SEGUNDO

DE UN BIPARTIDISMO DIVERGENTE A UN SISTEMA DE PARTIDO HEGEMÓNICO

I. EL SISTEMA DE PARTIDOS¹⁰²

Entre las aportaciones más valiosas del neoinstitucionalismo al derecho constitucional, se encuentra el valor que da a dos sistemas que en el constitucionalismo tradicional se tenían como consecuencia del sistema de gobierno, nos referimos a los sistemas de partidos y electoral.

Autores como Carl Loweinstain, en su *Teoría de la Constitución*,¹⁰³ iniciaron un movimiento que aportó al mundo jurídico varios elementos que enriquecieron el estudio de la Teoría del Estado y del derecho constitucional. En la actualidad encontramos diversas corrientes que, dependiendo de cada una, nos explican el impacto que tienen el sistema de partidos y el electoral en el sistema de gobierno.

Después de la caída del muro de Berlín surgió en Alemania, España, Italia y los países del antiguo bloque socialista soviético, un impulso significativo por replantear la historia nacional de cada uno de ellos, ya que, por ejemplo, los alemanes habían desarrollado dos historias, una la de la república federal y otra de la ex república democrática, que lejos de complementarse se contraponían porque obedecían a los

¹⁰² Para efectos de este trabajo, se está empleando el término "partido político" para calificar al grupo de liberales y al grupo de conservadores; en el entendido que ambos tienen origen en las llamadas logias masónicas. De igual manera, se aclara que en estos grupos políticos, en sus orígenes, su estructura no corresponde de manera idéntica a lo que hoy en día se entiende por partido político. Sin embargo, los fines de estos grupos sí eran organizarse para hacer política, alcanzar el poder e intentar mantenerse en él.

¹⁰³ LOWEINSTAIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. México, F.C.E. 1997.

intereses de grupos en el poder; lo mismo ocurrió y sucede actualmente en los otros países mencionados.

En México, una corriente parecida nos aportó la iniciativa de contrastar la historia oficial contra las fuentes directas que supuestamente la sostenían; autores como los doctores Barragán, Mateos, González Oropeza, etc., han iniciado un movimiento que replantea varios capítulos de nuestra historia, con la tendencia de presentar los hechos según las fuentes y no conforme a los intereses de los hombres en el poder.

De esta forma, el rediseño institucional y la revaluación histórica son resultado de grandes acontecimientos que lo permiten, pues para que el replanteamiento histórico alemán tuviera eco fue necesaria la caída del muro de Berlín, para que España se planteara la necesidad de reestudiar su historia fue necesario el tránsito del estado autoritario del general Francisco Franco al régimen monárquico constitucional democrático que vive hoy. En México, el parteaguas lo encontramos en la caída del partido que gobernó durante más de ocho décadas, lo que nos permitirá estudiar objetivamente nuestro pasado para poder concebir el presente, y en su caso, hacer proyecciones a futuro que tengan cierta confiabilidad.

Lo expuesto nos conduce a una pregunta: ¿es necesario un replanteamiento de la historia jurídica de México? La respuesta nos la ofrece la historia del sistema político mexicano, que a primera vista nos explica por qué, mientras convivieron dos partidos políticos, como lo fueron el liberal y el conservador, tuvimos dos historias y cómo, a la caída de los conservadores, la historia se explicó por las plumas de los ganadores, que a partir de ese momento se transformaron en censores minuciosos de la historiografía, al punto de que, hoy en día, prácticamente se desconoce de los conservadores su versión histórica.

Cada día cobra mayor auge el estudio del impacto que el sistema de partido dominante genera en las instituciones; para muchas corrientes de pensadores resulta

un análisis fundamental que nos permite explicar cómo un sistema de gobierno diseñado para funcionar como un mecanismo de pesos y contrapesos, en un momento dado se paraliza y se transforma en un modelo autoritario sin contrapesos reales, aun cuando formalmente existan muchos; en el caso de un sistema federal los contrapesos son dobles, sin embargo, el sistema de partido único, lo mismo que el de partido hegemónico, tienen el efecto de anular el doble sistema de contrapesos y generar inercias centralistas.

Cabe aclarar que autores como Maurice Duverger¹⁰⁴ nos explican que los partidos políticos propiamente dichos aparecieron a partir de la segunda mitad del siglo XIX.

El origen de los partidos en México debemos buscarlo en la masonería, institución que hizo su aparición en nuestro país desde los tiempos de la dominación española y sirvió activamente de factor cohesionante en la lucha por la Independencia de México. El porqué del éxito de la masonería y grupos secretos similares en la vida política novohispana debe explicarse a la luz del tipo de seguridad español que limitaba la participación política hasta el extremo de inducir a la vida clandestina toda clase de actividad contraria al régimen monárquico.

Al momento de la independencia pueden percibirse diferentes corrientes o grupos políticos, cada uno con intereses y proyectos particulares, entre ellos destacan los antiguos realistas, que a su vez se agrupaban en iturbidistas y borbonistas; en el otro extremo, los antiguos insurgentes generalmente formaron grupos de tendencias republicanas.

Es en esta coyuntura cuando los grupos masónicos cobran mayor relevancia como simiente de lo que serían al paso de los años los partidos políticos del siglo XIX. De la participación de las logias en la vida política nacional existen diversas versiones

¹⁰⁴ DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1972, p. 15.

que van desde la de Francisco de Paula y Arrangóiz a la de José María Mateos o la de Toribio Esquivel Obregón; sin embargo, los escritos de tan distinguidos autores aportan poca información documental, en virtud del manejo secreto de estos grupos, aunque manifiestan una coincidencia: la participación de las logias masónicas durante la lucha por la independencia y en los primeros años de vida independiente fue notable.

La masonería mexicana se dividió en dos grupos de logias, el rito escocés y el rito yorquino. El rito escocés mantenía clara tendencia y vinculación proeuropea, en razón de lo cual se afiliaron a él los antiguos realistas, los sectores económicos más poderosos, al igual que el alto clero. Frente al escocés, con proyecto político totalmente distinto, con tendencia pronorteamericana, se estableció el rito yorquino, al cual se adhirieron fundamentalmente los antiguos insurgentes.

Cuando leemos los periódicos mexicanos de la época, desde la Independencia hasta la caída del imperio de Maximiliano, podemos percibir claramente cómo cada publicación pertenecía a un grupo político distinto y eran divergentes en su enfoque de factores fundamentales del debate nacional, como forma de gobierno o propuesta de alianzas para México, entendida como la posibilidad de participar en el bloque norteamericano o en el europeo; estas diferencias generaban creciente número de discrepancias que finalmente se concretaban en un proyecto opuesto de Nación.

En este punto no sabría deslindar si la propuesta de alianzas de cada grupo determinaba su proyecto de forma de gobierno o si éste definía el sentido de aquélla, lo que sí puedo afirmar es que existió una relación de causalidad directa entre ambas tendencias, en otras palabras, los factores internos y los externos internacionales coincidían dentro de cada grupo, pero resultaban antagónicos a los del otro; el resultado lo encontraremos en los hechos históricos cuando abordemos el tema de las elecciones en México durante el período 1821-1836 y que puede resumirse en la existencia de confrontación constante mientras existieron dos partidos, dos proyectos y dos líneas de abastecimiento: la europea y la de los Estados Unidos.

Las logias evolucionaron a partidos, del rito yorquino surgió el partido liberal, del grupo escocés nació el partido conservador, los liberales pronorteamericanos, los escoceses proeuropeos, los primeros con la bandera del federalismo, los segundos lucharon por el imperio y en su defecto, por la república central.

II. EL MARCO CONSTITUCIONAL ELECTORAL DE 1824

La Constitución de 1824 contenía un sistema electoral indirecto en tercer grado, semejante al establecido en la Constitución de Cádiz y se integraba por tres etapas. En primer lugar, elecciones en parroquia; en segundo lugar, elecciones de partido, y, por último, elecciones de provincia.

En los estados se elegía a la diputación o congreso local, pues no debemos olvidar que hubo estados como Durango que tuvieron la figura de un senado estatal;¹⁰⁵ las legislaturas de los estados elegían al Presidente de la República, tal como nos lo explica el título V de la Constitución de 1824 que a continuación transcribo:

74. Se deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación en un individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

74. Habrá también un vicepresidente, en quien recaerán, en caso de imposibilidad física o moral del Presidente, todas las facultades y prerrogativas de éste.

77. El Presidente no podrá ser reelecto para este cargo, sino al cuarto año de haber cesado en sus funciones.

78. El que fuere electo Presidente o vicepresidente de la República, serán estos destinos con preferencia a cualquier otro.

79. El día 1º de septiembre del año próximo anterior a aquel en que deba el nuevo Presidente entrar en el ejercicio de sus atribuciones, la legislatura

¹⁰⁵ *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*. México, tomo I, Imprenta Galván, 1828 p. 285.

de cada Estado elegirá, a mayoría absoluta de votos, dos individuos, de los cuales, uno por lo menos, no será vecino del Estado que elige.

80. Concluida la votación, remitirán las legislaturas al Presidente del consejo de gobierno, en pliego certificado, testimonio de la acta de la elección para que le dé el curso que prevenga el reglamento del consejo.

81. El 6 de enero próximo de abrirán y leerán, en presencia de las cámaras reunidas, los testimonios de que habla el artículo anterior, si se hubieren recibido los de las tres cuartas partes de las legislaturas de los Estados.

82. Concluida la lectura de los testimonios, se retirarán los senadores y una comisión nombrada por la cámara de diputados, y compuesta de uno por cada estado de los que tengan representantes presentes, los revisará y dará cuenta con su resultado.

83. En seguida la cámara procederá a calificar las elecciones y a la enumeración de los votos.

84. El que reuniere la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas será el Presidente.

85. Si dos tuvieren dicha mayoría, será Presidente el que tenga más votos, quedando el otro de vicepresidente. En caso de empate con la misma mayoría, elegirá la cámara de diputados uno de los dos para Presidente, quedando el otro para vicepresidente.

86. Si ninguno hubiere reunido la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas, la Cámara de Diputados elegirá al Presidente y al vicepresidente, escogiendo en cada elección uno de los dos que tuvieren mayor números de sufragios.

87. Cuando más de dos individuos tuvieren mayoría respectiva e igual número de votos, la cámara escogerá entre ellos al Presidente o vicepresidente en su caso.

88. Si uno hubiere reunido la mayoría respectiva, y dos o más tuvieren igual número de sufragios, pero mayor que los otros, la cámara elegirá de entre los que tengan números más altos.

89. Si todos tuvieren igual número de votos, la cámara elegirá de entre todos al Presidente y Vicepresidente, haciéndose lo mismo cuando uno tenga mayor número de sufragios, y los demás número igual.

90. Si hubiere empate en las votaciones sobre calificación de elecciones hechas por las legislaturas, se repetirá por una sola vez la votación; y si aún resultare empatada, decidirá la suerte.

Me he permitido transcribir ampliamente los artículos que regulan el sistema electoral, porque resulta común escuchar inexactitudes tales como que el Congreso de la Unión nombraba al Presidente de la República, cuando en realidad el texto del artículo 84 de la Constitución de 1824 es claro y no deja lugar a dudas, era Presidente de México quien reuniera la mayoría de los votos de la legislatura y sólo en caso de empate, según los artículos 85 al 90, el voto de la cámara de diputados federal decidía la persona que sería Presidente.

Todo esto adquiere trascendencia cuando se desean contemplar en la materia electoral los alcances del federalismo de 1824, pues si, como se ha explicado, las legislaturas eran las que emitían los votos y la cámara de diputados se concretaba a servir de colegio electoral y contabilizarlos, nos encontramos ante un escenario totalmente federalista, en tanto que si la elección la verificaba la cámara de diputados, como erróneamente se llega a comentar, el panorama sería centralista.

Segundo motivo de polémica es la cuestión relativa a que, si bien es cierto el personaje que obtuviera mayor número de votos de los estados era declarado presidente, el que le siguiera en preferencias sería vicepresidente; al respecto nos queda una pregunta, ¿los enfrentamientos entre el partido mayoritario y el que le siguió en votos, es decir, entre el partido del presidente y el del vicepresidente, deben atribuirse a un error en el diseño del sistema electoral, como se opina generalmente, o debe atribuirse la falla a un sistema bipartidista con tendencias divergentes en todos los ámbitos del proyecto nacional? La respuesta no es fácil, incluso podríamos hablar de doble falla, es decir, en un escenario bipartidista con tendencias divergentes, resultó inadecuado un sistema electoral que bien estudiado tendría aplicaciones de un poder ejecutivo con una vicepresidencia equiparable a los modelos contemporáneos de representación proporcional.

Este modelo, en un sistema pluripartidista hubiese servido para fortalecer al poder ejecutivo, y en un sistema bipartidista a los dos partidos más fuertes con tendencias que convergieran en un proyecto muy semejante de nación, como en el

caso de los Estados Unidos de América, después de la guerra de secesión sus resultados hubieran sido distintos; pero en los escenarios de México en 1824 o norteamericano anterior a la guerra de secesión, realmente era inapropiado; aun cuando cabe recapacitar sobre si el mejor modelo electoral hubiera bastado para contener los hechos que caracterizaron la vida política de México durante el siglo XIX.

A. El Congreso de la Unión y la Corte Suprema de Justicia

En la Constitución de 1824 el Congreso de la Unión se encontraba dividido en dos cámaras, la de diputados, integrada por representantes elegidos cada dos años por los ciudadanos de los estados; y la de senadores, compuesta de dos senadores por cada estado, elegidos por su legislatura. La renovación de la cámara de diputados se verificaba cada dos años en su totalidad, en tanto que el senado se renovaba por mitad, cada dos años.

Como puede apreciarse, el modelo federal es claramente perceptible en la conformación del senado y en la elección del ejecutivo, donde las legislaturas de los estados juegan el papel de grandes electores o electores de segundo grado, lo mismo que para la elección de los once ministros y el fiscal que componían la Corte Suprema. En el caso de la elección de la Corte cuando no se hubieren reunido los sufragios necesarios para designar a los doce integrantes, se empleaba el mismo sistema que transcribimos líneas atrás, relativo a las elecciones de presidente y vicepresidente.

El sistema electoral que contiene la Constitución de 1824 no deja lugar a dudas, es fiel reflejo de un proyecto de nación eminentemente federal, donde los mismos poderes federales, tal y como se ha descrito, son resultado de la voluntad de los estados expresada por sus legislaturas.

III. LAS ELECCIONES EN MÉXICO 1821-1836

No pretendo presentar a continuación una investigación exhaustiva de cada una de las elecciones que se verificaron en México durante el período 1821-1836, me conformo con exponer de manera breve las graves circunstancias de tipo político y militar que rodearon la materia electoral en aquellos años, para establecer un marco de referencia sobre el impacto que generó la materia electoral en la consolidación de un proyecto nacional.

Las primeras elecciones que se verificaron en nuestro país, antes de la consumación de la Independencia, fueron para elegir diputados a las Cortes de Cádiz. Al revisar los expedientes y los periódicos de la época nos llevamos gran sorpresa, pues encontramos un cúmulo de denuncias de irregularidades, como la presentada por los capitanes de escuadrón don Antonio Cárcaga, don Bernardino de Benga y el alférez don Agustín de la Fuente, quienes acusaron al coronel retirado Francisco Arandia de haber cometido acciones ilegales en los siguientes términos: "Tuvo la debilidad no sólo de no admitir los sufragios que algunos de los vecinos querían dar á favor nuestro, sino es que en una lista presentada por uno de ellos, tildó los nombres de los tres que hablamos, diciéndonos que como oficiales no podíamos optar el cargo de compromisarios".¹⁰⁶

Para 1813 se realizaron elecciones de nueva cuenta; en esta ocasión con la finalidad de conformar las cortes ordinarias que habían de legislar para la Corona de España. En esta elección también encontramos problemas, por ejemplo la queja que se dirigió en contra de la elección de don Miguel Guridi y Alcocer, quien había representado a Tlaxcala en el Constituyente de Cádiz y fue electo el 19 de julio de 1813 como miembro de la diputación provincial; ante las protestas de don Juan Madrid y Quiñónez se anuló la elección por encontrarse impedido el doctor Guridi de aceptar dicho cargo, en virtud de que por real decreto de 23 de mayo de 1812 la

¹⁰⁶ Cfr. Archivo General de la Nación. Historia. Volumen 445.

convocatoria de cortes ordinarias establecía en su artículo quinto que los diputados no podían ser reelectos para un período inmediato.¹⁰⁷

Al momento de la consumación de la Independencia de México en 1821, nuestro país se convirtió en centro de intereses, no sólo nacionales sino también extranjeros, que influyeron de manera significativa en la conformación de las logias masónicas y partidos políticos que habrían de luchar por el poder hasta 1867.

No debemos olvidar que la independencia de la Nueva España tiene verificativo cuando la Corona española atraviesa por grave crisis, a raíz de que fue ocupada por Francia y dejó en evidencia su debilidad como potencia de primer orden, no sólo incapaz de hacer frente a las potencias que amenazaban sus dominios, sino incluso de mantener independiente su territorio.

El caso español nos viene a la memoria cuando en el pasado reciente observamos la desmembración de la antigua Unión Soviética y los efectos que tuvo para la desintegración del antiguo Pacto de Varsovia; lo mismo en la diversa suerte que ha corrido cada uno de los países signantes del pacto, que definitivamente se desintegró y sus restos fueron reubicados a través de nuevas alianzas y proyectos político-económicos.

Decía que la independencia de México y la caída de la Corona española me recordaban el derrumbamiento de la Unión Soviética y la desmembración del Pacto de Varsovia, pues uno de los principales factores para explicar nuestra independencia es la caída de España, que dejó a sus colonias a merced de diversos intereses, como los de la joven república del norte de América, los Estados Unidos, que para esas fechas era una economía en pleno proceso de expansión que necesitaba nuevos territorios y mercados y ambicionaba, según sus mismos líderes, extender su comercio e influencia a lo largo del todo el continente, como puede apreciarse por las

¹⁰⁷ Ibidem vol. 448.

declaraciones de Jefferson, Adams, Madison, etc., que se concretarán en la llamada Doctrina Monroe.¹⁰⁸

Frente a los intereses norteamericanos se encontraban los intentos españoles por recuperar sus colonias, el proyecto expansivo inglés que buscaba nuevos mercados y fue el mayor beneficiario de la independencia de Sudamérica, las ambiciones de Francia, etc., que aspiraban en su conjunto a verse beneficiados con un surtido de mercados de sistema productivo precario que les ofrecía grandes ganancias.

La lucha política se dio de inmediato en nuestro país; no bien alcanzamos la independencia, presenciamos la autoproclamación de Agustín de Iturbide como emperador de México, lo que provocó el lanzamiento del Plan de Casamata, la unión de las provincias que se autoproclamaron estados y, en consecuencia, el federalismo mexicano y sus documentos constitucionales de 1829.

El primer presidente de México fue don Guadalupe Victoria, de cuya elección no tenemos noticia de quejas. El segundo período presidencial debía iniciar el 1 de abril de 1829; para la sucesión se perfilaron dos candidatos, don Manuel Gómez Pedraza, en ese momento ministro de guerra del Presidente Victoria, apoyado por grandes personajes del partido yorquino, entre quienes destacaba el mismo presidente, Ramos Arizpe, Esteva, etc. Frente a la candidatura de Gómez Pedraza, don Vicente Guerrero, benemérito de la patria, lanzó la suya con el apoyo de Alpuche, Lorenzo de Zavala y el embajador de los Estados Unidos, Joel R. Poinsett.

El 1 de septiembre de 1828 se llevaron a cabo las elecciones presidenciales, con el procedimiento descrito en líneas anteriores, es decir, las legislaturas de los estados emitieron su voto a favor del candidato de su predilección; el resultado fue

¹⁰⁸ Para mayor información, puede consultarse a MATEOS SANTILLAN, Juan José en *El tratado de Guadalupe-Hidalgo a la luz de la prensa de su época*. México, Tesis de Doctorado, Facultad de Derecho, UNAM, 1993, inédita.

de 11 votos, de un total de 18, a favor de Gómez Pedraza, que de esta forma debió ser el segundo presidente constitucional de México; la vicepresidencia recayó en la persona del general Anastasio Bustamante.

La elección de Gómez Pedraza no fue del agrado de todos los actores políticos que ambicionaban el poder, entre ellos el general Antonio López de Santa Anna, enemigo declarado de Gómez Pedraza desde que éste le impidiera atacar con 500 hombres el castillo de la Cabaña en Cuba.

La actitud de Santa Anna no representó ninguna novedad en la vía de intentar acceder al poder por el camino de las armas, recurso al que acudió primero Iturbide y posteriormente el general Echávarri y otros oficiales, entre los que se encontraba el mismo Santa Anna, de forma que el pronunciamiento del veracruzano del 16 de septiembre de 1828 debe considerarse como un pretexto burdo más para contrariar la legalidad, puesto que la elección de Gómez Pedraza se llevó a cabo de conformidad con las normas establecidas desde 1824.

Resulta paradójico cómo el artículo 5º del plan de Santa Anna protesta obediencia a la Constitución general de los Estados Unidos Mexicanos, y a continuación amaga con no dejar las armas si no se anula la elección de Gómez Pedraza, según era la voluntad del señor Santa Anna.

La actitud de Antonio López de Santa Anna que en estricto sentido fue motín, sedición, que se dirigió contra el mandato constitucional que decía defender, sentó el funesto precedente de afirmar una cosa, cuando en realidad se hace lo contrario: don Antonio tomó las armas jurando respeto a la Constitución, verdad es que la violaba.

El presidente Victoria declaró fuera de la ley el movimiento de Santa Anna, por decreto de 17 de septiembre 1828, señalando que "si dentro del término que prefijará el gobierno no rindiere a su disposición las armas en cuyo caso se le indultaba la pena capital".

Santa Anna no dejó las armas, pero no tenía fuerza suficiente para sostener sus posiciones, razón que le obligó a salir perseguido hasta Oaxaca. El movimiento de Santa Anna, que parecía controlado, adquirió nuevo cariz cuando la noche del 30 de noviembre de 1828 se levantaron en armas el comandante de batallón Tres Villas, Santiago García, y el coronel José Manuel Velásquez de la Cadena, quienes proclamaron el llamado Plan de la Acordada.

Este Plan significó el pronunciamiento de la guarnición de la ciudad de México, que ocupaba el edificio conocido por ese nombre por haber servido durante el período novohispano al tribunal así llamado, y se encuentra contiguo al palacio nacional, razón que explica por qué las tropas adictas al plan pudieron sitiar inmediatamente el palacio. La participación del grupo yorquino se hace evidente cuando al frente de la rebelión se pone el general Vicente Guerrero y participa Lorenzo de Zavala.

El sitio del palacio nacional fue breve; se cuenta que la noche del 3 de diciembre de 1828 el general Gómez Pedraza huyó disfrazado con rumbo a Guadalajara, donde permaneció hasta marzo de 1829, y de ahí partió para Nueva Orleans.

Después de la ocupación del palacio nacional, el líder yorquino Vicente Guerrero se retiró a Tláhuac, pero el movimiento continuó y se extendió por todo el país, aun cuando curiosamente se respetó en la presidencia de la república a Guadalupe Victoria, a quien se permitió terminar su período presidencial, eso sí, con el general Guerrero impuesto como ministro de guerra.

La cámara de diputados, que en septiembre de 1828 había declarado presidente constitucional electo a Manuel Gómez Pedraza, el 12 de enero de 1829 declara insubsistente dicha elección y procede a nombrar presidente al general

Guerrero, en tanto respeta el nombramiento del general Anastasio Bustamante como vicepresidente constitucional.

El análisis de los hechos nos permite afirmar que el ascenso al poder del general Guerrero fue hecho en franca contravención de los preceptos constitucionales vigentes. La explicación que se dio a la nación fue que "las elecciones se habían hecho en los estados por medio de la violencia: eran de hecho nulas, y así se declararon las de aquellos, en que convenía que no continuaran los gobernadores y las legislaturas yorquinas".¹⁰⁹

De lo examinado se desprende que es precisamente en la primera sucesión presidencial cuando por primera vez se lanzan acusaciones de fraude los partidos contendientes, en este caso las logias.

El ascenso de Guerrero a la presidencia fue sólo el inicio de una terrible guerra que habría de ocupar a nuestro país hasta 1867, fecha de la caída del imperio de Maximiliano y la derrota del partido conservador; de esta forma, la lucha entre yorquinos y escoceses se prolongaría por vía de sus sucesores, es decir, los liberales y los conservadores, hasta la desaparición de uno de los contendientes.

Los escoceses, reagrupados con los seguidores de Manuel Gómez Pedraza, no dejaron en paz al general Guerrero y tomaron las armas considerandolo como presidente *de facto*. El 4 de diciembre de 1829 el ejército de reserva acantonado en Jalapa se pronunció a favor del restablecimiento del orden constitucional; el 28 de diciembre es secundado en otros puntos dicho movimiento, que es declarado justo por el Congreso el 14 de enero de 1830.¹¹⁰

¹⁰⁹ Cfr. PAULA Y ARRANGOIZ, Francisco de. *México desde 1808 hasta 1867*. México, editorial Porrúa, p. 354.

¹¹⁰ A.G.N. Gobernación, legajo 110, caja 177.

Ante la insurrección, el general Guerrero convoca al Congreso el 17 de diciembre de 1829 y expone:

Siendo urgente mi salida á mandar el ejército mandé excitar á las cámaras del Congreso General... no habiéndose reunido mas que la cámara de diputados he tenido a bien decretar en uso de las facultades extraordinarias:

El Presidente interino prestará el juramento que previene la Constitución ante la cámara de representantes.¹¹¹

El 16 de diciembre, en tanto llegaba el vicepresidente Bustamante, el general Guerrero convocó al Congreso, con fundamento en el artículo 97 de la Constitución de 1824, y son designados como asociados los señores don Luis Quintanar y Lucas Alamán. De este último, por ser diputado, su nombramiento era nulo.¹¹²

El 1 de enero de 1830 llegó a la capital federal el general Anastasio Bustamante, quien en su calidad de vicepresidente asume el poder, cesando sus funciones el ejecutivo colectivo que lo había asumido una semana antes.¹¹³

El 4 de febrero la cuestión se le complica al general Guerrero, pues el general Anastasio Bustamante publica un decreto del Congreso en su calidad de vicepresidente, donde escuetamente manifiesta: "El ciudadano general Vicente Guerrero tiene imposibilidad para gobernar".

Este episodio debe ser tenido como virtual golpe de estado dado contra quien a su vez había llegado a la presidencia por vía de la revolución de la Acordada; de esta forma continúa la lucha para dirimir el arribo al poder político por vía de las armas y al margen de la concordia.

¹¹¹ Ibidem legajo 87, caja 146.

¹¹² DIOS ARIAS, Juan de. *México a través de los siglos*. México, editorial Cumbre, tomo VII, 1984, p. 224.

¹¹³ A.G.N. Gobernación, legajo 110, caja 117.

Después de cruentas luchas, el general Nicolás Bravo, jefe de la logia escocesa, derrota en Chilpancingo a los yorquinos comandados por el general Guerrero, quien al ver dispersas sus tropas intenta reagruparlas y rearmarlas; al efecto, en febrero aborda el bergantín Colombo que se encontraba a la sazón en Acapulco; el capitán del barco, Picaluga, trasladó al general Guerrero a Huatulco, Oaxaca, donde lo entregó a las autoridades por cincuenta mil pesos. Juzgado en consejo de guerra, de conformidad con una ley de 27 de septiembre de 1828 promulgada por él mismo, fue pasado por las armas el 14 de febrero de 1831 en Cuilapan.

A. Los estados de la federación ante los golpes de estado

La caída y el fusilamiento del general Vicente Guerrero generaron los más diversos comentarios y reacciones a lo largo del territorio nacional, la inestabilidad política se vio acompañada del desequilibrio económico que siguió a la expulsión de los grandes capitalistas que eran los españoles,¹¹⁴ y los conflictos militares que aquejaban a la república, generaron condiciones poco propicias para el desarrollo de la actividad económica sobre la que se basaba la economía del país, la minería.

Las convulsiones político-económicas se tradujeron en una crisis que vulneró el estado de derecho y en escenario que propició la participación de los estados en la lucha por lograr la estabilidad; a manera de ejemplo podemos recordar cómo la legislatura de Jalisco, concretamente su comisión permanente, declaró inconstitucional el ascenso al poder del general Vicente Guerrero mediante decreto de 14 de julio de 1832, en el que se reconocía como presidente constitucional al general Gómez Pedraza.

¹¹⁴ Véase la obra de SIMS, Harold D. *La expulsión de los españoles en México, 1821-1828*. México, editorial Fondo de Cultura Económica, 1974.

El artículo 2º de dicho decreto declaraba: "Este reconocimiento subsistirá aun cuando la cámara de diputados del Congreso general no haga la calificación de los votos emitidos por las legislaturas de los estados el año de 1828, por ser incuestionable que el general Pedraza reunió la mayoría absoluta de dicho votos...".

También se reputó inconstitucional el nombramiento de Bocanegra como presidente. En fin, bien pudiera afirmarse que las disposiciones constitucionales en materia electoral eran letra muerta, que se intentaba adecuarlas a las necesidades de quien, violando las normas, buscaba justificar su estancia en el poder y cuestionar las acciones de sus enemigos.

De Guerrero se ensalza su labor como insurgente, dejando en segundo plano su participación en el movimiento de la Acordada; a Gómez Pedraza se le reprocha su participación en los ejércitos realistas y se olvida la constitucionalidad de su nombramiento;¹¹⁵ de esta suerte se crean mitos y nos apartamos de la objetividad, aprobando lo injustificable conforme a los designios de nuestro corazón, más allá de la razón y los hechos, que nos muestran a los mexicanos del siglo XIX como simples seres humanos llenos de virtudes y defectos.

Es claro que en 1828 se rompió el orden constitucional y que la muerte de Guerrero no fue sino un acicate más para quienes veían afectados sus intereses. Por lo demás, a Bustamante se le cuestionaba la legitimidad de su mandato.

La explosión en contra del gobierno de Bustamante inició el 2 de enero de 1832 con el pronunciamiento del coronel Pedro Landero, comandante del noveno batallón permanente; el coronel Juan Andonaegui, primer ayudante; el teniente coronel del segundo batallón permanente, don Ramón Hernández, y el comandante general de la plaza de Veracruz, Ariaco Vásquez. Se emite un acta y el plan de Veracruz, en cuyo articulado solicitaban:

¹¹⁵ Este manejo de la información puede observarse en obras como *México a través de los siglos*.

Art.1º Sostener la observancia de la Constitución Federal y las leyes.
 Art. 2º Solicitar al Vicepresidente Bustamante "la remoción del Ministerio.
 Art. 3º Solicitar al general don Antonio López de Santa Anna "que, conformándose con ella, se digne venir a esta plaza y tomar el mando de las armas".¹¹⁶

El 17 de marzo de 1832 se manifiesta el general Esteban Moctezuma e informa al general Bustamante su intención de ponerse al frente del pronunciamiento de las guarniciones de Pueblo Viejo y Tampico. El 27 de abril de 1832 el general Ignacio Inclán lanza el Plan de Lerma, en cuyo articulado destaca:

1º Se ratifica el juramento de obediencia a la Constitución y leyes generales.

2º En consecuencia, no se reconoce más gobierno legítimo, que el que conforme a la misma Constitución fue electo en 1828.

3º Se comunicará oficialmente esta determinación al actual gobierno de México y al general Santa Anna; si por parte de uno u otro hubiere oposición, será combatido con las armas, hasta poner a la República en el pleno goce de sus derechos.

4º Mientras que de común acuerdo se arreglan los términos de llevar a efecto lo indicado en el artículo 2º esta división conservará una perfecta neutralidad, sin dar auxilio a ninguna de las partes beligerantes.

La rebelión contra Bustamante se generalizó. E, en el sur se levantó en armas don Juan Álvarez. El 17 de mayo renunciaron los ministros del gabinete de Bustamante, desapareciendo de esta suerte el motivo por el cual se había iniciado la revolución; sin embargo, para esas fechas se había propagado la posición del Plan de Lerma en el sentido de reconocer la legitimidad de la elección de 1828 a favor del general Manuel Gómez Pedraza,¹¹⁷ y prueba de ello son los decretos de las legislaturas de Zacatecas el 10 de julio de 1832, de Jalisco el 7 de julio y del ayuntamiento de San Luis Potosí el 5 de agosto.¹¹⁸

¹¹⁶ VAZQUEZ, Josefina Soraida. *Planes de la Nación Mexicana*. México, Senado de la República, 1987, tomo II, p. 73.

¹¹⁷ Ibidem p. 131.

¹¹⁸ Ibidem p. 139.

En agosto, el general Bustamante decidió ponerse al frente del ejército, y el Congreso nombró presidente interino al general Melchor Múzquiz.

En septiembre de 1832 el general Bustamante derrota al general Moctezuma en San Luis Potosí y se derrama gran cantidad de sangre en todos los frentes.

El siguiente período constitucional debía abarcar del 1 de abril de 1833 al mismo día de 1837; las legislaturas de los estados dieron sus votos, según lo disponía la Constitución federal, a favor del general Nicolás Bravo, quien por lo tanto era presidente constitucional electo. Sin embargo y contra lo que hubieran supuesto quienes luchaban por el restablecimiento de la legalidad, el 23 de diciembre de 1832 se firma un convenio en la hacienda de Zavaleta, entre Anastasio Bustamante y Antonio López de Santa Anna, en el que se proponían dar fin a la revolución iniciada un año antes.

Para efectos de nuestro estudio, resalta el artículo 2º de los convenios, que literalmente expresaba:

2º Quedan cubiertos para siempre con el manto soberano de la patria todos los actos de elección popular, dirigidos á nombrar representantes para el Congreso general y legislaturas de los estados ocurridos en la federación mejicana desde el 1º de septiembre de 1828 hasta el día de la publicación de este plan; y en consecuencia no se tratará mas de su legitimidad ó ilegitimidad.¹¹⁹

En el artículo 3º se convocaba a elecciones generales:

... entendiéndose que por ésta sola vez elegirán en su totalidad el número de representantes por deberse hacer una renovación, para que la nación vuelva incuestionable al régimen federal, siguiéndose en lo adelante, lo dispuesto para casos ordinarios.

¹¹⁹ A.G.N. Historia, volumen 481.

En el artículo 6° se reconocía como presidente legítimo al general Gómez Pedraza hasta el 1 de abril de 1833, pretextando cumplir con el mandato constitucional.

Si observamos con cuidado lo pactado en los convenios de Zavaleta, con ellos se perpetró nuevo e incalificable atentado contra la Constitución que supuestamente se pretendía preservar se disimulaban, en forma extrajurídica, todos los fraudes y maniobras electorales que se habían cometido; con ellos se fingía el regreso al régimen constitucional, al reinstalar en el ejecutivo, por tres meses, a Manuel Gómez Pedraza y, sin embargo, con dichos tratados se incurría en la misma falla cometida en 1828; con un movimiento armado se anulaba una elección apegada a la legalidad y mediante convenios de aparente legalidad se trasgredía la Constitución de nueva cuenta, al anularse la elección del general Nicolás Bravo.

Santa Anna, amo y señor de las paradojas, primero violentó el orden constitucional en 1828 al desconocer la elección de Gómez Pedraza; después, en 1832, inició otro movimiento armado a fin de restablecer a quien derrocó, Gómez Pedraza. En ambos casos, según él, luchó por el respeto a la soberanía y la legalidad; pero con los convenios de Zavaleta lo que hizo fue violar, una vez más, la Constitución, ya que desconoció al presidente electo, lo mismo que las resoluciones del Congreso general y la voluntad de las legislaturas de los estados; pero no sólo esto, sino que invalidó las elecciones de los últimos cuatro años y convocó a nuevas elecciones, una vez que logró imponerse política y militarmente en el ámbito nacional; de esta forma integró un Congreso a su antojo que lo benefició al elegirlo presidente.

IV. LA POLÍTICA INTERNACIONAL ANTE EL FEDERALISMO: 1824-1836

Aun cuando en apariencia nos encontramos en dos temas distantes cuando hablamos de política internacional y sistema de gobierno, los hechos nos demuestran

que en realidad existió una estrecha vinculación, para que la influencia de la política internacional afectara la vida interna del país.

No intentaré abordar el tema en forma exhaustiva, pues ello implicaría una investigación tan amplia que rebasa las expectativas de este trabajo, apuntaré el encadenamiento de sucesos que por su relevancia es menester tomar en cuenta al evaluar los factores que generaron la crisis del federalismo mexicano en 1835.

Como es del conocimiento general, el problema de límites entre los Estados Unidos de América y México tiene antecedentes que nos remiten a la dominación española y concretamente al problema de los tratados de San Ildefonso, relativos a la retrocesión que hiciera España a Francia del territorio conocido con el nombre de la Luisiana, y que según los norteamericanos tenía una extensión de aproximadamente 2,600,000 kilómetros cuadrados, tierras que al paso de los años se transformaron en uno de los graneros del mundo.

La importancia del hecho, para autores como Juan José Mateos,¹²⁰ radica en dos elementos, por un lado, el práctico, la compra a Francia de la Luisiana y el posterior control de las Floridas, dieron a los Estados Unidos el dominio sobre el sistema fluvial central del continente y el Golfo de México. En el aspecto jurídico, el mismo autor afirma que, a la luz de dichos tratados, la venta de Napoleón a los Estados Unidos del territorio de la Luisiana, se encontraba viciada de nulidad.

Para explicar la hipótesis, recordemos que en 1762 los franceses cedieron a España la Luisiana; es menester recordar también que años después de la independencia de los Estados Unidos, al percatarse de su proyecto expansivo, España deseaba poner una potencia intermedia entre los Estados Unidos y sus posesiones, para lo cual, en octubre de 1800 se firmaron en secreto los tratados de San Ildefonso, mediante los cuales Francia recuperó el territorio de la Luisiana y parte de la isla de Santo Domingo; empero, Napoleón vendió a los Estados Unidos la Luisiana,

¹²⁰ Véanse las implicaciones de la adquisición de la Luisiana en MATEOS SANTILLAN, Juan José. op cit.

aun cuando los tratados de San Ildefonso establecían que Francia no podría vender ni ceder el territorio de la Luisiana a ninguna Nación que no fuera España.¹²¹

El problema se agravó llegado el momento de intentar establecer los límites del territorio, pues los españoles tenían unos mapas, los franceses otros y los norteamericanos otros, de suerte que el rey de España nombró al reverendo José Antonio Pichardo al frente de una comisión que estudiara los límites; uno de los auxiliares fue fray Melchor de Talamantes. Los norteamericanos sostenían que la extensión de la Luisiana era muy amplia; el padre Pichardo sostuvo que, con la misma lógica, los territorios mexicanos se extenderían hasta el Canadá.¹²²

Una vez adquirida la Luisiana, mister Livingston encontró un medio para obtener las Floridas, y fue argumentar que la compró de Francia, olvidando que la Florida Occidental fue conquistada por España y jamás había pertenecido a Francia, y por ese simple hecho no podía cederla; la confusión se atribuye a la ambigua redacción del tratado de San Ildefonso, que interpretado por Livingston favorecía de tal modo los intereses norteamericanos, al grado de que el presidente Jefferson aceptó de inmediato las ventajosas tesis, por lo que Ramiro Sánchez Guerra afirma: "Convino con él en que España había cedido la Florida sin saberlo, Francia la había recibido sin sospecharlo y los Estados Unidos la habían comprado sin pagar un solo centavo por ella".¹²³

Los Estados Unidos finalmente hicieron prevalecer sus tesis, adquirieron la Luisiana sin que España tuviera fuerzas para protestar, dieron a los tratados de San Ildefonso la interpretación que más les convino, y finalmente se apoderaron de las Floridas, dejando como límites los que se establecieron en el tratado Adams-Onís de 1819, límites y tratado que serían ratificados por los Estados Unidos y México en 1828.

¹²¹ Ibidem

¹²² Ibidem

¹²³ SANCHEZ GUERRA, Ramiro. *La expansión territorial de los Estados Unidos*. Cuba, editorial E.C.A.G., 1964, P. 87.

Decíamos que la confluencia de factores políticos disociativos nacionales e internacionales generan problemas de graves consecuencias; la historia de la frontera norte de México debe ser estudiada en este sentido y permitirnos observar cómo los intereses norteamericanos, vinculados a los yorquinos mexicanos y frente a los intereses europeos y sus aliados mexicanos, generaron el panorama político que recién describimos, al cual habrá que añadir que los Estados Unidos no quedaron conformes con el límite que se estableció en el primer tratado de dicha naturaleza con México.

El interés de los norteamericanos por Texas puede apreciarse prácticamente desde el momento de la independencia, pues en 1821 una expedición al mando de mister Long¹²⁴ atacó y se apoderó de la Bahía del Espíritu Santo, intento repelido por el coronel Ignacio Pérez.

Como hecho relevante que nos muestra los intereses norteamericanos, recordaremos el testimonio de don Manuel Crescencio Rejón, de que los Estados Unidos intentaron comprar Texas en dos ocasiones, una en 1825 y otra en 1827;¹²⁵ en ambas el gobierno mexicano se negó a aceptar las pretensiones norteamericanas.

El eje del crecimiento norteamericano fue la política de colonización, cimentada sobre la emigración de europeos a su territorio, de donde avanzaron a territorio español y posteriormente mexicano, como estudiaremos posteriormente.

¹²⁴ Cfr. REJON, Manuel Crescencio. *Observaciones de un diputado saliente sobre la situación de la República en 1847*. Monitor Republicano, 12 de mayo de 1848, p. 2, col. 1.

¹²⁵ Ibidem

V. EL LIBERALISMO FRENTE AL CONSERVADURISMO

El conjunto de circunstancias era terriblemente complejo, y para 1833 se complicó aún más cuando accedió a la presidencia de México Antonio López de Santa Anna, quien por diversas circunstancias dejó el mando al vicepresidente Valentín Gómez Farías, destacado liberal mexicano que impulsó decididamente un movimiento reformista que intentaba modernizar las instituciones mexicanas. Conforme a las percepciones liberales de la época, entre las reformas más trascendentales debemos recordar el intento por sustraer la educación de manos del clero por vía de la Ley para el Arreglo de la Instrucción Pública en el Distrito Federal y Territorios Federales, lo que nos recuerda que la educación pública en el México federalista de 1824 a 1835 fue facultad de los estados, por lo que la federación se concretaba a administrar exclusivamente la educación que se brindaba en el Distrito Federal y en los territorios federales.

Regresando al proyecto educativo de Gómez Farías, debemos recordar que creaba una dirección general de Instrucción Pública, que obviamente sólo tenía facultades en el Distrito Federal y en los territorios federales; según su artículo 23, esta dirección tenía como propósito regular los establecimientos de educación pública, pero según el artículo 24, la educación privada era libre, libertad que se encontraba sujeta a los reglamentos que expidieran las autoridades educativas; de manera simultánea Gómez Farías intentó enfrentar el virtual monopolio educativo del clero, creando por decreto el 26 de octubre de 1833 una escuela normal para la enseñanza primaria y otra para la enseñanza primaria de mujeres.

Cuando recordamos estos hechos y los contrastamos con los sucesos del presente, queda claro que la lucha por la educación se enciende en México como parte de la lucha por el proyecto de Nación, es decir, la escuela es el mejor conducto para formar la ideología de los hombres del mañana; en esta forma la importancia de la lucha por controlar el sistema educativo en nuestro país implica ideología, recursos, proyecto de Nación, etc. Como es lógico, el clero y los grupos conservadores no aceptaron el programa de gobierno de Gómez Farías y al grito de "religión y fueros"

proclamaron el Plan de Cuernavaca, ante lo cual Santa Anna se deshace de su vicepresidente.

A. Zacatecas ante el centralismo: 1835-1836

El golpe dado por los liberales que encabezaba Gómez Farías generó la reacción de los conservadores, que produjo a su vez la inconformidad de los sectores liberales, creándose una cadena de acciones que condujeron a la confrontación armada. En el sur se levantó en armas el general Juan Álvarez, en el norte el gobernador de Zacatecas, Francisco García Salinas, quien fue derrotado en Guadalupe el 11 de mayo de 1835. Por defender la causa federal, el estado de Zacatecas fue mutilado, sufriendo por castigo, entre otros, el saqueo de su capital y la pérdida del territorio que actualmente corresponde al estado de Aguascalientes.

La desmembración de Zacatecas a manos de los intereses centralistas fue un claro mensaje para los federalistas, no se permitirían estados que enfrentaran la arbitrariedad de Santa Anna.

A.1. Francisco García Salinas y el federalismo en el estado de Zacatecas

Vale la pena retomar en este momento algo de la historia de tan ilustre zacatecano.

El esfuerzo por ubicar el desarrollo del federalismo en el contexto del desarrollo nacional no puede prescindir de la valoración de uno de los precursores de esta forma de organización republicana, Francisco García Salinas.

En su práctica política hay consecuencia con sus ideales federalistas que responden a las condiciones de libertad y necesidad de su tiempo. Tiene el privilegio

de vivir varias coyunturas críticas para el país, en las que no se limita a ser mero observador sino parte de esas generaciones excepcionales que participan en las mudanzas cualitativas de las sociedades, que los historiadores anhelan conocer como momentos ricos en acontecimientos, materia de análisis, para buscar y encontrar los hilos rectores que van dando sentido y proporción a la historia.

Es sabido que el año 1808 es crucial tanto para la Corona española como para sus colonias, pues marca realmente el inicio del proceso de su desintegración. Se conjugan la crisis de España, que enfrenta tanto problemas al interior de la Península y externos con la acometida del ejército francés, como al interior de las colonias en las que se habían acumulado severas desigualdades económicas y políticas, emergiendo el liderazgo de los criollos hasta entonces excluidos de los altos cargos civiles y eclesiásticos, en contra de un reducido grupo de hacendados, mineros y comerciantes que acumulaban privilegios y de la propia Corona que ejercía gran presión sobre ellos para incrementar sus ingresos fiscales.

Llama la atención que estos criollos, en Zacatecas y en otros lugares del país, se concentraban en los ayuntamientos, con creciente demanda de respeto a su autonomía, a la vez que la impulsaban para la Intendencia de Zacatecas.

Es importante tener presentes las razones de esta convicción de autonomía, que constituye el verdadero eje del desarrollo posterior de los municipios y de los ayuntamientos.

Poco después de desatada la insurgencia, surge la Constitución de Cádiz de 1812, documento elaborado 1813 en Zacatecas por las cortes y jurada, da nacimiento a dos nuevas instituciones políticas, los ayuntamientos constitucionales y las diputaciones provinciales, antecedente directo del Congreso estatal. Ambas instituciones se conjugan para dar cabida a la concepción federalista, lucha en la que Zacatecas es uno de los estados pioneros, como ya lo hemos visto en el capítulo I.

A la entrada del Ejército Trigarante a la ciudad de México el 27 de septiembre de 1821, queda consolidado y triunfante el Plan de Iguala, en el que intervienen Agustín de Iturbide, jefe de las tropas realistas, y el general Vicente Guerrero, jefe de las tropas insurgentes. Con ello se consuma la Independencia e inicia una nueva fase en la vida de México.

Atendiendo al contenido del Plan de Iguala, se había expedido convocatoria para que se nombraran los diputados que debían integrar el Congreso Constituyente, lo que ocurre el 24 de febrero de 1822. Los representantes por Zacatecas son José María Bocanegra, José María Becerra (luego sustituido por Agustín Iriarte) y Francisco García Salinas, para ese entonces regidor del ayuntamiento. Cuando Francisco García Salinas recibe su acreditación de manos de José María Montaner y Alarcón, jefe político de la provincia, no deja de expresar lo delicado de su misión.

Con el oficio de V. S. fecha 28 del próximo pasado, recibí, ayer por la tarde, la credencial que me constituye como Diputado por la Provincia a las cortes generales del Imperio. No podré asegurar a V. S. si es mayor mi gratitud a los dignos electores, que me han condecorado con una comisión, la más delicada e importante, que en todos sentidos puede fiarse a un hombre, o el temor de no poderla desempeñar con el tino necesario. Si esto sucede sólo será por falta de luces y no de deseos que me obliga una Provincia, que confía a mi celo su felicidad. Dios guarde a V. S. muchos años. S. Pedro, febrero 2 de 822.
Francisco García.¹²⁶

Francisco García Salinas es convocado al primer Congreso Constituyente de una nación que apenas nace a la vida independiente; tiempo de amasar la herencia del país, la de la época precolombina y la del México colonial, con los anhelos de un país que se imaginaba próspero e independiente, con la intención expresa de proyectarlo hacia un futuro de certidumbre.

Para el 18 de mayo de ese mismo año ocurre un hecho relativamente inesperado; Agustín de Iturbide, siendo presidente de la regencia y depositario del poder ejecutivo, proclama la monarquía moderada constitucional. Los diputados por

¹²⁶ VIDAL, Salvador. *Señor Francisco García Salinas, Tata Pachito*. Estudio Biográfico y Político, en "HOMENAJE A FRANCISCO GARCÍA SALINAS". Gobierno del Estado-UAZ, 1986, p. 14.

Zacatecas se unen a la proclama, a excepción de Francisco García Salinas, que se abstiene de todo compromiso con el iturbidismo, actitud consecuente con el sentir del ayuntamiento de Zacatecas que se niega a concurrir a las celebraciones con motivo del entromisamiento del nuevo emperador.

Los desacuerdos entre Iturbide y la Asamblea Constituyente eran de esperarse, y crecieron hasta que la asamblea es disuelta por órdenes de Iturbide el 31 de octubre de 1822.

La presión social enmarcada en el Plan de Casa Mata obliga a Agustín de Iturbide a restablecer la Asamblea el 7 de marzo de 1823, que cierra sus sesiones en 30 de octubre del mismo año. Este Congreso Constituyente no alcanza a expedir la nueva Constitución.

Se integra nuevamente el Congreso Constituyente, previsto en el Plan de Casa Mata, el 7 de noviembre de 1823. Los diputados electos por Zacatecas son entonces, José Miguel Gordo, Valentín Gómez Farías, Santos Vélez y, de nueva cuenta, Francisco García Salinas.

La nación atraviesa momentos críticos en los que prevalece la confusión y, en medio de ella, se manifiestan esfuerzos por dar impulso a una conformación republicana y federalista para México. Eso y no otra cosa manifiesta el Plan de Casa Mata que expresa un deseo de autodeterminación de las provincias.

Es en esta coyuntura en que:

La diputación provincial declaró a Zacatecas estado libre y federado el 17 de junio, y el 19 de octubre de 1823 quedó instalado el primer Congreso estatal. Los tres poderes constituidos –Ejecutivo, Legislativo y Judicial– defendieron la autonomía del estado como condición para conservar la integridad nacional, su postura se identificó con un confederalismo, opuesto a toda actitud separatista, y mantuvo la tradición constitucionalista y legalista que se había arraigado en Zacatecas entre 1810 y 1813. Las tareas más urgentes del primer Congreso

fueron elaborar la Constitución y mantener el Estado a salvo de las pretensiones centralizadoras del gobierno nacional...¹²⁷

Esta posición se mantiene a la par de los debates registrados al seno del Constituyente, donde García Salinas defiende las posturas federalistas en contra de aquellos que defienden la concepción de la república centralista; además elabora los dictámenes en asuntos tan complicados como el ramo de la hacienda pública.

Las legislaturas de los estados eligen como presidente de la República a don Guadalupe Victoria y como vicepresidente a Nicolás Bravo. Zacatecas sufraga por ellos y, como senador por el estado de Zacatecas, lo hace a favor de Francisco García Salinas. El presidente toma posesión de su cargo en 1824. Guadalupe Victoria designa a García Salinas como ministro de hacienda, quien deja la cartera al mes de haberla aceptado, por razones no suficientemente esclarecidas, pero a decir de don Salvador Vidal, por no disponer de las condiciones propicias para el desempeño de su cargo, contrario a la opinión de José María Tornel, quien atribuye la renuncia a la falta de carácter del zacatecano. Coincidió con la opinión de Salvador Vidal, pues de otra manera no se explica que el propio presidente Guadalupe Victoria le haya propuesto, por segunda vez, al ministerio de hacienda, cargo que ocupó por un período de dos años.

El 1 de enero de 1829 Francisco García Salinas toma posesión como gobernador interino en sustitución de José María Rojas, primer gobernador constitucional de Zacatecas (1825-1828). Tras breve ausencia por enfermedad regresa a su puesto, hasta que el 1 de agosto de 1829 toma posesión como gobernador constitucional. Ya para entonces Francisco García Salinas gozaba del respeto y el reconocimiento de buena parte de la población zacatecana.

¹²⁷ FLORES OLAGUE, Jesús et al., *De Nueva España a México: una historia política*. en "BREVE HISTORIA DE ZACATECAS". México, Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1996, pág. 102.

Vale la pena recuperar un episodio histórico secundario pero significativo, que en 1827, abono a la defensa de los intereses federalistas, el gobierno nacional promulga las leyes para la organización de las milicias de los estados, actividad que correspondió concretar a Francisco García Salinas dedicando recursos a la profesionalización de esa organización, para que estuvieran mejor equipadas y disciplinadas.¹²⁸

En tanto, el primero de abril de ese año llegaba a la presidencia de la República, tras una revuelta, el general Vicente Guerrero, quien expide la Ley del 4 de septiembre, restringiendo la libertad de imprenta.

Este hecho da la oportunidad de valorar el grado de convencimiento federalista y de respeto a la ley que privaba en Zacatecas.

Francisco García Salinas protesta contra esa ley que considera anticonstitucional.

El Congreso local, en correspondencia con la actitud del gobernante, expresa:

La legislatura de este estado que ve en la Constitución federal de la República el pacto sagrado con que se ligaron los estados para formar un solo cuerpo: que reconoce en esta ley fundamental de los estados el único título en que pueda fundarse el poder que ejercen las autoridades de la nación, y que desconoce en fin poder alguno que sea capaz de sobreponerse a la soberanía de los pueblos, traspasando los límites en que lo ha circunscrito una Constitución sancionada por los representantes del soberano, aceptada por los pueblos y solemnemente jurada por sus gobernantes; esta Legislatura, que profesa altamente los principios enunciados, y que cree que la única garantía de la felicidad nacional consiste en la estabilidad de las instituciones, y que esta cesa desde luego que la Constitución ha sido violada, no ha podido menos de alarmarse cuando en las *circunstancias más apuradas para la nación, y que exigían la imperturbable del orden constitucional*, ha visto subvertido este orden, y violada la ley fundamental de la República, violada exemo. Sr. en una de sus bases más fundamentales y sagradas, cuales son los artículos en que se garantiza la libertad de imprenta, libertad que se juzgó tan necesaria para la felicidad de los pueblos, que los legisladores constituyentes de la república, aun antes de sancionar la

¹²⁸ Ídem. Jesús Flores Olague, et al., De Nueva España... pág. 105.

Constitución quisieron consignarla en el artículo 31 del Acta Constitutiva como una de las bases en que debía fundarse aquélla cuando se sancionase, verificada esta sanción, se ve cuán grande fue la solicitud de los legisladores constituyentes para asegurar de un modo perdurable la libertad de imprenta, cuando en el artículo 131 de la Constitución se establece que jamás se pueden reformar los artículos así de dicha ley fundamental como de la carta constitutiva en que se garantiza aquel derecho...

... El Congreso de Zacatecas cree cumplir con el más sagrado de sus deberes, reclamando con la energía que le inspira el elevado carácter de su autoridad, la observancia de la Constitución de la república violada por la resolución citada. Al hacer este reclamo protesta solemnemente ante los pueblos, cuyos sagrados derechos le han sido confiados, que ni la referida resolución, ni cualquiera otra caracterizada con la nota de anticonstitucional, tendrá ejecución en el estado; y que Zacatecas sacrificándose en la gloriosa lucha en que se halla empeñada la nación, y exponiendo la vida de sus valientes hijos para salvar la independencia de la república, no sacrificará jamás la Constitución que ha jurado observar, y antes que verla expuesta a ser despedazada, redoblará sus esfuerzos, agotará todos sus recursos y multiplicará sus sacrificios para no presenciar los funerales de la libertad, ni ser testigo de la catástrofe que se prepara cuando sobre las ruinas de la Constitución se erija un poder superior a ella. V. E. que está igualmente interesado en la conservación de un sistema cuyo establecimiento es debido en mucha parte a sus heroicos servicios hechos a la nación, no llevará a mal estos reclamos que por la sinceridad con que son hechos, acreditan también los deseos que animan a este Congreso, de que el Gobierno a cuyo frente se halla V. E. conserve entre los pueblos el concepto y prestigio que debe darle la legalidad de sus procedimientos.

Secretaría del H. Congreso de Zacatecas. Septiembre 24 de 1829- Francisco Romo, diputado vicepresidente, Manuel Antonio Dena, diputado secretario, Manuel Robles, diputado secretario.¹²⁹

El 31 de diciembre de 1834 Francisco García Salinas transmite la responsabilidad del gobierno a Manuel González Cosío, nuevo gobernador del estado.

Flores Olague ubica así este período:

La historia zacatecana de 1824 a 1832 se caracterizó por un alto grado de estabilidad política interna y por una economía en prosperidad creciente. El grupo gobernante contribuyó a perfilar un proyecto de nación basado en una noción de federalismo que armonizaba los intereses regionales y nacionales, y en un liberalismo que no excluyó la participación del Estado para regular las relaciones económicas. Las condiciones económicas y sociales de la región propiciaron el surgimiento de un grupo federalista fuerte con proyección

¹²⁹ Ídem. Salvador Vidal, Señor Francisco García Salinas... págs. 21 y 22.

nacional; parte de la reducida élite local había logrado sortear los estragos de la guerra de Independencia y aprovechó la desintegración que causó para fortalecer su autonomía...¹³⁰

A.1.1. La visión para prefigurar un grupo gobernante

Vale la pena aquí hacer un corte convencional, para tratar de entender cómo es que en Zacatecas surge un grupo distinguido de pensadores, que con clara conciencia de lo que significaba el pensamiento liberal y los modos de organización republicana, particularmente el federalismo, hayan podido conformar un equipo homogéneo capaz de afrontar la tarea de edificar un estado y propiciar estabilidad política con desarrollo económico.

Durante la época colonial se establecieron en Zacatecas distintos órdenes religiosos: franciscanos, agustinos, dominicos, juaninos y jesuitas.

A la evangelización se sumaron otras muchas tareas, entre ellas la educativa. Por ello no es gratuito que Zacatecas haya sido considerada la civilizadora del norte y que ahora tenga bien ganado prestigio en materia de cultivo de las ciencias, las artes y las humanidades.

Los jesuitas tuvieron entonces (como lo tienen) destacado papel en esta materia. Entre otras instituciones fundan, a inicios del siglo XVII (1616) el Colegio de San Luis Gonzaga que, con altibajos a que lo conduce la historia, representa el acceso a la formación intelectual para los zacatecanos que tenían la oportunidad de ocurrir a él.

Tampoco son gratuitos los conocimientos y habilidades demostradas por Francisco García Salinas como parte de un ayuntamiento (síndico procurador del de Zacatecas), diputado, senador, ministro de hacienda y gobernador del estado. Ni la

¹³⁰ Ídem. Jesús Flores Olague, et al., De Nueva España... pág. 103.

postura que en muchas ocasiones resultaba coincidente con el sentir de Congreso local.

Es sugerente advertir cómo Francisco García Salinas mantiene los principios de la religión cristiana que recibe desde su niñez, hasta el desempeño de sus cargos públicos. Nace un 20 de noviembre de 1876 en la hacienda de Santa Gertrudis; sus padres: Blasa Salinas y Antonio García. Su padre tenía relaciones de parentesco con dos frailes franciscanos del Colegio de Guadalupe, lugar donde García Salinas realiza sus primeros estudios. Ahí tiene los primeros contactos iniciales con el humanismo franciscano, que de manera posterior habría de practicar particularmente en su carácter de gobernante. Siendo muy joven aún (14 o 15 años) se traslada al Seminario Conciliar de Guadalajara, caracterizado por la rigidez en el ingreso, permanencia y egreso de sus alumnos. Egresado del Seminario Conciliar, los últimos años de su formación se suponen son autodidactas.¹³¹

Esta formación autodidacta, por las condiciones educativas del país, seguramente se desarrolla en conjunto con el grupo de zacatecanos que en la década de los veinte del siglo XIX, tuvieron papel protagónico en el estado.

Esta conformación de grupo encuentra su presencia formal en el estado cuando el 20 de diciembre de 1824 el Congreso decreta la fundación de la Sociedad Patriótica Amigos del País.

Nos dice Salvador Vidal:

Este centro de cultura reunió a todos los hombres de letras, así como a otras personas de reconocidas ideas progresistas y, tenía por objeto principal, fomentar la ilustración del pueblo, llegando a su sensibilidad.¹³²

Al respecto, Olague nos refiere:

¹³¹ Confere. GARCIA GONZALEZ, Francisco. *Francisco García Salinas, Su Obra Educativa*. Cuadernos de Investigación n ° 51, Universidad Autónoma de Zacatecas, febrero de 1989, págs. 4-8

¹³² Ídem. Salvador Vidal, Señor Francisco García Salinas... pág. 13.

El gobierno zacatecano tuvo en la Sociedad Patriótica Amigos del País a un propagador de su credo político. Integrado por miembros del gobierno y de la élite local, esta agrupación era portadora de una nueva ideología, identificada con el pensamiento liberal y el sistema federal, bajo la cual había que unificar a la sociedad. Bajo el lema "Trabajo, amor y constancia", el fin de la sociedad era alcanzar la prosperidad del estado promoviendo la economía, la educación, la cultura, la ciencia y las artes, la industria y la tecnología, la estadística y la geografía, así como la beneficencia.¹³³

Así, resulta que la presencia republicana y federalista de Zacatecas, a la cabeza colocado Francisco García Salinas, no es resultado de la casualidad. La configuración del grupo tiene razones que la explican y encuentran terreno propicio para desarrollarse, figurar y embonar, como generación intelectual, en la vida de México.

Tampoco resulta casual que el gobierno de Francisco García Salinas tuviese gran empeño en la labor educativa, que resalta como gran apuesta para el futuro del estado y de la nación. Con Francisco García Salinas se establece la escuela lancasteriana, se instala una imprenta y se publica el *Correo*, órgano de difusión del gobierno estatal, que luego sería sustituido por la *Gaceta del Gobierno de Zacatecas*.¹³⁴

La obra educativa de Francisco García Salinas es destacada y abundante en Zacatecas y apenas sí comienza a ser estudiada con detenimiento.¹³⁵

A.1.2. Las vicisitudes

Se faltaría a la verdad si este período fuera caracterizado ajeno a problemas; un ayuntamiento de la capital que se sentía desplazado del papel que en años anteriores, los primeros de la Independencia, había jugado para el logro, tanto de la

¹³³ Ídem. Jesús Flores Olague, et al., *De Nueva España...* págs. 105 y 106.

¹³⁴ Confere. Jesús Flores Olague, et al., *De Nueva España...* pág. 106.

¹³⁵ Confere. Francisco García González, *Francisco García Salinas...*

independencia de la región como de la integración de la república federada; signos de inestabilidad política en algunas regiones, propiciados por la el desequilibrio político del país; y la tensión permanente con el ayuntamiento de Aguascalientes, que mas tarde derivó en su separación, al erigirse como estado libre y soberano.

Tampoco se puede ignorar la manifestación de fisuras que ya en la labor gubernativa se volvieron irreparables en este grupo. La caída de Vicente Guerrero y el ascenso al poder de Anastasio Bustamante dividieron a los poderes en Zacatecas; unos en apoyo a Bustamante, otros por el triunfador legal de las elecciones de 1828 Manuel Gómez Pedraza, y otros más por la separación de Zacatecas de la federación, entre los que se encontraba Valentín Gómez Farías.

Este desencuentro interno tuvo alto costo para Zacatecas. La confrontación con el gobierno nacional provocó que Antonio López de Santa Anna preparara la agresión militar en contra de Zacatecas. Manuel González Cosío, sucesor de Francisco García Salinas en el gobierno y tiempo atrás uno de sus colaboradores más cercanos, se opuso a que éste asumiera el mando militar tanto por su evidente inexperiencia, como porque González Cosío insistía en provocar el derramamiento de sangre.

La derrota militar de Zacatecas ocurrió el 11 de mayo de 1835, como una historia anunciada, marcando además el fin de la primera república federal.¹³⁶

El proceso conduce a un período de vida centralista, que ya se comenta en los primeros capítulos de este trabajo.

¹³⁶ Ídem. Jesús Flores Olague, et al., De Nueva España... pág. 111.

A.1.3. Hombre de profundo respeto a las instituciones y, por tal respeto, opuesto a la rebeldía

Así, los acontecimientos del país llevaron a Francisco García Salinas a una vida de aparente paradoja. Por momentos, el hombre institucional dispuesto a defender a las instituciones de la república; en otros, el rebelde, decidido a tomar las armas y dirigir ejércitos, pese a su poco conocimiento y habilidad la táctica y la estrategia militares, por lo que ninguna distinción pudo ganar en el escenario de la guerra.

Esta imagen encontrada de García Salinas tiene su origen en ese respeto al Derecho. Fue institucional y sirvió a los gobiernos de la República cuando estaba profundamente convencido de que se trataba de gobiernos legítimos. Tomó las armas para luchar en contra de quienes consideró usurpadores del poder. Sin dar ni pedir cuartel.

Francisco García Salinas fue hombre de instituciones. Sirvió a ellas e ideó otras, siempre bajo el principio de que debían cumplir con una tarea social. La defensa de esas instituciones no era ciega, conocía de sus ineficiencias y las entendía como corregibles y perfectibles.

Llama la atención su defensa de la existencia de estados soberanos, aun cuando sabía de las consecuencias de poderes locales divididos.

Hombre forjado en la vida pública y profundo conocedor del quehacer gubernamental, como funcionario del gobierno de la República tuvo la oportunidad de conocer la vida desde el centro del país, y como gobernador de un estado, el de Zacatecas, advertir las vicisitudes de la vida al interior del país.

Esta conjunción de visiones, la nacional y la local, llevaron a Francisco García Salinas al convencimiento de que era el sistema de vida republicana la oportunidad para conformar y consolidar un proyecto de nación.

Hombre con sentimiento muy arraigado de respeto a la Ley, a la que consideraba como el instrumento más valioso del que la sociedad se podía asir para lograr que la convivencia de los distintos grupos sociales fuera posible.

El 2 de diciembre de 1841 muere Francisco García Salinas, víctima de una afección pulmonar.

B. El federalismo, Texas y los nacionalistas mexicanos

La lucha entre centralistas y federalistas se dio en diversos escenarios, ya mencionamos Zacatecas, a continuación nos referiremos a Texas, en aquellos tiempos unida a Coahuila.

Existen diversas versiones sobre las causas que movieron a los habitantes de Texas a proclamar su independencia, la más destacada se refiere a que los texanos se sintieron agraviados por la transformación de la república federal en república central, cuestión que no dudamos sea de gran peso, pero el asunto bien estudiado nos brinda otras oportunidades para explicar el proceso de secesión tejano.

Recordemos que en el marco federal de 1824, una de las aspiraciones nacionales era poblar los inmensos territorios del norte, que iban de California a Texas, e incluían porciones significativas de los actuales estados mexicanos de Chihuahua, Sonora, Coahuila y Tamaulipas; recordemos también que el territorio nacional era de aproximadamente 4,300,000 km², con población estimada por el Congreso Constituyente de 1824 en 7,000,000 de habitantes, lo que dicho en términos prácticos implicaba una población relativa por km² realmente baja, que dejaba despoblado prácticamente todo el norte del país, a merced de la dinámica de colonización fomentada por los Estados Unidos que le hacía crecer con velocidad impresionante. Los mexicanos decidieron tomar la misma senda que los

norteamericanos: diseñar una política de población que favoreciera ampliamente esquemas de colonización que permitieran en breve tiempo poblar con gente trabajadora los inmensos y ricos territorios despoblados.

A diferencia del sistema centralizado que prevaleció a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX y todo el siglo XX, la política de población era facultad inherente a la soberanía de los estados, los cuales emitieron leyes de colonización, como fue el caso de la coahuiltejana.

C. El problema de Texas en opinión de Rejón

Rejón, Lafragua, Otero y otros distinguidos mexicanos que observaban el crecimiento vertiginoso de los Estados Unidos, percibían el avance norteamericano como un riesgo que más tarde o más temprano tendríamos que enfrentar; para describir el problema de Texas seleccioné un fragmento de la obra de Manuel Crescencio Rejón, en el cual nos ofrece la versión de la historia de la separación de Texas que predominó en las obras de los nacionalistas mexicanos:

... enjambres de angloamericanos de los estados del Sur, se metieron en aquel territorio, y establecidos en él, sin haber jamás observado nuestras leyes, pretextaron en 1835 haberse verificado un cambio en nuestras instituciones para sublevarse contra nuestro Gobierno nacional, declararse independientes de la República, alzarse con los terrenos que les había proporcionado nuestra generosidad, y agregarlos a su patria originaria. Entablada así la lid por una población enteramente norteamericana, radicada en la referida provincia con el objeto bastante ostensible de apoderarse de un territorio que no les habíamos querido vender, se vio a los pueblos del Sur de aquella República auxiliar a la Revolución, colectando públicamente voluntarios en el seno de un país que protestaba una sincera amistad hacia nosotros, organizar batallones y regimientos y acopiar armas y municiones de guerra que enviaban a sus compatriotas sublevados contra las autoridades mexicanas.

Haciéndose esto a vista del mundo y del Gobierno americano, que se hacía sordo a nuestras urgentes reclamaciones, no faltaron oradores que avergonzados de que en su patria se faltara así a los deberes de una rigurosa neutralidad, alzasen el grito contra semejantes demasías y

echasen en cara a su Gobierno una connivencia que no podía ya disimularse. Pero el objeto de la adquisición de Texas, de los afanes de todos los partidos y administraciones de los Estados Unidos, de veinticuatro años a esta fecha, según nos lo vino a decir después su mismo Gobierno, no sólo protegió éste la insurrección de los denominados Texanos no reprimiendo a su pueblo meridional en los excesos que cometía contra la neutralidad que debía observar en aquella lucha, sino que la auxilió de una manera más eficaz, mandando a sus tropas disciplinadas invadir nuestro territorio bajo el pretexto de contener a los indios bárbaros que no tomaban parte en la contienda, pero con el objeto verdadero de alentar a sus compatriotas rebeldes que lidiaban por aumentar su territorio. Hízoselo así presente en aquel tiempo nuestro enviado el Sr. Gorostiza, al reclamar la violación de nuestros derechos territoriales, y en la serie de aquellas contestaciones apareció una del Secretario de Estado, Mr. Forsyth, en que se revelaban los verdaderos designios de su Gobierno. Recuerde el Sr. Gorostiza, decía en 10 de mayo de 1836, que México no está en posesión del territorio que linda con los Estados Unidos, sea la que se quiera la verdadera línea. Si el Gobierno de México podrá obtener y conservar la posesión del citado territorio, son cuestiones que están pendientes de la más sangrienta decisión...¹³⁷

Lo expuesto por Rejón no requiere explicaciones, basta complementar las opiniones del ilustre yucateco con las reflexiones expuestas párrafos atrás y enfrentaremos que la realidad del problema trascendía el espacio territorial de Texas, y puso frente a frente a los Estados Unidos y México; pero para explicar mejor el problema, recurriré de nueva cuenta a la elocuencia de don Manuel Crescencio Rejón:

... Fijar la vista en Texas con sus linderos hasta el Bravo, y sin dejar de dirigir una mirada oblicua a nuestra preciosa provincia de la Alta California, era preciso buscar una ocasión para alzarse con aquello, proporcionarse a este fin una autorización de represalias, y exagerar injurias, agravios e indemnizaciones, parecidas a las que se hicieron al Gobierno español, para forzarlo a enajenar las dos Floridas. Y ¿qué otro objeto tuvo el haberse apoderado a viva fuerza un buque de guerra de los Estados Unidos en 1842, de Monterrey de la citada provincia de la Alta California, en medio de la paz, y sin que después se nos hubiese dado la debida satisfacción? Esas graves injurias, esos escandalosos insultos hechos a México en la abierta protección dispensada a norteamericanos sublevados en Texas: en la temeraria volición de su territorio, con el doble objeto de alentar a éstos y provocarnos la guerra; en las expediciones organizadas en los Estados Unidos para recorrer a mano armada la referida California y atacar a Nuevo México como la atacaron, con el fin de incorporarlo a Texas, y ampliar así

¹³⁷ Ibidem

las proyectadas adquisiciones del Gobierno de aquella República: todo esto ¿puede jamás compararse con esos agravios, esas ponderadas injurias que se supone habérseles hecho por nuestra parte, cuando el mundo sabe que hemos tenido que guardar contemplaciones, prescindiendo hasta de nuestros más incontestables derechos, para evitar contiendas que pudiesen sernos sumamente perjudiciales?

Pero en nuestro país, el Gobierno va a disponer por sí solo, sin embargo de regirnos las mismas instituciones que a la República vecina, de más de la mitad de nuestro inmenso territorio, enajenándolo por una cantidad insignificante, sin haberse antes puesto de acuerdo con los pueblos, sin tener facultad para eso ninguno de los tres Poderes de la Unión, porque se les está expresamente negada, y arreglándolo todo de una manera, que el Congreso plegue a su voluntad y sus caprichos, como que ha tenido buen cuidado de influir en las elecciones de sus miembros y de buscar el apoyo de las bayonetas enemigas. Y he dicho que va a sacrificar más de la mitad de nuestro inmenso territorio por una miserable cantidad.¹³⁸

VI. LA CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 1836

Abordaremos los aspectos relevantes del centralismo en 1836 como la forma de explicar una lucha entre fuerzas antagónicas, centrípetas versus centrífugas, aunque nos concretaremos a presentar reflexiones generales sobre el tema que nos sean de utilidad para explicar nuestro presente.

Las condiciones políticas que prevalecieron en la República a partir de las guerras civiles que se dieron entre 1828 y 1836, sumados a la revolución de Independencia de 1810-1821, generaron un escenario de precariedad económica y crisis política permanente, que según los publicistas de la época debía atribuirse a la Constitución de 1824 y la forma de gobierno (república federal) que ella estableció.

Un problema teórico que tuvieron que enfrentar es el relativo a que para 1835 se habían difundido por el mundo y cobrado carta de naturalización las tesis expresadas por Sieyès en su obra *¿Qué es el Tercer Estado?*, que expresa: "En cada una de sus partes la Constitución no es obra del poder constituido, sino del poder

¹³⁸ Ibidem

constituyente. Ninguna clase de poder delegado, puede cambiar nada en las condiciones de la delegación".¹³⁹

El pensamiento de Sieyès diferencia con prístina claridad al poder constituyente de los poderes constituidos, y atribuye al primero la facultad para crear una Constitución a los segundos, de esta suerte, los centralistas de 1836 enfrentaban el reto de saber cuáles son los límites de la reformabilidad constitucional por la vía del poder revisor de la Constitución, sin tener la obligación de conocer a un poder constituyente.

El diputado Juan Gómez de Navarrete propuso a manera de solución que en la elección de diputados para integrar el Congreso de 1835, se preguntara a los electores si se debía modificar la Constitución y la forma de gobierno, que la respuesta fuera calificada por los colegios electorales y el resultado se valorara en el Congreso.¹⁴⁰

Los resultados fueron variopintos, por ejemplo, en el Estado de México y Oaxaca, por citar simplemente dos, los diputados recibieron poderes para cambiar la Constitución, en otros estados el poder no era tan amplio, pero sí alcanzaba para modificar la forma de gobierno. Los debates en la Cámara de Diputados, primero, y después en el Senado, fueron acalorados dando paso a sendos votos particulares de los senadores Guadalupe Victoria y Bernardo Couto.

Como es de todos conocido, se impuso el pensamiento centralista apoyado en el conservadurismo; autores tan distinguidos como Alfonso Noriega¹⁴¹ atribuyen a Lucas Alamán la calidad de ideólogo de los conservadores, con notoria influencia inglesa, particularmente de William Blackstone. En lo personal considero las tesis

¹³⁹ SIEYES, Emmanuel J. *¿Qué es el tercer estado?*. México, editorial UNAM, 1983, p. 109.

¹⁴⁰ Cfr. *Proyecto de Ley para el establecimiento de Colegios Electorales en la República Mexicana*. México, Imprenta el Aguila, 1834, p. 21.

¹⁴¹ NORIEGA CANTU, Alfonso. *El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano*. México, 2 tomos. UNAM, 1993.

correctas; sin embargo, también puede percibirse influencia francesa, en el caso particular del supremo poder conservador, y la sempiterna influencia de los monarquistas españoles, no tan ligados a los centralistas mexicanos. No debemos olvidar que finalmente Lucas Alamán no participó como diputado, toda vez que se lo impidieron diversos problemas personales que tuvo que enfrentar.

El procedimiento seguido para convocar al Congreso de 1835 y la atribución de modificar la Constitución mediante un Congreso ordinario y no uno Constituyente, son las principales tachas que se han impuesto a las siete leyes Constitucionales de 1836; sin embargo, no podemos olvidar que en aquellas fechas la figura del jurista Emer de Vattel¹⁴² tenía un peso significativamente importante, al extremo de que años después, durante la invasión norteamericana de 1846-1847 este distinguido publicista fue punto de referencia para denunciar las violaciones que al derecho internacional perpetraron los Estados Unidos.

Una segunda objeción al Congreso de 1835 para reformar la Constitución es la relativa a que no todos los estados extendieron facultades amplias o revocatorias a los diputados para crear una nueva Constitución, como fue el caso de Coahuila, Chihuahua, Sonora, Sinaloa y Veracruz.

El tema del centralismo en 1836 es tan amplio y de características jurídico-políticas tan interesantes, que puede ser objeto de múltiples tratados; no obstante, para efectos de nuestro trabajo nos concretaremos a presentar dos aspectos que nos servirán para entender el alcance de la lucha entre federalistas y centralistas, para lo cual me permitiré transcribir fragmentos del dictamen con el que se presentaron al Congreso las razones para instituir un supremo poder conservador:

Si los preceptos de las constituciones se amoldasen a las costumbres de los pueblos, ellas durarán, mas les serán útiles, mas si por el contrario se quieren amoldar las costumbres a los preceptos escritos, aquellas

¹⁴² VATTEL, Emer de. *Les Droit des Gennov principes de la loi Naturelle Apliqueés a la conduite et aux affaires des Nations et des souverains*. París, J.P. Ailland, 1835.

prevalecerán sobre éstos, ellos caerán en desuso y su olvido, después de haber servido algún tiempo de objeto de infracciones y motivo de persecución y de castigo.

De semejantes constituciones se ha dicho y puede decirse, con verdad, que sólo son pliegos escritos de papel, sin mas fuerza que la que quiere darles el gobierno mientras le conviene y le dejan poder bastante para hacerlo.

De aquí es que la bondad de la Constitución es relativa siempre; que la excelente para un país es pésima para otro; y que la que ha podido subsistir en los Estados Unidos del Norte, que adecuada a los habitantes inveterados de aquellos pueblos, trasladada a nuestro suelo haya sido planta enferma y sin vigor.

Tampoco basta para una buena Constitución organizar bien, en lo especulativo, los poderes sociales, procurando igualar sus pesos para que ninguno grave con mas fuerza que el otro: es necesario además, que haya balanzas, y balanza arreglada, en donde contrapuestos hagan nacer el equilibrio. Sólo hábitos muy arraigados en los pueblos pueden suplir la falta de esa balanza para en algún tiempo, mas o menos largo, según sea mayor o menor la fuerza de la costumbre, pero donde ésa faltaba es absolutamente necesario establecer aquella.

Aun cuando estos principios teóricos no estuvieran generalmente recibidos y acreditados, la propia experiencia nos debería bastar para convencernos de que en vano organizaremos entre nosotros los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, lo mejor que nos fuera posible, por medio de restricciones y trabas establecidas para cada uno, si no arbitramos un modo de que sean efectivas esas trabas, y cada poder se circunscriba a sus límites constitucionales.

Con efecto: si meditamos en nuestra historia, desde la emancipación venturosa de la Nación hasta este día, ella nos presentará un cuadro de aberraciones de los poderes, fuentes fecundas de públicas desgracias; notándose en mucha mayor número de ellas (como era natural) en el poder que se ha hecho más importante, es decir en el Legislativo, y menos en que se subordinó más a los otros, que es el Judicial.

No todas ni aún las mas de esas aberraciones nacen de faltas de trabas puestas en la Constitución, sino que se han verificado infringiendo y traspasando las establecidas en ella. Prescindiendo de la oposición, mutuos y ruinosos avances entre el Legislativo y el Ejecutivo en los tiempos de la Regencia y hasta 1824, abramos los tomos de decretos y resoluciones de ambos poderes, y pocas o ninguna vez pasaremos cien fojas sin encontrar un testimonio de lo dicho.

¿De qué ha servido que la Constitución dijere que el Congreso no podría dar mas que leyes o decretos, si con ese nombre se han bautizado tantas veces providencias verdaderas y vigorosamente judiciales, en cuya virtud se han impuesto las terribles penas de la talla, del destierro, de la prisión a

multitud de ciudadanos, sin formación de causa, sin su audiencia y conculcando el sagrado Derecho consignado en el artículo 19 de la Acta Constitutiva, de no poder ser juzgados ni sentenciados sino por los tribunales legítima y anteriormente establecidos? ¿De qué ha servido prohibir constitucionalmente que jamás se reunieran dos o más poderes, si de hecho los ha reunido en sí tantas veces el Congreso y tantas otras los ha aunado en el ejecutivo con el nombre de facultades extraordinarias, que casi todas las legislaturas, empezando por la Constituyente, han decretado, y de que se ha hecho el uso que nunca olvidaremos?

¿De qué sirve haber prohibido las leyes retroactivas en la Constitución de 1824, si se han dado de esta especie aunque con giros disimulados? ¿De qué sirve haber prevenido en el párrafo 29 del artículo 50 que la concesión de indultos fuese en los casos y con los requisitos que previenen las leyes, si pocas veces se han observado y tenido presentes al concederlos? Se haría fastidiosa la comisión, y aún se sospecharía en ella un espíritu de sátira u otro vituperable, si alargase más esta reseña, y detallare las leyes y decretos que alude; la termina por lo mismo confiada en que habla cuando lo reciente de los sucesos proporciona millones de testigos y centenares de lastimados que en cada acierto saldrán a ponerse para ver que las solas leyes anulatorias de otras serán una confirmación irrecusable.

Tanto, o quizá más, puede decirse y descontarse de las aberraciones en el ejecutivo. El no puede dar leyes; pero unas veces las ha dado a pretexto de reglamentos y otras veces de las facultades extraordinarias: no puede juzgar, pero ha dado fallos aún avocándose causas: a nadie le puede imponer penas, pero las ha impuesto individualmente y exigido con el último extremo del rigor: no puede dejar de cumplir con las leyes, pero ha borrado y eludido las que le han parecido conveniente.

El poder presidencial si no ha invadido las atribuciones de los otros por falta de poder, tampoco ha tenido energía para reclamar las suyas y salvar de la opresión al ciudadano, disculpándose con la absoluta falta de apoyo para hacerlo.

Los tres poderes deben respetarse, y ser del todo independientes; jamás lo han sido en realidad... el plan especulativo de nuestro gobierno ha estado tan distante de lo practicado, como el oriente del occidente.¹⁴³

La creación del supremo poder conservador es un ejemplo que se ha valorado inadecuadamente, pues autores como Juan José Mateos¹⁴⁴ sostienen que, salvo alguna atribución desproporcionada, el supremo poder conservador es simplemente

¹⁴³ A.G.N. Historia, volumen 560, expediente XII.

¹⁴⁴ MATEOS SANTILLAN, Juan José. *El supremo poder conservador, el primer tribunal de constitucionalidad mexicano en 1836*. en "REVISTA JURÍDICA JALISCIENSE", México, número 2, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guadalajara, 1995, pp. 255-290.

un tribunal de constitucionalidad, a semejanza de los tribunales propuestos por Hans Kelsen y adoptados por los constituyentes alemán y austriaco en el año 1920.

La pregunta inmediata sería preguntarnos: si no es tan malo como se ha escrito, ¿por qué no funcionó?; la respuesta sale del ámbito jurídico y cae en el campo de la ciencia política, en nuestra opinión por factores de confrontación en el sistema de partidos que generaban un cuadro de intereses tan contradictorios que los hacía irreconciliables.

Otro aspecto de relevancia para nuestro tema es el relativo a los alcances del centralismo en 1836, que nos lleva a expresar que si hoy en día vivimos un federalismo centralista, en 1836 se vivía un centralismo con inercia federalista. Como se ha expuesto, en 1824 el marco federalista alcanza su escala máxima en comparación con el federalismo de la segunda mitad del siglo XX, que es donde se encuentra en un nivel mínimo; sin embargo, el tránsito de un estado a otro fue gradual, es decir, si bien es cierto que se cambió la forma de gobierno de una federal a otra central, el estudio de las siete leyes constitucionales de 1836 nos lleva de sorpresa en sorpresa pues, a manera de ejemplo, cabría preguntarse ¿cómo se elegían los poderes que conformaban el gobierno central?; la respuesta debe tener como elemento de referencia el hecho que los estados se transformaron en departamentos; luego examinaremos el procedimiento de elección de cada uno de los poderes. Iniciaremos por el supremo poder conservador, el cual, según el artículo 3º de la segunda Ley Constitucional, se verificaba por las juntas departamentales, equiparables a los Congresos locales del sistema federal.

El Poder Legislativo constaba de dos cámaras, la de diputados, cuyos integrantes eran electos en los departamentos, y la de senadores, que según la tercera Ley Constitucional, artículo 8, se componía de 24 senadores, propuestos por la Cámara de Diputados, los ministros de la junta de gobierno y la Suprema Corte, cada uno de cuyos cuerpos colegiados proponía 24 candidatos, es decir, 72 en total;

se formaban tres listas y de entre sus integrantes las juntas departamentales elegían a los 24 senadores; la calificación la llevaba a cabo el supremo poder conservador.

En la cuarta Ley Constitucional, el artículo 2 establece cómo se elegían ternas, una por el Presidente de la República en junta del Consejo y ministros, otra en el Senado y una tercera en la Corte Suprema de Justicia; las tres ternas se remitían a la Cámara de Diputados en donde se decretaba el procedimiento y se formaba una sola terna, la cual se sometía a votación de las juntas departamentales, quienes elegían Presidente de México.

La Corte Suprema de Justicia se componía de once ministros y un fiscal, según la quinta Ley Constitucional en su artículo 2º, y sus integrantes eran electos con procedimiento idéntico al que se efectuaba para elegir Presidente de la República, de suerte que finalmente eran las juntas departamentales quienes elegían a la alta Corte de Justicia.

La sexta Ley Constitucional establecía la división política del territorio de la República y la forma de gobierno interior de sus pueblos; el artículo 1º señalaba que la República se dividía en departamentos, que a su vez se dividían en distritos, y éstos en partidos.

Al frente de cada departamento se encontraba un gobernador, nombrado por el gobierno general a propuesta, de las juntas departamentales. En los distritos existía la figura del prefecto nombrado por cuatro años; al frente de los partidos el gobernador designaba a los subprefectos.

Como puede apreciarse, eran figura central de los procesos electorales las juntas departamentales, equivalentes, como se ha dicho, de las legislaturas locales en un sistema federal, lo que significa que las regiones influían significativamente en la designación de autoridades generales.

La flexibilidad política en 1836 es amplia; la injerencia de la periferia en los aspectos fundamentales del sistema electoral es factor significativo e importante; empero, pareciera que en el sistema tributario la importancia de los departamentos fue realmente limitada, no podían los gobernadores ni las juntas departamentales imponer contribuciones o arbitrios.

El forcejeo partidista, que en estricto sentido teórico debe mantener los equilibrios entre poderes e influir en el conjunto del sistema de gobierno, en la práctica condujeron de nueva cuenta a una serie de luchas, donde proyectos políticos y jurídicos antagónicos, lejos de ser resueltos en el marco legal condujeron a nuevas confrontaciones que crearon las condiciones para la desaparición del supremo poder conservador, y el desgaste acelerado y consecuente crisis de la Constitución de 1836.

VII. LAS BASES ORGANICAS DE 1843

Los pronunciamientos militares durante la vigencia de la Constitución de 1836 fueron constantes, cabría preguntarse si el enfrentamiento entre facciones debe atribuirse al federalismo o al centralismo; para 1841 se interpusieron múltiples argumentos en contra de ambos sistemas; las Bases de Tacubaya, nos relata Tena Ramírez,¹⁴⁵ no resolvieron el problema, nomas lo difirieron para cuando se verificara el próximo Constituyente, y fue el 10 de junio de 1842 cuando se dio la apertura del Congreso.

La comisión de constitución se dividió en dos grupos, reflejo de la composición del Congreso; la mayoría centralista quedó formada por Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladrón de Guevara, José Fernando Ramírez y Pedro Ramírez; en la minoría, de tendencias federalistas, participaron Juan José Espinoza de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo.

¹⁴⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1982*. México, Porrúa, 1982, p. 304.

Cada grupo formó su proyecto, el centralista fue presentado como proyecto de Constitución y el federalista como voto particular; el 14 de octubre de 1842 se desechó el proyecto de la mayoría por 41 votos contra 35,¹⁴⁶ por lo que fue devuelto a la comisión, que formó un segundo proyecto de Constitución en busca de coincidencias, sin embargo, logró el efecto contrario, la insatisfacción de los conservadores aun cuando mantenía el esquema centralista, y ni qué decir de los federalistas que veían vulnerados sus principios básicos.

En diciembre de 1842 hubo un pronunciamiento general en contra del Constituyente, que desapareció sin apoyo de prácticamente ninguno de los dos grandes grupos políticos, salvo el departamento de Querétaro que respaldó sin éxito la posición del Congreso.¹⁴⁷

A. El voto particular de los federalistas

De los proyectos presentados, tiene especial relevancia para efectos de nuestro trabajo el voto particular de la minoría federalista que, bien estudiado, nos demuestra los alcances que los hombres de aquellos tiempos daban al federalismo mexicano, y deberá ser por siempre referencia obligada de la evolución o involución de nuestro sistema federal.

El proyecto federalista presentaba un apartado destinado a establecer los derechos humanos, un segundo título destinado a crear un poder electoral, que según la exposición de motivos tenían los siguientes fines:

En el primer título verá el Congreso consignadas las garantías individuales con toda la franqueza y liberalidad que exigía un sistema basado sobre los derechos del hombre. Y como después de los derechos civiles, la declaración de los políticos era precisa para afianzar otra de las bases primordiales de tal sistema, concebimos que debía arreglarse en la

¹⁴⁶ Ibidem p. 305.

¹⁴⁷ Ibidem p. 307.

Constitución todo lo relativo a la naturaleza y ejercicio de los derechos de ciudadano, bajo la pena de dejar a las leyes secundarias la facultad de hacer enteramente ilusorio el pacto fundamental, quitando a la nación el ejercicio de su soberanía para colocarlo en cualquiera de sus fracciones, y por esto sostuvimos en la comisión que debía hacerse un verdadero arreglo del Poder electoral, al cual consagramos el segundo título de nuestro proyecto.

Difícil y poco común esta materia, en manera alguna nos lisonjamos del acierto; pero sí creemos que el Congreso verá en nuestros trabajos una prueba del empeño que hemos tenido por llamar al ejercicio del primer Poder político a toda aquella parte de los ciudadanos que por sus circunstancias son los verdaderos representantes de los intereses de la República: nuestro deseo de asegurar en el Poder electoral, origen y fuente de todos los otros Poderes, la más amplia libertad combinada con la conservación inalterable del orden, así como nuestros conatos para organizar su ejercicio, bajo el único sistema con que en nuestro concepto se consigue que todos los intereses y todas las opiniones sean representados en la misma proporción en que existen en la sociedad, los verá el Congreso consignados en el repetido título.

No puedo menos que manifestar mi admiración por Otero, Espinosa de los Monteros y Octaviano Muñoz Ledo, cuando al leer los párrafos transcritos me llevan a las teorías neoinstitucionalistas de fines del siglo XX, donde autores de diversas corrientes como Giovanni Sartori¹⁴⁸ o Dieter Nohlen¹⁴⁹ sostienen que el sistema electoral es la variable que influirá sobre el sistema de partidos que, dependiendo de cada corriente, podrá ser para Sartori variable dependiente o para Nohlen variable independiente, para coincidir finalmente en que el sistema de gobierno es resultado de los factores del sistema electoral con relación al sistema de partidos, tal y como lo estudiaremos con mayor amplitud en capítulo posterior.

El título IV se dedicó a los estados de la federación, el V y VI al poder Legislativo, el VII al poder Ejecutivo, el VIII al poder Judicial; sin la intención de soslayar la importancia de los títulos enunciados, me permitiré exponer la segunda sección del título IX del voto de la minoría en estudio, relativo a la hacienda pública.

¹⁴⁸ SARTORI, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*. México, editorial Fondo de Cultura Económica, 1999.

¹⁴⁹ NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México, editorial Fondo de Cultura Económica, 1998.

De la Hacienda Pública.

Art. 77. La Hacienda pública general se compone de las rentas generales y del producto del contingente.

Son rentas generales los productos de las aduanas marítimas y la de correos. Mientras subsista el estanco del tabaco, una ley general arreglará la intervención que deben tener en ella los Estados y la parte de utilidades que debe aplicárseles.

El contingente ordinario para cubrir los gastos generales, se repartirá entre los Estados en proporción a su población, necesidades y recursos, y consistirá en un tanto por ciento de sus rentas ordinarias, el cual nunca podrá exceder de un tercio.

Quando ocurriere un gasto extraordinario, o fuese necesario cubrir algún déficit en los gastos ordinarios, éste se repartirá entre todos los Estados, en la proporción establecida en la parte anterior de este artículo, y cada Estado para cubrir su parte, aumentará la cuota de sus contribuciones existentes, o creará otras nuevas, destinándose en este caso el producto del aumento o de las nuevas contribuciones exclusivamente al contingente extraordinario.

Art. 78. El Poder Legislativo de cada Estado decretará anualmente sus gastos ordinarios, y establecerá, conforme a esta Constitución, las contribuciones con que deba cubrirlos.

Será obligación de los gobernadores de los Estados, entregar fielmente cada mes a disposición del Poder general, la cantidad que le corresponda de contingente ordinario y extraordinario; y sólo en caso de infracción, podrá decretarse la intervención, que se reducirá a cobrar lo adeudado.

En las oficinas de las casas de moneda, tendrá también el Gobierno general la intervención precisa, para cuidar únicamente la exactitud de su ley, tipo y peso.

Art. 79. Los Estados cuidarán de establecer las contribuciones del artículo anterior, sin dañar su riqueza pública ni la de los demás Estados, y el Congreso general puede con este fin quitar o disminuir las contribuciones en que se ataque este principio.

Pocas explicaciones merece tan claro federalismo fiscal, el Congreso federal fijaría contribuciones generales que serían cubiertas por los estados, los cuales simplemente pagarían a la federación las cantidades establecidas por el Congreso; más aún, en materia aduanera y del monopolio del tabaco, una ley determinaría las ganancias que corresponderían a los estados. Conclusión, en un sistema federal,

aunque parezca perogrullada, la vida nacional gira en torno de los estados y no alrededor del gobierno general, característica propia de los sistemas centrales.

Llama poderosamente mi atención la sección primera del título x, relativa a la conservación de las instituciones; no entraré en este momento al análisis minucioso de la cuestión porque lo abordaré con amplitud cuando estudie el Acta de Reformas de 1847, sistema que tuvo vigencia, pero tiene como antecedente el voto de la minoría en el Constituyente de 1842, que sirve de base para que Mariano Otero creara el completo sistema de protección constitucional, que incluía la introducción del amparo en la Constitución federal.

Una segunda reflexión de importancia es la relativa a la coincidencia entre los enemigos centralistas y federalistas sobre un punto, era necesaria una institución o sistema que preservara la Constitución; como es lógico, las diferencias también existían, los centralistas crearon un tribunal constitucional al que llamaron supremo poder conservador, como narramos con anterioridad; ahora, en 1842, los federalistas presentaban un sistema que perseguía los mismos fines, conservar o mantener la vigencia del Estado de Derecho, mas como no confiaban en un órgano central o tribunal de constitucionalidad con el poder de revocar las leyes federales y estatales, pues ello equivaldría, según el pensamiento de aquella época, a fortalecer el centralismo, la respuesta federalista quedó plasmada en los artículos 80, 81 y 82 del proyecto que estudiamos.

De la conservación de las Instituciones.

Art. 80. Para la conservación de las instituciones, la Nación reconoce y declara expresamente los principios siguientes:

I. Para el ejercicio de los derechos soberanos de la Nación no existen otras formas que las del sistema representativo, republicano, popular, federal, adoptado por ella y consignadas en su pacto fundamental.

II. Todos los Poderes públicos emanan de la Nación, y no pueden establecerse ni dejar de existir si no es en virtud de la Constitución, ni

tener más atribuciones que la que ella misma les concede, ni ejercerlas más que en la forma prescrita por ella.

III. Todo acto atentatorio contra las anteriores disposiciones es nulo, y lo son también todos los que los Poderes hagan, aún dentro de la órbita de sus funciones, accediendo a peticiones tumultuarias e ilegales.

Art. 81. Para conservar el equilibrio de los Poderes públicos y precaver los atentados que se dirijan a destruir su independencia o confundir sus facultades, la Constitución adopta las siguientes medidas:

I. Todo acto de los Poderes legislativo o ejecutivo de alguno de los Estados que se dirijan a privar a una persona determinada de alguna de las garantías que otorga esta Constitución, puede ser reclamado por el ofendido ante la Suprema Corte de Justicia, la que deliberando a mayoría absoluta de votos, decidirá definitivamente del reclamo. Interpuesto el recurso, pueden suspender la ejecución los tribunales superiores respectivos.

En el caso anterior, el reclamo deberá hacerse dentro de los quince días siguientes a la publicación de la ley u orden, en el lugar de la residencia del ofendido.

II. Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general fuere reclamada, como anticonstitucional, o por el Presidente de acuerdo con su consejo, o por diez y ocho diputados, o seis senadores, o tres Legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, mandará la ley a la revisión de las Legislaturas, las que dentro de tres meses, darán su voto, diciendo simplemente si "es o no inconstitucional".

Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará los resultados, quedando resuelto lo que diga la mayoría de las Legislaturas.

III. La Cámara de diputados en caso de urgencia, podrá suspender los actos del Gobierno sobre los que se le hubiere acusado, entretanto que hace su declaración de haber o no lugar a formación de causa.

IV. Si el Congreso general, en uso de su primera atribución, declarare anticonstitucional alguna ley de la Legislatura de un Estado, éste obedecerá salvo el recurso de que habla la disposición segunda.

Si alguna de las autoridades de los mismos se resistiere a cumplir las disposiciones de los Poderes Generales que deben obedecer, el Ejecutivo requerirá a las autoridades y dará parte al Congreso general. Este por formal decreto prevendrá a la Legislatura o al Gobernador la obediencia dentro del un término perentorio, y si no se lograre, declarará la autoridad que resista, en estado de rebelión y autorizará al Ejecutivo para restablecer el orden.

Sólo en este caso podrá el Gobierno dirigir fuerzas sobre un Estado, y en él se limitará a hacer obedecer la ley: la autoridad que resistió será depuesta y sustituida en el modo que establezca para este caso la Constitución del Estado, retirándose inmediatamente a la fuerza.

Art. 82. Si la mayoría de las Legislaturas pidiere la separación de un ministro, ésta se verificará inmediatamente.

Desarticulado el Constituyente del 42, el presidente Bravo designó 80 notables para que integraran la Junta Nacional Legislativa con la tarea de elaborar un conjunto de normas con rango de constitución de una clara tendencia centralista.¹⁵⁰

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana fueron publicadas el 14 de junio de 1843, su vigencia fue de aproximadamente tres años; sin embargo, la lucha entre federalistas y centralistas se complicó con el problema de Texas y los intereses norteamericanos. Al paso de los años nos parece lógica la búsqueda de la unidad nacional como aspiración general fundada en el principio de que en la unión está la fuerza, pero los intereses de partido prevalecieron sobre el interés nacional, a la brega entre centralistas y federalistas se sumó la corriente del general Mariano Paredes Arrillaga, de cuya lucha por la unidad nacional se dijo en los Estados Unidos y repitieron en México personajes como Francisco de Paula y Arrangoiz, que las pretensiones del general Paredes eran las de instituir un sistema monárquico, pretensión que, lejos de propiciar la reconciliación y unidad nacionales generó nuevos enconos y avivó viejos agravios, al extremo de enfrentarnos en guerra fratricida por minucias, cuando la suerte de la nación se encontraba en juego, episodio que, en su conjunto trae a mi memoria los planteamientos expuestos por la pluma de J. Jay en *El Federalista* IV,¹⁵¹ cuando asentó junto a A. Hamilton y J. Madison los principios que hoy en día continúan regulando la vida de los Estados Unidos.

Por eso opina con gran prudencia que la Unión y un buen gobierno nacional son necesarios para lograr y mantener una situación que en vez de invitar a la guerra tienda a reprimirla y a disuadir de ella. Esa situación

¹⁵⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe. op cit. p. 404.

¹⁵¹ JAY, J. et al. *El federalista*. México, editorial F.C.E., 1994, p. 12.

consiste en el mejor estado de defensa posible y depende forzosamente del gobierno, de las armas y de los recursos del país.¹⁵²

En el mismo sentido se pronunció Alexander Hamilton en *El Federalista* VIII cuando señaló:

De este estudio hemos deducido que América, en el caso de disgregarse completamente o de quedar unida solamente por el débil lazo de una simple liga ofensiva y defensiva, se vería envuelta gradualmente, como consecuencia de dichas alianzas discordantes, en los perniciosos laberintos de la política europea y en sus guerras; y que con las destructoras contiendas entre sus partes componentes se convertiría en la presa de los artificios y las maquinaciones de potencias igualmente enemigas todas ellas. *Divide et impera* debe ser el lema de toda nación que nos teme o nos odia.¹⁵³

El genio de Hamilton detectó con antelación el influjo que la política internacional europea y norteamericana iban a ejercer sobre los actores políticos en México, pues proyectando sus principios a la realidad mexicana nos queda claro un nexo causal entre proyecto de partido y alianza internacional, que repercutió en la vida interna de la nación, la dividió, la debilitó y finalmente sentó las bases para la invasión norteamericana de 1847.

VIII. EL ACTA DE REFORMAS DE 1847, CENIT DEL FEDERALISMO

A. La situación militar

Para 1846 las posiciones irreconciliables entre federalistas y centralistas se mantenían, mientras el panorama internacional se ensombrecía; las relaciones con los Estados Unidos se agravaron cuando en marzo de 1843 los norteamericanos se anexaron Texas, lo que obligó a México a romper relaciones. Para el derecho internacional de la época, si un país se encontraba en guerra con otro y un tercero se

¹⁵² Ibidem

¹⁵³ HAMILTON, Alexander. *El federalista*. op cit. p. 27.

aliaba a cualquiera de ellos, se declaraba la guerra en contra del enemigo de su aliado. México no había reconocido la independencia de Texas ni los límites que unilateralmente se había fijado, la anexión de la provincia mexicana constituyó, en su momento, una declaración de guerra, a la que correspondió la reacción mexicana de rompimiento de relaciones diplomáticas.

Con el escenario de gravedad extrema que recién describimos, los Estados Unidos enviaron un representante extraordinario con la misión aparente de gestionar la reanudación de relaciones diplomáticas, pero acompañada de la oferta de compra del territorio que ocupaban California y Nuevo México.

En febrero de 1846 un grupo de rifleros montados del ejército de los Estados Unidos solicitó permiso a México para realizar una expedición científica en Nuevo México, cuya autorización obtuvo en forma por demás absurda, pues nos encontrábamos sin relaciones diplomáticas, prácticamente en estado de guerra, y un grupo de rifleros no es precisamente un equipo de científicos; los rifleros atacaron la población de Sonora, Nuevo México y se apoderaron de sus pertrechos militares y, "agregando a los aventureros norteamericanos esparcidos cerca del Río Sacramento, que eran en número de 400, proclamó la independencia de California".¹⁵⁴

El 8 de marzo de 1846 el general Zacarías Taylor, en territorio que decía texano y que los mexicanos consideraban territorio nacional, expulsó a los nuestros de la ribera del Río Bravo y los persiguió hasta la ciudad de Matamoros.¹⁵⁵ El general Mariano Arista respondió en las llamadas batallas de Palo Alto y Resaca de Guerrero verificadas los días 8 y 9 de mayo de 1846, en las que fue derrotado el ejército mexicano, que ligó su tercera derrota consecutiva el 18 de mayo de 1846 en la ciudad de Matamoros, después de lo cual tuvieron que emprender la dolorosa

¹⁵⁴ OLIVARRIA FERRARI, Enrique de. *México a través de los siglos*. México, editorial Cumbres, S.A., 1984, tomo VIII, p. 207.

¹⁵⁵ *Ibidem* p. 124.

retirada, dejando atrás 400 heridos, municiones y artillería; la huida fue hacia Monterrey, Nuevo León.

El 13 de mayo de 1846 el presidente de los Estados Unidos, James K. Polk, se presentó ante el Congreso de su país donde afirmó que se había derramado sangre norteamericana en territorio norteamericano, la respuesta inmediata fue la declaración formal de guerra. Dos meses después, el 7 de julio de 1846, México declaró la guerra a los Estados Unidos.

El general Paredes Arrillaga llegó a la presidencia de México en enero de 1846, por la vía del triunfo del Plan de San Luis, y convocó a un Congreso Nacional extraordinario con funciones de constituyente, encabezado por Lucas Alamán; la vida del Congreso fue efímera, el 4 de agosto de 1846, en plena guerra contra los Estados Unidos, el general Mariano Salas dio golpe de estado en contra de Paredes Arrillaga y Nicolás Bravo. El general Salas expidió una circular que firmó junto con Valentín Gómez Farías; justificaron su golpe afirmando que Paredes era un hombre con proyectos monárquicos, convocaron a nuevo Constituyente y solicitaron el regreso de López de Santa Anna, desterrado años antes, para encabezar el ejecutivo federal.¹⁵⁶ Al movimiento de Salas se sumaron Juan Álvarez en el sur y Yáñez en Jalisco, lo que generó el derrocamiento de Paredes.

Como puede apreciarse por las fechas, en la situación de guerra contra un invasor extranjero, los federalistas asestaron un golpe de estado en contra del centralista Paredes Arrillaga, pero eso no es todo, al momento del ataque a Veracruz por la armada de los Estados Unidos, los jóvenes de la guardia nacional de la ciudad de México devolvieron el golpe, pues en lugar de atacar al extranjero que nos invadía, se sublevaron en contra de la política de Gómez Farías, al cual derrocaron a favor de Santa Anna, quien entró a la ciudad de México el 14 de septiembre de 1846.

¹⁵⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe. op cit. p. 405.

El 22 de agosto de 1846 restableció la Constitución federal de 1824; en tanto se expedía una nueva, los partidos políticos se reordenaron, se formaron el bando moderado y el llamado partido puro, con posiciones antagónicas, los moderados estaban por buscar la paz, aun a costa de acceder a la voluntad norteamericana, que se decía dueña de Texas y de prácticamente medio Nuevo México, al establecer como frontera con México el río Bravo y no el límite histórico de Texas que había sido el río de las Nueces. La posición del partido puro fue siempre por la guerra aun después de la derrota; el partido mayoritario era el moderado, la minoría el partido puro.¹⁵⁷

La invasión norteamericana generó tal presión que no fue posible generar una nueva Constitución, como pretendió la mayoría de la comisión; por su parte, el diputado Mariano Otero presentó un voto particular que, discutido y aprobado por la mayoría se transformó, con algunas modificaciones, en el Acta de Reformas de 21 de mayo de 1847.

B. El voto particular de Otero

Un sistema de protección constitucional y federal

Grave error cometen quienes pretenden reducir la obra de Mariano Otero al amparo. En opinión del suscrito, el Acta de Reformas de 1847 establece no sólo un complejo sistema de protección constitucional, sino adicionalmente la combinación de juicios de constitucionalidad tendientes a borrar lo que para entonces había resultado tan caro y se había pagado con tanta sangre mexicana.

Mariano Otero es un federalista convencido, que no obstante su juventud, 30 años al presentar su voto particular, 33 al momento de morir, observa con realismo las dificultades que tenía que enfrentar el sistema federal para consolidarse, cuyo

¹⁵⁷ Esta posición puede corroborarse con la presentación de una acción de inconstitucionalidad que formularon 11 diputados del partido puro en contra del Tratado de Guadalupe-Hidalgo el 29 de mayo de 1848.

reto principal estribaba en lograr el equilibrio entre poderes de la Unión y poderes de los estados, que evitara el autoritarismo a que conduce el crecimiento exagerado y el abuso de facultades en beneficio de la autoridad central, lo mismo que el escenario anárquico a que nos llevaría un sistema en el que los estados no tuvieran sujeción a la federación y cada uno fuera superior a la Unión.

Otero concluye: "De esta manera, cada Estado en particular está sometido a la Unión y el conjunto de todos será el árbitro supremo de nuestras diferencias..."¹⁵⁸

La conclusión de Otero es clara, un estado, en lo particular en los ámbitos que no sean de su régimen interno, agregaría yo, se somete a la voluntad de la Unión; sin embargo, los poderes de la Unión deben estar sometidos a la voluntad del conjunto de los estados, toda vez que la federación no es sino la suma del ellos. Estos pensamientos, tan comunes en los federalistas del período 1824-1847, asustarían hoy a quienes, habituados federalismo nominal y centralismo real que caracterizó la vida del siglo xx en México, escatiman a principios del siglo xxi hasta la soberanía en su cada vez menor régimen interno a cada estado.

Otero se planteó el problema en los siguientes términos:

¿Cuáles son los límites respectivos del poder general y del poder de los Estados? Y una vez conocidos estos límites, ¿cuáles son los mejores medios de precaver la recíproca invasión, de manera que ni el poder del centro ataque la soberanía de los Estados, ni éstos disuelvan la Unión, desconociendo o usurpando sus facultades? Ninguna otra cosa, señor, me parece hoy más urgente que ésta, porque el mal lo tenemos delante, y es un mal tan grave, que amenaza de muerte a las instituciones.¹⁵⁹

Otero dio respuesta a sus interrogantes en el texto de los artículos del Acta de Reformas, como veremos a continuación, pero antes, con la finalidad de completar la

¹⁵⁸ OTERO, Mariano. El llamado voto particular de Mariano Otero puede consultarse en la obra de Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales...* op cit. p. 464.

¹⁵⁹ *Ibidem* p. 463.

visión de Otero y entender mejor su respuesta, presentaré una segunda preocupación que reflejó en su voto particular:

Los ataques dados por los poderes de los Estados y por los mismos de la Federación a los particulares, cuentan entre nosotros por desgracia numerosos ejemplares, para que no sea sobremanera urgente acompañar el restablecimiento de la Federación con una garantía suficiente para asegurar que no se repetirán más. Esta garantía solo puede encontrarse en el poder judicial, protector nato de los derechos de los particulares, y por esta razón el solo conveniente.¹⁶⁰

Podemos así desprender tres preocupaciones fundamentales de Otero en los ámbitos del Federalismo, que en mi opinión serían:

- I. Proteger a la federación de los ataques de los estados.
- II. Proteger a los estados de los ataques de la federación.
- III. Proteger a los particulares de los ataques de la federación y los estados.

Para complementar tales conceptos, reproduciré la idea que Otero tenía del federalismo:

El sistema federal en su último estado de perfección, y como nosotros quisimos adoptarlo, no es como lo fue antiguamente, una simple sociedad, sino que por el mas admirable mecanismo político, los ciudadanos de un Estado que entre sí forman una sociedad perfecta para los negocios de su administración interior, reunidos con los de los otros Estados, forman por sí y sin el intermedio de sus poderes locales otra Nación no menos perfecta, cuyo gobierno es el general; de donde resulta que la acción del ciudadano sobre el gobierno y la del gobierno sobre el ciudadano, en todo lo relativo a la Unión, se ejerce directamente sin ninguna intervención del poder de los Estados.¹⁶¹

Como puede apreciarse, las aspiraciones de Otero reflejadas en el Acta de Reformas de 1847 son simples de entender; para Otero las bases del Federalismo son el equilibrio, lo mismo que el respeto, entre federación y estados; de dichos principios se desprende la lógica de su afirmación cuando sostuvo: "La Guardia Nacional es la

¹⁶⁰ Ibidem p. 464.

¹⁶¹ Ibidem p. 449.

garantía más sólida de las repúblicas y esta garantía debe también estar consignada en el Código Fundamental".¹⁶²

Si partimos de la premisa de que el ejército y la armada dependían de los poderes federales y que la guardia nacional se encontraba constituida por los ciudadanos de los estados, volvemos a encontrar el equilibrio como aspiración.

Podemos abordar ahora el articulado del Acta de Reformas, con un sistema de protección constitucional federal; por principio de cuentas es menester recordar que el Acta de Reformas de 1847 se complementaba con el Acta Constitutiva de la federación y la Constitución de 1824 y los tres documentos en su conjunto formaban la norma suprema.

Una segunda referencia es la relativa a que en el Acta de Reforma de 1847, además de los referidos sistemas de protección constitucional y de protección al federalismo, podemos encontrar cuando menos un sistema especial de protección de los derechos humanos y ciudadanos y para complementarlos un sistema de responsabilidades.¹⁶³

La materia electoral era también preocupación fundamental en el esquema de Otero, el cual expuso las siguientes reflexiones sobre el tema:

Entre nosotros la imperfección del sistema electoral ha hecho ilusorio el representativo: por él las minorías han tomado el nombre de mayorías, y por él, en vez de que los Congresos hayan representado a la Nación como es en sí, con todas sus opiniones y todos sus intereses, sólo ha representado con frecuencia una fracción, y dejado a las demás sin acción legal y sin influjo, las han precipitado a la revolución.¹⁶⁴

¹⁶² Ibidem p. 451.

¹⁶³ Para mayor información puede consultarse a MATEOS SANTILLAN, Juan José. *La verdadera fórmula Otero*. En "REVISTA JURÍDICA JALISCIENCE", México, I.I.J. de la Universidad de Guadalajara, Mayo-Agosto, 1997.

¹⁶⁴ OTERO, Mariano. op cit. p. 461.

Para responder a los efectos de la imperfección del sistema electoral, Otero se adelanta a la propuesta de John Stuart Mill sobre representación proporcional.

El Acta de Reformas de 1847 consta de 30 artículos y constituye el más elaborado monumento creado al federalismo. Es lamentable que el estudio del documento se haya hecho generalmente con visión restrictiva y parcial, la relativa a estudiar, en el artículo 25, el antecedente del amparo en materia federal. Para nosotros, por el contrario, el amparo en el marco del Acta de Reformas no es sino una pieza importante en un conjunto de sistemas que forman una maquinaria de gran perfección, si bien es cierto nunca llegó a funcionar por virtud de las circunstancias históricas cuando se tuvo que enfrentar la guerra contra los Estados Unidos de América.

Para resumir, el Acta de Reformas contiene los siguientes sistemas:

1. De protección constitucional.
2. De protección del federalismo.
3. De protección de los derechos humanos y civiles.
4. Electoral.
5. De responsabilidades.

De los sistemas antes mencionados cabe advertir que en realidad se encuentran entrelazados, es decir, el sistema de protección constitucional contiene a su vez elementos de protección al federalismo; lo mismo podemos decir del sistema de protección constitucional puede completar al de protección de los derechos humanos y civiles.¹⁶⁵

¹⁶⁵ MATEOS SANTILLAN, Juan José. La verdadera fórmula... op cit.

B.1. El sistema de protección constitucional

El Acta de Reformas de Otero estableció dos juicios o recursos de inconstitucionalidad, con efectos generales de sus resoluciones, y el juicio de amparo, con efectos relativos. El primer elemento del sistema se estudia en el artículo 22 que decía:

Art. 22. Toda ley de los Estados que ataque la constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores.

Si el artículo 22 estatuye un recurso en contra de las leyes de los estados que presumiblemente fuesen inconstitucionales, en el artículo 23 encontramos inmediatamente la fórmula de equilibrio cuando leemos:

Art. 23. Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general, fuera reclamada por anticonstitucional, por el Presidente, de acuerdo con su ministerio, o por diez diputados, o por seis senadores, o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto.

Las declaraciones se remitirán a la suprema Corte y ésta publicará el resultado, quedando anulada la Ley, si así lo resolviera la mayoría de las Legislaturas.¹⁶⁶

Otero justifica su artículo 22 con la siguiente reflexión:

... Es indispensable dar al Congreso de la Unión el derecho de declarar nulas las leyes de los Estados que importen una violación del pacto federal, sean contrarias a las leyes generales; porque de otra manera el poder de un Estado sería superior al de la Unión.¹⁶⁷

¹⁶⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe. op cit. p. 464.

¹⁶⁷ Ibidem

La justificación del artículo 23 es categóricamente federalista: "Y el conjunto de todos (los estados) será el árbitro supremo de nuestras diferencias y el verdadero poder conservador de las instituciones...".¹⁶⁸

Los artículos 22 y 23 del Acta de Reformas nos ofrecen un sistema de protección constitucional en contra de las leyes federales o estatales que vulneren a la Constitución o sus efectos sean generales, y su complemento fue el amparo instituido en el artículo 25 del Acta.

Art. 25. Los tribunales de la federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales contra todo ataque de los poderes Legislativo y ejecutivo, ya de la federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que los motivare.¹⁶⁹

Como puede apreciarse, la relatividad de las sentencias de amparo establecidas en el artículo 25 del Acta de Reformas, es complemento de los recursos de inconstitucionalidad establecidos en los artículos 22 y 23 de la misma Acta. Para responder a los críticos del control legislativo de la legalidad y seguidores del control jurisdiccional, Otero señaló al referirse al sistema norteamericano:

Allí el juez tiene que sujetar sus fallos antes que todo a la constitución; y de aquí resulta que cuando la encuentra en pugna con una ley secundaria, aplica aquella y no ésta, de modo que sin hacerse superior a la ley ni ponerse en oposición contra el poder legislativo, ni derogar sus disposiciones, en cada caso particular en que ella deba herir, la hace impotente.¹⁷⁰

El pensamiento de Otero hay que entenderlo en el contexto de su tiempo, de esta forma nos quedan claras sus preocupaciones. La primera, el poder Judicial sólo puede emitir resoluciones que se limiten a tener efectos sobre el caso que resuelve, situación contraria al poder judicial, cuyos actos siempre deben tener el carácter de

¹⁶⁸ Ibidem

¹⁶⁹ Ibidem p. 475.

¹⁷⁰ Ibidem p. 465.

generales y evitar los extremos de leyes particulares o sentencias generales. Un segundo temor de Otero: los poderes federales son tres, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y para desequilibrar el federalismo no es necesario que la acumulación de poderes se efectúe en el ejecutivo (queja de nuestro tiempo), o en el legislativo (queja de los tiempos de Otero), sino que poner al poder judicial sobre el conjunto de los estados implica un severo golpe al federalismo, que de esta forma se vería gravemente lesionado, pues el conjunto de los estados dejaría su papel de árbitro supremo, y se restringiría al tutelaje de uno de los poderes del centro.¹⁷¹

B.2. El sistema de protección del federalismo

Como puede apreciarse, el sistema de protección constitucional de Otero protegía también el pacto federal, sin embargo el Acta de Reformas contiene elementos que implican un sistema de protección del federalismo, sin que tengan relación en el sistema de protección constitucional; en su voto particular Otero logra definir con precisión y claridad los alcances del federalismo de su época cuando expone: "Los poderes de la unión son poderes excepcionales y limitados solo a los objetos expresamente designados en la Constitución, da a la soberanía de los estados toda la amplitud y seguridad que fuera de desearse".¹⁷²

El párrafo citado tiene implicaciones profundas, nos define a los poderes de la unión como de excepción, que se aportan de la condición general; para que no haya dudas, complementa su expresión con el calificativo de limitados, cuyos límites se establecen en la Constitución general, y si se estudian las atribuciones federales consignadas en la Constitución de 1824, se verá que eran realmente estrechas en comparación con las amplísimas facultades con que contaban los estados, a los cuales había que limitar en un sentido distinto:

¹⁷¹ Ibidem p. 464.

¹⁷² Ibidem

Es necesario declarar también que ninguno de los Estados tiene poder sobre los sujetos acordados por todos a la unión y que no siendo bajo este aspecto más que partes de un todo compuesto, miembros de una gran República, en ningún caso pueden por sí mismos, en uso de su soberanía individual, tomar resolución alguna de aquellos objetos, ni proveer a su arreglo, más que por medio de los poderes federales, ni reclamar más que el cumplimiento de las franquicias que la Constitución les reconoce.¹⁷³

La traducción jurídica que Otero dio a su pensamiento quedó plasmada en los artículos 20 y 21 del Acta de Reformas:

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.

El artículo 21 del Acta de Reformas se modificó en 1857 con el texto que mantiene el artículo 124 de la Constitución vigente; en nuestra opinión, el de Otero contenido en el Acta de Reformas de 1847 era ilimitadamente más claro y preciso, tanto que su simple lectura excluye la posibilidad de la existencia de las llamadas facultades metaconstitucionales, cáncer que, interpretado desde el centro, sirvió de base para el crecimiento del presidencialismo a lo largo del siglo xx y, en consecuencia, para la anulación del federalismo.

Vistas desde esta perspectiva, las llamadas facultades metaconstitucionales de los poderes federales, son simples atribuciones no contempladas en la Constitución y, en consecuencia inconstitucionales.

¹⁷³ Ibidem

B.3. El sistema electoral

No faltará quien pueda pensar que, al aceptar las teorías contemporáneas del neoinstitucionalismo en su parte relativa al impacto que el sistema electoral y de partidos tiene en el sistema de gobierno, sobredimensionó la materia; no obstante, cuando leemos a los juristas clásicos del siglo XIX nos queda la firme convicción de que estamos en el camino correcto. En párrafos anteriores cité un fragmento del voto particular de Otero donde decía que las imperfecciones del sistema electoral hacían ilusorio el sistema representativo; de esta forma, Otero criticaba el sistema de partidos: "Tan espantosa así es la progresión del cálculo en este sistema fatal, tanto así la verdadera voluntad nacional se extravía y falsifica por la voluntad de los partidos y las aspiraciones personales".¹⁷⁴

En cuanto al concepto de Constitución, Otero opinó: "Porque yo creo firmemente, señor, y esto puede aplicarse a muchos otros puntos, que la Constitución, para que sea respetable y duradera, es decir, para que tenga una existencia sólida, necesita no contener sino muy pocos principios, todos fundamentales, y si es posible ninguno disputable".¹⁷⁵

El pensamiento de Otero en su conjunto sigue vigente; es más, me atrevería a afirmar que fue un visionario mal comprendido si contrastamos los fragmentos que recogí de su voto particular y los cotejamos con autores contemporáneos, como Sartori en su *Ingeniería constitucional comparada*, o Nohlen en *Sistemas electorales y partidos políticos*, nos daremos cuenta de las grandes semejanzas que dichos autores mantienen con el mexicano a más de 150 años de la muerte de Otero.

El Acta de Reformas en su artículo 18 aceptaba el sistema de elección directa con la excepción de un tercio de los senadores.

¹⁷⁴ Ibidem p. 460.

¹⁷⁵ Ibidem p. 462.

B.4. El sistema de responsabilidades

Recurso relevante para hacer valer la Constitución y con ella el sistema federal es el sistema de responsabilidades, que tiene como objetivo fundamental el combate a la corrupción en todos los niveles de la vida nacional, es decir, evitar en todo momento que alguna autoridad viole el marco de la Constitución impunemente y vigilar que se constricta al estricto marco que le delimita la Ley; en este sentido las palabras de Otero son reveladoras:

La sola aristocracia de las democracias es la aristocracia del saber, de la virtud, de los servicios; y si bien ésta no se improvisa ni puede encontrarse fácilmente en una Nación que combatida por las revoluciones ha visto a la inmoralidad corromperlo todo, tampoco las constituciones son obra de una sola generación, es necesario crear desde ahora lo que ha de existir un día.¹⁷⁶

Para complementar la idea que Otero tenía sobre las circunstancias que habían prevalecido en la República entresaco el siguiente fragmento: "En una nación donde se perpetraron tantos crímenes y ningún castigo se impuso, felicitémonos si llegamos a conseguir que no queden impunes los que se hallan claramente definidos".¹⁷⁷

El voto particular nos aclara el sentido de los artículos 16 y 17, extraordinariamente sencillos pero trascendentales, para que no se hubieran derogado a la primera oportunidad con la intención de garantizar la impunidad a la que hacía alusión Otero.

Art. 16. EL Presidente es responsable de los delitos comunes que cometa durante el ejercicio de su encargo; y aún de los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre que el acto en el cual consistan, no esté autorizado por la firma del Secretario responsable.

¹⁷⁶ Ibidem p. 456.

¹⁷⁷ Ibidem p. 459.

Art. 17. Los Secretarios del despacho responden de todas las infracciones de ley que cometan, ora consistan en actos de comisión, o sean de pura omisión.

Queda claro que en el Acta de Reformas el sistema de responsabilidades es complementario del de 1824 y buscaba simplemente evitar la impunidad de los altos funcionarios de la federación.

C. El Tratado de Guadalupe-Hidalgo, principio del ocaso del federalismo

El conjunto de sistemas con que Otero ideó el Acta de Reformas de 1847 tenía un destino evidente, enfrentar jurídicamente la invasión del ejército de los Estados Unidos de América.

Es decir, ante las manifiestas pretensiones norteamericanas de apoderarse de Nuevo México, California, parte de Chihuahua, Sonora, Coahuila y Tamaulipas, el federalismo era una forma de protección en virtud de que las autoridades federales y las locales se encontraban impedidas para firmar un tratado de cesión; el sistema de protección de los derechos humanos y civiles en conjunción con el amparo, ponían a la vez a salvo los derechos de los habitantes mexicanos que poblaban el territorio ambicionado por nuestros vecinos; el sistema de protección constitucional garantizaba que el abuso de la autoridad federal fuera contrarrestado por los estados y viceversa. ¿Qué falló? La respuesta es obvia, derecho y ejércitos son categorías distintas, el mundo del deber ser, frente al mundo del ser, en una época en la que el colonialismo se encontraba en todo su esplendor.

El Acta de Reformas fue puesta a prueba prácticamente de manera inmediata, 42 diputados solicitaron el 11 de julio de 1847 se declarase anticonstitucional el decreto que suspendió la libertad de imprenta en el Distrito Federal, en los siguientes términos:

El decreto de 11 de julio de 1847 en el cual se manda: "que mientras se halle la capital amenazada por el enemigo no se publiquen en ella ninguna clase de escritos, periódicos ni pliegos u hojas sueltas excepto el Diario Oficial", es anticonstitucional como contrario a los artículos 31 de la Acta Constitutiva y 50 parte III de la Constitución Federal.¹⁷⁸

Pero el verdadero problema que tenía que enfrentar era la invasión norteamericana y su consecuencia, el Tratado de Guadalupe-Hidalgo. La situación política y jurídica que rodeaba a la República y a las instituciones no podía ser más caótica, para septiembre de 1847 se habían perdido prácticamente todas las grandes batallas, el partido moderado se inclinaba por la paz, en tanto el partido puro deseaba mantener la resistencia. Los estados participaban activamente en el drama nacional, la legalidad y la legitimidad de los poderes de la Unión fue puesta entredicho, la opinión pública se encontró dividida y gran parte del territorio estaba ocupado por el ejército de los Estados Unidos, que mantenía férreo bloqueo a nuestros principales puertos.

El Congreso de la Unión tuvo que enfrentar graves problemas para reunirse, la presidencia de Manuel de la Peña y Peña fue acremente cuestionada por el diputado José Guadalupe Perdigón Garay, quien objetaba jurídicamente el nombramiento de Peña y Peña, no sólo en la presidencia, sino también en su papel de presidente de la Suprema Corte de Justicia.¹⁷⁹ En ese contexto, Perdigón propuso la formación de un bloque de estados que se encargara de dirigir la política nacional, en virtud de la ausencia del Congreso y del hecho de que varios estados se plantearon la posibilidad de reasumir su soberanía plena y abandonar el pacto federal.¹⁸⁰

El 2 de febrero 1848 se firmó en la villa de Guadalupe el tratado que ponía fin a la desastrosa guerra con los Estados Unidos, por el que México perdió aproximadamente 2,300,000 km² de su territorio, a cambio recibió 15,000,000 de

¹⁷⁸ Véase Monitor Republicano de 24 de noviembre de 1847, p. 3, col. 1.

¹⁷⁹ MATEOS SANTILLAN, Juan José. El tratado de Guadalupe.... op cit. p. 426 y 427.

¹⁸⁰ Ibidem p. 249.

pesos por concepto de indemnización de los daños que sufrió, y no como comúnmente se dice que fue, a título de la cesión o venta del territorio.¹⁸¹

El 1 de junio de 1848, once diputados presentaron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación un recurso de inconstitucionalidad con el que pretendían se tachara de nulidad el tratado de Guadalupe-Hidalgo. Dividieron su ocuroso en dos grandes partes: en la primera agruparon las violaciones directas a la Constitución, y en la segunda describieron las violaciones indirectas.

Con relación a las violaciones directas estimaron que el Tratado de Guadalupe-Hidalgo violentaba el artículo 50 fracción XIII de la Constitución de 1824, pues la ley fundamental no establecía facultades, para que el Congreso o el presidente de la República pudieran firmar un tratado de cesión de territorios; para reforzar sus razonamientos alegaban que el artículo 21 del Acta de Reformas limitaba todo tipo de interpretación en contrario, al señalar categóricamente: "Sin que se entienda permitidas otras por falta de expresa restricción".

De igual forma los once diputados estimaron que el tratado vulneraba el texto de los artículos 1 y 6 del Acta Constitutiva y 2 y 5 de la Constitución de 1824, relativos a la composición del territorio nacional, al pacto federal y extensión de las entidades federativas que componían la República Mexicana. Los diputados que firmaron el recurso estimaban que era anticonstitucional modificar nuestros textos supremos por la vía de un tratado, sin que mediara reforma constitucional alguna ni se expresara la voluntad de las entidades federativas mutiladas, hechos en su conjunto que sumados a la falta de facultades expresas en la Constitución les condujeron a presentar su solicitud de inconstitucionalidad.

En cuanto a las violaciones indirectas, se dirigieron básicamente contra el procedimiento legislativo, pues el tratado no fue discutido en lo particular, artículo

¹⁸¹ Véase Exposición de motivos del Tratado de Guadalupe-Hidalgo en el Periódico *El siglo XIX*, del 11 de junio de 1848, p. 2.

por artículo sino simplemente en lo general; denunciaron también que se ejerció coacción moral sobre los miembros del Congreso que no estaban de acuerdo con el texto del tratado, por lo que estimaron se violó el artículo 98 del reglamento interior del Congreso, hecho que llevó a la modificación de los artículos 1º y 7º del Acta Constitutiva y 2º y 5º de la Constitución federal sin la discusión en lo particular.

Otro agravio que se citó fue el relativo a la violación del artículo 28 del Acta de Reformas, que establecía como requisito para la modificación de un artículo de la Constitución un mínimo de las dos terceras partes de las Cámaras o el voto de la mayoría de dos Congresos distintos e inmediatos, requisitos que no reunió el Tratado de Guadalupe-Hidalgo, y menos la parte que sostenía: "Las reformas que en lo sucesivo se propusieren limitando en algún punto la extensión de los Poderes de los Estados, necesitarán además la aprobación de la mayoría de las legislaturas...".

El Tratado de Guadalupe-Hidalgo se aprobó por 51 votos a favor y 35 en contra en la Cámara de Diputados, y no fue sometido a la aprobación de las legislaturas, incluso Tamaulipas y Coahuila se opusieron.

El recurso lo firmaron el 29 de mayo de 1848 los diputados Ignacio Muñoz, Gerónimo Elizondo, Eugenio Ma. de Aguirre, Manuel Doblado, Vicente Rodríguez, José María Herrera y Zavala, José María del Río, Ponciano Arriaga y José María Mateos, con fundamento en el artículo 23 del Acta de Reformas, que por su trascendencia volvemos a citar:

Art. 23. Dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general, fuera reclamada como anticonstitucional, o por el Presidente, de acuerdo con su Ministerio, o por diez diputados, o seis senadores, o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto.

Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviere la mayoría de las legislaturas.

El texto citado reviste gran importancia para nuestro trabajo, toda vez que su lectura nos deja ver claramente que el papel de la Corte se circunscribía a ser una especie de oficialía de partes, instancia que no tenía otra participación que el simple traslado del recurso en cuestión a las instancias calificadoras, las legislaturas de los estados; sin embargo, la cuestión no fue así, pues el fiscal de la Corte sostuvo: "Sólo aquellas resoluciones del Congreso General que tengan carácter de ley, pueden reclamarse como anticonstitucionales y sujetarse a la calificación de las legislaturas de los estados".¹⁸²

Por lo que el fiscal de la Corte concluyó su parecer fiscal dirigido al presidente de la Corte:

Que el tratado de paz se reduce a una transacción, y un contrato no es una ley...

V. E. no es un instrumento ciego ni simple conducto de comunicación entre las autoridades o funcionarios que reclamen una ley o cualquiera resolución del Congreso General y las legislaturas de los Estados, por lo mismo que esta Suprema Corte es el primer tribunal de la Nación y que este artículo quiso que ante él se hiciese el reclamo, debe calificar previamente.¹⁸³

La tesis del fiscal implicó una interpretación que rompió la letra del artículo 23 del Acta de Reformas que en ningún momento habla de la calificación previa, violación que se extiende al artículo 21 de la misma Acta de Reformas que prohibía a las autoridades federales, incluida la Corte, el ejercicio de cualquier facultad que no le estuviese expresamente conferida.

No abordaré el tema relativo a si un tratado es un contrato, como sostenía el fiscal, pero sí creo que quién debió calificar el recurso eran los estados y no la Corte, siempre en el ámbito estricto de sus competencias.

¹⁸² El Siglo XIX de 14 de Julio de 1848.

¹⁸³ Ibidem

La Suprema Corte retomó el parecer fiscal e hizo suyos algunos de sus argumentos, no el relativo a que un tratado es un contrato, pero sí los referentes a que tenía la facultad de calificar previamente los recursos de inconstitucionalidad antes de que fueran sometidos a la consideración de las legislaturas de los estados; en cuanto a la naturaleza del tratado de paz sostuvo que era un decreto.¹⁸⁴

Los ministros de la Corte, después de esgrimir argumentos políticos sobre la inconveniencia de trasladar el recurso a las legislaturas de los estados concluyeron:

Los mencionados Ministros de esta Suprema Corte de entera conformidad con lo pedido por su fiscal, en respuesta de 27 de junio último, dijeron: que declaraban y declararon no haber lugar a la revisión del tratado ajustado en 2 de febrero próximo anterior a las Legislaturas de los Estados para el examen que se solicita; comunicándose a los señores reclamantes para su inteligencia; al Supremo Gobierno por copia autorizada y legal, para obviar a cualquier reclamación a que pudiera dar lugar tan inoportuno recurso; y al público por medio de la prensa, para calmar las inquietudes, disipar los errores y quitar todo pretexto a la perturbación del orden público.¹⁸⁵

No abordaré el tema de quién tenía razón políticamente, me concretaré a afirmar que el auto de la Suprema Corte de Justicia, más allá de las consideraciones de política internacional que conlleva, y de los efectos jurídicos que tuvo sobre nuestro territorio, implicó duro revés contra el federalismo y fortaleció los poderes de la Unión, pues a partir de ese momento cualquier ley que se pretendiera tachar como inconstitucional, tendría que ser calificada previamente por uno de los poderes de la Unión, que bajo cualquier argumento real o ficticio podría someter el recurso o no a las legislaturas de los estados.

Tampoco se abordará de manera exhaustiva en este análisis la circunstancia de si procedía el examen de la constitucionalidad de un tratado, cuando la Constitución, durante la invasión norteamericana, era obvio que había suspendido su

¹⁸⁴ El texto de auto de la Suprema Corte de Justicia puede consultarse en el Periódico El siglo XIX, del 13 de julio de 1848, p. 4.

¹⁸⁵ Ibidem

vigencia. Ello era de esta manera con motivo de una circunstancia *de hecho*, pues se impuso la fuerza del invasor sobre el derecho nacional.

El sistema de Otero buscaba equilibrio entre poderes, de la Unión y estados, equilibrio cuyo rompimiento significó un paso al sistema de control jurisdiccional del centro en detrimento del control legislativo de los estados, dicho esto sin prejuzgar sobre las bondades de uno y otro, sino como mera reflexión de las implicaciones que la medida tuvo sobre el federalismo mexicano.

Si el Acta de Reformas es el punto más alto del federalismo mexicano, el Tratado de Guadalupe-Hidalgo y el auto de la Corte en comento, son el tobogán por el que habría de deslizarse paulatinamente y debilitarse.

IX. BASES PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LA REPÚBLICA HASTA LA PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1853

A. Regreso al centralismo con Santa Anna

Uno de los recursos más socorridos para explicarnos la historia, es el de buscar un chivo expiatorio a quién culpar de todos los males nacionales; su reiteración genera problemas, pues no ayuda a la comprensión cabal y objetiva de nuestra realidad y nos conduce sistemáticamente a los mismos cauces viciados.

El ejemplo más claro nos lo ofrece la personalidad de Santa Anna, responsable directo de gran parte de las derrotas del ejército mexicano a manos del ejército norteamericano, estrategia que incluso pudo transformar victorias grandiosas, como la Batalla de la Angostura, en descalabros ominosos que destruyeron, no sólo la moral nacional, y el ejército mexicano, sino que fueron la base para la pérdida de más de la mitad del territorio.

De esta forma el recurso más recurrido y simple para explicar la historia, es afirmar que una especie de demonio se apropió del poder y nos condujo a la ruina. Discrepo de tales explicaciones, son inaceptables y reduccionistas,¹⁸⁶ no pienso que Santa Anna sea inocente, pero tampoco es culpable de todos los males de que se le acusa. A continuación trataré de sustentar esta postura.

A la caída de la ciudad de México ante el ejército de los Estados Unidos de América en septiembre de 1847, Santa Anna intentó continuar la guerra contra los norteamericanos mediante guerra de guerrillas, recurso que le habían recomendado meses antes los generales Rincón y Filisola; sin embargo, tuvo que enfrentar no sólo al ejército de los Estados Unidos sino también al partido moderado; al asumir la presidencia Peña y Peña amenazó a Santa Anna con consejo de guerra en los periódicos de la época; queda claro que Santa Anna se oponía a los norteamericanos, no obstante todos los errores que cometió, y que Peña y Peña, del partido moderado, liberales moderados, si se me permite la expresión, estaban por la firma de un tratado que cediera más de la mitad de la nación, y no hablo sólo de territorio pues en esas tierras también había personas. Santa Anna salió desterrado del país perseguido por los Estados Unidos, Peña y Peña firmó el tratado de cesión, asumió la presidencia de México como un presidente de la Corte objetado,¹⁸⁷ firmó un tratado de cesión como presidente de México, y luego regresó a la Suprema Corte para recibir el recurso de inconstitucionalidad que hemos descrito en el punto anterior.¹⁸⁸

El propósito de la presente investigación no es buscar ni calificar de héroe o villano a ningún personaje, en cambio, si presentamos objetivamente los hechos de un pueblo que los vivió, el mexicano en 1853, podremos entender en el siglo XXI por qué Santa Anna regresó como héroe y la estruendosa caída del gobierno liberal de

¹⁸⁶ MATEOS SANTILLAN, Juan José. *Reflexiones sobre el Tratado de la Mesilla*. En "REVISTA JURÍDICA JALISCIENCE", México, número 9, I.I.J. de la Universidad de Guadalajara, 1994, p. 187 a 264.

¹⁸⁷ MATEOS SANTILLAN, Juan José. *Los primeros juicios de constitucionalidad y amparo*. En "REVISTA JURÍDICA JALISCIENCE", México, I.I.J. de la Universidad de Guadalajara.

¹⁸⁸ Ibidem

Herrera y Arista, y no como lo expuso la historiografía oficialista tanto en el porfiriato como en el régimen político de la Revolución Mexicana.

Para 1852 de nueva cuenta se había generalizado la crisis política en la República, la impotencia y las afrentas recibidas agravian el ánimo de los mexicanos; el 26 de julio de 1852 se lanza el primero de los tres planes que constituían el Plan de Blancarte; el 20 de octubre de 1852 se proclamó el Plan del Hospicio, en el cual se invita a Santa Anna para que ocupe la presidencia de México.

La descripción de estos hechos tiene como propósito central el análisis en la lucha de partidos o grupos, y relegar a segundo plano las explicaciones reduccionistas, de forma que, cuando observemos los hechos, entendamos que a nadie dejó satisfecho la derrota, pero menos contentos dejó a los mexicanos el tratado de Guadalupe-Hidalgo; la iglesia Católica participaba activamente en la vida política y en las aspiraciones de reivindicación, como puede apreciarse con la lectura del fragmento de editorial que a continuación transcribo, tomado de un periódico religioso que se publicaba en Guadalajara:

Los sucesos de 47 los llenaron de orgullo, más no se crea que siempre nos ha de ser adversa la fortuna.

Tiempo vendrá en que México lave la mancha que tiene en su frente y su gloria hará oscurecer el brillo del pabellón de las estrellas.¹⁸⁹

Para 1853 la hacienda pública se encontraba de nueva cuenta en ruinas; nos cuenta el doctor Margadant que los 15,000,000 de pesos que se recibieron como reparación con motivo de la guerra contra los Estados Unidos se perdieron en un proyecto bancario que fracasó;¹⁹⁰ las secuelas del Tratado de Guadalupe-Hidalgo generaron grandes problemas en el sistema federal, adicionalmente afectaron a los grupos de indígenas nómadas que tenían como tierras comunes las ahora posesiones

¹⁸⁹ Periódico La Voz de la Religión. Guadalajara, Jalisco, 3 de diciembre de 1853.

¹⁹⁰ MARGADANT, Guillermo Floris. *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*. México, editorial Esfinge, 1982, p. 129.

norteamericanas y el territorio mexicano, sùmese a lo expuesto la expulsión de los californianos y los problemas que tuvieron los llamados pueblos indios de Nuevo México, y se tendrá una idea de lo difícil de la situación.

La figura de Santa Anna no se encontraba en ese momento tan deteriorada como hoy en día, el lastre de la pérdida de medio territorio pesaba sobre los liberales, incluso representó en su momento la oportunidad para buscar, fallidamente, la unidad nacional. De esta forma, el regreso de Santa Anna fue visto con beneplácito en ciertos sectores, pues el periódico *El Siglo XIX* nos da cuenta de la división, cuando el 17 de abril de 1853 publicó que existían "15 estados y 3 territorios por el sistema federal reformado, y sólo 7 estados que parecen dispuestos a recibir cualquier forma de gobierno".

La respuesta de los observadores se dio al día siguiente en el periódico *El Universal*, decían que los 7 estados que aceptaban el régimen central eran Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, San Luis Potosí, Sinaloa y México, en los cuales se asentaba la mitad de la población, de esta forma estimaron que a favor de la federación reformada se inclinaba un conjunto de entidades federativas con aproximadamente 3,818,000 personas, mientras que en los que se proclamaron por la república central habitaban 3,843,000 personas.¹⁹¹

El proyecto de Santa Anna era ambicioso, recuperar el territorio perdido, formar un ejército de 90,000 hombres con instructores y oficiales franceses, belgas y suizos, e incluso traer varios regimientos extranjeros para reforzar el ejército mexicano,¹⁹² mas al intentar las negociaciones correspondientes ante los gobiernos europeos no encontró respuesta favorable, situación que se complicó con la invasión que patrocinó el gobernador de Nuevo México, William Carr Lane, al territorio mexicano de la Mesilla.

¹⁹¹ El Universal de 18 de abril de 1853, p. 1.

¹⁹² El Universal de 17 de abril de 1853, suplemento 365.

El 22 de abril de 1853 Santa Anna promulgó las llamadas “Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución”, con ellas se daba fin al sistema federal y a los documentos constitucionales que le sostenían, lo que generó mayor inconformidad.

La invasión de Lane no fue respaldada por el gobierno norteamericano, no obstante lo cual sirvió para que los Estados Unidos reclamaran los aproximadamente 138,000 km² de territorio que conformaban la Mesilla y enviaran como embajador a mister Santiago Yadsen, quien solicitó a nombre de su gobierno que se le vendiera gran parte de territorio que nos quedaba después del Tratado de Guadalupe-Hidalgo, y que el diario *El Universal* relató de la siguiente forma:

En la primera conferencia, presente el Ministro de relaciones exteriores, el enviado extraordinario de Washington, presentó un plano en que apareció una nueva línea, quedando a los Estados Unidos la Baja California, Sonora, Sinaloa, parte de Durango y Chihuahua, otra mitad del territorio que nos habían dejado.

Molesto con semejante pretensión, separé la vista del plano diciendo: “Este no es el asunto que debe ocuparnos”.¹⁹³

La situación de Santa Anna se hizo insostenible, la invasión de la Mesilla sólo daba dos caminos, la negociación o la guerra, con relación a esta última, sin ejército, sin alianzas europeas sólidas, no dejaba lugar a dudas qué nueva catástrofe se avecinaba.

Santa Anna eligió el 30 de diciembre de 1853 el peor camino, firmó el llamado por los mexicanos Tratado de la Mesilla, conocido en la historia de los Estados Unidos como Tratado de Yadsen, con él vendió los 138,000 k² en disputa y destruyó las esperanzas de quienes confiaban en su persona. Pero pasemos a lo jurídico: Santa Anna no tenía facultades para ceder territorio, por el contrario, al asumir el poder admitió el siguiente juramento: “¿Juráis a Dios sostener la independencia de la Nación e integridad de su territorio y llevar fielmente los deberes de vuestro empleo,

¹⁹³ El Universal de 20 de agosto de 1853, p. 2.

bajo las bases adoptadas para la administración interior de la República por el decreto de 22 de abril de 1853?”.

Queda claro que con la firma del Tratado de la Mesilla Santa Anna rompió su juramento, también es claro que no tenía facultades para ceder ni un milímetro de territorio, de esta forma se transformó en traidor y el funesto personaje de la historia nacional que hoy recordamos.

La venta por un personaje sin facultades ni poder para efectuarla apenas merece comentarios jurídicos, pues nadie puede ceder lo que no es de su propiedad ni cuenta con los poderes necesarios para hacerlo; la caída de Santa Anna fue vertiginosa, el 1 de marzo de 1854 se lanzó el Plan de Ayutla, los liberales contrataron, diez días después, el 11 de marzo, se reforma el Plan en Acapulco; lo encabezaron Juan Álvarez e Ignacio Comonfort.

El triunfo de la Revolución de Ayutla fue la base sobre la que los liberales erigieron la Reforma y la Constitución de 1857. Toda una serie de incógnitas queda en el aire, ¿por qué no denunciaron la nulidad del Tratado de la Mesilla?, ¿por qué permitieron su ratificación, si lo combatían?, ¿a quién corresponde mayor culpa, al que firma, al que ratifica o al que denuncia? Las respuestas son evidentes.

X. LA REFORMA MEXICANA, LA CONSTITUCIÓN DE 1857 Y EL FEDERALISMO

Uno de los temas de nuestra historia que mayor número de polémicas ha generado es sin lugar a dudas la llamada Guerra de Reforma. La explicación es muy simple: el papel que jugaron el partido liberal y la Constitución de 1857 fueron la base sobre la que se erigieron las instituciones políticas mexicanas de la segunda mitad del siglo XIX (sin contar las deformaciones porfiristas), y prácticamente durante todo el siglo XX; sin embargo, la tarea de replantear el federalismo ante las diversas

constituciones y frente a los grandes movimientos nacionales nos obliga a enfrentar este período de nuestra historia más allá de la simplista versión oficial que nos presenta a los grupos políticos como buenos y malos, pero nos aleja de un entendimiento cabal de la realidad.

Las instituciones políticas mexicanas después de la revolución de Ayutla de 1854 y hasta la caída del partido Conservador en 1867 vivieron momentos extremadamente difíciles, no debemos olvidar que fueron en gran medida resultado de la invasión norteamericana de 1846-1848 y de las causas que la originaron.

El efecto de las terribles luchas que libró el pueblo de México en guerras internacionales y contiendas civiles, evidentemente fue lastimando la vida institucional, de suerte que para 1857 habíamos vivido el Imperio, la República Federal y la República Central, sin que ningún sistema nos hubiese conducido a buen puerto como Nación, al contrario, para 1856 los presagios de batalla eran mayores que en épocas anteriores.

En relación con el tema del federalismo, no debemos olvidar que implica un sistema de pesos y contrapesos entre federación y estados, en tanto exista un sistema de partidos que les respalde. El intento de imponer una república central causó la salida de la federación mexicana del estado de Texas, lo cual debe vincularse a la salida de Yucatán y la desmembración de Zacatecas, con altísimos costos que se pagaron antes de la invasión norteamericana y deben estudiarse como fenómenos precursores de tan importante acontecimiento; todo esto inmerso en la lucha por consolidar una república federal.

La lucha por el federalismo engendró batallas no menos duras, aun cuando menos conocidos hoy en día; nos referimos al decidido rechazo de los estados a las intenciones del gobierno de la federación por centralizar las decisiones fundamentales de la Nación, como nos lo relata la prensa de la época. A continuación reproduciré el fragmento de un artículo publicado en el periódico *El Monitor republicano* a principios

de 1848: "Los Estados de Guanajuato, Guadalajara y Zacatecas, que han secundado al de San Luis Potosí... han reasumido la plenitud de su soberanía y desconocido al raquítico y despreciable gobierno de Querétaro".¹⁹⁴

Para entender la nota en todo su significado, debemos recordar dos hechos: el primero, a la caída de la ciudad de México ante el ejército norteamericano, el gobierno federal trasladó la sede de los poderes federales a la ciudad de Querétaro; el segundo es menos recordado, un grupo de diputados y gobernadores no deseaban entregar más de la mitad del territorio a los Estados Unidos e intentaron resistir al gobierno mexicano, en dichas circunstancias, el 1 de enero de 1847 el gobernador de San Luis Potosí pronunció ante la legislatura de su estado un discurso, del cual presentamos el siguiente fragmento: "La República está próxima a hundirse para siempre en un espantoso abismo: y parece que se le está disponiendo a ser en muy breve, conquistada por el victorioso invasor y sin esperanza de salvar de pronto ningún bien social, y ni aún el honor".¹⁹⁵

El pensamiento del gobernador de San Luis Potosí refleja la indignación y pesadumbre que gravitaba en el ánimo de los mexicanos en aquellas épocas, pero para efectos de nuestra investigación es de mayor relevancia el siguiente fragmento:

Si el congreso juzgase que mis convicciones: que el lenguaje de que uso hoy; el que contiene la comunicación dirigida al ministerio y que ha corrido ya impresa; mi mismo propósito de continuar la defensa del Estado y de la República, y alguna otra especie desfavorable a mi persona por mi conducto oficial en el sentido de la guerra, juzgaré digo, que son perniciosas a la nación; que son preocupaciones que envuelven un elemento mas de dificultades al Supremo Gobierno...¹⁹⁶

El debate entre el gobierno federal y los estados fue ríspido, las palabras del gobernador de San Luis Potosí y la actitud de los gobiernos de Guanajuato, Jalisco y Zacatecas, que le secundaron, refleja una crisis institucional interna, adunada a los

¹⁹⁴ Véase el Periódico Monitor Republicano de 18 de enero de 1848, p. 4.

¹⁹⁵ Monitor Republicano de 19 de enero de 1848, p. 1.

¹⁹⁶ Ibidem

problemas internacionales que complicaban en mucho el manejo libre del gobierno federal y sus negociaciones con el extranjero; el tema es apasionante y rico en lecturas, sin embargo, deseo concretarme a señalar que desde la óptica del gobierno federal la actitud de los estados era impropia e ilegal, en consecuencia la combatieron por todos los medios; la lección es sencilla, en un escenario con proyectos políticos tan encontrados como el que se vivió en 1848, al gobierno federal no le convenía el sistema federal pleno que contenía el Acta de Reformas de 1847: había que limitar a los estados.

Con lo hasta ahora expuesto deseamos presentar un marco histórico-jurídico que nos permita comprender el significado de algunas medidas que se contienen en las Leyes de Reforma y en la Constitución de 1857 que, de otra forma, pudieran interpretarse en sentido opuesto al que intentaremos explicar en páginas subsecuentes. Como punto de referencia señalaremos que las luchas entre liberales y conservadores, sumadas a las derrotas catastróficas del 47, que pusieron en peligro la existencia misma de la nacionalidad mexicana, generaron un ambiente adverso a los partidos, a los liberales se les cargaba el Tratado de Guadalupe-Hidalgo, a los conservadores el Tratado de la Mesilla; las asonadas y motines eran comunes, hubo invasiones de piratas,¹⁹⁷ intentos de dominación de diversa índole por parte de las grandes potencias, en una época caracterizada por el colonialismo. Los liberales, lo mismo que los conservadores, intentaron coartar la libertad de prensa, con la finalidad de controlar las conciencias, y fue precisamente la opinión pública el camino que brindó la solución al problema de la credibilidad nacional.

Después de la caída de Santa Anna el 8 de agosto de 1855, se publicó el libro, anónimo a su aparición, *Historia de la Revolución de México contra la Dictadura del General Santa Anna*, que no era mas que una miscelánea de argumentos tendientes a culpar a Santa Anna de todos los males nacionales; el éxito del libro fue inmediato, los liberales y los conservadores se lavaron las manos, el culpable de los tratados de Guadalupe-Hidalgo, de la Mesilla, de los tratados de Velasco, de las derrotas

¹⁹⁷ MATEOS SANTILLAN, Juan José. Reflexiones sobre... op cit.

mexicanas y de todos los males que aquejaban a la Nación era López de Santa Anna, versión que hizo famosa don Enrique Olavarría y Ferrari cuando escribió la parte relativa de la historia en la obra *México a través de los Siglos*, trabajo fundamental sobre el que se escribió la historia de México, con alto valor académico aún hoy en día, pero que inicia el grave inconveniente de intentar explicar un ciclo de circunstancias sociales, políticas, económicas y jurídicas como resultado de las veleidades y caprichos de un solo hombre y como un fenómeno complejo digno de todo tipo de estudios.

Espero, no se mal entienda mi posición interpretandola como defensa de López de Santa Anna, a quien la Nación ha juzgado, pues sólo me pronuncio por la necesidad de estudiar más ampliamente estos períodos históricos tan dolorosos y tan olvidados en nuestras universidades, pero que sin lugar a dudas son la base sobre la que se consolidó nuestra nacionalidad.

En este contexto, se ha puesto en labios de Santa Anna el siguiente párrafo:

Se me acusa de traición a la patria, de enriquecimiento ilícito con la venta de La Mesilla, de la pérdida de Texas, de la bancarrota pública. Tal parece que soy el culpable de todos los desastres ocurridos en los últimos 50 años, incluyendo terremotos y epidemias de cólera. Desearía ser mejor comprendido, que la gente me condene o me absuelva, pero con mayores elementos de juicio. Como todo ser humano he cometido yerros, y algunos de ellos tuvieron consecuencias funestas. Pero de ahí a la monstruosidad que me achacan hay un abismo. Gran parte de mis culpas le corresponde a la sociedad que ahora me crucifica. ¿O acaso goberné un país de niños? Nadie, ni el más feroz de mis enemigos puede negar que la mayoría de las veces acepté la presidencia obligado por la presión popular, después de infinitos ruegos. México es un país de extremos. En plena gloria, cuando entraba a la capital llevado en andas por la muchedumbre que arrojaba flores a mi paso y me apellidaba sublime deidad humana, sentía que su entusiasmo era exagerado y podía desembocar en una decepción de igual magnitud.¹⁹⁸

¹⁹⁸ Citado por SERNA, Enrique. *El seductor de la patria*. México, Editorial Joaquín Mortiz, 1999. Aunque se trata de una novela, y por tanto, con ficción, es una interpretación que el autor da al pensamiento de Santa Anna.

Como señalábamos con anterioridad, el 8 de agosto de 1855 Antonio López de Santa Anna abandonó la presidencia de México por última ocasión, con lo cual dejó expedito el camino para el acceso de los liberales que suscribieron el Plan de Ayutla al poder, puesto que entre sus puntos relevantes establecía que se elegiría un presidente interino, además de que se invitaría a los generales Nicolás Bravo, Juan Álvarez y Tomás Moreno para encabezar a las fuerzas liberales.

En Cuernavaca se eligió a Juan Álvarez presidente interino de la República, quien de acuerdo con el artículo quinto del Plan de Ayutla, convocó a un Congreso extraordinario con carácter de Constituyente el 17 de Octubre de 1855, a fin de que se reuniera a los cuatro meses de expedida la convocatoria.¹⁹⁹

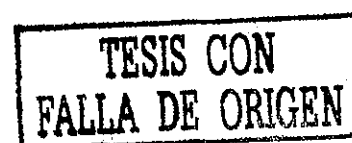
La permanencia del general Álvarez en la presidencia interina fue efímera, el 8 de diciembre de 1855 renunció y nombró presidente sustituto al general Ignacio Comonfort, quien cambió la sede del Congreso Constituyente, con la finalidad de que las sesiones se realizaran en la ciudad de México.

Las elecciones se verificaron, y se calificaron el 17 de febrero de 1856; los liberales se dividieron en dos grupos, igual que en 1847, los moderados, grupo mayoritario, y los puros, que aunque minoría participaron activa y protagónicamente. Del grupo puro correspondió a Ponciano Arriaga la presidencia del Congreso y de la comisión de Constitución; el 18 de febrero de 1856 se realizó la apertura de sesiones del Congreso Constituyente.

Los debates del Constituyente de 1856-1857 fueron brillantes, acalorados y elocuentes, los bandos moderado y puro esgrimieron gran cantidad de argumentos; los primeros, en mayor o menor medida tenían como bandera la Constitución de 1824,²⁰⁰ los puros buscaban reformas significativas.

¹⁹⁹ MATEOS, Juan A. op cit. p. 87.

²⁰⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe. op cit. p. 549.



Mucho se ha dicho de la vocación federalista de los constituyentes de 1856-1857; sin embargo, si estudiamos algunas de las medidas del constituyente, mucho nos sorprendería contrastarlas con el Acta de Reformas del 47 y la Constitución de 1824, pues de dicha comparación puede desprenderse una tendencia centralizadora en los hombres del 57 en algunas cuestiones constitucionales, como veremos a continuación.

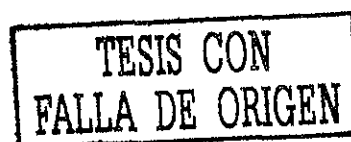
Antes de iniciar las comparaciones, deseo aclarar que no es mi propósito realizar un estudio exhaustivo sobre el tema, me basta con hacer evidente la tendencia hacia la concentración del poder en el gobierno central en detrimento de las facultades que originalmente gozaron los estados de la federación.

La explicación de la inercia centralizadora es resultado de las circunstancias de caos político-económico que caracterizaron a la época y la necesidad de fortalecer a las instituciones federales. Desde mi punto de vista, paradójicamente, con la finalidad de fortalecer el federalismo.

No faltarán, como no han faltado desde aquellas épocas, quienes intenten, con la máscara de federalistas, justificar las más extremas posiciones centralistas; tampoco sería correcta la posición extrema del federalismo que se acerca a los procesos de confederación y en ocasiones nos lleva a la anarquía, tal como lo analizaron y demostraron los padres del federalismo norteamericano Hamilton, Madison y Jay,²⁰¹ quienes desde su perspectiva nos previnieron de los riesgos que se juegan en los extremos.

Para iniciar nuestro análisis hemos de remitirnos al título I de la Constitución de 1857. En él se consagran los derechos del hombre en forma de catálogo que va de los artículos 1º al 29; al respecto cabe señalar que ya la Constitución centralista de 1836 estableció un catálogo de derechos y obligaciones de los mexicanos en la primera Ley Constitucional y esta tendencia data de 1832, según nos narra Mariano

²⁰¹ Cfr. El federalista... op cit.



Otero en 1847: "Desde 1832 comenzó a observarse que la Constitución federal debía arreglar el ejercicio de los derechos del ciudadano, y yo he creído que esta debe ser la primera de las reformas..."²⁰²

El mismo autor nos explica de manera concreta el tema de los derechos humanos en el sistema federal de 1824 según refiere en perspectiva: "El medio copiado de las instituciones del Norte, y adoptado por las nuestras de 1824, de dejar ese arreglo a cada uno de los estados, me parece peligroso y poco consecuente..."²⁰³

Las adiciones al Acta de Reformas a la Constitución de 1824 implicaron la elevación de los derechos humanos a rango constitucional, si se leen con detenimiento los artículos 4º y 5º de dicho ordenamiento, pues claramente señalaban:

Art. 4º Por una ley se arreglará el ejercicio de estos derechos (ciudadanos), la manera de probar la posesión de la cualidad de ciudadano y las formas convenientes para declarar su pérdida o suspensión. El ciudadano que haya perdido sus derechos políticos, puede ser rehabilitado por el Congreso general.

Art. 5º Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República y establecerá los medios para hacerlas efectivas.

Como puede apreciarse, en el 47, por falta de tiempo ante el problema de la invasión norteamericana, no se realizó un listado o catálogo de derechos humanos en la Constitución, sin embargo, los artículos arriba citados, en relación con el artículo 27 de la misma Acta de Reformas, que elevaba las leyes que emanaran de los artículos 4º, 5º y 18 del Acta a rango de leyes constitucionales, nos ofrece clara evidencia de formar un capítulo especial de derechos humanos con el rango de disposiciones constitucionales; el problema de los artículos 4º y 5º del Acta de Reformas es que nunca pudieron reglamentarse.

²⁰² OTERO, MARIANO. En Compilación de Felipe Tena Ramírez, op cit. p. 449.

²⁰³ Ibidem

Agregaría a lo expuesto que el sistema de derechos humanos en la Constitución de 24 era complejo, si se tiene en cuenta que cada estado de la federación establecía su propio catálogo y que en el texto constitucional, lo mismo que en el Acta Constitutiva, se encuentran consagrados diversos derechos, aun cuando en forma dispersa; no debemos olvidar que el artículo 30 del Acta Constitutiva de 1824 establecía: "La Nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano".

El papel de los derechos humanos en la Constitución conlleva, además de todas las implicaciones que comúnmente se estudian sobre el particular, las relativas a los contrapesos políticos; es decir, sin entrar en el campo estricto de las justificaciones y las bondades de la medida, el trasladar una facultad del ámbito de los estados a la federación en lo relativo a establecer el marco jurídico que regulaba la vida ciudadana al interior de los estados implicó la justificación del gobierno del centro para intervenir en el quehacer de los estados.

A. Colonización, población y tenencia de la tierra

La política de colonización fue uno de los ejes sobre los cuales se pretendió lograr el desarrollo de México, tal como mencionamos anteriormente, a semejanza del proyecto que se dio en los estados Unidos con tanto éxito. En el caso mexicano la Constitución de 1824 estableció como facultad exclusiva del Congreso general en la fracción xxvi del artículo 50, establecer una ley general de naturalización, sin embargo, la política de colonización quedó en manos de las entidades federativas quienes formaron sus propias leyes de colonización para su territorio.

El Constituyente de 1857 dio un viraje muy importante en materia de colonización cuando estableció, en el artículo 72 de la Constitución federal las fracciones xxi y xxiv, como facultades del Congreso general:



XXI. Para dictar leyes sobre naturalización, colonización y ciudadanía.

XXIV. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.²⁰⁴

Si tomamos en cuenta que el proyecto de desarrollo nacional se basaba en la colonización, se tendrá en cuenta que trasladar la facultad de diseñar la política en materias tan fundamentales en esos momentos implicaba el crecimiento de las facultades del gobierno federal en detrimento de quienes las perdían, los estados de la federación. Razón de fondo que influyó para federalizar esta facultad (de colonización) fue la de impedir que sucediera una nueva pérdida de territorio nacional, que se podía dar si se dejaba en manos de los estados esta prerrogativa.

B. La Ley Lerdo y el artículo 27 constitucional ante el federalismo

Si la política de colonización resultaba fundamental para la República en el siglo XIX, de mucha mayor importancia resultaba el tema de la tenencia de la tierra, pues el México del siglo XIX era un país agrario, en el cual la riqueza nacional se asociaba a la propiedad y la producción rural. Hoy en día podemos no tener muy clara esa situación porque en la actualidad la riqueza se encuentra en los sectores bursátiles, financieros, bancarios, etc., y el campo ha pasado a segundo término.

En esta perspectiva, la lucha por el campo era la brega por la riqueza, el intento de los liberales por modernizar la economía mexicana, equivalía a la tendencia que buscaba homologar las estructuras socioeconómicas mexicanas a las de los países desarrollados; para lograr sus objetivos afectaron una de sus banderas de siempre, el federalismo. Es decir, la base de los estados está en su población y sus municipios, si se afectan y debilitan, las consecuencias repercutirán en los estados, fortaleciéndose el papel del gobierno general, como lo comentare a continuación.

²⁰⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe. op cit. p. 619.



Para explicar la magnitud del problema, que aún hoy nos aqueja, debemos recordar de manera sumaria que todos los municipios creados por los españoles en la época de la colonia contaban con terrenos comunales aledaños llamados "ejidos", destinados a la recreación y al paso del ganado; "dehesas", terrenos comunales de pastoreo, y "propios", terrenos para ser explotados en beneficio del ayuntamiento,²⁰⁵ el monto de los de los bienes "municipales" era considerable.

Las propiedades de los grupos indígenas también eran elevadas, bien fuera porque las habían conservado desde etapas anteriores a la conquista española, o porque las hubieran recibido por el sistema de congregaciones o reducciones, calculándose que para los primeros años de la vida independiente 18,000,000 de hectáreas eran propiedad comunal indígena. La extensión de los terrenos nacionales y baldíos también era significativa, dada la baja densidad poblacional en el México del siglo XIX, razones que a la postre nos conducirían a soluciones no precisamente ideales.

El problema de la falta de población en el siglo XIX intentó ser superado por vía del capital humano extranjero, mediante políticas de colonización que indefectiblemente nos llevaron a fracasos de extrema gravedad, como el caso de Texas.

Dificultad paralela en una sociedad agraria, desgarrada por constantes guerras civiles e invasiones extranjeras desde su nacimiento, era la falta de recursos, y es claro que en una sociedad de esta naturaleza, como la mexicana del siglo XIX, la riqueza está en la tierra, así como en otra dependiente de una metrópoli neocolonialista la riqueza se encuentra íntimamente vinculada a los intereses internacionales hegemónicos.

²⁰⁵ MARGADANT, Guillermo Floris. *Introducción a la historia del derecho mexicano*. México, 5ª. Edición, editorial Esfinge, 1982, p. 71.

De esta forma, el artículo 27 constitucional tuvo en sus versiones de 1857 y 1917 finalidades contrapuestas y en consecuencia sus efectos internacionales fueron diferentes. El artículo 27 en la Constitución de 1857 obedece a la lógica liberal clásica en una sociedad precapitalista, en tanto que en 1917 sus rasgos sociales son inequívocos.

Decíamos que a partir de 1867 la historia oficial se ha constituido en un esfuerzo por justificar las decisiones buenas o malas de los liberales; en torno de las Leyes de Reforma se erigieron múltiples razonamientos que las elevan a rango de movimientos nacionales. Hemos de iniciar nuestro estudio a partir de la más importante de todas ellas, en nuestra opinión, la Ley Lerdo.

¿Qué efectos tiene la Ley Lerdo sobre el Federalismo? ¿Debilita a los estados o a la federación? Con esta ley las entidades federativas descansaron de las presiones de la Iglesia, pues se federalizó un problema relativo a cuestiones de propiedad inmobiliaria y latifundismo. De esta suerte, la federación vuelve a adquirir potestades sobre la regulación de la tenencia de la tierra, debilitando a los estados miembros.

Aquí vuelve a sustentarse la circunstancia de que desde esa época se sigue gestando la existencia de un federalismo desequilibrado.

B.1. La Ley Lerdo

La Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas de 25 de junio de 1856, conocida como Ley Lerdo por el nombre de su autor, Miguel Lerdo de Tejada, fue uno de los factores desencadenantes de la guerra de Reforma.

La finalidad de la Ley Lerdo no la buscaremos en las mil justificaciones que se escribieron desde el momento de su publicación y se siguen repitiendo hasta la fecha, recurriremos a las palabras de un distinguido liberal juarista, que llegó a ser ministro

de relaciones exteriores del gobierno del presidente Juárez, don Manuel María de Zamacona, quien nos ilustra sobre su objeto cuando por la vía diplomática se dirigió al encargado de negocios de México en Washington en 1861:

A propósito de este asunto debo recomendar a usted, que con toda la discreción posible tome informes y los transmita a este ministerio sobre los términos que sería practicable negociar con los banqueros y capitalistas de los Estados Unidos, un empréstito desde uno hasta diez millones sobre la garantía de terrenos baldíos, o el derecho del gobierno en la empresa de Tehuantepec, o de los valores procedentes de nacionalización...²⁰⁶

La voz de Zamacona es esclarecedora, la desamortización de bienes de 1856 y la nacionalización del 1859 tuvieron por finalidad adquirir garantías para contratar empréstitos con el extranjero: la desamortización significó adicionalmente recursos para cubrir las deudas contratadas con motivo de la revolución de Ayutla, pagar la deuda interna y muchas otras poderosas razones económicas.

Se generalizó entre la población mexicana la creencia de que la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas se encaminó a despojar al clero de sus bienes a fin de reactivar la economía, lo cual es parcialmente correcto si se atiende el texto de su primer Artículo:

Art. 1º Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al seis por ciento anual.

El texto es claro, inconfundible, incluso menciona a las corporaciones civiles antes que a las religiosas; no hay error posible, no hay posibilidad de que un hombre como Miguel Lerdo de Tejada se hubiese equivocado, la Ley Lerdo se dirigió contra los indios, contra los municipios y contra la Iglesia; si el ataque se hubiese dirigido exclusivamente contra el clero, cualquier jurista mediano hubiese encontrado la

²⁰⁶ ZAMACONA, Manuel Ma. De. *La labor diplomática de D. Manuel Ma. De Zamacona*. México, A.H.D.M., S.R.E., 1928, p. 154.

forma de que su impacto no fuese a perjudicar al municipio ni a los indígenas; si alguna duda queda, el artículo 3° la disipa:

Art. 3° Bajo el nombre de corporaciones religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios, y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida.

El término ayuntamiento nos aclara lo relativo a los terrenos comunales municipales de que estaban dotados todos los pueblos desde la época colonial, y el término congregación puede entenderse en el sentido de grupo religioso o de reducción o congregación de indios, figura colonial mediante la que se les dotó de tierras o se les reconocieron sus derechos históricos.

La desamortización de bienes, vista medida mediante la cual los arrendatarios tuvieran acceso a los bienes que trabajan, bien pudiera ser considerada revolucionaria, semejante a la perspectiva zapatista de "la tierra es para quien la trabaja"; sin embargo, en las condiciones del México de 1856, no puede ser más opuesta.

Los indios trabajan sus tierras comunalmente y los pueblos hacían lo mismo con las tierras municipales, no obstante, continuaban constituyendo corporaciones civiles que no podían mantener sus propiedades y, aspecto aún más importante, la pobreza de las grandes masas mexicanas les impedía acceder a las posibilidades de comprar bienes inmuebles; de esta forma la medida se encaminó a favorecer a los potentados que tuviesen capitales para invertir donde los pobres no podían.

El artículo 5° es categórico para solucionar los casos de terrenos de comunidades indígenas y de municipios:

Art. 5° Tanto las urbanas, como las rústicas que no estén arrendadas a la fecha de la publicación de esta ley, se adjudicarán al mejor postor, en almoneda que se celebrará ante la primera autoridad política del partido.

Por esta disposición se podían vender todos los bienes indígenas y municipales al mejor postor, principio liberal que en una sociedad agraria precapitalista como la mexicana de mediados del siglo XIX necesariamente iba a conducir a una inexorable concentración de la riqueza en manos de unos cuantos, acopio de terrenos ya no en comunidades, sino en individuos, acumulamientos llamados latifundios.

Las excepciones del artículo 8º fueron las siguientes:

Art. 8º Sólo se exceptúan de la enajenación que queda prevenida, los edificios destinados, inmediatamente y directamente al servicio u objeto del instituto de las corporaciones, aun cuando se arriende alguna parte no separada de ellos, como los conventos, palacios, hospitales, hospicios, mercados, casas de corrección y de beneficencia. Como parte de cada uno de dichos edificios, podrá comprenderse en esta excepción una casa que esté unida a ellos, y la habiten por razón de oficio, los que sirven al objeto de la institución, como las casas de los párrocos y de los capellanes de religiosas.

De las propiedades pertenecientes a los ayuntamientos, se exceptuarán también los edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan.

Por ejido español se entendían las vías de paso de ganado y los lugares de recreo; en 1856 no se tenía el mismo concepto que en la actualidad sobre los servicios públicos, por lo que el impacto de la Ley Lerdo sobre el patrimonio municipal fue considerable, lo mismo diremos del patrimonio indígena.

Por el artículo 9º se estableció el término de tres meses para la adjudicación y remate, contando a partir de la publicación de la ley en la cabecera de partido; si en dicho plazo el inquilino no ejercía su derecho, el artículo 10 indicaba que lo perdería a favor del subarrendatario o en su defecto de quien hiciere la denuncia; en caso contrario, en los quince días siguientes se procedía a la adjudicación del bien por el sistema de almoneda pública al mejor postor.

El artículo 11 señalaba:

Art. 11. No promoviendo alguna corporación ante la misma autoridad dentro del término de los tres meses el remate de las fincas no arrendadas, si hubiere denunciante de ellas, se aplicará la octava parte del precio, que para el efecto deberá exhibir de contado aquel en quien finque el remate; quedando a reconocer el resto a favor de la corporación.

En el artículo 12 se indicaba que cuando la adjudicación se hiciese a favor del arrendatario no se podía descontar ninguna cantidad por guantes, traspaso o mejoras; en tanto que cuando se adjudicase el bien al que subroga, éste pagaría de contado al arrendatario los guantes, traspaso y mejoras que la corporación le hubiese reconocido previamente a la ley.

En caso de remate al mejor postor, se descontaría del precio de los impuestos, el pago para el arrendatario, siempre que le estuviese reconocido expresamente.

Por el artículo 20 de la Ley Lerdo se estableció que los arrendamientos indefinidos se podían renovar a voluntad de los propietarios cada tres años. Por el Artículo 21 se especificó que los compradores que adquirieron bienes con fundamento en la Ley Lerdo podían enajenarlas libremente, así como dividir las y venderlas según el artículo 22.

Por el artículo 24 se estipuló:

Art. 24. Sin embargo de la hipoteca a que quedan afectadas las fincas rematadas o adjudicadas por esta ley, nunca podrán volver en propiedad a las corporaciones, quienes al ejercer sus acciones sobre aquellas, sólo podrán pedir el remate en almoneda al mejor postor, sin perjuicio de sus derechos personales contra el deudor.

Con esto se restringía en forma absoluta la capacidad de compra de las corporaciones a personas físicas, argumento que se confirma en el artículo 25:

Art. 25. Desde ahora en adelante, ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción que expresa el artículo 8º, respecto de los edificios destinados inmediatamente y directamente al servicio u objeto de la institución.

Se estableció un método en los artículos 26, 27 y 28 para que las corporaciones pudieran invertir en propiedades particulares o en empresas agrícolas industriales o mercantiles; todas las adjudicaciones se asentarían en escritura pública y los escribanos deberían avisar directamente al ministerio de hacienda de todos y cada uno de los movimientos que realizasen, en la inteligencia de que si fallasen se les aplicaría una multa de entre cien y doscientos pesos o cárcel a la primera, el doble de la sanción a la segunda y suspensión de un año en la tercera.

El artículo 30 señalaba:

Art. 30. Todos los juicios que ocurran sobre puntos relativos a la ejecución de esta ley, en cuanto envuelvan la necesidad de alguna declaración previa para que desde luego pueda procederse a adjudicar o rematar las fincas, se sustanciarán verbalmente ante los jueces de primera instancia, cuyos fallos se ejecutarán, sin admitirse sobre ellos más recursos que el de responsabilidad.

Lo expuesto nos demuestra el interés gubernamental por reactivar la economía mediante procedimientos que pudiéramos calificar como sumarios.

El impacto de la Ley Lerdo fue terrible, la gran mayoría del pueblo de México no tenía recursos para invertir, los bienes de las comunidades indígenas y municipales quedaron a merced de los capitalistas interesados, en perjuicio de las grandes mayorías nacionales; para mayor gravedad, el artículo 11 del Reglamento de la Ley de Desamortización incluyó a las comunidades y parcialidades indígenas como sociedades civiles que no podían poseer tierras, lo que significó un verdadero agravio legal con el que las comunidades indígenas perdieron su personalidad para poseer sus tierras, pues nunca reclamaron individualmente lo que les correspondía

comunalmente, ni tuvieron la capacidad de defender sus derechos legalmente, por lo que fueron despojadas y, ante su resistencia, aniquiladas.

Los excesos de la Ley Lerdo llevaron a que el 17 de septiembre de 1856 se indicara que los bienes nacionales no estaban incluidos entre los desamortizables.

Aunque no hay que olvidar, para el análisis de esta Ley, que en aquella época el principal latifundista del país era la Iglesia, por lo cual, si bien no fue la única afectada, sí fue la que recibió el mayor impacto.

B.2. La Constitución de 1857 y la Ley de Nacionalización de 1859

El diputado constituyente Isidro Olvera presentó al Congreso Constituyente el 7 de agosto de 1856 un proyecto de Ley Orgánica sobre el Derecho de Propiedad que intentaba limitar los excesos a que estaban llevando las adquisiciones exorbitantes de tierras a favor de unos cuantos, pues la situación originada amenazaba la tranquilidad nacional y "es notoria la usurpación que han sufrido los pueblos de parte de varios propietarios, bien por la fuerza o por otras adquisiciones legales; que esta usurpación ha solido extenderse hasta el fundo legal y el agua potable de las poblaciones".²⁰⁷

La iniciativa de Isidro Olvera no prosperó; peor aún, el 5 de febrero de 1857 apareció publicado en la Constitución el siguiente texto del artículo 27:

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

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o

²⁰⁷ OLVERA, Isidro, en *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*. México, 3ª. Edición, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985 (Tomo IV), pp. 27-42.

administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.

El artículo 27 de la Constitución de 1857 convalida la Ley Lerdo y sus efectos, razón que da lugar al levantamiento general del país, encabezado por los conservadores y apoyado por el clero, los municipios y grupos indígenas despojados por la Ley Lerdo, lo que dio pie a la Guerra de Reforma en cuyo ínter, el 28 de enero de 1858, el presidente Félix Zuloaga promulgó otra ley que anula la Lerdo.

El enfrentamiento de los conservadores y la derogación de la Ley Lerdo condujeron a que el 7 de julio de 1859 el presidente Juárez decretara nacionalizados los bienes del clero. En el artículo 5º de este decreto se indicaba el destino de parte de los recursos obtenidos: el pago de la deuda pública.

El 12 de julio de 1859 se publica la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos,²⁰⁸ que como hemos estudiado servirían para el pago de la deuda pública y garantizar los empréstitos que el gobierno contratara en el extranjero.

La exposición de motivos de la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos fue profusamente difundida en la sociedad mexicana.

El 2 de febrero de 1861 se secularizaron todos los hospitales y establecimientos de beneficencia, el 15 de marzo siguiente se expidió la Ley de Instrucción Pública que declaraba laica la educación oficial, en 1863 se promulgó la ley que extinguió las comunidades religiosas.

Como puede apreciarse, la Ley Lerdo y el artículo 27 de la Constitución de 1857 fueron medidas con múltiples objetivos, por un lado advertimos el enfrentamiento Iglesia-Estado del que tanto se ha escrito y, por otros, la centralización de la riqueza al afectar el patrimonio de los municipios y los pueblos

²⁰⁸ *Ley de Nacionalización de bienes eclesiásticos*. En "DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO...", op cit. p. 27.

indios, que al correr de los años generaron condiciones político-económicas que serían la base de la concentración del poder que caracterizó al gobierno de Porfirio Díaz.

C. El amparo frente al federalismo

Pocos son los estudios que analizan el impacto que la figura del amparo generó en el sistema federal. Los debates del Constituyente de 1857 nos dan luz sobre el tema y nos demuestran, lo mismo que las cuestiones agrarias y de colonización recién descritas, la tendencia del gobierno general por asumir mayores ámbitos de poder en la federación, en detrimento de las facultades que tenían los estados hasta ese momento.

Una ponderación adecuada de las leyes de Reforma y el impacto que tuvieron sobre el "sistema Otero" o Acta de Reformas de 1847, debe adunar a los aspectos clásicos de estudio, elementos novedosos que nos permitan entender el real papel de las Leyes de Reforma como factor para imponer un modelo económico liberal clásico en nuestras tierras.

Como doctrina política económica, el liberalismo es resultado de las condiciones de evolución a que llegaron algunas sociedades en el siglo XVIII por efecto de la conjunción de factores estructurales y superestructurales en determinado territorio, cuyos procesos orillaron a la reformulación de las condiciones imperantes en épocas anteriores, para la conformación de una novedosa superestructura en que prevaleciera la nueva clase dominante, la burguesía.

De esta forma, el liberalismo filosófico va a llevar implícito un arquetipo de liberalismo económico, cuya acepción más simple se encuentra en la fórmula "dejar hacer, dejar pasar", esto es, en el modelo económico liberal se tendió a recudir la actividad estatal para dejarla en manos de los particulares.

La teoría liberal clásica llevó a Francia, Inglaterra los Estados Unidos, a condiciones extraordinarias de desarrollo económico como jamás había conocido el género humano, y sin embargo, toda moneda tiene dos caras; la otra faz del liberalismo se dio en todos aquellos países cuyas condiciones estructurales no eran las mismas que en los países más desarrollados, como era el caso de México.

En nuestro país la economía fue regulada por el estado español durante 300 años, de 1521 a 1821, y de 1821 a 1857 se vivió una serie de guerras civiles o invasiones extranjeras que redujeron el territorio nacional a menos de la mitad del que recibimos en 1821 y llevaron a nuestras finanzas a la ruina; tales eran las circunstancias que imperaban al triunfo de la revolución de Ayutla.

De esta forma, la imposición del liberalismo y las Leyes de Reforma obedecen a un mismo denominador, el triunfo de la revolución de Ayutla y las condiciones a que hemos hecho referencia.

Importar cierta concepción jurídica filosófica y económica, como la liberal, a un país en que no había existido la evolución social que llevase implícito el desarrollo de una burguesía nacional semejante a la francesa, norteamericana o inglesa, necesariamente conduciría a generar un espacio para ser ocupado por una burguesía transnacional en pleno proceso expansivo, como lo era y lo es la norteamericana; dicho en otras palabras: vender las tierras mexicanas, en 1856, ante una sociedad empobrecida por más de 45 años de guerras de todo tipo, no tenía otro significado que entregar el país a los capitalistas extranjeros que tuvieran el capital para comprar esos bienes, tal era la garantía que se ofrecía a los gobiernos extranjeros aliados de los liberales en 1856.

Las grandes víctimas de tan funesta medida fueron las comunidades indígenas y los municipios mexicanos, que por esta vía se vieron despojados de sus riquezas y de las tierras que poseían desde cientos de años antes, aunque debemos tener

presente que la propiedad rural y urbana del clero hacía de la Iglesia la mayor propietaria de inmuebles en el país.

Los grandes beneficiados fueron quienes tuvieron capital para comprar México y algunos mexicanos que se les asociaron.

La mejor prueba, nos la da la historia, los antecedentes previos a 1856, cuando los mexicanos que habitaban California y Nuevo México fueron expulsados de sus tierras por vía de un procedimiento muy simple, se les solicitó la documentación que acreditara su propiedad sobre los inmensos territorios que poseían desde épocas inmemoriales y, claro está, no la tenían, por la sencilla razón de que ninguna de las tribus autóctonas de estas latitudes americanas tuvo jamás documentos que en sentido europeo les diese la propiedad de las tierras que poseían.

La lucha de los californios, la defensa de los pueblos de Nuevo México y la expulsión de los mexicanos de Utah, no son sino el segundo paso para adjudicarse sus propiedades, el primero fue el Tratado de Guadalupe-Hidalgo.

Con ese marco norteamericano, la desamortización de bienes debe concatenarse a las posteriores leyes de colonización y al papel que las compañías deslindadoras jugaron en años posteriores, dado que la desamortización surtió efectos años después de haberse declarado, las leyes de colonización fracasaron, lo mismo que el intento de deslindar México, fracasos que en su conjunto significaron una concentración excesiva de la riqueza nacional vía la formación de latifundios y la depauperización constante de las clases bajas mexicanas.

No pretenderemos probar verdades tan universalmente aceptadas como la existencia de enormes latifundios en el México porfirista o la existencia de gran pobreza en la misma época, pues la Revolución Mexicana es la mejor prueba de tales extremos.

Si leemos con objetividad la versión original del artículo 27 aprobado en 1917, podrá constatarse el espíritu antagónico que existe en contra de la Ley Lerdo, cuando dice:

Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos...

La expresión del Constituyente de 1917 nos deja claro que lo dispuesto en el artículo 27 no es sino un intento por revertir los perniciosos efectos de la Ley Lerdo; es más, fuera de las funestas consideraciones que pretenden dividir nuestra historia entre buenos y malos o santos y demonios, bien pudiéramos señalar con la versión original aprobada del artículo 27 constitucional en la mano, que la Revolución Mexicana se dirigió a corregir los excesos en que incurrió el liberalismo reformista de 1856, concretamente la Ley de Desamortización.

¿A quiénes beneficiaron las disposiciones sobre amortización y colonización? La respuesta no puede ser más simple: a quienes acapararon las tierras mexicanas durante el porfirismo y las transformaron en inmensos latifundios.

Garantizar los créditos extranjeros, con el territorio de la nación mexicana para hacer la guerra, es un baldón que mancha a liberales y conservadores, pues a los primeros debe atribuirse la firma del Tratado McLane-Ocampo y a los segundos la Intervención Francesa.

Las acciones de los conservadores fueron difundidas profusamente entre la población mexicana, por vía del sistema educativo, en tanto que los actos negativos del partido liberal se han ocultado paulatinamente hasta diluirlos, con el paso de los

años, situación que hace desconocida para los jóvenes de hoy su historia, la historia de su nación.

Ésta es la razón que hace más importante estudiar la cara oscura de los liberales, pues sólo tiene lógica la historia cuando se conocen todos sus componentes; para descifrar un rompecabezas complejo se requieren todas sus partes.

Despolitizar la historia, desmitificar a nuestros héroes, nos llevará a encontrar el verdadero sentido de nuestras instituciones.

Queda claro que el federalismo mexicano de 1824, protegido por un sistema como el implementado por Otero en 1847, era un estorbo que dificultaba las acciones de liberales y conservadores, trenzados en feroz lucha y ante la cual no vacilaron en empeñar, unos y otros, en diversas épocas, la nación mexicana, los liberales ofreciéndola a los Estados Unidos, los conservadores entregándola a Francia.

Las Leyes de Reforma implicaban una contravención a la Constitución de 1824, no sólo en el ámbito de la cuestión religiosa sino en el campo del federalismo, de la situación de los ayuntamientos; significan una paradoja, pues en tanto elevan a rango constitucional los derechos humanos, despojan a los indios y a los ayuntamientos de sus tierras, por ser éstas comunales y formar aquellas asociaciones civiles.

Se desprende con claridad que era insostenible mantener un sistema como el que Otero consagró en el Acta de Reformas de 1847 y que hemos descrito profusamente líneas atrás, pues en ese momento los ayuntamientos, los grupos indígenas, la Iglesia o el partido conservador, hubiesen poseído una serie de recursos para impugnar las facultades de los gobiernos federales que traspasaban el ámbito de la soberanía estatal y de los derechos humanos, reducidos a mera facultad ilusoria desde 1848 con el Tratado de Guadalupe-Hidalgo.

D. El Amparo en el Constituyente de 1857

Con la Constitución de 1857 se destruyó definitivamente la fórmula Otero, entendida en sentido amplio, con la idea que se ha venido estudiando en estas líneas. Para mejor comprensión de lo expuesto, analizaremos el debate del Constituyente de 1856-1857 en su parte relativa al artículo 101 de la Constitución del 5 de febrero de 1857.

La lucha por el federalismo se encuentra íntimamente vinculada a la disputa por el poder, es decir, centralismo y federalismo no son más que dos fórmulas distintas para resolver la pregunta de cómo administrar un país; la respuesta es integral, esto es, incluye a la totalidad de componentes del poder público, a los tres poderes clásicos y en la actualidad a los llamados órganos constitucionales autónomos, de suerte que la facultad para dirimir las controversias constitucionales y la protección de los derechos de la población resultan ser elemento de máxima importancia para establecer la fórmula central o federal; al respecto, el debate entre Ignacio Ramírez y Ponciano Arriaga, distinguidos constituyentes del 57, nos ilustra sobre los impactos que tendría concentrar las acciones de inconstitucionalidad y el amparo en los poderes del centro o mantener el sistema federal ideado por Otero, como lo pretendía Ignacio Ramírez al sostener:

Lo que en realidad se quiere es que en lo de adelante los tribunales tengan la facultad de derogar parcialmente las leyes y de revocar las órdenes de las demás autoridades. Las quejas deben dirigirse siempre contra el ejecutor de las leyes o contra el funcionario que falte a sus deberes, y este es el camino para hacer efectiva la responsabilidad. Pero en el sistema inventado por la comisión, las quejas han de ser contra las leyes, para obtener su derogación a favor de individuo determinado, resultando de aquí que el poder que deroguen las leyes no es el que las hace, lo cual es contrario a todo principio de jurisprudencia. Los fallos de los tribunales van a ser excepciones de ley, y estas excepciones sólo debe concederlas el mismo legislador. Los tribunales, pues, a título de juzgar, van a ser legisladores superiores a los estados y a los poderes federales.

Cuando un juez pueda designar la aplicación de una ley, acaba la majestad de las leyes y las que se den después carecerían de todo prestigio, lo cual de ninguna manera puede ser conveniente.²⁰⁹

Las palabras de Ignacio Ramírez deben estudiarse con relación al Acta de Reformas de 1847, que en los artículos 22 y 23 creaba un sistema doble de impugnación de las leyes estatales o federales, según fuera el caso, siendo los efectos de nulidad general y sobreponiendo el conjunto de los estados, a través de sus legislaturas, a los poderes federales, según se ha referido anteriormente.

Ponciano Arriaga, de manera muy inteligente, desvió la cuestión del punto central de discusión al señalar:

Pues precisamente los ataques que el Sr. Ramírez dirige al artículo, son las razones que pueden alegarse en su defensa. Se quiere que las leyes absurdas, que las leyes atentatorias sucumban parcialmente, paulatinamente, ante los fallos de los tribunales, y no con estrépito ni con escándalo en un palenque abierto a las luchas funestas entre la soberanía de los estados y la soberanía de la federación.

La práctica demuestra que las excepciones de ley no se conceden sólo por legisladores, sino también por los jueces, y aún por las autoridades del orden administrativo, como sucede, por ejemplo, al dispensar el aislamiento en la guardia nacional.

Las garantías individuales, como aseguradas por la Constitución, deben ser respetadas por todas las autoridades del país; los ataques que se den a tales garantías son ataques a la Constitución y de ellos deben conocer los tribunales federales.

El sistema que se discute no es inventado por la comisión, está en práctica en los Estados Unidos, y ha sido admirado por los insignes escritores que han comentado las instituciones americanas. Él contiene el único medio eficaz y positivo de conservar la paz, de mantener el orden, de evitar agitaciones y turbulencias.

Si México no adopta este sistema, tiene que renunciar a la forma federal, porque ella es imposible si se vuelve a lo que antes se practicaba, es decir, que las leyes de los estados sean anuladas por el Congreso y las del Congreso por las legislaturas. Esto no engendra más que conflictos y dificultades que conducen a la anarquía. Ninguno de estos inconvenientes

²⁰⁹ RAMÍREZ, Ignacio. En *Derechos del Pueblo Mexicano*, op. Cit, en sesión de 28 de octubre de 1856.

hay en que la ley mala sucumba parcialmente, de una manera lenta por medio de fallos judiciales.

Ahora, en los mismos tribunales se suele conceder excepciones, se vé que en casos enteramente iguales hay fallos contradictorios y que son muy distintas entre sí las interpretaciones que los jueces dan a la ley. Y de esto no resulta un cargo a los que ejercen la magistratura, resulta, sí, que hay algo superior y más poderoso que la ley escrita; la conciencia. Mientras el juez no tiene plena convicción del delito, no puede atreverse a imponer pena, aunque se lo ordene la ley. Los jueces obran a veces como jurados, y tienen razón, porque, como dice Paul de Flotte, la ley no puede prever todos los casos, ni uno solo con todas sus circunstancias, y las leyes debieran hacerse después de los casos ocurridos. Por eso precisa recurrir a la conciencia, aunque esta idea probablemente será calificada de exagerada. Pero, si la conciencia no ha de obrar en los tribunales, los jueces se convierten en autómatas que, como decía Beccaria, no hacen más que un silogismo, en que la mayor es la ley, la menor el delito, y la consecuencia la pena. Eso no puede suceder mientras los hombres no sean máquinas, mientras los actos morales sean dirigidos por el sentimiento y por el raciocinio.

Las leyes no pueden librarse del fallo de la conciencia, desde que se expidan, si son malas sufren rudos ataques y al fin sucumben ante la opinión pública.

El orador expone varias de las doctrinas de Paul de Flotte y, concretándose después a la cuestión, cita a Tocqueville, que ha explicado las ventajas del sistema que consulta la comisión.

En vez de estas ventajas el señor Ramírez va en pos del ruido, del escándalo, de la lucha entre los poderes públicos, de los gritos de la tribuna y de la prensa.

En lugar de todo esto, que trae consigo el desprestigio de la autoridad y grandísimos desórdenes, es mucho mejor que el ciudadano que se considere herido en los derechos que la Constitución le concede ocurra con su queja a los tribunales y éstos lo amporen, si la encuentran fundada; pues no se establece que siempre y por siempre los tribunales han de acceder a cuantas peticiones se les dirijan. Así se logrará la práctica pacífica y tranquila del sistema federal, librándolo de los peligros y dificultades que antes lo hicieron ilusorio.²¹⁰

El genio de Ponciano Arriaga es indudable, y hemos citado su intervención del 28 de octubre de 1856 porque nos lleva a la esencia misma del debate, ¿cuál sistema es mejor, el del 47 o el del 57?

²¹⁰ ARRIAGA, Ponciano. En Derechos del Pueblo Mexicano... op cit. en sesión de 28 de octubre de 1856.

Pasemos a analizar las razones de Ponciano Arriaga: se quiere que las leyes absurdas sucumban parcialmente, paulatinamente.

Con el respeto que nos merece tan ilustre mexicano, del cual debemos recordar firmó el recurso con que se intentó declarar nulo el Tratado de Guadalupe-Hidalgo, el dejar que el pueblo de México, con el rezago cultural y educativo que tenía en el siglo XIX se amparara para que por vía jurisprudencial se anularan relativamente los efectos de una ley absurda, inconstitucional o con el calificativo que quiera emplearse, era pensar que se vivía en país diferente; pues por muy monstruosa y aberrante que fuera la ley, el pensamiento de Arriaga dejaba en absoluta indefensión a todos aquellos mexicanos que no poseyeran adecuada cultura jurídica o los recursos para pagar un abogado que los defendiera de las "leyes absurdas" que han adornado nuestra historia jurídica, o de los actos de autoridad del ejecutivo que han rebasado el marco constitucional a lo largo de casi 150 años de vigencia del pensamiento de Arriaga.

Con relación al estrépito y escándalo que rodeó a los primeros juicios de constitucionalidad contra leyes federales, es menester recordar que ésta era una garantía de que los asuntos públicos se desahogaran públicamente, pues la nación o pueblo, como soberano, tiene en todo momento el inalienable derecho de estar informado de toda cuestión pública que le interese, sin excepción.

Para refutar las razones de Arriaga, hemos seleccionado las palabras de otro ilustre mexicano escritas en 1848, nos referimos a don Manuel Crescencio Rejón:

Útil y conveniente la publicidad, para consultar el acierto en las cosas que afectan seriamente los intereses de la sociedad, sólo ha de ser excluida de los negocios en que se trata de una cuestión de vida o muerte para una nación, iniciándola en reserva, siguiéndola y terminándola del mismo modo, para presentarle después a anunciarle el resultado, y que no tiene otro arbitrio que conformarse con lo que se hubiere determinado sobre su suerte entre las sombras del misterio?

¿Qué especie es entonces ésta de gobierno representativo popular, en que se confía lo más sagrado que puede tener un pueblo a la arbitraria y misteriosa decisión de unos cuantos individuos?...

Lo que hace en los gobiernos populares, tratándose los negocios públicamente, y dándose así lugar a que se comente y se explique la prensa, compañera inseparable de las discusiones de la tribuna, e instrumento el más propio para hacer al pueblo más vasto del mundo tomar parte en los asuntos que le interesan.²¹¹

Nos inclinamos por los conceptos de Manuel Crescencio Rejón e Ignacio Ramírez, en virtud de las lecciones que nos ha brindado la experiencia mexicana.

¿Cuál es la causa de los escándalos invocados por Ponciano Arriaga, los juicios o acciones de constitucionalidad según Otero, o los funcionarios que infringen el Estado de Derecho? Es claro que son los hombres los que generan las conductas que luego darán qué decir al pueblo y también lo es que anular los primeros, a fin de prevenir el escándalo, es el camino menos lógico para evitar que se infrinja el marco legal; lo ideal, lo práctico, sería buscar alguna fórmula que evitara la ilegalidad de las actuaciones de los hombres del poder público.

Cuando Ponciano Arriaga criticó los juicios de constitucionalidad según el Acta de Reformas por el escándalo que conllevaban, olvidó las premisas sostenidas por Rejón y Ramírez, según se ha referido, y por Otero en su voto particular; la posición de Arriaga debe entenderse como el intento por controlar el marco legal, despojando a la Constitución de sus defensas o, más propiamente, reduciendo sus alcances de con ello; se intentó desproteger el Estado de Derecho allanando el camino para quienes intentaran romper el orden jurídico.

No pretendo acusar a Ponciano Arriaga de sostener algún interés ilegítimo, ni culparlo por algunos de los excesos a que nos ha conducido la evolución del amparo, únicamente deseo hacer relevante que la intención de Arriaga era centralizar la facultad de decidir sobre la constitucionalidad de los actos de las autoridades

²¹¹ REJON, Manuel Crescencio. op cit.

federales, estatales y municipales, despojando de dicha atribución a las entidades federativas.

Si analizamos la historia de México, y observamos cómo a fines de 1847 y principios de 1848, Peña y Peña negoció la pérdida de más de medio México, o cómo Santa Anna o Melchor Ocampo negociaron otras cesiones en secreto, no podemos menos que preferir el escándalo que tanto atemorizaba a Ponciano Arriaga, sobre la impunidad, la traición oculta, el engaño demagógico y otros tantos males, resultado de que las cuestiones públicas se solucionen en el complicado secreto de los recintos del poder.

Ponciano Arriaga señalaba que había que evitar el sistema Otero, porque éste había transformado en un palenque las luchas entre la soberanía de los estados y la de la federación; finalmente su propuesta nos condujo a la subordinación de los estados ante los intereses del gobierno general.

Al paso de los años, la idea de Otero relativa a que el conjunto de los estados esté por encima de los poderes federales, resultó mera ilusión; subsistir el sistema Otero por el amparo dejó desprotegidos a los estados de la federación, en manos de individuos como Porfirio Díaz, Victoriano Huerta o algunos de la misma naturaleza.

La tradición jurídica mexicana de controlar a los poderes federales por vía de un tribunal constitucional, como lo fue primero el poder conservador, y erigiendo a las legislaturas de los estados en tribunal constitucional después, se vio relegada según confiesa Arriaga, cuando en 1857 señaló que el sistema no lo inventaba la comisión que redactó el proyecto de Constitución de 1857, sino que "está en práctica en los Estados Unidos..."²¹²

Se copió el liberalismo económico para beneficio norteamericano, imitó el amparo y se sustituyó la naciente tradición mexicana por las mismas razones, de esta

²¹² ARRIAGA, Ponciano. op cit.

forma los estados y los municipios tenían que acudir a la federación para que ésta resolviera, dando así mayor jerarquía a la ficción jurídica llamada federación que al conjunto de sus partes que son los estados con sus respectivos municipios, así, los federalistas liberales sembraron la semilla de la centralización política y económica a partir de 1857.

Para Arriaga, el federalismo sólo era posible anulando el sistema Otero, según hemos narrado, pues sólo engendraba conflictos y dificultades que conducían a la anarquía.

Si estudiamos lo dicho por Arriaga no deja de causarnos extrañeza, pues como se ha dicho y le constaba al mismo Arriaga, por ser uno de los firmantes del recurso contra el Tratado de Guadalupe-Hidalgo, la federación usurpó las facultades de la nación y de los estados en 1848 al ceder lo que no le correspondía, traicionó al pueblo, fracturó el país, etc. ¿Y así el señor Arriaga pretendía que se acatará mansamente el dictado de los usurpadores del poder?

¿Qué extrañas razones habrán obrado para que Arriaga mudara de principios entre 1847 y 1857?, ¿para que en 1847 impugnara la decisión del gobierno de Peña y Peña, por transgredir el orden constitucional y la soberanía de los estados, y diez años después luchara por anular el principio de supremacía de la soberanía estatal?

Las anteriores y muchas otras preguntas acuden a nuestra mente cuando observamos la transformación de Arriaga en tan breve lapso, y al paso de los años nos preguntamos ¿cuáles son las ventajas de que una mala ley continúe vigente, para que sólo pierda sus efectos ante una minoría privilegiada y se aplique a la inmensa mayoría de mexicanos ignorantes de los complicados procedimientos a que ha llegado el amparo?

Particularmente no vemos nada favorable en ello, en tanto que en el sistema Otero, en su sentido amplio, observamos grandes beneficios.

Cuando Arriaga hizo referencia a la función de los jueces y citó a Paul de Flotte, estaba ampliando sus argumentos acerca del *habeas corpus*, en el marco de un sistema como el *common law*, con lo que quiso equiparar la tradición jurídica mexicana, derivada de la española y, por ende, de la tradición jurídica romano-germánica, con el sistema jurídico anglosajón, de naturaleza y sentido diferentes.

Para los liberales del 57, la solución a los problemas de autoridad se encontraba en el modelo jurídico de nuestros recientes vencedores norteamericanos, y con el amparo se pretendió crear un sistema de control de la constitucionalidad por vía jurisdiccional; si en lugar de aplicar dicho sistema a México, se aplicase en Inglaterra o los Estados Unidos, los resultados tal vez hubiesen sido óptimos, sin embargo, negar toda defensa jurídica con efecto de nulidad general, a un pueblo desconocedor de sus derechos básicos, de los trámites jurídicos y carente de cultura regular, no tiene otro significado que dejar inerme a la mayoría del pueblo, al soberano en manos de autoridades que, conculcando la Constitución y sus obligaciones, imponen leyes y reglamentos inconstitucionales, a sabiendas de que sólo unos cuantos particulares acudirán a los tribunales federales a ampararse contra tales excesos generales.

El ruido y el escándalo de la lucha de los poderes públicos significaban información para el pueblo, que de esta forma podía tomar partido en lo que más le conviniera; lo contrario es la tiranía, el federalismo debilitado, que deja inerme al pueblo y a las entidades en manos de los tribunales federales, es sólo un remedo del federalismo vigoroso de 1824 y de su continuación en 1847.

Cuando Ponciano Arriaga se refiere a los peligros por los que transcurrió el régimen federal y culpa de las controversias militares acaecidas antes de 1857 a los juicios de constitucionalidad con efectos de nulidad general, está incurriendo en una apreciación incorrecta con apariencia de verdad, pues el problema no son ni eran los juicios de constitucionalidad; el problema son los actos arbitrarios, el problema es la

falta de respeto a la Constitución, el problema es la invasión a la soberanía estatal; reducir al amparo la defensa de la Constitución, de los derechos humanos, de la soberanía estatal, no tuvo otro significado que dejar inerme a la población y a los estados en manos de los poderes federales. Por ejemplo: ¿cuál era la vía para impugnar el Tratado McLane-Ocampo, o el Mont-Almonte?

Si atendemos a la naturaleza del Tratado McLane-Ocampo, se verá que implica ceder parte del territorio nacional y transformar el resto en un condominio, según palabras del historiador Fuentes Mares.²¹³

Es claro que el Tratado McLane-Ocampo, al igual que el de la Mesilla y el de Guadalupe-Hidalgo, son notoriamente inconstitucionales, y conforme a la naturaleza del amparo en 1857, al desaparecer los juicios de constitucionalidad con efectos generales, de nada sirvió confrontar los tratados internacionales con las leyes, pues desapareció la vía jurídica para declararlos nulos.

Si un particular intenta denunciar bajo el sistema de amparo un tratado como el McLane-Ocampo o el Mont-Almonte, contrarios a la Constitución, resulta que se alega un interés jurídico difuso, y se niega el amparo; en el mejor de los casos, si se concediere, sus efectos sólo serían relativos al caso concreto, lo que generaría una serie de problemas adicionales a los que en el ámbito del derecho internacional pudieran existir.

Para los mexicanos de la primera mitad del siglo XIX el esquema político que vivieron fue el predominio del poder legislativo, en tanto que para los mexicanos de la segunda mitad del siglo XIX y del siglo XX, el problema ha sido el predominio absoluto del poder ejecutivo; la variable obedece al sistema político de partidos, pues en tanto existieron dos partidos fuertes, la lucha en el Congreso tuvo el significado de equilibrar el ejercicio de los poderes públicos, en tanto que después de 1867, al

²¹³ Para mayor información, puede consultarse la obra de FUENTES MARES, José. *Juárez, los Estados Unidos y Europa*. México, editorial Grijalbo, 1991.

triunfo liberal, una vez que se decanta el grupo vencedor, el Congreso se transforma en dócil instrumento al servicio del ejecutivo.

Cuando Arriaga habla del desprestigio de la autoridad en 1856, sólo hay que reflexionar que en el lapso de 10 años, gentes como Santa Anna, José Joaquín Herrera, Peña y Peña o Juan Álvarez, habían validado o convalidado los tratados de Guadalupe-Hidalgo y la Mesilla, y se había dilapidado la herencia colonial que un día abarcó prácticamente desde la frontera con el Canadá hasta la de Panamá, y así pretendía el señor Arriaga que hubiese prestigio.

El diputado Ignacio Ramírez señaló:

El señor Ramírez cree que los defensores del artículo han confundido varias cuestiones que no tienen ni la más remota analogía con el punto que se discute.

No se trata de responsabilidad, pues nadie ha puesto en duda que ésta es la mejor garantía para que los mandatarios no abusen del poder.

Tampoco versa el debate sobre el poder de la opinión, que es incontrastable y superior a todas las leyes, bastando para acabar con ellas cuando las reprueba.

Mucho menos se trata del poder de la costumbre que llega a relajar las leyes, como sucede ahora con los códigos criminales, esta modificación es obra del pueblo y a ellas se sujetan jueces y legisladores.

La cuestión que haya que dilucidar es esta: ¿quién puede reprimir los desmanes del poder legislativo? ¿Ha de haber una soberanía sobre otra soberanía? La cuestión no es nueva, en todas partes se ha tratado de restringir el poder de los cuerpos legislativos, y cuantos ensayos se han hecho han sido ineficaces, aunque más francos, y no solapados como el que consulta la comisión. Estos ensayos han consistido en crear lo que se ha llamado poder conservador. Si este poder, sea cual fuere su organización, cuenta con la fuerza, se sobrepondrá al Congreso y, si no, habrá luchas interminables entre los poderes públicos y conflictos y pronunciamientos y todo lo que ha querido evitar la Comisión.

La derogación parcial de las leyes es un absurdo, y conviene mucho más, que la derogación sea franca y terminante. En las naciones antiguas el poder senatorial modificaba las resoluciones de las asambleas populares, que a su vez moderaban las del Senado, y así se establecía un equilibrio y

un medio terminante y enérgico de reprimir los excesos. A veces se recurrió a la dictadura, armada del veto, pero este recurso produjo siempre la más horrenda tiranía.

En las naciones modernas se encuentran las mismas dificultades, pero el mundo está convencido de que es imposible hallar ese poder conservador y la teoría del sistema representativo; esto porque las Asambleas legislativas, derivándose del pueblo no tengan más responsabilidad que la de opinión. Por esto es por lo que, para conocer esa opinión, en los países libres no tiene trabas la imprenta y el derecho de reunión.

Un legislador justo, íntegro, sobre otro legislador para contenerlo y evitar desmanes, no es mas que una ilusión. Si un Congreso puede abusar, ¿quién asegura que no abusa también el poder encargado de corregirlo? Entonces es preciso inventar otro vigilante para el vigilante del Congreso y emplear el mismo arbitrio hasta el infinito.

Si en lo de adelante los jueces no solo han de aplicar la ley, sino que también han de derogarla, será imposible exigirles responsabilidad alguna, y reclamarles cuando se aparten del texto expreso de los códigos.

Se ha hablado de la conciencia de los jueces, pero mientras estos sean jueces profesionales, mientras subsista nuestro actual sistema, la perfección consistirá en que casi sean máquinas para la aplicación de la ley. Si algo debe quedar a su conciencia es porque la ley no puede prever todos los casos.

La teoría del jurado no es aplicable a los jueces profesionales, y debe adoptarse uno u otro sistema, con todas sus consecuencias sin hacer un compuesto de ambos porque se llega al absurdo.

En el jurado no se busca la simple conciencia individual, y por esto no juzga un solo hombre, ni un niño, ni una mujer; se busca la conciencia pública, la opinión del pueblo, y por esto se recurre a ciudadanos de distintas condiciones, como intérpretes de la opinión general.

Cuando se den leyes malas, los ciudadanos, por medio del derecho de petición y de la prensa, deben dirigirse al legislador. Establecer el medio de que cada ciudadano mine las leyes y las haga sucumbir es olvidar que las leyes por sí mismas nada son sin su aplicación, que debe ser inexorable.²¹⁴

Si atendemos cuidadosamente a las palabras de Ignacio Ramírez, es claro que un grupo de distinguidos mexicanos se inclinaba por la figura de los tribunales constitucionales que en el siglo XIX se erigieron en garantes del equilibrio de poderes y el control de la constitucionalidad, tradición representada en México por el supremo

²¹⁴ RAMÍREZ, Ignacio. op cit.

poder conservador, criticado generalmente sin fundamentos y obedeciendo a una inercia resultado de cuestiones políticas y no jurídicas.

El mérito del sistema Otero en 1847, es conciliar el amparo con los juicios de constitucionalidad con efectos de nulidad general y los juicios de responsabilidad; de esta forma se instituyó un sistema impecable.

El sistema Otero complementa un conjunto de recursos con efectos de nulidad general con otro de recursos con efectos de nulidad relativa, por eso cuando el diputado Mata leyó la parte expositiva del dictamen de la comisión, en apoyo del diputado Arriaga, cometió el más grave atentado contra el sistema Otero, al cercenarle más de la mitad de su contenido y reducir el sistema al artículo 25 del Acta de Reformas.

De esta forma, en la sesión de 29 de octubre de 1856, el diputado Anaya Hermosillo señaló que era un riesgo dar al poder judicial ingerencia sobre todas las demás autoridades, que con ese artículo se destruiría la independencia de los poderes.

Rememorando el triste papel que la Suprema Corte de Justicia de la Nación había jugado en 1848, al convalidar el Tratado de Guadalupe-Hidalgo sobre la Constitución, expresó: "La Comisión incurre, pues, en palpables contradicciones, y es muy extraño que aumente tanto las atribuciones del Poder Judicial, que jamás ha dado pruebas de patriotismo, de justicia, ni de energía, y que por lo mismo no puede merecer la confianza ilimitada de los pueblos".²¹⁵

El diputado Anaya Hermosillo defendía de esta forma el sistema Otero en su sentido amplio, con ello, defendía al poder legislativo y los poderes de los estados.

²¹⁵ ANAYA HERMOSILLO, en Derechos del Pueblo... op cit. en sesión de 29 de octubre de 1856.

Para el diputado Moreno, en la misma sesión, se equiparaba el poder judicial al poder conservador.

Para el diputado Aranda, los ataques contra el judicial eran injustos y el control del senado había sido ineficaz, razón por la cual apoyaba el proyecto de la comisión.

El diputado Melchor Ocampo defendió la fórmula reduccionista del amparo, mediante una magnífica pieza de oratoria que poco nos aporta en aspectos jurídicos, y mucho nos dice de su elocuencia y filiación política.

El 30 de octubre de 1856, el artículo sobre el amparo fue aprobado por 46 votos contra 36, lo cual nos dice claramente que por 10 votos se destruyó el sistema Otero y fue sustituido por la mal llamada "fórmula Otero", o de relatividad de la sentencia de amparo.

En 1857 se funden en una sola institución jurídica, la incipiente tradición jurídica mexicana de los juicios de constitucionalidad con efectos de nulidad general con la figura del *habeas corpus* en el amparo contra leyes y contra actos del ejecutivo.

El amparo contra sentencias judiciales aparecerá más tarde, no es otra cosa que la adecuación de la tradición española de las Siete Partidas evolucionada, en el recurso extraordinario de nulidad, y se transformó en el "amparo casación" o "amparo-segunda súplica", si se prefiere una tradición más hispano-mexicana y menos francesa, pues casación, segunda súplica y recurso de nulidad son figuras análogas que vinieron a complementar la figura del amparo después de 1857, como una compleja institución jurídica integrada por diversos antecedentes.

El reduccionismo del 57 sólo sirvió para que los liberales tuvieran las manos más libres para disponer de los bienes de la República; al cerrarse las vías jurídicas se

dio paso a la sinrazón de las armas, la guerra de Reforma; sólo nos condujo a una mayor dependencia, que como dijera la historiadora Marcela Terrazas:

En esta forma el gobierno de la República, en un intento desesperado por obtener dinero que satisficiera las demandas de los acreedores y evitarse la intervención napoleónica, hipotecó extensos territorios nacionales al gobierno de Lincoln, dejó las aduanas en manos británicas y abrió las puertas a la intervención inglesa.²¹⁶

Las responsabilidades iban adunadas al amparo, pero una y otra figuras poco sirvieron para contener las arbitrariedades que sufrió el pueblo y las traiciones que vivió la nación, tal pareciera que se competía por ver quiénes comprometían más a México, si los liberales o los conservadores.

A mayor abundamiento, el artículo 21 del Acta de Reformas de 1847 señalaba categóricamente que los poderes de la Unión "se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas" en la Constitución federal y completaba con la fórmula: "Sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción".

En la Constitución de 1857 el artículo 117 trataba de expresar lo que el 21 en 1847, en los siguientes términos: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados".

Como se puede apreciar después de cotejar ambas fórmulas, estamos ante principios en apariencia similares, aunque al momento de interpretarse, el Acta de Reformas es imperativa, se prohíben todas aquellas facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución federal a los poderes federales, en tanto que la para los constituyentes de 1857 esto es un principio que debe inferirse después de oscurecer la fórmula original.

²¹⁶ TERRAZAS BASANTE, Marcela. *Los intereses norteamericanos en el noroeste de México*. México, UNAM, 1990, p. 80.

Un estudio exegético de la Constitución de 1857, en comparación a su equivalente la Constitución de 1847, nos permite percibir cómo desaparece el principio de que la suma de las voluntades de los estados se encuentra por encima de la voluntad de los poderes federales. Después de 1857, se comienza a hablar de facultades metaconstitucionales –actualmente J. Carpizo retoma tal concepción en su trabajo *El presidencialismo*–,²¹⁷ entendidas por tales todas las atribuciones que alguno de los poderes federales se autoadjudica o usurpa por cualquier vía y no le están conferidos por la Constitución; así se transgredió el espíritu de la Carta Magna, y el ejecutivo, controlando al partido dominante en el Congreso, usurpó la voluntad nacional en diversos momentos de nuestra historia, cuantas veces le fue necesario. Por vía del artículo 29 de la Constitución de 1857 suspendía las garantías individuales, a excepción de las relativas a asegurar la vida del hombre, y es precisamente el artículo 29 el argumento con el que se gobernó México durante una etapa significativa de años del siglo XIX.

Para el artículo 50, fracción III de la Constitución de 1824, de la libertad política de imprenta “jamás se puede suspender su ejercicio y mucho menos abolirse en ninguno de los estados ni territorios de la federación”.

Como puede apreciarse, estamos ante dos concepciones filosóficas diferentes, en 1824 y 1847 con relación a 1857, si entendemos la libertad de imprenta como un arma al servicio de la información del soberano, que es el pueblo, en 1857 se da marcha atrás a este principio de desahogar públicamente las cuestiones públicas.

Antes de 1857, la libertad de imprenta no podía ser conculcada, e incluso, cuando en plena guerra contra los Estados Unidos de América en 1847 se intentó limitar ese derecho, 42 diputados federales impugnaron tal decisión gubernamental.²¹⁸

²¹⁷ CARPIZO, Jorge. *El presidencialismo mexicano*. México, editorial siglo XXI, 1978.

²¹⁸ Cfr. Monitor Republicano de 24 de noviembre de 1847, p. 3, col. 1.

En la Constitución de 1857 se suprime el principio de superioridad de la soberanía de los estados, se reducen las vías de protección ciudadana y constitucional al amparo, se deroga todo tipo de protección constitucional con efectos de nulidad general, se convalida la Ley Lerdo y se despoja a los núcleos indígenas y a los ayuntamientos de sus tierras, se limita la libertad de prensa en caso de excepción cuando anteriormente ni en esos casos se podía limitar, se oscurece el mandato sobre la amplitud de los poderes federales, etc.

Si se considera que para los juristas del siglo XIX, las elecciones representaban el ejercicio de uno de los elementos de la soberanía, y se estima que el común denominador de las elecciones en el siglo XIX fue el fraude electoral, generalmente perpetrado por los hombres del partido en el poder durante la segunda mitad, de ese siglo y por vía de las armas durante la primera mitad de ese siglo, se hace absurdo desaparecer los juicios de constitucionalidad en el sentido de Otero para reducir la protección constitucional al amparo, pues consta que las cuestiones electorales podían ser tachadas de nulas por vía de la constitucionalidad de sus procedimientos, en tanto que por la vía de amparo, una vez erigido el sistema de partido dominante después de 1867, se limitó el recurso en materia electoral, con lo cual se desprotegió otro aspecto más de los derechos ciudadanos y se convalidó el fraude electoral de manera indirecta.

Esto nos lleva a recordar de nueva cuenta las palabras de Mariano Otero, citadas páginas atrás, relativas a la imperfección del sistema electoral, que en el año 2002 sigue en espera de su reforma definitiva después de muchos años de ensayos frustrados por alcanzar la democracia.

En resumen, para el sistema Otero en 1847 no hay excepciones, pues en materia de normas protectoras no tienen otro sentido que desproteger determinada área de derechos.

La Constitución de 1857 debe estudiarse en su contexto de profunda crisis económica, política, moral, cultural, etc. De esta suerte su naturaleza, lo mismo que todas las leyes emanadas de circunstancias semejantes, tiende a concentrar el poder, a fin de hacer frente a la situación de crisis; la Constitución de 1857 no es resultado o culminación de una revolución terminada, ni siquiera puede afirmarse que contara con la voluntad mayoritaria del pueblo o el consenso de las fuerzas políticas más importantes de ese momento, por el contrario, es un documento que legitima el modelo político económico de uno de los contendientes tradicionales de la época, el partido liberal; de esta forma, la Constitución se transforma en arma política para legitimar un proyecto político, esa es la principal razón para limitar las defensas jurídicas de efectos de nulidad general, es ese el motivo para centralizar el poder diciendo lo contrario, vieja estrategia política mexicana.

E. La guerra de Reforma

Las Leyes de Reforma y la Constitución de 1857 afectaron, como se ha visto, no sólo al clero sino a los ayuntamientos, a los estados, a los pueblos indios, es decir, a la inmensa mayoría. La ley se esgrimió como arma en contra de los enemigos políticos, de la misma forma que los conservadores la emplearon en 1836 y 1853. La respuesta fue obvia: repudio general y revolución.

En 1857 el partido liberal era débil, por lo menos puede afirmarse que la desamortización de los ayuntamientos y de las tierras de los pueblos indios no fue precisamente una medida popular, por lo que la vida del partido y la vigencia de la Constitución, significaron dura prueba por superar.

Los liberales siguieron el camino tradicional de su partido, la política económica de Miguel Lerdo de Tejada se orientaba claramente hacia los Estados Unidos, los liberales moderados observaban con preocupación las estrategias de los liberales radicales. Lerdo inició trámites para que los norteamericanos le proporcionasen

recursos a México de la siguiente forma: el préstamo se haría por 15 millones de pesos, de los cuales, 3 millones servirían para que los norteamericanos cubrieran sus reclamaciones contra México, con 4 millones se pagaría a los ingleses, y llegarían 8 millones a las arcas del gobierno liberal.²¹⁹

La política radical era concreta, crear una tendencia gradual de acercamiento a los Estados Unidos, que desembocase posteriormente en un proceso de integración; los liberales moderados no deseaban ceder territorio nacional de nueva cuenta, visto como estaba que la voracidad norteamericana no tenía límites y el simple rumor de que cederían territorio sería la ruina del partido liberal.²²⁰

El 17 de diciembre de 1857 Comonfort se dio un autogolpe de Estado, desconoció la Constitución de 1857 y pretendió ser factor de unidad nacional, sin embargo, sus proyectos fracasaron en virtud de que el 11 de enero los conservadores se pronunciaron en su contra y los liberales no se ocuparon por defenderle.

La renuncia de Comonfort dejó al frente de la presidencia y del partido liberal a Benito Juárez, quien tomó como bandera la Constitución de 57; en el bando contrario se reputaba presidente Félix Zuloaga al frente del partido conservador; ambos se disputaban el reconocimiento de gobierno legítimo, en lo interno por vía de las armas, en lo externo por conducto de sus diplomáticos.

Cuando el embajador Forsyth trató de aprovechar la circunstancia de que el 22 de marzo había reconocido al gobierno conservador, y en consecuencia consideró justo cobrar el servicio solicitando territorio mexicano, Luis G. Cuevas, viejo negociador del tratado de Guadalupe-Hidalgo y a la sazón secretario de relaciones exteriores del gobierno conservador, contestó:

²¹⁹ FUENTES MARES, José. op cit. p. 64 a 65.

²²⁰ Idem

¿Quiere usted Sonora? La sangre americana derramada sobre su frontera justificará que se apodere de ella... ¿quiere usted algún otro territorio? Envieme poderes para presentar un ultimátum por los varios millones que por concepto de atracos y daños personales debe a México, a nuestro pueblo... ¿quiere usted los tránsitos por Tehuantepec? Diga a México: la naturaleza ha colocado en tus dominios el camino más corto ente los dos océanos, tan necesarios para el comercio mundial. Tu no lo abres, ni permites que otros lo abran para satisfacer las necesidades de la humanidad. No se te puede permitir jugar al perro del hortelano. Entrégnanos lo que pedimos, a cambio de los beneficios que nos proponemos conferirte, o sencillamente lo tomaremos.²²¹

Las arcas conservadoras se encontraban vacías, por lo que recurrieron el 15 de mayo de 1858 a emitir dos decretos, por el primero creaban un banco, por el segundo incrementaban los impuestos; la actitud del embajador norteamericano fue desafiante, ordenó al cónsul norteamericano de la capital mexicana que sus conacionales no acataran la decisión del gobierno mexicano, a la que calificaron como coacción para conseguir fondos.

El ministro Luis G. Cuevas acudió a los superiores de Mister Forsyth, con fundamento en el deteriorado derecho mexicano, cuya soberanía le permitía imponer contribuciones extraordinarias sin necesidad de permiso previo al extranjero; finalmente el embajador norteamericano se tuvo que retirar de México, situación que la cancillería de Washington aprovechó para suspender relaciones con los conservadores, en consideración al atractivo que significaban las ofertas de los liberales.

Paralelamente, los conservadores negociaban el tratado Mont-Almonte en España, cuestión contraria a los intereses norteamericanos que se hace clara en el informe del presidente Buchanan al Congreso de su país, de diciembre de 1858, donde dijo:

Existe hoy sin duda –dijo– motivo suficiente para el recurso de guerra contra el gobierno que se encuentra funcionando en la capital. Si éste llegara a conseguir el triunfo sobre las fuerzas constitucionalistas, cesaría

²²¹ Ibidem p. 83.

toda esperanza racional de ajustar pacíficamente nuestras diferencias. Por otra parte, si llegara a imponerse el partido constitucionalista e imperase su autoridad en la República, habría motivos para suponer que, encontrándose inspirado por un espíritu menos hostil, concediera a los ciudadanos americanos la satisfacción que exige la justicia... No veo otro remedio para estos males, ni modo alguno de restablecer el imperio de la ley y del orden en esa frontera remota y desordenada, a no ser que el gobierno de los Estados Unidos extienda su protección, durante algún tiempo, sobre la parte septentrional de Sonora y Chihuahua, estableciendo puestos militares en esos Estados, medida que recomiendo muy seriamente al congreso..."²²²

La posición norteamericana se inclinó por la causa de los liberales, quienes tácitamente aceptaron las pretensiones de Buchanan.

Desde 1858, a través de los cabildeos logrados por José María Mata, hasta 1859, se discutieron los llamados tratados McLane-Ocampo, que se firmaron el 14 de diciembre de este último año.

Sin intentar regatear méritos a los liberales de la Reforma, bien pudiéramos atribuir el éxito final de la contienda a la acción directa e indirecta de los norteamericanos para preservar sus intereses, toda vez que Juárez se encontró sitiado en Veracruz, entre las tropas del general Miguel Miramón, y los buques Marqués y Miramón de filiación conservadora, pero la intervención de la armada norteamericana el 6 de marzo de 1860, en el fondeadero de Antón Lizardo, decidió la suerte de la guerra de Reforma, consideración aceptada por la mayoría de los historiadores contemporáneos.

Cuando el Wave, el Indianola y el Saratoga detienen a los barcos conservadores, capturan a su tripulación y la envían a Nueva Orleans, los conservadores²²³ pelearon y perdieron ante las tropas norteamericanas.

²²² Ibidem p. 95.

²²³ ZAMACONA, Manuel Ma. La diplomacia de... op cit. p. 152.

El apoyo indirecto consistió en recursos económicos y pertrechos de guerra para cambiar definitivamente el rumbo de la historia de México.

F. El Tratado McLane-Ocampo

El tratado McLane-Ocampo decidió la suerte de la guerra de Reforma, según hemos relatado; sólo es posible entender sus términos en el contexto de la extrema necesidad de quienes pensaban que la única salida viable para la crisis crónica vivida por México desde 1821, es la de cambiar nuestra soberanía por la condición de protectorado de alguna potencia, aspiración de liberales y conservadores que hubo de fracasar en el momento de elegir a la potencia protectora.

Del tratado McLane-Ocampo destaca el primer artículo, por el cual se ampliaba el artículo 8º del tratado de la Mesilla, y se cedía a perpetuidad a los Estados Unidos, sus conciudadanos y bienes, el derecho de tránsito sobre el Istmo de Tehuantepec de uno a otro mar por cualquier camino existente o por existir.

Por el artículo 6º, México concedía paso a los Estados Unidos para sus tropas, abastos y pertrechos militares sobre Tehuantepec; de Guaymas a Nogales u otro punto que conviniera a los Estados Unidos en su territorio, a la mitad del precio ordinario.

En el artículo 7º, México cedía el derecho de vía o tránsito a través de territorio nacional, de Camargo y Matamoros en Tamaulipas por vía de Monterrey; hasta Mazatlán en Sinaloa; de Nogales u otro punto a Guaymas por cualquier vía que existiera o llegase a existir.

Por el artículo 2º, los Estados Unidos ratificaban su derecho a proteger el Istmo de Tehuantepec, derecho garantizado por el tratado de la Mesilla, pero con redacción diferente que facultaba a los Estados Unidos a intervenir en la protección

del Istmo sin necesidad del permiso mexicano, cuestión contenida en el artículo 5° del tratado, que literalmente señalaba:

Sin embargo, en el caso excepcional de peligro imprevisto o inminente para la vida o las propiedades de los ciudadanos de los Estados Unidos, quedan autorizadas las fuerzas militares de dicha República para obrar en protección de aquellas, sin haber obtenido el consentimiento previo, debiendo retirarse dichas fuerzas al cesar la necesidad de su empleo.

Afortunadamente para México, no hay necesidad de entrar al estudio de la constitucionalidad del Tratado McLane-Ocampo, pues discutido en el Senado de los Estados Unidos en dos ocasiones, la primera el 28 de febrero de 1860, la segunda el 31 de mayo, fue desechado en esta última; las dos principales consideraciones para su rechazo fueron que, por un lado, el precario equilibrio Norte-Sur se vería afectado, pues el Sur se favorecería ampliamente con los derechos de paso adquiridos, en tanto el Norte vería en peligro sus intereses pues un eventual libre comercio entre México y Europa dañaría seriamente sus exportaciones. Otro problema fue el racismo, dado que los norteamericanos del Sur consideraban a los mexicanos como raza inferior.

No analizaremos el proyecto de dividir a México en una confederación de estados, del norte y del sur, ni tampoco continuaremos narrando las constantes intromisiones norteamericanas en nuestro país, no obstante la guerra de Secesión norteamericana, en razón de que su número y amplitud implican una investigación diferente y espacio muy considerable, sin embargo es necesario hacer patente la creciente presencia de los intereses norteamericanos en la evolución de la vida de México; para finalizar este punto, deseamos reiterar un factor de máxima importancia para la comprensión imparcial de la historia de México: el triunfo de las armas liberales en la guerra de Reforma se fundó en el apoyo de los Estados Unidos de América.

Lo interesante de resaltar el apoyo norteamericano para los liberales estriba en que la búsqueda de apoyo conservador en Europa es una medida compensatoria.

G. El triunfo liberal en la Guerra de Reforma

El 8 de septiembre de 1861 se formó un proyecto de tratado con los Estados Unidos a fin de estrechar las relaciones del gobierno liberal y su vecino del norte; el propósito del proyecto era protegerse de las acciones que Francia e Inglaterra preparaban contra México; adjunta a dicho proyecto iba la comunicación del secretario de relaciones exteriores de México, Manuel María de Zamacona, quien al contestar la nota del encargado de negocios de la República Mexicana en Washington, señaló:

Sean cuales fueren las miras personales de Mr. Seward, no es de creerse que se hagan a este gobierno proposiciones sobre venta de territorio, y cualquiera negociación giraría más bien sobre hipoteca de los valores de que puede disponer el Gobierno, o de terrenos baldíos con condiciones para su venta y colonización que previniesen todo peligro para nuestra nacionalidad.

A propósito de este asunto debo recomendar a usted, que con toda la discreción posible tome informes y los transmita a este ministerio sobre los términos que sería practicable negociar con los banqueros y capitalistas de los Estados Unidos, un empréstito desde uno hasta diez millones sobre la garantía de terrenos baldíos, o el derecho del gobierno en la empresa de Tehuantepec, o de los valores procedentes de la nacionalización. Este negocio, empero, demanda como usted comprenderá, mucho tacto y retentiva.²²⁴

La razón de la cautela de Zamacona era debido a que el gobierno de Montgomery había manifestado que se consideraría la alianza del gobierno liberal mexicano y los estados del Norte, como violación de la neutralidad que México debería guardar; asimismo, los Estados Confederados buscaron la salida por México; para su algodón estancado por el bloqueo que sufrían sus puertos.²²⁵

²²⁴ Ibidem p. 154.

²²⁵ Idem

Es claro que el gobierno de Washington se encontraba con doble problema mexicano: por un lado, los intereses coloniales europeos depositaron sus ojos sobre nuestras tierras, y por otro, los estados secesionistas tampoco deberían avanzar sobre nuestros territorios.²²⁶

La necesidad de recursos para pagar la deuda externa hacía que los gobiernos liberales vieran como aliado al gobierno de Washington, que unos cuantos años atrás nos había invadido, y cuyos intereses sobre México sólo pueden ser explicados a la luz de las teorías del neocolonialismo.

La posición oficial de México ante los Estados Confederados se desprende claramente de la comunicación dirigida por el señor Zamacona al señor Fuente, encargado de negocios en Washington, cuando señala:

Debo advertir a usted que, según entiendo, a los acreedores ingleses les satisface plenamente la garantía de los Estados Unidos. Para completar la idea que deseo dar a usted del curso de nuestras relaciones con aquella Nación, durante este mes, debo añadirle que Mr. John Pickett, agente confidencial de los estados del Sur, permanece en México, y que fiel a su política de establecer insensiblemente y de hecho relaciones con este Gobierno, me ha dirigido una nota con fecha 16 del actual, insistiendo en sus explicaciones, anunciando la conveniencia de revocar el permiso para el paso de tropas americanas de Guaymas a Arizona, explicando como el espíritu de expansión sobre México ha cesado en los estados Confederados, a virtud de su separación que les evita la necesidad de procurarse un equilibrio con los estados del Norte, proponiendo la formación de un nuevo tratado, anunciando aún la devolución de parte del territorio cedido por México a los Estados Unidos, y protestando, en fin, que la Nueva Confederación no permitirá ninguna adquisición, ni de los estados del Norte, ni de la Europa, en territorio mexicano.

A esta nota se ha contestado, como es de costumbre, en términos ambiguos, sin perder la actitud de expectativa que México debe guardar respecto a sus vecinos del Norte.²²⁷

Los hechos, empero, desmienten a Zamacona, toda vez que en el proyecto de tratado enviado al gobierno de Washington, señalaba:

²²⁶ Ibidem p. 155.

²²⁷ Idem



Art. 1º. El Gobierno de los Estados Unidos, prestará a México cinco millones de pesos, al seis por ciento, pagaderos por semestres en México, siendo las mensualidades de...

Art. 2º. Los Estados Unidos pagarán durante cinco años a los tenedores de bonos contra México, los intereses que correspondan, en los plazos establecidos, comprometiéndose en esto tanto la deuda de la convención inglesa, como la de la convención española.²²⁸

Por el artículo 3º México se obligaba a expedir bonos por cinco millones de pesos, pagaderos en cinco años, con el mismo interés.

El artículo 4º reviste particular interés y señalaba:

Los bonos que expida el Gobierno de México, serán garantizados con los productos de los terrenos baldíos de México y los de los bienes nacionalizados.²²⁹

Decíamos que los hechos refutaban las palabras del secretario de relaciones exteriores mexicano, pues por un lado señalaba que México debería permanecer a la expectativa, y por otro, solicitaba la protección de uno de los beligerantes, sin importar que el otro le prometiese la devolución de los territorios arrebatados (que no "cedidos"), por los Estados Unidos.

La correspondencia diplomática liberal deja en claro el sentido verdadero de la más importante de las Leyes de Reforma, la de 25 de junio de 1856 conocida como Ley Lerdo, cuyas implicaciones pueden observarse desde múltiples ángulos, entre los cuales hemos de destacar su sentido económico internacional para garantizar los créditos que México había recibido después de 1848, particularmente los empréstitos convenidos a partir de 1854, con el fin de derrocar a Santa Anna por vía de la

²²⁸ Ibidem p. 156.

²²⁹ National Archives, Washington. Record Group 59. D.I.M. 21 rat 66. Si se prefiere puede consultarse COSIO VILLEGAS, Daniel. *Historia moderna de México. El porfiriato. La vida política exterior*. México, editorial Hermes, 1963, volumen V, p. 4.

revolución de Ayutla y los gastos de la guerra de Reforma, como se ha comentado ampliamente.

H. El Imperio de Maximiliano ante los Estados Unidos

De la misma forma que para entender el rechazo del tratado de Mc Lane-Ocampo hay que acudir a estudiar la situación que prevalecía en los Estados Unidos, para entender la intervención francesa en México hay que acudir al mismo procedimiento.

Entre 1859 y 1867 puede verse en México claramente la lucha Europa-Estados Unidos por la hegemonía en América; de esta forma, una vez que la guerra de Reforma se decide por la intervención de la armada norteamericana, la respuesta de los conservadores fue solicitar el patrocinio directo europeo para su causa; como resultado tendremos la intervención francesa y el imperio de Maximiliano, cuestiones que sólo pueden explicarse si se analiza que los norteamericanos se encontraban inmersos en la llamada guerra de Secesión.

Mucho se ha escrito en los últimos años sobre el impacto que tuvo la injerencia norteamericana en el derrumbe del imperio de Maximiliano, por lo que hemos de concretarnos a señalar algunos factores que nos permitan explicar el grado de dependencia mexicana de las armas extranjeras.

Con relación a los factores externos, diremos que la simple observación del mapa de México en 1864-1865, nos demuestra el dominio casi absoluto del ejército conservador sobre el liberal y resulta prácticamente incomprensible que el gobierno trashumante de Juárez pudiera revertir la situación en sólo un año, cuando había sido obligado a salir del país por la precariedad de sus armas.

En este punto se hace relevante el triunfo de las armas del Norte sobre las del Sur en la guerra de Secesión, pues ambos contendientes sostenían proyectos expansivos diferentes. No obstante, la vigencia de la doctrina Monroe es indiscutible en ese momento, y en consecuencia la intervención norteamericana es inmediata.

Simultáneamente, Francia se encuentra en una etapa difícil en sus relaciones con otros países europeos que habrán de desembocar en la guerra Franco-prusiana. En este contexto se generan dos cuestiones que determinarán el final del segundo Imperio mexicano:

a) Francia se obliga ante los Estados Unidos a retirar sus tropas de México.²³⁰

b) Juárez recibe todo el apoyo de los Estados Unidos para destruir a sus enemigos conservadores.

La estrategia norteamericana no presenta actitud novedosa alguna de los estadounidenses, simplemente ratifican su pretendido derecho de intervención en América contenido en su "Doctrina Monroe", y paralelamente aprovechan las circunstancias para reactivar su debilitada economía con uno de sus mejores negocios: la venta de armas.

Mucho se ha especulado sobre si el apoyo norteamericano se extendió hasta el extremo de la participación de tropas norteamericanas en la destrucción del ejército conservador; para efectos de nuestro trabajo nos concretaremos a señalar que dicho factor no implica ninguna variable al cuadro final: la expulsión de las tropas francesas se debió al apoyo de los Estados Unidos y la derrota de los conservadores se logró con las armas e intromisión norteamericanas.

²³⁰ *Decreto que legitima la desamortización y nacionalización de los bienes eclesiásticos*, en "DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. MÉXICO A TRAVÉS DE SUS CONSTITUCIONES", México, 3ª. Edición, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, tomo IV, pp. 27-44

Es claro que el partido Conservador significaba un problema constante para los Estados Unidos, y en 1867 se finiquita la cuestión con la muerte de sus principales líderes.

Entre los factores internos que explican la caída del segundo Imperio, el que mayor peso tiene, en nuestra modesta opinión, es que Maximiliano de Habsburgo no era conservador, sino verdadero liberal, que no sólo no derogó las disposiciones liberales de los juaristas sino, por el contrario, las hizo suyas, como consta por el decreto de 26 de febrero de 1865, en que ratifica la desamortización y nacionalización de bienes, acción con la que se enemistó con la iglesia Católica mexicana, quien veía en los actos de Maximiliano una verdadera traición a sus intereses, pero el emperador sólo se comprometió a revisar las acciones liberales y enmendar exclusivamente las realizadas con excesos, injusticia, fraude o violación de la ley.²³¹

²³¹ COSIO VILLEGAS, Daniel. op cit. p. 6.

CAPÍTULO TERCERO

EL IMPERIO DEL PARTIDO HEGEMÓNICO

I. EL PARTIDO HEGEMÓNICO ANTE EL SISTEMA DE GOBIERNO EN EL SIGLO XIX²³²

Tradicionalmente se pensó que la única forma de combatir la concentración del poder en un grupo o en una persona consistía en establecer un mecanismo de pesos y contrapesos, al tenor de las tesis de Alexis de Tocqueville, y en general de las teorías que desde tiempos anteriores buscaban oponer, frente al principio de la concentración del poder que caracterizó al régimen de las monarquías absolutas, el de la división del poder propio de sistemas republicanos o democráticos.

En las monarquías absolutas, el poder era único y se concentraba en la persona del rey, todos los funcionarios de la corona actuaban bajo la norma de delegación de funciones, es decir, la vida pública se efectuaba a nombre del rey, esto incluía la administración y procuración de justicia, la administración pública general e incluso una forma sustitutiva de legislación, que a falta de la celebración de cortes cumplía los mismos propósitos que la legislación, sin que tuviera el inconveniente de la convocatoria a cortes.

²³² Se hace la misma anotación que en el título del capítulo segundo: para efectos de este trabajo, se está empleando el término "partido político" para calificar al grupo de liberales y al grupo de conservadores; en el entendido que ambos tienen origen en las llamadas logias masónicas. De igual manera, se aclara que estos grupos políticos, en sus orígenes, su estructura no corresponde de manera idéntica a lo que hoy en día se entiende por partido político. Sin embargo, los fines de estos grupos sí eran organizarse para hacer política, alcanzar el poder e intentar mantenerse en él.

De ahí se desprende que si la concentración del poder conduce inexorablemente al absolutismo, es necesaria la fragmentación, la división del poder, para crear un modelo de gobierno diferente.

En México, al igual que anteriormente se había llevado a cabo en los Estados Unidos, Francia y la misma España, se tuvo la certeza de que era imperativo dividir el poder para evitar abusos. El Constituyente de 1824 crea una Constitución que contiene una doble división del poder; por un lado, la división regional llamada federalismo, por otro, la división del poder general en tres grandes funciones, legislativa, ejecutiva y judicial, así como la división en las mismas tres grandes funciones en cada entidad federativa.

Como puede apreciarse, los federalistas del 24 tenían muy clara la necesidad de dividir el poder regional funcionalmente para alcanzar las metas de bienestar y prosperidad que se trazaron. Los legisladores de 1836 también buscaron los equilibrios, aun cuando impusieron una forma de república central.

Lo jurídicamente previsto nos conduce a una aparente contradicción ¿cómo es que con la existencia de tantos pesos y contrapesos pudieron existir hombres como Antonio López de Santa Anna?

La respuesta es compleja y nos obliga a remitirnos a dos momentos: el primero, durante la vigencia de un sistema bipartidista divergente, en el cual los enfrentamientos militares entre liberales y conservadores hicieron ilusorio el Estado de Derecho; el segundo, después del fusilamiento de los principales líderes conservadores junto a Maximiliano en 1867, momento a partir del cual se comienza a crear un sistema de partido hegemónico.

Queremos subrayar que en el pensamiento clásico decimonónico, al igual que en el de los primeros años del siglo xx, se confiaba en que la división de poderes del sistema gubernamental conducía al equilibrio democrático, sin embargo, a partir de

las últimas décadas del siglo xx se hace manifiesto que no basta contemplar como factor institucional la adecuada división del poder en diversas funciones públicas, sino que es menester encontrar una relación causal entre el sistema de partidos que se da en el país y el sistema de gobierno.

Llegamos de nueva cuenta a recordar que el federalismo es la forma de gobierno que ha prevalecido en nuestro país desde 1857; que el federalismo aduna a las tradicionales divisiones del poder en funciones, la división del poder en regiones, lo que implica un doble juego de pesos y contrapesos que teóricamente conducen a un proceso bipolar en el que los estados y la federación se equilibran entre sí, e incluso al interior de ellos mismos, mediante la división de poderes.

El problema de la concentración del poder en una persona, fenómeno que los mexicanos conocemos con el nombre de presidencialismo, es decir, un sistema presidencial llevado al extremo, que impone la figura del ejecutivo federal por encima de los otros dos poderes federales y de las entidades federativas, debe buscar su explicación en la correlación sistema de partidos-sistema electoral, más que, como señalamos anteriormente, en el sistema de gobierno.

No faltará quien opine que los grupos políticos del siglo xix aglutinados en los llamados partidos liberal o conservador, o que la fracción de los científicos positivistas entronizados por los liberales, son figuras iguales a lo que hoy en día conocemos con el nombre de partidos políticos, y es posible que tengan razón, sin embargo, no es razonable soslayar que tanto liberales, conservadores o científicos fueron grupos políticos que aglutinaron a los factores reales de poder con funciones y fines equiparables a los que caracterizan a los partidos políticos contemporáneos.

De aquí se desprende la imperiosa necesidad de iniciar el estudio del federalismo que se dio a la luz de las constituciones de 1857 y 1917, precisamente por el sistema electoral y el sistema de partidos.

II. LAS ELECCIONES EN MÉXICO, 1857-1910

Para valorar la importancia que tiene en el sistema federal mexicano el modelo de partido dominante, debemos hacer extensivos los estudios que en fecha reciente se han efectuado sobre cómo afecta el presidencialismo en el siglo xx al sistema de gobierno y, particularmente, al federalismo. Es necesario, entonces, precisar cómo a partir de 1867 hasta 1911 se vivió un proceso semejante, donde al triunfo del partido liberal las luchas políticas se redujeron a enfrentamientos de facciones dentro del mismo partido, en los cuales prevaleció el grupo del general Porfirio Díaz. Esto nos dará la oportunidad de afirmar que el presidencialismo mexicano, como fenómeno mediante el cual se subordina el sistema de división de poderes y el federalismo a la voluntad del ejecutivo, tiene sus orígenes al menos desde 1867. Es necesario advertir que antes de 1867 el ejercicio del poder se encontró dividido entre los conservadores, que desconocían la Constitución y los liberales, que con la bandera de la defensa de la Constitución de 1857, sostuvieron en el poder al presidente Juárez sin elecciones durante casi veinte años.

Como puede observarse, la importancia del sistema de partidos es fundamental para entender materialmente el sistema federal, pues en estricto sentido formal, siempre hemos considerado la perfecta delimitación de funciones entre los poderes federales y entre los estados de la federación, aun cuando con sentido práctico estas divisiones de poderes formales no necesariamente han tenido vigencia en la realidad.

Con ello deseamos llamar la atención hacia que este complejo proceso de superposición del sistema político sobre las formalidades jurídicas debe estudiarse con sumo cuidado, máxime que los procedimientos para controlar el poder no siempre estuvieron apegados a la legalidad. De esta forma, el análisis de las elecciones en los procesos de esta época nos enseñan cómo mediante todo tipo de

subterfugios se usurpó la voluntad general, tomando en consideración que los hombres del siglo XIX calificaron el fraude electoral como usurpación del poder.

En este sentido que creemos que el sistema de partidos determinará, decisivamente, y en todo caso, el sistema de gobierno en un país.

Antes de abordar el tema electoral, quisiera traer a colación que con anterioridad a la destrucción del partido conservador, los intereses de los Estados Unidos y de Europa se encontraron detrás de los liberales y los conservadores, respectivamente, partidos que no tuvieron escrúpulos para recurrir a sus aliados con el propósito de destruir a sus enemigos.

Como ejemplo de tales extremos se encuentran el tratado Mont-Almonte celebrado por los conservadores y el abyecto tratado McLane-Ocampo (1859), con el que los liberales prácticamente nos vendían a los Estados Unidos y si tal cosa no se llevó a cabo en esa época, no debe atribuirse sino a la fortuna que hizo que los Estados Unidos distrajeran su atención hacia su propia guerra civil.

En este sentido, la guerra civil norteamericana (1860-1865) es el principal factor que nos da luz para entender nuestro siguiente momento histórico, es decir, la guerra de intervención francesa (1862-1867) y es al finalizar la guerra de Secesión norteamericana, cuando según nos refieren Daniel Cosío Villegas y el mismo Antonio López de Santa Anna en sus memorias, se firman los tratados para la salida de las tropas francesas de México, entre Francia y los Estados Unidos de América.

Durante todo el período de la guerra de Reforma y la intervención francesa, Juárez gobierna por los liberales, sin mediar elección alguna, en virtud de su calidad de presidente de la Suprema Corte de Justicia en 1857.

La caída del emperador Maximiliano es un fenómeno complejo que debe ser ubicado en medio de múltiples aspectos nacionales e internacionales, y nosotros nos

concretaremos a señalar que dicha derrota implicó el fin del partido conservador en su sentido tradicional, y dio pauta a una recomposición nacional en la cual se aglutinaron los antiguos conservadores, como la Iglesia y los comerciantes, con los triunfadores liberales.

En cuanto a Maximiliano, sólo diremos que el príncipe fue la gran decepción para los clásicos conservadores, pues vino a resultarles más liberal que los propios liberales.

En este contexto, Juárez es a los ojos de la nación el gran triunfador y en agosto de 1867 convoca a elecciones. Dentro de su programa de gobierno buscaba conciliar a los diversos grupos sociales, y en razón directa de ello, se proponía devolver al clero sus derechos cívicos, y a la par debilitar al Congreso dividiéndolo en dos cámaras y restándole facultades, proyectos que no prosperaron mientras Juárez vivió.

Resulta imperativo advertir que la acumulación del poder en un solo partido no fue flor de un día, sino resultado de un complejo proceso en el que, después de la derrota de los conservadores, se pasó, de la lucha partidaria, a la lucha entre fracciones del partido liberal.

La lidia entre las fracciones del partido triunfante fue cruenta, en ella se vieron envueltos tres caudillos, Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz. Lo relevante de esta confrontación es que la lucha condujo al triunfador, Porfirio Díaz, a un sistema presidencialista con base en un modelo de partido hegemónico, en el que las alianzas regionales terminaron por debilitar de tal forma los equilibrios del poder, que bien pudiéramos hablar de un federalismo virtual, donde el poder regional se subordinó al poder del presidente, quien a cambio respetó los cacicazgos regionales en tanto le fueran leales. Otro tanto pudiera decirse de lo que aconteció con el poder legislativo y el judicial.

Es conveniente recordar que el proceso de concentración del poder no se dio automáticamente a la caída de los conservadores, sino como resultado de un complicado proceso histórico en el que el sistema electoral, vinculado a la alineación de los factores leales de poder en el grupo dominante, dio como resultado un partido hegemónico, que encabezaron de manera sucesiva Juárez, Lerdo y Díaz y se mantuvo en el poder de 1867 a 1911 sin oposición real de otro partido.

En este contexto, presentamos a continuación las principales características del sistema electoral y la forma en que los hechos lo hicieron ilusorio.

A. El sistema electoral (1857)

A.1. Disposiciones constitucionales

La Constitución general de la República de 1857 establecía en su artículo 76 el procedimiento para elegir presidente de la república. Dicho artículo conservó la tradición electoral de 1824, es decir, elecciones indirectas.

Por lo demás, remitía la cuestión electoral a una ley, promulgada el 12 de febrero de 1857, una semana después que la Constitución, con el nombre de Ley Orgánica Electoral.

A.2. La Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857

La Ley Orgánica Electoral constaba de 63 artículos y 4 transitorios, en ella la participación gubernamental era mínima y el artículo 1º facultaba a los gobernadores de los estados y a los jefes políticos de los territorios a dividir las entidades en distritos políticos, facultad que pasó al Congreso con la reforma de 8 de mayo de 1871.

Los ayuntamientos dividían a los distritos en secciones de 500 personas, o fracción que excediera de la mitad, sin importar edad o sexo. Los ayuntamientos nombraban un comisionado para levantar el padrón electoral por secciones; estos comisionados entregaban además con un mínimo de tres días de anticipación las boletas electorales, y en un período de ocho días debían fijar las listas de los empadronados en cada sección.

La jornada electoral se tenía que iniciar a las nueve de la mañana, y los ciudadanos reunidos nombraban a los funcionarios de casilla, un presidente, un secretario y dos escrutadores; los funcionarios de casilla decidían si se permitía votar a una persona que no tuviese boleta.

El ejército votaba en las secciones donde estaban los cuarteles y los oficiales en el lugar de su domicilio. La reforma de 1871 hizo que se formaran secciones especiales en los cuarteles, donde tenían que votar los oficiales junto con la tropa.

En cada sección se nombraban electores que debían concurrir a las juntas electorales de distrito, equivalentes de los actuales consejos distritales del Instituto Federal Electoral, donde cada elector votaba en forma secreta para diputados el primer día, para presidente de la República y de la Corte el segundo día, y el tercer día para ministros de la Corte Suprema.

Las juntas electorales eran presididas por la máxima autoridad del ayuntamiento, y el resto eran ciudadanos, es decir el proceso se encontraba totalmente "ciudadanizado".

Cada junta electoral de distrito nombraba un diputado propietario y un suplente y le expedía su respectiva credencial para que asistiese al Congreso de la Unión erigido en colegio electoral y se calificase la elección de presidente de la República y la de presidente de la Corte.

Las reformas del 8 de mayo de 1871 indicaban que cuando ningún candidato a la presidencia o a la Corte reuniera la mayoría absoluta de votos, el Congreso de la Unión designaba por mayoría y en votación secreta a uno de los dos candidatos que hubiere obtenido mayoría relativa. Se exigía en la reforma que los comisionados de casilla "serán precisamente vecinos de la sección".

Así también se declaraba en la reforma que los actos electorales eran públicos y quienes no lo hicieren así "se hacen sospechosos del delito de falsedad, y serán castigados con la pena que a éste corresponda, por el juez de distrito respectivo, quien procederá de oficio o a instancia de parte".

Aunque no se comprobara fraude, el simple hecho de que no fuera pública la calificación de la elección hacía acreedor a quien "contraviniera a esta prevención" a una multa de 10 a 50 pesos "o prisión desde ocho días hasta un mes, por solo el hecho de la infracción".

En la reforma de mayo de 1871 se incluye un novedoso catálogo de delitos electorales. En su conjunto, la Ley Orgánica Electoral nos parece excelente; elecciones públicas, proceso controlado por la sociedad civil, observación electoral como derecho ciudadano absoluto, delitos electorales bien tipificados, etcétera; la cuestión para quienes quisieron solucionar los problemas electorales con leyes de excelencia, fue la aplicación de tales ordenamientos, tal como hemos de referirlo a continuación.

B. Juárez y el fraude en la elección de 1871

Es fácil percibir que, desde el nacimiento de la República a la caída del segundo Imperio, el concepto de fraude electoral debe asociarse al simple y brutal uso de la fuerza por quienes deseaban usurpar el poder, sin olvidar con esto el

cúmulo de irregularidades en los manejos electorales. La historia nos refiere que en el período mencionado prevalecieron la asonada y el golpe de estado sobre mecanismos más elaborados de engaño al pueblo.

Para 1871 encontramos un nuevo proceso, se trata de conservar el poder con los medios fraudulentos que hemos de referir mas adelante, pero tratando de aparentar que se ha cumplido cabalmente con las fórmulas legales.

El mandato constitucional de Juárez comprendía un período de cuatro años que debía finalizar en 1871. Si se considera que Juárez había ocupado la presidencia desde 1857, es comprensible entender las intenciones de su antiguo compañero y amigo, Sebastián Lerdo de Tejada, por sucederle en la presidencia.

Lerdo de Tejada renunció el 17 de enero de 1871 a su cartera de ministro de relaciones exteriores a fin de presentar su candidatura a la presidencia de México. Otro candidato era el general Porfirio Díaz.

Resulta en extremo difícil ponderar objetivamente la actuación de Juárez en virtud del culto de que ha sido objeto su persona, por ello, hemos de concretarnos a exponer, literalmente, las opiniones que sus contemporáneos emitieron, a fin de calificar sus procederes electorales. De esta suerte, sólo nos resta expresar que no pretendemos menoscabar la obra de tan distinguido mexicano en otros renglones de la vida nacional, sino contraernos a estudiar su reelección.

La elección de 1871 tuvo verificativo el 25 de junio. Los días anteriores se denunciaron graves anomalías en los diarios de la época, entre los cuales destacaba *Él Siglo XIX*, decano de los periódicos en ese tiempo, que se caracterizaba por su acentuado antireeleccionismo.

Contra lo que hoy pudiera pensarse, Juárez no era bien aceptado por toda la sociedad mexicana en 1871 y la lucha por la presidencia fue reñida en extremo. Los

diarios de la época se declaraban a favor de un candidato y así lo hacían manifiesto en sus portadas. Como ejemplo hemos de mencionar que el otro gran diario de la época, el *Monitor Republicano*, apoyaba abiertamente la reelección, y desde el 20 de junio de 1871 hasta la elección del 25, publicó en su portada: "Candidato del *Monitor Republicano* para Presidente de la República C. BENITO JUÁREZ".

Le estrategia seguida por los juaristas en la prensa fue la de acusar a sus contrincantes, sin importar la calumnia, como se desprende del editorial del *Monitor* de 24 de junio de 1871 que decía: "Porque Lerdo es la muerte, y la guerra civil la dolencia que a ella nos puede conducir".

Como puede apreciarse, los publirrelacionistas de Juárez manejaban la idea inexacta, pero productiva, de que Lerdo significaba la guerra y Juárez la paz, lección que deben entender todos aquellos candidatos de oposición en México que aspiren al triunfo, pues nos muestra estos aspectos importantes:

I. El manejo de los medios a favor del gobierno en turno.

II. Una campaña de temor y desprestigio siempre deja huella, pues como repetía Santa Anna, "de la calumnia siempre queda algo".

III. La mercadotecnia es factor fundamental en una elección.

Los planteamientos juaristas a favor de la reelección presentaban un ambiente de optimismo, como se desprende del editorial citado anteriormente que decía, después de atacar a su enemigo:

Jamás ha estado la elección tan animada desde que nos cobijan las instituciones democráticas y con razón: si logramos salvarnos de esta crisis decisiva, habremos conseguido el ideal de nuestros ensueños de patriotas. Es harto trascendental lo que mañana va a decidir el pueblo al escribir un nombre sobre la cédula electoral; es la sentencia de muerte de México o la palanca que le exaltará al solio de las naciones. (Juan Ferriz).

Las anteriores palabras no hacen sino corroborar nuestra hipótesis, que habremos de seguir en ejemplos posteriores. De momento hemos de comentar que para 1871 la prensa nacional cumplía diversos aspectos, pues un sector de ella se había adherido a la candidatura de Juárez en tanto que otros apoyaban a Lerdo o a Díaz.

En cuanto al interés del pueblo por la elección, el *Monitor Republicano* opinaba:

El ayuntamiento sigue y seguirá suspenso hasta que pasen las elecciones. El pueblo se ha ocupado poco de este asunto, porque sus intereses quedan en el mismo estado. Que falseen su voto unos u otros, le da el mismo resultado... o lo que es lo mismo, malo con los juaristas, peor con los lerdistas. Nuestro voto constante es que en medio de toda esta agitación no se perturbe la paz.²³³

Lo expresado en el *Monitor* nos lleva a valorar la existencia crónica de fraudes electorales anteriores a 1871, y que tales excesos llevaron a la población a un estado de apatía agravado por esa nefasta inercia centralista que ha campeado en nuestra federación, por la cual los gobernadores de los estados son impuestos desde el centro. La conjunción de factores creó un terrible descrédito electoral, que el *Monitor* refería en su gacetilla de 20 de junio de 1871 de la siguiente forma:

Los gobernadores y las legislaturas que no opinan por la humillación de la soberanía de los Estados y por la destrucción del sistema federal, siguen protestando contra la fracción IV del artículo primero de la ley que dizque para afianzar el libre sufragio, nos expidió la revolucionaria fusión lerdo-porfirista.

De esta forma, encontramos en el siglo XIX un fenómeno interesante, la oposición, aun cuando con intereses contrarios, se coaligó en diversos momentos en busca del sufragio efectivo; el camino elegido lo relataremos líneas adelante.

²³³ Consúltense "El Boletín Monitor" en el *Boletín Republicano*", de 20 de junio de 1871.

Si durante los dos primeros tercios del siglo XIX, el partido yorquino primero y posteriormente el partido liberal, se apoyaron en una buena relación con los Estados Unidos, los panegiristas de Juárez en 1871 no parecen ser la excepción. A manera de ejemplo presentamos un fragmento del editorial del *Monitor Republicano* del jueves 22 de junio de 1871:

De entre los candidatos que se nos presentan, Juárez es el único hombre de autoridad, es decir, el único elegible. No debemos olvidar que Juárez ha llevado en su marcha política la idea constante de la doctrina Monroe... ni los Estados Unidos mismos han venerado ese amor continental tan grande como la idolatría a la patria...

B.1. La maquinación del fraude

Diversas y de extrema gravedad fueron las denuncias que se presentaron contra los preparativos electorales, que generaron una verdadera guerra periodística. En el *Monitor Republicano* de 23 de junio de 1871 se publicó: "se nombró empadronadores antes que se designaran los colegios electorales".

Dijimos el otro día, y lo repetimos ahora, que los padrones se han hecho con la debida regularidad. Un señor D. Francisco Mena nos dice en su carta de fecha 20 del actual, que no es del todo exacto lo que hemos publicado, porque no se ha cumplido lo que previene la ley, sobre que los padrones se publiquen quince días antes de verificarse los actos electorales. ¿Dónde está el artículo que prevenga que los padrones se publiquen quince días antes?

Como puede apreciarse claramente, en *el Monitor* se defendía a todo trance la candidatura de Juárez y sus procedimientos. En cambio en *El Siglo XIX*, a partir del 1 de febrero de 1871 comenzó a aparecer en su portada que su candidato para la presidencia era Sebastián Lerdo de Tejada. Por esa razón las acusaciones y narraciones del fraude fueron más significativas en este diario, que se encargó de denunciar diversas irregularidades de mayor o menor importancia.

Hemos de referir que el editorial de *El Siglo XIX* de 19 de junio acusa a Juárez de preparar el fraude electoral y que, para ello, había desaparecido los ayuntamientos en que no se encontraban sus incondicionales. Del 19 al 21 de junio se narra la desaparición del ayuntamiento de la ciudad de México y de algunos municipios del Distrito Federal, a fin de nombrar en su lugar a un gobernador adicto a la causa juarista, nombramiento que recayó en Alfredo Chavero.²³⁴

Ante tal movimiento, la comisión permanente del Congreso de la Unión protesta ante el presidente, quien omite contestar. En Tacubaya se multa al ayuntamiento con cincuenta pesos por problemas concejales vinculados con las elecciones.

Las razones de tanta maniobra eran muy sencillas: los ayuntamientos eran los responsables de la elección en su jurisdicción, nombraban empadronadores, comisionados para presidir las juntas electorales, dividían el municipio en secciones a fin de que por cada quinientas personas o fracción que excediera de la mitad, se eligiera un elector. De esta forma, quien dominara en los ayuntamientos, controlaba el catastro, el colegio electoral y las secciones electorales. Esta fue la razón para suprimir los ayuntamientos del Distrito Federal y nombrar a un funcionario que apoyara la candidatura oficial, sin que para ello importase su filiación partidista o su pertenencia a un grupo, pues lo importante en estos casos es que se respete la consigna gubernamental.

En forma paralela a la supresión de ayuntamientos, se emplearon las más diversas formas para deshacerse de quienes se oponían a la candidatura gubernamental, como denuncia *El Siglo XIX* el 22 de junio de 1871:

La táctica que se está poniendo en práctica como hábiles manejos electorales, por la autoridad, es la siguiente: los agentes de la policía concurren a las casas de las personas que gozan de popularidad en los barrios, y uno de ellos emprende camorra; acto continuo entran los que se

²³⁴ Véase *El Siglo XIX* de 20 de junio de 1871.

quedaron afuera para intervenir con el carácter de policías y se llevan a los ciudadanos a quienes tendieron la celada, a disposición del ciudadano gobernador, quien los condena a ocho o quince días de prisión, para que de esta manera queden imposibilitados de trabajar en las elecciones primarias.

Víctimas de estos atentados son los cc. Higinio Estrada, Valenzuela y Diosdado, quienes se hallan en la cárcel por las intrigas electorales de los reeleccionistas.

No cabe duda que habrá libertad en el sufragio el próximo domingo.

En el mismo sentido se escribía:

Se asegura que el inspector de policía hace que sus agentes no pierdan de vista a varios miembros de la oposición y que ocupen de noche las azoteas de las casas contiguas a las que éstos habitan. Se ve en la historia, que las más despóticas dictaduras no se han atrevido a hacer mucho más.²³⁵

Otra información que llegó a publicarse previamente a la elección fue que:

... se recomienda a los inspectores que tengan gente preparada en todas las manzanas para quitarles a los antirreeleccionistas las casillas que ganen.

El lema que atribuían los opositores lerdistas a los reeleccionistas era:

... los juaristas dicen que contra hechos no hay argumentos fundados en esto, echan mano de todos los recursos para ganar las elecciones el domingo.²³⁶

En relación con los padrones electorales se dijo:

... es el caso que muchos de los empadronados no tienen edad, y la mayor parte carecen de boletas porque las ha recogido previamente D. José Gamboa.²³⁷

²³⁵ Ibidem.

²³⁶ Siglo XIX de 22 de junio de 1871.

²³⁷ Siglo XIX de 24 de junio de 1871.

Cabe traer a la memoria que en la época que estamos estudiando, la ley mandaba entregar las boletas a los electores tres días antes del día de la elección, a fin de que cada elector de "primer piso" depositase su voto el día de la elección; recogerlas con antelación constituía, a más de un delito, una forma de fraude; otra variable denunciada fue:

Muchos ciudadanos de diversas manzanas se quejan, dice El Mensajero, porque no se les ha dejado empadronar, y otros empadronados, porque no se les ha querido dar boletas.

Los agentes del juarismo no se paran en pelillos; por el contrario, ellos saben hacer las cosas (malas) por completo.²³⁸

Abundando en las denuncias sobre los vicios del padrón electoral, también se dijo:

El prefecto de Tacubaya D. Manuel López Meoque, mandó ayer 21 a los comisionados para empadronar, que en el mismo día le presentaren los padrones como es debido, revela otra de las muchas artimañas electorales de que han echado mano descaradamente los secuaces del vitalicio, otro de los incalificables abusos que tenemos que denunciar todos los días, y que tarde o temprano les saldrán a la cara a los que los cometan.²³⁹

El 22 de junio de 1871 fue publicado por *El Siglo XIX* un anuncio de gravedad extrema, que nos explica la importancia de controlar los ayuntamientos con individuos adictos al régimen:

¡Elecciones! - ¡Aviso importante!! - El secretario del gobierno del Distrito Federal ha participado al público, que son nulos los nombramientos de comisionados para empadronar e instalar las casillas, hechos por el ayuntamiento de 1871, dando por causa que este no pudo dividir la ciudad en secciones numeradas hasta que el gobierno hubiera hecho la demarcación de los distritos electorales.

Dice en su aviso el 15 de junio que por lo mismo dichos nombramientos son clandestinos e insubsistentes, debiendo valer tan solo los que están firmados por el ayuntamiento que concluyó en 1870.

²³⁸ Ibidem.

²³⁹ Véase Siglo XIX de 22 de junio de 1871.

El mismo gobierno del Distrito ha reducido a prisión a los legítimos comisionados para hacer los padrones, yendo a aprehenderlos a su propio domicilio, y no dándoles su libertad sino hasta que han entregado sus nombramientos.

Estos delitos oficiales, o mas bien crímenes políticos, están pasando a la vista del ministerio que los alude en silencio, porque no tiene el valor de confesar que son suyos.

Cuando aún no se disolvía el ayuntamiento de 1871, el presidente de la comisión de elecciones pidió al secretario del gobernador del Distrito, ya que no estaba el C. Bustamante, que hiciera la división de distritos electorales, para empezar a trabajar. Le contestó que "según el texto del artículo 8º de la ley de 8 de mayo último, debía de subsistir la división de distritos electorales hecha en 1869".

El ayuntamiento de 1871 ha obrado, pues, dentro de su órbita legal, y los nombramientos que ha hecho antes de su arbitraria suspensión, son legítimos y ninguna autoridad ha podido declararlos insubsistentes.

Lo expuesto por *El Siglo XIX* nos hace ver la extrema importancia que ha tenido en México controlar los órganos electorales, pues de conformidad con el artículo 1º de la Ley Electoral vigente en 1871, los gobernadores dividían las demarcaciones de su mando en distritos electorales, uno por cada 40,000 habitantes o fracción que excediera de la mitad. A partir de mayo de 1871 la división la hacía el Congreso de la Unión. Los ayuntamientos, como se ha dicho, dividían los ayuntamientos en secciones. Hasta aquí la elección era manejada por el gobierno, el resto del procedimiento quedaba en manos de la "sociedad civil". Tal parece que quienes pretenden ciudadanizar los procesos electorales, han olvidado la lección, pues las luchas políticas de 1871 nos llevan a concluir que poco importa que alguien pertenezca o no formalmente a un partido, pues el verdadero problema resulta de su inclinación política, sus intereses personales y su falta de independencia.

El caso es que en 1871 empadronaban los ciudadanos, nombraban las mesas directivas de cada casilla los ciudadanos, repartían las boletas electorales

previamente los ciudadanos, y las quejas de fraude menudeaban, aun cuando la reforma electoral de 8 de mayo declaraba pública la elección.

Un aspecto de preparación del fraude electoral en 1871 lo constituía el manejo de los fondos públicos a favor del grupo gobernante, como se hacía notar el 19 de junio en la gacetilla de *El Siglo XIX*:

La mayor parte de los diputados juaristas están pagados por la presente quincena; muchos adelantados en dos o tres quincenas y algunos pagador por el mes de junio de 70 que se adeuda a todos los servidores de la nación. Varios han salido de esta capital llevando órdenes para que se les pague fuera hasta septiembre. ¿Lo negará el *diario oficial*?

De la misma forma se denunció que se habían utilizado servidores públicos para hacer campaña política a favor de la reelección.

Hemos de concluir los comentarios sobre la etapa previa de la elección de 1871 señalando la queja de los lerdistas contra la prensa y el gobierno:

Impotentes los enemigos del Sr. Lerdo para atacarlo en el terreno de la razón y de la justicia, han acudido a la calumnia que es el supremo recurso de las causas que se consideran perdidas.²⁴⁰

B.2. La elección del 25 de junio de 1871

La víspera de la elección, los partidarios de Lerdo y de Díaz se encontraban en extremo preocupados por las irregularidades que habían conocido; de esta suerte expresaron:

Falsedad la elección desde su fuente, la comisión de elecciones protesta que son nulos los actos ulteriores, y recuerda a los que se hagan cómplices

²⁴⁰ Ibidem.

de esta violación, que la ley novísima de mayo los hiere con penas muy severas que tendrá ocasión de aplicarse.²⁴¹

Resulta en extremo interesante el planteamiento de la oposición en 1871, pues es absolutamente lógico que el fraude electoral debe analizarse en tres momentos:

- I. En la fase previa.
- II. El día de la elección.
- III. En la etapa posterior al día de la elección.

La cuestión es que si el fraude tiene lugar en la fase previa, en estricto derecho se deben anular los actos subsecuentes al estar viciados de nulidad, como acertadamente lo sostuvo la comisión de elección en 1871. De esta suerte, el problema debe trasladarse a quienes han de calificar las anomalías, en esa época el poder judicial federal, poder que se elegía en fórmula con el legislativo y el ejecutivo, pues el primer día de las juntas electorales de distrito se elegían diputados, el segundo presidente y el tercero ministros de la Corte. De esta forma, si el ejecutivo y el judicial pertenecen al mismo partido, difícilmente se hará justicia al ser juez y parte de la Corte; lo mismo ha de afirmarse de todo tribunal electoral que deba su empleo a determinado partido.

El día de la elección federal en 1871 se produjeron diversas irregularidades, muchas de ellas fueron denunciadas, gracias al esquema plural que prevalecía en la prensa de la época y a que Juárez, Lerdo y Díaz, provenían de diversos estratos del mismo partido.

²⁴¹ Ibidem.

B.2.1. La violencia el día de la elección

Múltiples fueron las formas que adquirió el ejercicio de la fuerza para fortalecer la candidatura oficial, como fue el caso del estado de Jalisco, en que el candidato juarista a la gubernatura era nada menos que el jurista Ignacio L. Vallarta, de quien se solicitó se anulara su elección toda vez que "los vallartistas apoderados de la mesa electoral negaban la entrada, puñal en mano, a todo el que no rendía la contraseña convenida...", agravándose: "Si por inmensa desventura al fin se realizaran la maldecida reelección y el gobierno del estado por el hombre aborrecido y terrible a quien protege la candidatura".

El 27 de junio se publicaron, con relación a la jornada electoral las siguientes notas bajo el título de violaciones: "Innumerables fueron las que se cometieron en las llamadas elecciones de la ciudad de México... hombres de las fuerzas armadas asaltaron casillas y expulsaban a los que componían la mesa".

Lo cierto es que se publicaron infinidad de quejas sobre violencia electoral.

B.2.2. Otras caras del fraude el día de la elección

Fueron muy diversos los procedimientos ilegales denunciados para eludir la voluntad nacional; dentro de estos destaca la utilización del ejército, al margen de la disposición que los obligaba a votar en sus cuarteles; a manera de ejemplo reproducimos las siguientes notas: "La mesa de la manzana número 185 fue instalada por el general Loera, con oficiales y soldados de su regimiento, no siendo ninguno de la sección, no estableciéndose la casilla en el lugar que le correspondía".

De igual forma se integró un carrusel: "Quejas por todas partes hemos oído, no haberse recibido boletas por muchos ciudadanos, en cambio soldados vestidos de paisanos votaron en cuantas secciones quisieron".

No sólo se utilizó el voto ilegal de los soldados: "En la manzana correspondiente a la calle primera de S. Ramón se empadronó a los niños de todas las edades, se expidieron boletas y se utilizaron sus votos a favor de la reelección".²⁴²

También se denunció que "repartieron boletas para que las cubran con nombres supuestos". Para quienes creen que la observación electoral es una acción novedosa, hemos de informar que los alumnos de la escuela de Derecho, en la elección de 25 de junio de 1871, integraron un grupo de observadores electorales, que publicó su informe en la prensa, siendo sus principales observaciones que menudearon las anomalías, entre ellas que cuando iban a instalar la mesa de la sección en que habrían de votar, se llamó a un grupo de albañiles que no eran de la sección y no traían consigo boletas electorales, que como hemos dicho se repartían con antelación de tres días, entonces el dueño de la casa sacó un paquete de boletas, sin percatarse que al mostrarlas los observadores pudieron percibir que ya estaban llenas.²⁴³

B.2.3. El fraude después de la elección

Las protestas en todos los estados no se hicieron esperar, sin embargo tardaron en llegar a la ciudad de México, en virtud de que "se cayó el sistema del telégrafo".

El cómputo de los votos fue acremente cuestionado y a continuación presentamos una muestra de la forma en que se denunciaron las irregularidades de esta etapa: "Que en las computaciones de las secciones encargadas al Inspector D. Julián COVARRUBIAS, resultó un número de votantes doble y triple de los ciudadanos empadronados".

²⁴² Siglo XIX de 27 de junio de 1871.

²⁴³ Confróntese con la Gacetilla del Siglo XIX de 29 de junio de 1871.

Fueron tales los extremos a que se llegó al margen de la ley, que se dijo: "Decididamente, las elecciones del año de gracia 1871 darán margen a que hagan un sin número de filosóficas reflexiones los encargados de perpetuarlas en las imparciales páginas de la historia".²⁴⁴

En el mismo orden de ideas, el editorial de *El Siglo XIX* del 26 de junio, intitulado "Las elecciones de ayer", nos dejan una lección de extraordinario valor, hemos de reproducir un fragmento:

A no ser tan profunda nuestra fe en las instituciones; si nuestras creencias no estuvieran tan arraigadas; si los sobrehumanos esfuerzos hechos en otras épocas por el pueblo mexicano; no nos hicieran confiar en un lisonjero provenir, encontraríamos en el día de ayer motivos bastantes para proclamar que la soberanía del pueblo es un dogma de unos cuantos ilusos, que la humanidad está condenada a la servidumbre, que la única verdad es el imperio de la fuerza, que el pueblo mexicano será siempre la presea del más audaz o del mas fuerte.

El ejecutivo ha marchado de error en error, de extravío en extravío, hasta producir la duda en muchos espíritus. Las creencias se extinguen y las esperanzas se desvanecen, quedando solo el vacío y el escepticismo político...

Como puede apreciarse, el fraude electoral produjo diversas reacciones, el desánimo en algunos corazones y la sed de violencia en otros; antes de explicar lo segundo, es menester informar que el resultado de la votación fue:

Benito Juárez 5,837 votos electorales.

Porfirio Díaz 3,555 votos electorales.

Sebastián Lerdo 2,874 votos electorales.

Al no obtener ninguno de los tres candidatos la mayoría absoluta, el Congreso reeligió a Juárez presidente de la República, el 12 de octubre de 1871.

²⁴⁴ Véase el Siglo XIX de 25 de junio de 1871.

B.2.4. El plan de la Noria

Los constantes fraudes desde la etapa previa a la elección hicieron ver que la reelección iba a llevarse a cabo sin importar los medios, pues la única forma de cuidar una elección es confrontar los hechos con la ley desde el inicio de la etapa electoral, lo contrario no es otra cosa sino jugar el juego que dicte quien esté en ese momento ocupando el poder.

De esta suerte en la etapa preelectoral se levantó en armas la guarnición de Tampico y en la siguiente etapa, anterior a la elección del Congreso, se sublevaron el general Treviño en Monterrey y los generales Negrete y Chavarría en la ciudad de México.

El 20 de octubre se rebela el general Donato Guerra en Zacatecas y el 9 de noviembre en su hacienda de la Noria, Oaxaca, Porfirio Díaz proclama el Plan del mismo nombre, en el cual se opone a Juárez sosteniendo: "La reelección indefinida, forzosa y violenta del Ejecutivo ha puesto en peligro las instituciones nacionales".

Tal fue la calificación que las elecciones merecieron de Díaz. La revuelta de la Noria no triunfó militarmente, pero el presidente Juárez murió el 18 de junio de 1872. Al respecto, nos concretamos a decir que una vez ponderados los aciertos y los errores de tan distinguido mexicano, prevalece en nuestro ánimo lo positivo, y que sus errores no son sino consecuencia de su naturaleza humana, y algunos otros, del excesivo celo de sus seguidores.

C. Lerdo de Tejada y el fraude en 1876

A la muerte del presidente Juárez sin concluir su período, ascendió a la presidencia de México por ministerio de ley, el entonces Presidente de la Suprema

Corte, Sebastián Lerdo de Tejada, quien convoca a elecciones para la presidencia el 27 de julio, que se llevaron a cabo el 13 de octubre elecciones en las que el mismo Lerdo obtuvo una aplastante e indiscutible mayoría.

El Congreso de la Unión se renovó en 1875 y se programaron elecciones para junio y julio de 1876; en tanto, Porfirio Díaz inició diversas acciones entre sus amigos desde mediados de 1875 y el 10 de enero de 1876 se lanza el Plan de Tuxtepec contra Lerdo de Tejada.

De esta forma, convergieron diversos aspectos en las elecciones de 1876, pues los días anteriores a la elección se publicaron constantemente noticias en los diarios, en los cuales se dejaba ver el alcance de la revolución de Tuxtepec.

El *Monitor Republicano* estaba en contra de la reelección de Lerdo y el 2 de junio de 1876 publicaba: "Fracasó la noticia Lerdista del triunfo del gobierno ayer, en vez de plácemes ha recibido el gobierno pésames, y de seguro que si obtienen tres triunfos como éste, la revolución termina, es decir termina Lerdo".

El *Monitor Republicano*, uno de los periódicos de mayor prestigio y circulación de la época, exponía en su portada, como era costumbre en esos tiempos, el siguiente mensaje: "El Monitor propone al pueblo mexicano como único medio de extinguir la guerra civil LA NO REELECCIÓN".²⁴⁵

En los ataques que se lanzaban en la prensa contra el presidente se describía a Lerdo como hombre intolerante y arbitrario; estrategia política que, según hemos narrado, coincidía con la que se había empleado en 1871 y se ha continuado usando por los magníficos resultados que reporta a quienes recurren a ella. Los siguientes fragmentos de algunos artículos son claro ejemplo de esta estrategia.

²⁴⁵ Publicado a partir del 7 de junio hasta el 27 del mismo mes de 1871.

Poco le importa ser maldecido por los hombres honrados, y mucho menos le interesa la miseria en que ha sumergido a las inocentes familias de sus víctimas. Su único pensamiento es la reelección, y para conseguir este triunfo no se detendrá en los medios.²⁴⁶

Otro artículo en el mismo sentido, que nos permite valorar el ambiente preelectoral y los alcances de la libertad de prensa, fue el publicado el 3 de junio bajo el título de "Maldita reelección" y del cual entresacamos el siguiente fragmento: "Lerdo es el hombre del desastre y quiere desempeñar su papel hasta donde las fuerzas le alcancen. La reelección triunfante será la agonía del pueblo mexicano; porque mientras permanezca Lerdo en el poder, en México no podrá haber paz, y la falta de paz para México llegará a causar su muerte".

Finalizamos el tema de las impugnaciones a Lerdo y su gobierno, presentando un fragmento del editorial del *Monitor* publicado el 6 de julio de 1876:

De esta suerte podemos vaticinar, que si en las últimas elecciones hicieron que el pueblo reniegue de ellos, porque solo ha de observar que son sus enemigos, hipócritamente encubiertos para herirlo y desangrarlo; en la que se prepara para la reelección, los considera como acreedores a que muerdan el polvo; porque a mas de que ha de ser un abuso mayúsculo y sangriento, se ha de añadir a todo esto una cadena inmensa de atropellos, a mas de los que se vienen cometiendo contra la soberanía y legitimidad del sufragio, otra serie de atentados contra la personalidad y la propiedad que más de cuatro han de maldecir, el haber nacido en medio de la moderna barbarie que se ha improvisado por los exclusivistas.

C.1. La preparación del fraude

Según se desprende de lo que hemos podido escudriñar, en México se había instalado un sistema excepcionalmente efectivo para preparar los fraudes electorales; dentro de las acusaciones que se lanzaron contra Lerdo en 1876 destacamos las siguientes:

²⁴⁶ Véase el *Monitor Republicano* de 2 de junio de 1876.

La desviación de recursos materiales y humanos para inducir la elección en la etapa previa a los comicios.

Con relación a la aplicación ilegal de recursos a fin de favorecer al candidato oficial se publicó, como ejemplo, el 2 de junio de 1876: "El Señor D. Alejandro Vázquez Moreno ha sido nombrado por el gobierno visitador de correos de Aguascalientes: se dice que la misión que lleva es trabajar por la reelección del Sr. Lerdo en aquellos rumbos".

El 7 de junio de 1876 se publicó la siguiente nota, bajo el título de "La no reelección":

El Presidente está poniendo sus cinco sentidos a fin de conseguir que se verifique una farsa, a la que se ha convenido en dar el nombre de elecciones; multitud de emisarios reúnen ya los estados, llevando dinero que han proporcionado las arcas nacionales, a fin de corromper con el oro, si las amenazas o promesas no bastasen, a todas las autoridades del país.

En cuanto al desvío de recursos, el 24 de junio fue publicada la siguiente nota: "Sabemos que muchos de los empleados federales han sido comisionados para trabajar por la reelección, so pena de perder sus empleos, y que esos empleados han sido nombrados empadronadores, aunque no ejerzan sus funciones en los cuarteles que habitan".

Otro aspecto de ilegalidad, la violencia a la prensa. La prensa mexicana se encontraba acostumbrada a gozar de cierto clima de tolerancia, si se considera que años atrás existían dos partidos y la alternación en el poder genera la posibilidad de que lo que hagan unos, lo deshagan sus contrarios.

En consecuencia, los periodistas mexicanos se habituaron a ser perseguidos, y luego, reivindicados cuando sus amigos llegaban al poder; en 1876 el caso se daba cuando Lerdo era acosado militarmente por Díaz, y el presidente se daba gusto encarcelando periodistas. De esta forma trataba de controlar los medios masivos de

comunicación intimidando a sus detractores. Para ejemplificarlo, transcribimos las siguientes notas:

¡¡Nuevo atentado!!

Ayer en la tarde los esbirros de D. Sebastián, invadieron la redacción del Siglo XIX, pretextando llevarse al Sr. Lameda Díaz, tales escándalos y tanta arbitrariedad del Señor de las facultades extraordinarias, causan indignación y desprecio hacia el pequeño gobernante que ultraja a la faz de la sociedad, la libertad de pensamiento.

Aun más grave denuncia fue hecha en el editorial de *El Monitor*, el 16 de junio: "El Sr. Lerdo parece encontrarse muy satisfecho: ha desterrado a Irineo Paz, ha aprisionado a Manuel Blanco, persigue a Sierra, martiriza a Alberto Bianchi... gasta 200,000 pesos en sostener periódicos que están haciendo la guerra a las publicaciones independientes".

La gravedad de lo expresado no requiere mayor explicación, sólo hemos de concretarnos a señalar la ilegalidad de tales proceder. Finalizaremos nuestra exposición sobre la prensa con una nota del 17 de junio: "Antes de las elecciones, ¡Elecciones en los momentos en que se encadena a la prensa, ordenándose que sean encarcelados los escritores!"

C.2. La estrategia de la oposición

Hemos referido que la revolución de Tuxtepec se desarrollaba a la par que las elecciones; en concordancia, los opositores al régimen de Lerdo decidieron no participar en el proceso electoral sino favorecer el abstencionismo.

En tal sentido el 3 de junio se publicó: "podemos anunciar a nuestros lectores que hay nueve estados comprometidos formalmente a no hacer elecciones en éste y el entrante mes".

Como estrategia que implicaba la amenaza de la revolución por un lado y la invitación a la abstención, se publicó el 8 de junio en el editorial de *El Monitor*: "Nadie cree que sea posible llevar a cabo la elección para Presidente de la república, en momentos en que la guerra civil devora al país. Si la reelección llega a triunfar, es fuera de dudas que no lo deberá a medios lícitos, y que, lejos de resolver ella alguna dificultad, acrecerá la existente."

En 1876, lo mismo que en 1871 y en elecciones anteriores, se tenía la concepción de que el fraude era concomitante a las elecciones y dicha idea era resultado de experiencias previas, por lo que se consideraba que la abstención era la mejor forma de obstruir la continuidad de Lerdo en el poder; en 71 se había participado activamente, en 76 se cambiaba la estrategia. El 10 de junio se dijo: "El pueblo sabe que aun cuando la candidatura de otros ciudadanos tuviera mayoría de votos, en el Congreso se declarararía que Lerdo era quien los había obtenido".

En 1876 el Congreso general era lerdista y en México durante el siglo XIX ello significaba mucho, pues como se ha visto a lo largo de estas líneas, ha prevalecido el espíritu de partido sobre la concepción de nación.

C.3. La jornada electoral

Las elecciones estaban programadas para el último domingo de junio, esto es, el día 25, la prensa independiente nos las describe con gran claridad, como sucede con el editorial del *Monitor* del martes 27 de junio denominado "La farsa electoral" y de cuyas líneas hemos sacado los siguientes fragmentos:

La farsa no pudo haber sido más completa ni mas ridícula: tomaron parte en ella las autoridades, quienes fueron los actores y los espectadores.

El pueblo se ha negado a ejercer el derecho de votar, porque está plenamente convencido de que el Gobierno no respeta ese derecho, y que de todos modos, lo único que pretende hacer es perpetuarse en el poder, aunque para ello haya tenido que falsear el voto público como lo acaba de hacer.

Ese día se publicó en el mismo diario: "Armas para Díaz de los Estados Unidos". Lo cual nos induce a reflexionar sobre la constante intromisión de los Estados Unidos en la vida de México. Regresando a la jornada electoral, se denunciaron innumerables anomalías de las cuales presentamos los siguientes ejemplos: "... tengo aquí la lista de los individuos que debieran votar y con ella formaré mi votación y daré aviso del resultado. Así se me ha mandado y no puedo dejar de hacerlo".²⁴⁷

En cuanto a que la ley ordenaba que se nombrara un elector por cada 500 mexicanos, se dijo: "... en una casilla sólo entregaron dos boletas y con ello quedó nombrado un elector: ¡qué tal!"²⁴⁸ En la elección presidencial de 1876 brilló el abstencionismo. En la tercera parte de los distritos no se efectuó la elección. Sin embargo, el triunfo electoral correspondió a Sebastián Lerdo de Tejada, razón más que suficiente para subrayar que Lerdo cayó por una revolución en tanto que a Juárez sólo la muerte pudo arrancarlo de la silla presidencial. En esas épocas los gobiernos mexicanos no perdían una sola elección, los métodos los hemos descrito. Al triunfo del Plan de Tuxtepec y ante la debilidad del movimiento legalista de Iglesias, se fortaleció el poder de Porfirio Díaz, quien ascendió a la presidencia de México a fines de 1876; el 23 de diciembre de 1876 se convocó a elecciones, en las cuales obtuvo una abrumadora mayoría de 11,475 votos a su favor y sólo 482 no votaron por él.

²⁴⁷ Monitor Republicano de 27 de junio de 1876.

²⁴⁸ Monitor Republicano de 30 de junio de 1876.

D. Manuel González y la elección de 1880

La bandera que enarboló el general Díaz contra Juárez en el Plan de la Noria y contra Lerdo en el Plan de Tuxtepec fue la de la no reelección.

De esta suerte, en 1879 tuvo que declarar que "jamás admitiría ser reelecto". Ante tal circunstancia se inició la sucesión presidencial, cuyas elecciones se llevaron a efecto el mes de junio de 1880.

El candidato oficial fue el general Manuel González, antiguo compañero de armas de Díaz y hombre de todas sus confianzas. En 1880 se iba a vivir una elección diferente en la historia de México, pues por primera vez nos encontrábamos ante lo que hoy se conoce como partido dominante. Los efectos del partido dominante en una elección son contundentes, debido a que prácticamente no tiene oposición, aunque nominalmente sí exista. Para 1880 Díaz era el caudillo que había aglutinado a las diversas fuerzas triunfantes de las guerras de Reforma y de intervención y había sumado a su causa los restos de las fuerzas conservadoras; de esta manera, Díaz no tenía rivales de importancia ni en el plano militar ni en el plano político, lo que le permitía iniciar una etapa de consolidación de su poder.

No temía una intervención extranjera, pues como nos refiere Daniel Cosío Villegas había logrado un buen arreglo con los Estados Unidos, no temía movimientos armados pues sus principales enemigos o bien habían muerto o se hallaban en el exilio.

Los porfiristas habían aprendido con las experiencias de sufrir en carne propia los fraudes electorales de 1871 y de 1876; para 1880 se transforman de perseguidos en perseguidores y lejos de remediar el problema del fraude, recurren a él para hacer prevalecer su poder.

Al no existir sino un grupo en el poder, la prensa comienza a perder fuerza e independencia, los ciudadanos que no participan con el grupo gobernante quedan excluidos de los empleos públicos y quienes se encuentran en el sector privado, si osan enfrentarse, tendrán que contender contra todo el aparato burocrático en el que se ha roto el equilibrio de poderes y hasta el Judicial se politiza a fin de preservar al partido dominante.

De esta forma, ya no existe la esperanza de que llegue un nuevo grupo al poder, y por lo mismo la oposición y la desesperanza se hermanan. J. M. Vigil apuntaba en *El Monitor Republicano*: "Ha llegado a establecerse como costumbre política que no queda campo para quienes tuvieron la desgracia de opinar distinto que el partido dominante".

En 1880 la administración de Díaz maniobró a favor de la elección del general González, se recurrió a las mismas fórmulas que hemos descrito de elecciones anteriores, sólo que perfeccionadas.

A continuación describiremos las denuncias de la forma en que se efectuó el fraude electoral durante las elecciones primarias de 1880.

D.1. Las mil caras del fraude

Los fraudes de 1871 y 1876 palidecieron ante el de 1880, la candidatura de Manuel González fue impuesta a todo trance por el gobierno de Díaz, en tal sentido se publicó durante 1880:

En efecto, al único que todo le debe es al general Díaz, que es quien le nombra Presidente, quien gracias a su protección le formó un círculo que le ha aclamado. Una sola palabra del Presidente actual y la candidatura gonzalista rueda como rodó la benitista, no obstante los elementos que ella supo crear.

... parece que el general Díaz ha querido que su sucesor todo se lo deba a él, todo hasta los actos más insignificantes que le han de conducir hacia el dosel presidencial.

En el mismo sentido se opinaba: "La resistencia que ha encontrado el Gral. Díaz para hacer Presidente a González, fue tan débil, que con razón la prensa oficial se burlaba de lo que llamábamos contienda electoral".

El 23 de julio de 1880 el editorial de *El Monitor Republicano* dijo: "... se anuncia que por todas partes el poder oficial le ha buscado votos y más votos... al mutilado de Tecuac".

En cuanto a las formas en que se cometió el fraude, diremos que fueron innumerables las denuncias, tal como lo sostuvo la gacetilla de *El Monitor Republicano*: "Llenaríamos todas las columnas de nuestro periódico, si fuésemos a reproducir todo lo que la prensa ha dicho contra las tropelías ejercidas por las autoridades en las elecciones primarias verificadas el domingo".

Por la misma razón que aduce *El Monitor* hemos preparado una selección de artículos publicados en los días subsecuentes, a la elección que presentamos a continuación:

Crónica electoral de Azcapotzalco.

La autoridad de esta municipalidad ha infringido la ley electoral, de 12 de febrero de 1857 en los artículos siguientes.

En el artículo 5º porque las boletas no estaban en poder de los ciudadanos tres días antes, como lo indica la ley.

En el artículo 6º porque los padrones no se fijaron con ocho días de anticipación como lo dice claramente.

En el artículo 14, porque los soldados se presentaron a votar sin estar empadronados.

Los abusos: Tachar los nombres que se señalaban y poner otros. Amenazar a los ciudadanos.

Ir los soldados a formar quórum a fin de que se formara por las personas señaladas de antemano.

En la sección tercera:

... cuando vieron que no se votaba a las personas que se les había indicado levantaron la mesa y se fueron a otra casa, donde se encerraron y confeccionaron credenciales para personas que ni siquiera había pensado en elegir el pueblo.

... el cacique.. Lino León trabajando para sacar electos por este distrito... a personas de reconocida ineptitud, que tienen como profesión para vivir, las curules del Congreso, y que ni siquiera saben por dónde queda el distrito que representan.

En el periódico gonzalista *El Libre Sufragio* se publicó la queja de que en la calle de la Polilla se instaló la casilla a las seis de la mañana, cuando la ley prevenía que esto se hiciera a las nueve.

De igual forma, Luis González y Rodríguez, vecino de la colonia La Joya, protestó "porque todos los documentos ya estaban firmados". Con el título de "Abusos electorales" aparecieron el 2 de julio las siguientes notas:

... en vez de repartir boletas para nombrar un elector, las repartieron para nombrar de una vez tres y cuatro electores. Por ese estilo se cometieron otros muchos contra la ley electoral.

El Sr. Emigdio Molina, fue preso, por el simple hecho de haber dado lectura en presencia de los votantes al artículo 9º de la ley electoral...

Como para no olvidar que una de las caras del fraude durante el siglo XIX fue la violencia, copiamos las siguientes denuncias:

En Huehuetica, Coyotepec y Teoloyuca ejerció la más horrible presión D. Timoteo Andrade, al frente de una fuerza de rurales... la ronda ya avanzada la noche, fue a recoger todas las boletas y obligó a todas las personas a que abrieran las puertas de sus respectivas casas. El mismo cura del lugar se ha quejado ante la autoridad por un atropello cometido en la persona de su sacristán, a quien persiguieron hasta la sacristía para arrancarle su boleta. En Toluca... Al abrirse las casillas estaban ya

instaladas las mesas al gusto de los directores electorales, todas las personas que se formaban eran empleados del gobierno.

Del mismo tenor es la nota de 2 de julio:

Anoche a las ocho, han sido reducidos a prisión en la cárcel pública, los Sres. "Enrique Jafanson y Delfino Díaz, redactores del periódico independiente "El Pueblo"... estas chicanas de mala ley no tienen nombre que darles: prisiones, palizas y... aplicación de la ley fuga. El pueblo está indignado con tantas infamias, hijas del mucho miedo que acompaña a Quaglia y a todos sus esbirros.

Hoy todo es contento, mañana tal vez sea llanto; porque al pueblo le queda el derecho de rebelión.

Otra forma de fraude denunciada fue que "se inyectó boletas ilegales" no obstante existir observadores y que quien las inyectó, al ver que ni así ganaba, solicitó la nulidad de la elección por haber boletas falsas.

El gran fraude se hizo sin embargo en los colegios electorales de cada distrito como se comenzó a denunciar desde el 14 de julio. "La conducta equívoca seguida el jueves pasado por los empleados encargados de registrar las credenciales de los electores, nos hizo comprender los abusos que al día siguiente debían de consumarse en los colegios electorales".

Lo anterior debido a que días antes el diario *La Tribuna* denunció que: "... en una de las inspecciones de policía se están confeccionando credenciales de electores, para que estos representen en los distritos electorales a todas aquellas manzanas en las que, o no hubo elección o salieron burlados los deseos del Gobierno".

Los vicios de las elecciones primarias se multiplicaron en las elecciones secundarias del domingo 11 de julio y como ejemplo tenemos la denuncia de los electores del 5º colegio electoral del Distrito Federal en contra del gobierno, que envió "50 gendarmes armados" que obstaculizaron la votación y usurparon el lugar de los electores: "... protestamos contra la validez de los que se haga y practique por

el grupo de policía y agentes del Gobierno que se ha quedado funcionando como colegio electoral en el edificio de San Pedro y San Pablo”.

Los electores del 5º colegio electoral del Distrito Federal presentaron su denuncia ante el licenciado Ramírez, juez primero de distrito. La estrategia del 5º distrito electoral del Distrito Federal se vio repetida en el interior de la república, lo que ocasionó uno de los más grandes escándalos electorales de que tenga noticia México. El caso de las dobles credenciales, esto es, en más de 80 distritos electorales del país había dos individuos que se decían electos diputados federales, lo cual no es otra cosa que la irrefutable prueba de un fraude masivo en las elecciones federales de 1880, que llevaron al general González a la presidencia de México.

El problema fue resuelto cómodamente por el Congreso porfirista, según se publicó en el editorial del *Monitor Republicano* el 14 de septiembre: “dando a los suyos asiento en las curules de la cámara”.

Tales fueron los procedimientos electorales con que el general González alcanzó la presidencia de México, mismos que sirvieron a Porfirio Díaz para mantenerse en el poder hasta 1911, sin que jamás perdiera una elección después de 1876. De esta forma, las elecciones se fueron transformando en mero trámite para legitimar el poder público, sin mayores alcances que los de una farsa en la que, de antemano, se conoce el resultado.

Los organismos electorales del porfiriato se transformaron en una máquina invencible por la vía del sufragio que sólo cayó ante la fuerza de las armas, tal y como había ascendido, por la única vía de transformación que conocieron nuestros ancestros del siglo XIX.

De todo lo expuesto se desprende que la vinculación sistema de partido hegemónico-sistema de gobierno, fue la base para la consolidación de un sistema

presidencialista que impactó gravemente el federalismo y la división de poderes, sin importar que para ello tuviera que pasar sobre el sistema electoral.

III. UN FEDERALISMO CENTRALIZADO.

ASPECTOS ECONÓMICOS

Como se describió en el punto anterior, el paso de un sistema bipartidista a otro de partido hegemónico se dio en un amplio lapso; los aspectos económicos del federalismo también perdieron sus características originales y derivaron en ficción, un sistema federal en el que las decisiones más importantes, en lo económico y en lo político, se toman en el centro.

Como hemos dicho, para entender el problema de la riqueza en el México del siglo XIX es necesario recordar que nuestro país era eminentemente agrícola, que fundaba su desarrollo en la extracción de plata durante la primera mitad del siglo, y a fines del XIX empezó a depender del petróleo.

Es evidente que el valor estratégico del petróleo en una sociedad agraria y prácticamente sin industria, depende más de su papel en los mercados internacionales que de sus efectos como energético para impulsar un proyecto industrial propio, lo que redundará finalmente en mayor dependencia internacional, que se incrementará en la medida que la economía exportadora se transforme en monoexportadora.

De ahí se desprende que a los tradicionales factores de poder internos debe sumarse el papel que juegan los factores externos o internacionales al interior de la vida política económica del país, sin olvidar los aspectos de geopolítica en el mundo.

En este contexto, el estudio histórico de las relaciones México-Estados Unidos-Europa, nos permiten observar una tendencia regionalizadora a partir de las tesis de

Jefferson, Madison, Hamilton, etc., que se concreta en la llamada doctrina Monroe que habrá de tener múltiples y graves consecuencias en la vida interna de nuestro país, a grado tal que no resulta descabellado sostener que en ocasiones el peso de los factores externos es superior al de los factores internos; en estas circunstancias, el estudio subjetivo de las complejas relaciones México-norteamericanas nos aportará un conjunto de elementos que, concatenados a los factores internos, nos mostrarán un panorama distinto de los intereses y orientaciones de nuestra política económica. Es precisamente en este contexto donde la importancia de la guerra de Secesión norteamericana cobra importancia en la vida interna de nuestro país, dado que la victoria de los estados del Norte sobre los ejércitos del Sur trocó la tradicional concepción colonialista que buscaba la expansión territorial, por una nueva fase del colonialismo calificada como neocolonial.

El neocolonialismo no se va a caracterizar por el control militar directo de un territorio bajo el mando de un ejército invasor, en virtud de los altos costos y riesgos que entraña el ejercicio del poder directo; el neocolonialismo es una evolución del colonialismo que reditúa a las potencias neocoloniales los mismos o mayores beneficios que el colonialismo tradicional, pero sin los riesgos de éste, y sus costos militar, político y económico serán muy inferiores.

Desde este punto de vista, las relaciones México-norteamericanas van a sufrir una profunda alteración a partir del final de su guerra de Secesión; desde ese momento los Estados Unidos ya no buscaron nuevos territorios mexicanos que conquistar, su preocupación se encaminó a controlar el comercio, la industria y la agricultura mexicanas en beneficio de ellos, aun cuando nunca abandonaron la amenaza de la intervención directa.

Cuestión adicional para la ponderación objetiva del impacto del neocolonialismo en México es la de haber politizado la historia mexicana, transformándola en arma ideológica que justificará los errores cometidos, en lugar de la valiosa lección donde las siguientes generaciones encuentren una visión objetiva

de las circunstancias que han rodeado los hechos más importantes del país en determinada época. A manera de ejemplo diremos que el Tratado McLane-Ocampo fue denunciado a la opinión mexicana por los conservadores y el Mont-Almonte por los liberales.

El caso es que a partir de 1867 los liberales en el poder van a rescribir la historia mexicana, justificando sus actuaciones guiados por los intereses de su partido, actitud que nos parece lógica y que traemos a colación no como una crítica, sino como advertencia metodológica relativa a la objetividad de sus obras. El estudio de las cuestiones agrarias no es la excepción, los liberales acusarán al clero de los males que aquejaban al campo por el acaparamiento de tierras.

La opinión liberal es una verdad a medias que puede refutarse desde diversos ángulos, por ejemplo, todos los municipios creados por los españoles en época de la colonia contaban con terrenos comunales aledaños llamados "ejidos", destinados a la recreación y al paso del ganado, "dehesas" terrenos comunales de pastoreo y "propios" terrenos para ser explotados en beneficio del ayuntamiento,²⁴⁹ el conjunto de los bienes "municipales" era considerable.

Las propiedades de los grupos indígenas también eran considerables, bien fuera porque las habían conservado desde etapas anteriores a la conquista española, bien fuera que las hubieran recibido por el sistema de congregaciones o reducciones, calculándose que para los primeros años de la independencia, 18 millones de hectáreas cuadradas eran propiedad comunal indígena, la extensión de los terrenos nacionales y baldíos también era significativo en virtud de la baja densidad poblacional en el México del siglo XIX, razones que a la postre nos conducirían a soluciones no necesariamente ideales.

²⁴⁹ MARGADANT S. Guillermo Floris. *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*. México, 5ª. Edición, editorial Esfinge, 1982, p. 71.

El problema de la falta de población en el siglo XIX intentó ser superado por vía del capital humano extranjero, mediante políticas de colonización que indefectiblemente nos llevaron a fracasos de extrema gravedad, como el caso de Texas que ya comentamos.

Problema paralelo en una sociedad agraria, desgarrada por constantes guerras civiles e invasiones extranjeras desde su nacimiento era la falta de recursos, y es claro que en una sociedad agraria, como la mexicana del siglo XIX, la riqueza está en la tierra. Así como en una sociedad dependiente de una metrópoli neocolonialista la riqueza se encuentra íntimamente vinculada a los intereses internacionales hegemónicos.

De esta forma el artículo 27 constitucional en sus versiones de 1857 y 1917 tuvieron finalidades contrapuestas y en consecuencia sus efectos internacionales fueron diferentes. El artículo 27 en la constitución de 1857 obedece a una lógica liberal clásica en una sociedad precapitalista, en tanto que en 17 sus rasgos sociales son inequívocos.

A. El problema agrario y sus repercusiones en el federalismo

Decíamos que al triunfo de los liberales en 1867, la historia oficial se constituyó en un conjunto de intentos por justificar las decisiones buenas o malas que tomaron los vencedores; un aspecto fundamental en las distorsiones que se crearon fue el papel que desempeñó la política agraria en el equilibrio federación-estados, pues la Ley Lerdo y el artículo 27 de la Constitución de 1857 sirvieron de base para que la federación, o el gobierno del centro si se prefiere, lanzaran un poderosísimo ataque en contra de las Entidades Federativas que las debilitó al extremo de hacerlas dependientes del centro.

Pareciera poco sensata esta conclusión, sin embargo, no debemos olvidar que los estados se componen de municipios y éstos a su vez de pueblos, que eran indios o mestizos; de esta forma, la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas de 25 de junio de 1856, conocida por el nombre de su creador Miguel Lerdo de Tejada, fue un arma formidable que destruyó los equilibrios federación-estados.

La Ley de Desamortización tuvo tres efectos: el primero, quebrantar al clero; el segundo, debilitar a los estados y municipios; y el tercero, establecer las condiciones para el pago de la deuda externa.

Es común escuchar que la finalidad de la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas se encaminó a nacionalizar los bienes del clero, con el propósito de reactivar la economía de la época, lo cual es una verdad a medias.

Ya hemos analizado en otro apartado²⁵⁰ cómo el impacto de la Ley Lerdo afectó a los pueblos y comunidades de los municipios, que a su vez conformaban los estados de la federación, y en menor medida al clero, el cual contó con los abogados suficientes para buscar elementos de defensa, a diferencia de los pueblos indios o mestizos que perdieron sus riquezas paulatinamente.

El impacto de la Ley Lerdo fue terrible, la inmensa mayoría del pueblo de México no tenía recursos para invertir, el federalismo sufrió un severo revés al perder sus bienes los municipios y las comunidades indígenas, que quedaron a merced de los capitalistas interesados; en perjuicio de las grandes mayorías nacionales y para evitar dudas sobre los destinatarios de la desamortización, el artículo 11 del Reglamento de la Ley de Desamortización incluyó a las comunidades y parcialidades indígenas como sociedades civiles que no podían poseer tierras, lo que significó un verdadero crimen legal, pues las comunidades indígenas perdieron su personalidad para poseer las tierras que les pertenecían desde tiempos inmemoriales, los

²⁵⁰ Véase CAPITULO SEGUNDO, punto X "LA REFORMA MEXICANA, LA CONSTITUCIÓN DE 1857 Y EL FEDERALISMO", subtema B.1. "La Ley Lerdo".

municipios se quedaron sin las tierras con que fueron dotados desde la etapa virreinal y los estados perdieron en consecuencia la riqueza de sus pueblos y municipios, que nunca reclamaron individualmente lo que les correspondía comunalmente, ni tuvieron la capacidad de establecer ni aun la más mínima defensa legal, lo que condujo al despojo de las tierras de las comunidades y municipios.

El diputado constituyente Isidro Olvera presentó al Congreso Constituyente el 7 de agosto de 1856 un proyecto de "Ley Orgánica sobre el Derecho de Propiedad", que intentaba limitar los excesos a que estaban llevando las adquisiciones exorbitantes de tierras a favor de unos cuantos, pues la situación amenazaba la tranquilidad nacional y "es notoria la usurpación que han sufrido los pueblos de parte de varios propietarios, bien por la fuerza o por otras adquisiciones legales; que esta usurpación ha solido extenderse hasta el fundo legal y el agua potable de las poblaciones".

La iniciativa de Isidro Olvera no prosperó y, peor aún, el 5 de febrero de 1857 apareció publicado en la Constitución de esa fecha el siguiente texto del artículo 27:

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

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

El artículo 27 de la Constitución de 1857 convalida la Ley Lerdo y sus efectos, por lo que provoca el levantamiento general en el país, encabezado por los conservadores y apoyado por el clero y los despojados por la Ley Lerdo, lo que dio pie a la Guerra de Reforma en cuyo ínter, el 28 de enero de 1858, el presidente Félix Zuloaga promulgó una ley que anula la llamada Lerdo.

El alzamiento de los conservadores, la derogación de la Ley Lerdo y de la Constitución de 1857, condujeron a que el 7 de julio de 1859 el presidente Juárez expidiera decreto nacionalizando los bienes del clero, en cuyo artículo 5º se indicaba el destino de parte de los recursos obtenidos: el pago de la deuda pública.

El 12 de julio de 1859 se publica la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos,²⁵¹ que como hemos estudiado servirían para el pago de la deuda pública y para garantizar los empréstitos que el gobierno contratara en el extranjero.

La exposición de motivos de la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos fue profusamente difundida en la sociedad mexicana.

El 2 de febrero de 1861 se secularizaron todos los hospitales y establecimientos de beneficencia, el 15 de marzo del mismo año se expidió la Ley de Instrucción Pública que declaraba laica la educación oficial, en 1863 se promulgó la ley que extinguió las comunidades religiosas.

Si al legitimar la desamortización y la nacionalización Maximiliano perdió el apoyo del clero, con el decreto de 16 de septiembre de 1866 perdió el apoyo de los terratenientes cuando estableció el fundo legal para todos los pueblos de la República que reunieran las siguientes circunstancias:

Art. 2º Se concede a las poblaciones que tengan más de cuatrocientos habitantes, y escuela de primeras letras, una extensión de terreno útil y productivo igual al fundo legal determinado por la ley.

Art. 3º Los pueblos cuyo censo exceda a dos mil habitantes, tendrán derecho a que se les conceda, además del fundo legal, un espacio de terreno bastante y productivo para el ejido y tierras de labor, que Nos señalaremos en cada caso particular, en vista de las necesidades de los solicitantes.

Art. 4º Los pueblos que, no teniendo el número de habitantes que exigen los artículos anteriores, quieran disfrutar de las ventajas que en ellos se

²⁵¹ Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos. Derechos del pueblo mexicano... Ibidem p. 27.

conceden, podrán reunirse con otro u otros pueblos hasta llenar las condiciones requeridas, en cuyo caso no sólo tendrán derecho al fundo legal y ejido, sino que el gobierno les indemnizará el precio de los terrenos que abandonen al mudar de habitación.

De esta forma, Maximiliano perdió en 1865 el apoyo de Francia por las circunstancias que prevalecían en Europa, sumadas a la intervención norteamericana; finalmente sus acciones políticas en México le enemistaron con el clero y los terratenientes. El resto fue cuestión de tiempo.

B. Las leyes de colonización de la segunda mitad del siglo XIX

Después del paréntesis dedicado al segundo Imperio, iniciaremos el análisis de las políticas liberales en materia de colonización, cuestiones que, aunadas a las Leyes de Reforma, nos explicarán las circunstancias de la Revolución de 1910.

El 20 de julio de 1863 se expidió la Ley reglamentaria del artículo 72 fracción xxiv de la constitución de 1857, dictada por el presidente Juárez, llamada Ley de Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, mediante la cual se definió como baldíos "todos los terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad facultada para ello por la ley, ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo a individuo o corporación autorizada para adquirirlos".

Cuando los norteamericanos ocuparon California y Nuevo México en 1848, descubrieron que sus propietarios no tenían documentos que acreditaran su propiedad, por lo que legalizaron sus despojos requiriendo a los mexicanos sus papeles para acreditar su propiedad o el abandono de sus tierras; con esta acción se expulsó a miles de mexicanos de sus tierras en California y Nuevo México; años después, la definición juarista de baldío sigue los mismos pasos norteamericanos, pues el concepto juarista de terreno baldío, incluirá en su definición a todas aquellas propiedades que se encontraron en manos indígenas antes de la conquista y en

manos de gente que no obstante poseer sus terrenos por generaciones no había obtenido títulos sobre su propiedad.²⁵²

Los habitantes de la república tenían derecho a denunciar hasta 2,500 hectáreas de terrenos baldíos y por la extensión las denuncias se hicieron principalmente en el norte; pero, es el artículo 9º de la Ley de colonización de Juárez la base sobre la que habrían de edificarse las fabulosas fortunas porfiristas, en virtud de que nadie podía oponerse a que se deslindaran sus terrenos y se verificara la legalidad de sus títulos.

Es menester señalar que, con el fin de dotar a algunos grupos indígenas, o mejor dicho de no despojarlos, se emitieron algunas circulares en el sentido de que se expidieran escrituras para legalizar la posesión de algunos grupos indígenas, disposición que por su relatividad, más bien significó una excepción a la aplicación general de la norma.

El 31 de mayo de 1875 se expidió un decreto sobre colonización mediante el cual se autorizó al ejecutivo para que provisionalmente, en tanto se expidiera la nueva ley de la materia, iniciase la colonización por medio de compañías deslindadoras, de capital privado.

Si atendemos la letra del artículo 1º de dicho decreto, es claro que los mexicanos de la segunda mitad del siglo XIX intentaban poblar México con el sistema que siglos antes dio tantos frutos en Norteamérica, donde empresas como la Compañía de Virginia o la de la Bahía de Massachusetts formaron verdaderas colonias en la época anterior a la Independencia, y cuyo éxito fue tal que sirvió de base para la subsecuente expansión norteamericana.

²⁵² Para mayor información véase MATEOS SANTILLAN, Juan José. *El tratado de Guadalupe-Hidalgo a la luz de la prensa de su época*. México, tesis doctoral, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho. 1994. Inédita.

Estas compañías mexicanas tenían por objeto colonizar los inmensos terrenos baldíos mexicanos, su finalidad se definió en el artículo 1º del que a continuación reproducimos las fracciones I y III:

I. La de otorgar a las empresas: una subvención por familia establecida u otra menor por familia desembarcada en algún puerto: anticipo con un rédito equitativo, hasta un cincuenta por ciento de dicha subvención: venta a largo plazo y módico precio pagadero en abonos anuales, de terrenos colonizables, previa medición, deslinde y avalúo: prima por familia emigrante: extinción de derechos de puerto a toda embarcación que transporte a la república diez o más familias de la raza indígena establecida en las colonias inmigrantes: prima por familia mexicana establecida en las colonias de la frontera.

II. La de otorgar a los colonos: la naturalización mexicana y la ciudadanía en su caso a los naturalizados: el suplemento de gastos de transporte y de subsistencia hasta un año después de establecidos, de útiles de labranza y de materiales de construcción para sus habitaciones: adquisición en venta a bajo precio, pagadero a largo plazo por abonos anuales, comenzando a hacerlo desde que termine el segundo año de establecidos, de una extensión determinada de terreno para cultivo y para casa: exención del servicio militar y de toda clase de contribuciones, excepto las municipales; de toda clase de derechos de importación e interiores a los víveres, instrumentos de labranza, herramientas, máquinas, enseres, materiales de construcción para habitaciones, muebles de uso y animales de trabajo, de cría o de raza, con destino a las colonias, y exención también personal e intransmisible de los derechos de exportación a los frutos que cosechen: correspondencia franca de porte con su país natal o antigua residencia, por conducto del Ministerio de Relaciones, o por medio de sellos especiales; premios y protección especial por la introducción de un nuevo cultivo o industria.

El problema central de las compañías deslindadoras radicó en la forma de pago que se encontraba en el mismo artículo 1º del decreto que nos ocupa en su fracción VI que señalaba:

VI: La de que por habilitar un terreno baldío, con los requisitos que exige la fracción anterior, obtenga el que llene estos requisitos, *la tercera parte de dicho terreno o de su valor*, siempre que lo haga con la debida autorización.

La forma de pago fue terrible, pues el artículo 5º del mismo ordenamiento hablaba de obtener terrenos colonizables y el artículo 9º de la Ley de Baldíos de

1863, comentado anteriormente, les autorizaba para deslindar terrenos ocupados y verificar la legalidad de los títulos de propiedad, con lo que las compañías deslindadoras interpretaron que el decreto de 31 de mayo de 1875 les facultaba para revisar las tierras ocupadas con anterioridad, sobre todo las que les gustaban, y declarar baldíos los terrenos cuyos títulos no satisfacían los requisitos de ley a los ojos de las compañías deslindadoras, quienes declaraban baldío el rancho o la hacienda que les interesaba e inmediatamente reclamaban la tercera parte para venderla a los ricos de la región.

Los beneficios obtenidos por las compañías deslindadoras fueron enormes, lo mismo puede decirse de las ganancias obtenidas por los grandes terratenientes que se apoderaron de los terrenos, baldíos o no; esto fue posible en la medida que se perdieron los pesos y contrapesos que existían mediante la división de poderes, los que genera el federalismo y particularmente por la existencia de un partido hegemónico. Las leyes de Colonización fueron un grave error, tal es el efecto de las imitaciones extralógicas y del desconocimiento de la historia; primero, Texas, después, las compañías deslindadoras.

El 15 de diciembre de 1883 se promulgó el decreto de la Ley de Colonización esperada desde el año de 1875, que varió muy poco el contenido del decreto de esa fecha.

La Ley de Colonización de 1883 estableció en su artículo 1º la facultad del ejecutivo para deslindar, medir, fraccionar y valorar los terrenos baldíos o en propiedad nacional que hubiere en la República, con el fin de obtener terrenos para establecer colonias; el límite máximo de la adjudicación de terrenos para un individuo serían 2,500 hectáreas y podían ser cedidos a colonos extranjeros o nacionales en tres posibilidades:

I. Venta al precio del avalúo, en abonos pagaderos a 10 años con un año de gracia.

II. Venta al contado o en plazo menor al anterior.

III. A título gratuito (hasta 100 hectáreas), en cuyo caso el título de propiedad se le expediría después de haber sembrado más del 10% durante cinco años consecutivos.

A los colonos se les daban facilidades y exención de impuestos por 10 años.

Por el artículo 12, los inmigrantes extranjeros que acudiesen a México, con fundamento en la Ley de Colonización, tenían la opción de conservar su nacionalidad o aceptar la mexicana; no obstante, en ambos casos quedaban sujetos a las decisiones de los tribunales mexicanos (artículo 13).

Las compañías deslindadoras extranjeras serían consideradas como mexicanas (artículo 26) y siempre deberían contar con domicilio y representantes con amplios poderes en México.

C. La Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos de Porfirio Díaz

El 26 de marzo de 1894 Porfirio Díaz expidió su Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, en la cual mediante el artículo 1º dividía los terrenos nacionales bajo la siguiente clasificación:

- I. Terrenos baldíos.
- II. Demasías.
- III. Excedencias.
- IV. Terrenos nacionales

En el artículo 2º se retoma la definición de baldío emitida en tiempos de Juárez, se definen las demasías como los terrenos en exceso dentro de una

propiedad con título primordial con límites señalados en el título pero confundido en su totalidad con la extensión titulada. Excedencias eran los terrenos poseídos por 20 años o más, fuera de los linderos que señala el título primordial.

En el artículo 5º se declara que son nacionales y baldíos todos aquellos terrenos que no hayan sido legalmente enajenados; así como aquellos que una vez denunciados fueron abandonados.

Con el artículo 6º de la Ley de Díaz se facultó a todo habitante de la República, mayor de edad, para denunciar terrenos baldíos, demasías y excedencias en cualquier parte del territorio nacional.

El artículo 7º nos demuestra que una vez acaparados los terrenos mexicanos en unas cuantas manos, la responsabilidad de ocuparlos, sembrarlos y en general hacerlos productivos se hizo contraria a los intereses de la burguesía criolla, razón por la cual simplemente se declaró:

Art. 7º Cesa la obligación hasta ahora impuesta, a los propietarios y poseedores de terrenos baldíos de tenerlos poblados, acotados y cultivados; y los individuos que no hubieren cumplido las obligaciones que a este respecto han impuesto las leyes anteriores a la presente, quedan exentos de toda pena, sin necesidad de declaración especial en cada caso y sin que la nación pueda en lo futuro sujetar a inquisición, revisión o composición los títulos ya expedidos, ni mucho menos reivindicar los terrenos de éstos, por falta de población, cultivo o acotamiento.

El artículo estudiado viene a significar una verdadera contradicción con relación al espíritu de las leyes de colonización, pues si éstas tuvieron una precaria justificación para elevar la productividad mexicana, el artículo 7º rompe lo anterior, lo mismo que el artículo 8º que legaliza las enajenaciones de las compañías deslindadoras que se hicieron en demasía, agregándose "ni la nación podrá en ningún tiempo reivindicar los terrenos así enajenados, por sólo esta circunstancia", con lo que se pretendió evitar el desmembramiento posterior de los latifundios que se erigieron de manera tan fraudulenta.

El artículo 10 señalaba que las demasías y las excedencias, así como los terrenos baldíos en posesión de una persona, podían ser adquiridos por denuncia o por composición, esta última si la posesión era de 20 años o más, composición tan típica del México novohispano.

Por el artículo 42 los poseedores de demasías gozaban de una rebaja de 66% en el precio de su terreno si querían legalizarlo, y los de excedencias y baldíos con más de 20 años de posesión, de 50% siempre y cuando contaran con título traslativo de dominio, lo cual se extendió por un plazo de un año (artículo 43) después del cual, las demasías, excedencias y baldíos fueron denunciables.

Por el artículo 45 se estableció el "gran registro de la propiedad de la República", registro que sería público y la inscripción voluntaria, aunque todas las propiedades inscritas serían consideradas como "perfectas, irrevocables y exentas de toda revisión".

De la misma forma se reguló el funcionamiento del registro y se mantuvo la prohibición e incapacidad jurídica de las comunidades y corporaciones civiles para poseer bienes raíces.

D. La inequitativa distribución de la riqueza. Factor causal de la Revolución mexicana

En puntos anteriores observamos cómo la legislación mexicana, a partir de 1856 se orientó a favorecer los intereses hegemónicos trasnacionales y nacionales.

Es notorio que en la medida que el capitalismo norteamericano se fortalecía, sus intereses económicos se incrementaban en su zona de máxima seguridad. En México, sin embargo, las inversiones extranjeras no patrocinaron un desarrollo

análogo al de los países avanzados y nuestro país continuó con economía agraria dependiente, con incipiente desarrollo industrial de tipo maquilador.

Las condiciones sociales propiciadas por la legislación agraria de corte liberal condujeron al campo mexicano a una situación extremadamente difícil; pues por un lado los campesinos del centro y sur del país se habían depauperado por la pérdida de sus tierras, y por otro lado nuestro país fue teatro, una vez más, de la rivalidad económica europeo-norteamericana.

El régimen de Porfirio Díaz fue un aliado incondicional de los grandes terratenientes, lo cual se hace evidente con su legislación agraria; las comunidades indígenas y los pueblos perdieron sus tierras por diversos procedimientos legaloides ante unos cuantos individuos que concentraron la riqueza.

El problema de las compañías deslindadoras se agravó cuando a partir de 1880 el gobierno mexicano inicia una campaña constante para la construcción de vías férreas; de esta forma, regiones otrora de escasa estimación se transformaron en terrenos con altísimo valor comercial que despertaron la codicia general, en perjuicio de los dueños inmemoriales de esos parajes, repetidamente desposeídos por las compañías deslindadoras o por los grandes hacendados, que denunciaron aquellas tierras como baldías basados en que sus dueños no tenían títulos primordiales, o vendieron por una miseria sus tierras.

Parte significativa de esas compañías deslindadoras eran extranjeras, concretamente norteamericanas, con lo que acapararon la tercera parte de todos los terrenos que deslindaron, lo que les produjo grandes beneficios, aun cuando la política de colonización del siglo XIX deba calificarse como un gran fracaso.

Es fácil percibir el desarrollo norteamericano con base en un adecuado proceso de colonización iniciado a partir del siglo XVII y que en el XIX les sirve para poblar aceleradamente los terrenos que conquistaron en 1848; decimos que es fácil percibir

la colonización por el número de colonos y la composición étnica de la población, sin embargo, en el caso mexicano el fenómeno es muy diferente, el número de colonos extranjeros que inmigraron al país apenas es perceptible; en cambio, el proceso de acumulación de riqueza nacional, en aquellos momentos en la tierra, es notorio.

La acumulación de riquezas en manos de unos cuantos no fue un fenómeno exclusivamente económico, también puede percibirse la acumulación de poder político en forma paralela, el federalismo pleno de 1824 pierde paulatinamente sus características en la medida que avanza el porfirismo, al grado que la soberanía estatal se transforma en mera ficción, lo mismo que la autonomía municipal, con la figura de los jefes políticos y la imposición de presidentes municipales a capricho de los caciques.²⁵³

A las causas internas de malestar habrá que sumar los aspectos externos, Friedrich Katz sostiene, después de meticulosa investigación:

El régimen de Díaz no fue derrocado únicamente por las múltiples fuerzas, cuya hostilidad suscitó dentro de México, sino también debido a las muy poderosas fuerzas cuya oposición despertó fuera del país: las de importantes grupos económicos en los Estados Unidos. En su esfuerzo por detener lo que llegó a considerar como una invasión de inversionistas norteamericanos, Díaz comenzó a volverse hacia las potencias europeas, invitándolas a invertir en su país y a desafiar en él la supremacía norteamericana. Cuando esta invitación fue atendida, se convirtió en uno de los principales escenarios de la rivalidad europeo-norteamericana en América Latina.

Si Díaz esperaba fortalecer su propia autoridad al desafiar la influencia norteamericana, cometió un gran error de cálculo. Los intereses norteamericanos, al sentirse agredidos, le retiraron su apoyo y comenzaron a buscar un aliado más amable entre sus enemigos. Al provocar el resentimiento norteamericano antes de obtener apoyo suficiente entre los europeos para contrarrestar sus efectos negativos, Díaz puso en marcha otro proceso que a la larga le costaría caro.²⁵⁴

²⁵³ ALMADA, Francisco R. *La revolución en el Estado de Chihuahua*. México, Editorial Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1964, Volumen I, p. 23.

²⁵⁴ KATZ, Friedrich. *La guerra secreta en México*. México, 7ª. Reimpresión, editorial Era, 1991, tomo 1, página 40.

El principal inversionista europeo en México durante el siglo XIX fue Inglaterra, tal y como lo visualizara Jefferson un siglo antes; sin embargo, a fines del siglo XIX y principios del XX, la cuestión estaba a punto de revertirse y la postura del presidente Díaz le enfrentaría a los intereses norteamericanos.

En opinión de Katz, el ejército mexicano del porfirismo era muy débil por que Porfirio Díaz "en vista de la larga historia de pronunciamientos militares temía, evidentemente, más al ejército que a los levantamientos populares".

La opinión de Katz nos aporta una verdad relativa, pues si bien es cierto la historia del siglo XIX muestra una constante lucha entre fracciones del ejército, también es menester observar que éstas se dieron básicamente en la etapa bipartidista, cuando México fue teatro de las luchas hegemónicas entre Europa y los Estados Unidos. Después de la salida de las tropas francesas de México por convenio con los Estados Unidos, este último país reivindica su hegemonía en México, y si no se anexó a su territorio fue porque así lo consideró más oportuno; sin embargo, la falta de un ejército importante en México debe atribuirse más al impacto que significaría para los Estados Unidos ser vecino de una potencia militar que pudiese reclamar para sí, los derechos históricos que le corresponden.

La causa del derrocamiento de Santa Anna en 1854 fue su interés por conformar un gran ejército, ésa fue la última ocasión que México intentó edificar un medio que defendiera su soberanía. Porfirio Díaz nunca aprestó un ejército que significase riesgo para los intereses norteamericanos y ésta fue un arma de dos filos, pues si bien es cierto que gobernó durante más de treinta años sin importunar a los norteamericanos, en el momento que intentó contraponerse a su proceso de expansión económica no tuvo elementos de defensa, lo cual dejó en claro que los alcances de la soberanía mexicana son limitados y su extensión abarca exclusivamente hasta antes de afectar los intereses norteamericanos o el amplio concepto que ellos tienen de seguridad nacional.

No estudiaremos la Revolución Mexicana por estar fuera de nuestro objeto de estudio, sí analizaremos cómo los Estados Unidos reaccionaron al viraje que intentó Porfirio Díaz en su política económica. Por principio de cuentas diremos que las relaciones México-norteamericanas se tensaron extraordinariamente, tensión que alcanzó niveles extremos con la recepción de Díaz al ex presidente de Nicaragua, José Santos Zelaya, de tendencia antinorteamericana, y su negativa para prorrogar el contrato de arrendamiento de una estación abastecedora de carbón para la Marina norteamericana.²⁵⁵

Las guerras europeas de fines del siglo XVIII y las revoluciones de independencia latinoamericanas fueron el gran negocio norteamericano, de la misma forma que la participación norteamericana en la Revolución de 1910 puede percibirse claramente.

Oficialmente los Estados Unidos eran neutrales, al igual que en la Florida o en Texas años antes, sin embargo permitieron, sin mayores interferencias, que Francisco I. Madero hiciera los preparativos para la revolución desde sus tierras; de la misma forma enviaron armas constantemente a los grupos revolucionarios que estimaron conveniente, pues una verdadera revolución sólo se logra con armas y México no las producía en las cantidades requeridas por un movimiento armado de gran envergadura.

En marzo de 1911 los Estados Unidos concentraron tropas en la frontera mexicana y enviaron a su armada a nuestros puertos,²⁵⁶ como lo hicieran en la época de la revolución de Texas.

La participación norteamericana en la vida interna de México durante la etapa de la Revolución de 1910, se hace más ostensible con la intervención del embajador norteamericano Henry Lane Wilson en el derrocamiento del presidente Madero,

²⁵⁵ Ibidem p. 51.

²⁵⁶ Ibidem p. 59.

cuando "el apoyo norteamericano a los antimaderistas alcanzó tales proporciones que cambió el equilibrio de fuerzas a favor de los conspiradores",²⁵⁷ llegando al extremo de que el embajador alemán en México, Paul von Hintze declarase: "la victoria de la reciente revolución es obra de política norteamericana".²⁵⁸

La participación norteamericana en la Revolución Mexicana en sus diversas fases es tal, que bien pudiera afirmarse que todos los movimientos del norte dependieron económicamente o en pertrechos militares de los Estados Unidos, en mayor o menor medida.²⁵⁹ Cuando los acontecimientos les eran de su agrado recurrieron a la intervención directa, como el desembarco en Veracruz el 21 de abril de 1914, cuando con el pretexto de que el barco Ypiranga se dirigía a Veracruz con armamento para Victoriano Huerta (en ese momento contrario a los intereses norteamericanos) invadieron México, no sin que los cadetes de la Academia Naval, los vecinos y algunos soldados voluntarios, defendieran la ciudad, que cayó, una vez más, ante la Armada norteamericana el 22 de abril de 1914.

Una segunda intervención directa se dio como resultado del ataque del general Villa a la ciudad de Columbus el 10 de marzo de 1916, dando pie a la llamada expedición punitiva. El 13 de marzo el gobierno norteamericano solicitó permiso para enviar a su ejército a perseguir a Villa; ante la negativa de Carranza, México sufrió una nueva invasión cuando el general John J. Pershing cruzó la frontera el 15 de marzo y penetró en territorio de México; lo que siempre se ha considerado una declaración de guerra, fue respondido con la protesta del presidente Carranza.²⁶⁰

Los intereses norteamericanos se beneficiaron con la Revolución Mexicana de diversas formas, vendieron armas a los contendientes, incrementaron su presencia política en México y adquirieron propiedades a precios irrisorios cuando en manos mexicanas corrían el riesgo de despertar la ambición de los revolucionarios, en tanto

²⁵⁷ Ibidem p. 70.

²⁵⁸ VON PAUL HINTZE, citado por Katz. Ibidem p. 132.

²⁵⁹ Ibidem p. 152.

²⁶⁰ Ibidem p. 353.

que al ser traspasadas a estadounidenses su valor quedaba garantizado por el ejército norteamericano.

E. Los intereses petroleros

Para lograr el control político regional y anular las posibilidades de un desarrollo económico multipolar, el gobierno de Díaz diseñó un proceso de concentración económica que le permitiera actuar libremente a lo largo y ancho del país, sin lo estorbo que resulta el federalismo para los gobiernos autoritarios.

Al paso de los años el Porfirismo se apoyó en un grupo de políticos conocido como "los científicos", que en realidad eran individuos apegados a la concepción metodológica y filosófica llamada positivismo, que tenían, lo mismo que los tecnócratas de hoy, la pretensión de gobernar y controlar a la sociedad mediante mecanismos supuestamente científicos y en consecuencia infalible; esta concepción de lo político tuvo que enfrentar por principio a los antiguos liberales, a quienes, por ejemplo, la norma de que la educación fuera laica les resultaba absurda, puesto que todo liberal que se respetara sostenía que la educación debería ser libre.

El enfrentamiento ya no se dio en los campos de batalla, como antaño, se escenificó en la corte presidencial, y su resultado fue el predominio de los tecnócratas positivistas, que inteligentemente tomaron las banderas de los puntos relevantes del liberalismo y gobernaron con esta mala combinación filosófica que incluso podríamos calificar de contradictoria.

El caso de una corte positivista tecnocrática rodeando y en consecuencia gobernando con el presidente Díaz, significó un golpe mortal para el federalismo, como pasaremos a explicar.

La tecnocracia porfirista sabía perfectamente bien que la línea más corta entre dos puntos es la recta, de la misma manera conocía que el control central, vertical y directo genera líneas de control extraordinariamente eficientes que bien articuladas conducen a la concentración del poder, sueño de todo dictador, por muy buenas y altruistas razones que le guíen.

Sin embargo, el general Díaz peleó siempre en el ejército liberal, y tuvo como bandera el federalismo; la solución no fue simple, había que mantener la estructura del sistema federal formalmente, aun cuando había que limitarlo de tal forma que materialmente la República actuase como un sistema central.

Don Porfirio controló a lo largo de su gobierno a los principales líderes regionales, al grado que todos los gobernadores debían su puesto y fortuna al presidente.

La riqueza se concentró en unas cuantas manos por vía del despojo de que fueron objeto los pueblos indios y los ayuntamientos, riquezas que fueron a parar a manos de los amigos de Díaz y de los grupos de extranjeros con intereses en México.

Con el control de los medios de producción en manos de sus amigos y aliados, el predominio en el Congreso y la Suprema Corte de Justicia, que si sumamos la vinculación con el clero y el mando sobre el ejército, el dominio de los factores reales de poder quedó prácticamente en manos del general Díaz.

Súmese la existencia prácticamente única del partido del presidente y se caerá en la cuenta de las implicaciones y alcances del presidencialismo durante el porfirismo; sin embargo, existía una serie de factores externos que afectaron y finalmente coadyuvaron para la destrucción del régimen porfirista.

Hay que hacer la aclaración de que en la época referida no podemos hablar propiamente de un "presidencialismo", sino de una dictadura impuesta al pueblo de

México, que tuvo la habilidad de mantenerse durante muchísimos años en el poder. También Porfirio Díaz aplicó la máxima que venía desde la época de la Colonia, en relación con la vigencia y aplicación de la Constitución de 1857: "obedézcase pero no se cumpla".

Queda claro que si bien es cierto se respetó formalmente el sistema federal, en la práctica los usos fueron absolutamente centralistas, centralismo que concentró en el ejecutivo la procuración de justicia, actividad que a lo largo del siglo XIX correspondió al poder judicial, de ahí la vieja conseja porfirista, a mis amigos la ley y la gracia, a mis enemigos la ley.

Los problemas que conlleva este federalismo centralizado son enormes, recordemos como en el capítulo anterior señalamos que la regulación jurídica del amparo sirvió de instrumento al poder del centro para controlar al poder de los estados, ahora es menester agregar que el amparo jurisdiccional se transformó prácticamente en una tercera instancia, federal, que se erigió sobre las instancias locales con la bandera de la defensa de los derechos del hombre, la legalidad, la constitucionalidad, etc; esa tercera instancia en manos de los "científicos" y de don Porfirio se convirtió en arma política para destruir a sus enemigos y beneficiar a los amigos, en otras palabras, procuración y administración de justicia como amagos políticos para respaldar la impunidad o la venganza.

En cuanto al pensamiento positivista o tecnocrático frente al federalismo, es claro que un verdadero sistema federal no es otra cosa que un mecanismo complejo de pesos y contrapesos, donde no hay cabida para órdenes verticales y directas del centro que sean aceptadas de inmediato en los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal; esto incluye a la misma Constitución general de la República, en tanto su contenido se concreta a mandatos generales que dejan a salvo la soberanía de los estados en su régimen interno, de suerte que, en un verdadero federalismo, las facultades del centro son siempre limitadas, incluido el ámbito de la ley, así como

los aspectos económicos de planeación y ejecución, es decir, prácticamente toda la vida nacional.

En el pensamiento tecnocrático, la mejor forma de administrar un país es la centralista, claro está, matizada con cuestiones y factores desconcentrados y descentralizados, en los que el control directo es factor de eficiencia.

El territorio mexicano fue el principal objetivo de los intereses norteamericano hasta el fin de la guerra de Secesión norteamericana; en adelante, su política se guió por intereses muy diferentes. Para ilustrar nuestra afirmación citaremos las palabras del embajador norteamericano en la Gran Bretaña, Walter Page, el 19 de marzo de 1914:

...acogerán de la manera más cordial vuestras inversiones en todas partes de América, bajo la condición de que no se empleen para dominar al país en cuestión. La Doctrina Monroe, como ustedes saben, sólo significa una cosa: que los Estados Unidos preferirían que ningún gobierno europeo se anexe más países en el Nuevo Mundo. En otros tiempo sólo había un recurso mediante el cual un gobierno extranjero podía adquirir territorios, que consistía en conquistar directamente el país. Ahora existen maneras mucho más refinadas de conquistar países.²⁶¹

Las palabras de mister Page nos ilustran en diversos sentidos, por principio de cuentas nos definen el neocolonialismo como actividad expansiva económica de dominación indirecta, vía intereses comerciales, en un país dependiente; segundo elemento que se desprende es la vigencia de la Doctrina Monroe y sus alcances, y el tercero, la posición de los Estados Unidos ante México.

Hasta aquí hemos destacado la importancia que México representa para los Estados Unidos desde el punto de vista de estrategia militar o seguridad nacional; a continuación hemos de referirnos al papel que desempeñó el petróleo mexicano en el concierto mundial de las naciones durante la época de la Revolución Mexicana, que coincide en alguna de sus fases con la llamada Primera Guerra Mundial.

²⁶¹ WALTER PAGE, citado por Katz. Ibid. p. 210.

E.1. El marco legal

La importancia del petróleo es relativamente reciente, su historia está vinculada básicamente a la historia de las máquinas de combustión, sin embargo, no hay que perder de vista que desde la etapa novo hispánica el petróleo se incluyó dentro de las leyes de Indias, entre las materias cuya propiedad inalienable se reservaba a la Corona española, esto de conformidad con las Ordenanzas de Aranjuez publicadas por Carlos III el 22 de mayo de 1783 y las Reales Ordenanzas de Minería de la Nueva España del año 1783 que en su título 5º señalaban:

Art. 1º Las minas son propias de mi Real Corona, así por su naturaleza y origen, como por su reunión dispuesta en la ley 4ª, tit. 13 lib. 6º de la nueva Recopilación.

Art. 2º Sin separarlas de mi real patrimonio, las concedo a mis vasallos en propiedad y posesión, de tal manera que puedan venderlas, permutarlas, arrendarlas, donarlas, dejarlas en testamento por herencia o manda, o de cualquiera otra manera enajenar el derecho que en ellas le parezca en los mismos términos que lo posean, y en personas que puedan adquirirlo.

Art. 3º Esta concesión se entiende bajo dos condiciones: la primera, que hayan de contribuir a mi Real Hacienda la parte de metales señalada; y la segunda, que han de labrar y disfrutar de las Minas cumpliendo lo prevenido en estas Ordenanzas, de tal suerte que se entiendan perdidas siempre que se falte al cumplimiento de aquellas en que así se previniere, y puedan concedérsele a otro cualquiera que por este título las denunciare.

Art. 22. Asimismo concedo que se puedan descubrir, solicitar, registrar y denunciar en la forma referida no sólo las Minas de Oro y Plata, sino también las piedras preciosas, cobre, plomo, estaño, azogue, antimonio, piedra caliminar, bismuth, salgema y cualesquiera otros fósiles, ya sean metales perfectos o medios minerales, bitúmenes o jugos de la tierra, dándose para su logro, beneficio y laborio, en los casos ocurrentes, las providencias que correspondan.

La legislación novohispánica es muy clara, nos describe a las minas como propiedad de la Corona, inalienable, que por merced real podía ser cedida en propiedad o posesión a un particular, es decir, las minas son propiedad del soberano y el soberano es el rey, con ello nos encontramos ante una tradición magnífica, las minas son propiedad originaria del soberano y los poseedores o propietarios privados sólo gozarán de una propiedad derivada, principios básicos sobre los que siglos

después ha de edificarse el artículo 27 constitucional, claro está, con un concepto de soberano diferente.

Bitúmenes o jugos de la tierra, bella definición novo hispánica para designar al petróleo, eran patrimonio de la corona, del soberano, según se refiere en el artículo 22 recién transcrito de las Ordenanzas de Minería de 1783, y su explotación se encontraba sujeta a los mismos principios que regulaban el oro y la plata.

Al momento de la Independencia mexicana en 1821, o de la expedición del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824 o de la Constitución Federal del mismo año, la vigencia de las normas españolas que no se opusieran a las disposiciones mexicanas continúa; de esta forma, si la propiedad originaria de las minas correspondía al rey en virtud de ser el soberano en 1783, es claro que para 1824, cuando se consagra el principio de soberanía popular, la titular de la propiedad originaria de las minas y del petróleo es la nación mexicana.

El concepto de Nación en México, según referimos anteriormente, fue descrito en el discurso preliminar, generalmente atribuido a Miguel Ramos Arizpe, con el cual se presentó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y se compuso de dos elementos, el pueblo y el territorio; de esta forma pueblo y territorio constituirán la nación mexicana, nación soberana, en la que los gobernantes son simples mandatarios.

Deseamos subrayar que la nación en 1824 es la titular del dominio originario de las minas así como también que el Constituyente de 1824 unificó en el concepto de nación los elementos de pueblo más territorio, razonamiento que nos conduce a ponderar el binomio pueblo-territorio como la conjunción indisoluble y soberana que es la nación mexicana. De esta forma se hace claro que la titularidad del dominio directo del territorio nacional recae directamente en el sujeto activo del binomio, el pueblo de México.

De los argumentos expuestos se desprende que tanto las minas como el territorio son propiedad originaria del soberano mexicano, el pueblo de México, desde 1824, si bien es cierto que mediante procesos diferentes.

No obstante, el valor del petróleo era relativo en el siglo XIX, en virtud de que su valor se incrementó en la misma medida en que se generalizó el uso de los motores de combustión, lo cual ocurrió de manera paulatina, aun cuando bien pudiera considerarse su crecimiento exponencial o geométrico, si se me permite la referencia.

Las alusiones al petróleo en la primera mitad del siglo XIX son mínimas; es hasta 1864 cuando tenemos noticias de permisos para realizar exploraciones petroleras²⁶² el uso más común del petróleo en la época era para componer el queroseno que servía de combustible a los quinqués. No obstante, los trabajos no tuvieron el éxito deseado, y el petróleo sólo se obtenía en chapopoterías y zonas aledañas.

Algunos grupos de inversionistas contrataron geólogos mexicanos y extranjeros, que llegaron a la conclusión de que "no había petróleo en cantidad comercialmente costeable",²⁶³ en México. Sin importar los primeros tropiezos, los buscadores de petróleo emulando a los buscadores de oro, continuaron infatigablemente la búsqueda, de esta forma sir Weetman Dickinson Pearson, de nacionalidad inglesa, y el estadounidense Edward L. Doheney descubrieron grandes yacimientos de petróleo; el inglés era empresario del ferrocarril de Tehuantepec.²⁶⁴

Antes de seguir debemos recordar que el carbón mineral ocupó lugar muy importante en el desarrollo tecnológico y se ha usado en diversas industrias como combustible. Con motivo de la importancia que cobraba paulatinamente dicho

²⁶² "El Petróleo de México". Recopilación de Documentos oficiales del conflicto de orden económico de la industria petrolera. México, 1940, p. 10.

²⁶³ Ibidem p. 11.

²⁶⁴ Ibidem.

material, el presidente Juárez reivindicó, por decreto de 22 de agosto de 1863, la vigencia de las ordenanzas de minería de 1783; con ello quedaba claro el dominio directo de la nación sobre los mantos de petróleo y las minas de carbón; y lo hizo en los siguientes términos:

... con motivo de una mina de carbón de piedra que se denuncia se ha servido declarar que los criaderos de carbón fósil se encuentran en el mismo que las minas, sobre las cuales la Nación tiene el dominio directo; pero tanto de unos como de otros cede el dominio útil a los ciudadanos, dándoles en propiedad con arreglo a lo que dispone en las Ordenanzas de Minería...²⁶⁵

Maximiliano de Habsburgo declaró en decreto imperial de 6 de julio de 1865, en el artículo primero:

... nadie puede explotar minas de sal, fuente o pozo y lagos de agua salada, carbón de piedra, betún, petróleo, alumbre, kaolín y piedras preciosas, sin haber obtenido antes la concesión expresa y formal de las autoridades competentes, con la aprobación del ministerio de fomento. Las fluorescencias superficiales de cualquier especie y todas las otras sustancias no expresadas en este artículo no son denunciables...²⁶⁶

Disposición que coincide con la de Juárez en la misma época, sin embargo, al igual que en la materia agraria, los intereses transnacionales y de los grupos más importantes económicamente del país, presionaron a las autoridades mexicanas a fin de romper la tradición hispano-mexicana de dividir el suelo y subsuelo para su aprovechamiento; de esta forma, el Código de Minería publicado el 22 de noviembre de 1884, señaló en su artículo relativo a las minas:

Son de la exclusiva propiedad del dueño del suelo, quien por lo mismo, sin necesidad de denuncia ni de adjudicación especial, podrá explotar y aprovechar:

Fracción IV:

²⁶⁵ Ibidem p. XXV.

²⁶⁶ Ibidem.

Las sales que existan en la superficie, las aguas puras y saladas, superficiales, subterráneas; el petróleo y los manantiales gaseosos o de aguas termales y medicinales.

Para el aprovechamiento de todas estas sustancias, el dueño del terreno se sujetará, sin embargo, en sus trabajos, a las disposiciones y reglamentos de policía, y en la explotación de los carbones minerales y de las otras materias que exijan labrar excavaciones, a las prevenciones de este Código, relativas a la conservación de las minas y seguridad de los trabajadores.

Como puede apreciarse, en 1884 se rompe la centenaria tradición mexicana en la cuestión minera y se abraza un concepto liberal clásico, que al paso de unos cuantos años habría de costar a México infinitamente más recursos de los que recibió por abrazarlo en su oportunidad.

La Ley Minera de 4 de junio de 1892 siguió los pasos liberales de su antecesora de 1884, en ella consignó en su artículo 3º cada una de las sustancias minerales que requerían concesión previa para su explotación y en la cual no se enumeraron los hidrocarburos a excepción del azufre, tan importante en la época para la fabricación de pólvora.

En el artículo 4º de la Ley Minera de 1892 señalaba:

El dueño del suelo explotará libremente, sin necesidad de concesión especial en ningún caso, las sustancias minerales siguientes:

Los combustibles minerales. Los aceites y aguas minerales...

El 24 de diciembre de 1901, el presidente Díaz publicó el decreto del Congreso de la Unión que establecía la primera Ley dedicada exclusivamente a la materia del petróleo. Es conveniente recodar que las primeras concesiones petroleras se hicieron a favor del inglés Pearson y el norteamericano Doheney, con fundamento en el Código Minero de 1884.

La Ley del petróleo de 1901 autorizaba al ejecutivo federal para conceder permisos de explotación en terrenos baldíos y nacionales, así como en lagos, lagunas y albuferas de jurisdicción federal. Las patentes de explotación eran facultad del gobierno federal, aun cuando no debamos perder de vista que el mismo Porfirio Díaz respetó la soberanía de los estados.

Las patentes de explotación durarían 10 años según el artículo 3º de la referida Ley, contado a partir de la publicación de la concesión en el Diario Oficial; de esta forma, al igual que en Texas cuando se vencía la concesión a los norteamericanos, al término de las concesiones petroleras en realidad lo que terminó fue el gobierno de Díaz.

De acuerdo con la ley del petróleo de 1901, los concesionarios petroleros gozaban de las franquicias siguientes:

1. Explotar libres de todo impuesto los productos naturales, refinados o elaborados que procedan de la explotación.
2. Importar libres de derechos, por una sola vez, las máquinas para refinar petróleo... tuberías y accesorios.
3. Los capitales invertidos estaban libres de todo impuesto federal excepto el del timbre.
4. Los concesionarios tenían derecho de comprar los terrenos nacionales necesarias al precio de los terrenos baldíos.
5. Cuando los terrenos fueran de particulares "los mismos concesionarios tendrán el derecho de expropiar a dichos particulares".
6. Los oleoductos podían pasar por las propiedades particulares.
7. A los primeros concesionarios de un estado, se les reconocería el derecho de que no podrían establecerse pozos en tres kilómetros a la redonda, igual trato recibirían quienes descubrieran petróleo en Tepic y Baja California.
8. El máximo tiempo del privilegio anterior era de diez años.

Con relación al sistema para atender los oleoductos se estableció un procedimiento en el que los señores del petróleo se beneficiaban directamente; a manera de ejemplo citaremos el inciso f) de la fracción III del procedimiento establecido para el efecto en el artículo 4º de la Ley del Petróleo: "contra la resolución que dicte el juez no se podrá interponer recurso alguno".

Bajo las disposiciones de la ley de 1901, se dictaron varias concesiones, entre las cuales se destaca la "S. Pearson & Son Limited", la "Huasteca Petroleum Company" y "la Compañía Transcontinental de Petróleo, S. A."

Los beneficios para las compañías petroleras eran de tal magnitud en la ley, que rompían toda concepción jurídica tradicional; a manera de ejemplo es menester recordar que no procedía el amparo contra el tendido de oleoductos y que las compañías petroleras tenían la franquicia de no pagar impuestos ni derechos al fisco en México, no obstante lo cual se excedieron en sus atribuciones de forma que la "S. Pearson & Son" ocupó prácticamente toda la costa del Golfo de México y se dedicó a explotar terrenos particulares sobre los cuales no tenían obligación de dar a la nación el 10%. Un caso similar fue el de la Huasteca Petroleum Company, que obtuvo la concesión para construir un oleoducto de Tamaulipas al sur de Veracruz y de ahí a la mesa central, sin que cumpliera su obligación y en cambio sí aprovechó todas las franquicias que se señalaron anteriormente.²⁶⁷

Correspondió a Madero intentar cobrar el primer impuesto a las compañías petroleras pero su derrocamiento y muerte no se lo permitieron, el intento maderista quedó consignado en el proyecto de presupuestos de ingresos de 1912 a 1913 y en el Reglamento de 24 de junio de 1912 para el cobro del impuesto del timbre.

²⁶⁷ "El petróleo en México", op cit. p. XXVIII.

IV. PARTIDO HEGEMÓNICO Y ESTRUCTURA FISCAL CENTRALIZADA: ENFOQUE SISTÉMICO

Las descripciones históricas consignadas en el presente capítulo tienen como objetivo evidenciar que en el origen del federalismo centralizador se encuentra la vinculación estrecha entre la existencia de un partido hegemónico a nivel político y la adopción de una estructura fiscal centralizada y unitributaria (es decir, altamente dependiente de los impuestos a un conjunto de productos estratégicos, como es el petróleo).

La correlación directamente proporcional entre centralismo político, partido hegemónico y estructura fiscal unitributaria explica el desenvolvimiento histórico del federalismo mexicano hacia formas de gobierno altamente concentradoras de facultades, atribuciones y recursos. Es posible ubicar la existencia del federalismo centralizador mexicano no sólo en las necesidades coyunturales de la clase política por mantener la hegemonía gobernante frente a constantes desafíos internos o amenazas de potencias externas, sino ante todo por la imbricación orgánica que se presentó entre el tipo de estructura política fundada en la existencia hegemónica de un partido (con su especial *modus operandi*, a través del fraude electoral) y el tipo de estructura económica que tenía por eje unas finanzas públicas altamente centralizadas y concentradas en rubros clave del sistema productivo nacional.

Los estudios sobre el federalismo mexicano realizados hasta ahora para explicar su peculiar evolución hacia formas de gobierno altamente centralizadas o atípicas, consideran de manera preponderante los aspectos históricos, jurídicos y políticos que han intervenido en este proceso de reconfiguración institucional. Así, muchos de ellos nos remiten a estudios de doctrina federal comparada, a fin de encontrar cuál de los modelos, norteamericano o europeo, corresponde de mejor manera a nuestro esquema constitucional. Otras investigaciones se centran en los aspectos historiográficos, que exponen las causas sociales y políticas por las cuales el

centralismo de facto terminó neutralizando al federalismo de jure, explicadas casi todas ellas por la necesidad de mantener la integridad del territorio hasta la segunda mitad del siglo XIX, la cohesión interna del estado-nación en las postrimerías del XIX y principios del XX o la imperiosa necesidad de reconstruir y modernizar la economía del país sobre políticas públicas homogéneas, centralizadas y uniformes como se presentó a lo largo de la segunda mitad del siglo pasado. Un tercer grupo de estudios se centra en los aspectos jurídicos y administrativos del federalismo mexicano, reduciendo esta forma de gobierno *sui generis* a un fenómeno de desviación o insuficiencia institucional, susceptible de ser corregido mediante reformas normativas y del aparato administrativo.

Estos enfoques han sido valiosos e importantes para explicar la evolución de nuestro sistema federal de gobierno. Sin embargo, resultan insuficientes para fundamentar las largas y profundas raíces del federalismo centralizador, las vías de autorreproducción económica y política de este sistema y, sobre todo, las posibles alternativas para reformarlo de cara a los retos que plantea su eventual agotamiento.

Para cubrir esta notable insuficiencia y con el afán de complementar los estudios sobre el federalismo mexicano, hemos optado por integrar un enfoque sistemático en la presente investigación, que nos permita identificar de manera precisa las instituciones políticas y económicas que explican la persistencia y reproducción del federalismo centralizador y, con ello, las alternativas más adecuadas para su reforma integral y funcional.

Con este enfoque hemos identificado dos instituciones clave en la existencia de dicho federalismo los sistemas de partido hegemónico y fiscal centralizado y unitributario, que al interactuar de manera sistemática crean, reproducen e impulsan esa forma de gobierno.

En el presente capítulo hemos descrito el origen, funcionamiento y elementos fundacionales del partido hegemónico, así como los elementos económicos y políticos que caracterizaron su enraizamiento desde el siglo XIX y hasta los inicios del siglo XX.

En el siguiente capítulo abordaremos el segundo factor identificado como fundamental en la reforma del federalismo centralizador: el sistema fiscal y la concentración del poder económico.

Se consideró conveniente tratar este tema en un capítulo específico, a partir de la premisa de que la cuestión tributaria es la parte económica medular en los sistemas federales de gobierno. Según el grado y nivel de concentración/descentralización de facultades, atribuciones y funciones fiscales es el tipo de federalismo que se puede impulsar. Nuestro punto de partida es que el federalismo es fiscal, o simplemente no es federalismo.

En el tratamiento del tema fiscal seguimos una estructura similar a la adoptada en el desarrollo del tema sobre el partido hegemónico. Se exponen los elementos históricos y se periodizan los eventos más significativos según los cambios de mayor incidencia en el desarrollo del federalismo. Se contemplan aspectos teóricos generales, los antecedentes constitucionales, los modelos de distribución de facultades impositivas entre la federación y los estados, el esquema de distribución hacia los municipios, los diversos sistemas de coordinación fiscal que hemos tenido, las políticas de centralización y descentralización en materia tributaria, para concluir con la crítica del federalismo fiscal mexicano.

CAPÍTULO CUARTO

**EL FEDERALISMO FISCAL O LA CENTRALIZACIÓN DEL PODER
ECONÓMICO**

I. TEORIA GENERAL DEL FEDERALISMO FISCAL

En términos muy amplios, podemos considerar que uno de los principales elementos del sistema federal es el establecimiento de un mecanismo interno que logre un equilibrio en las competencias de la federación y los estados para determinar los tributos y ejercer el gasto público. Este equilibrio debe dar la posibilidad de que tanto los miembros de la federación, como la representación nacional, cuenten con ingresos propios que les permitan ser autosuficientes, en un marco de respeto mutuo y racionalidad de las cargas a los contribuyentes.

Este precario equilibrio ha sido uno de los puntos más discutidos en la historia de la organización de los estados modernos, pues es obvio que la independencia en el campo financiero es un requisito indispensable para la autonomía en los ámbitos político y administrativo.

En este contexto, podemos considerar que el federalismo es un fenómeno dinámico, de lucha constante, y de conciliación de intereses entre las partes, lucha y conciliación que no escapan a la discusión sobre el establecimiento de las áreas en las cuales cada una de las partes componentes de la federación ejercerá su potestad de allegarse de recursos suficientes para el logro de cada una de las funciones que tiene encomendadas.

Es así como se ha considerado que son características fundamentales de un estado federal el que tenga una constitución que constituya dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí estén coordinados; el que las entidades federativas gocen de autonomía y se otorguen su propia ley fundamental para su régimen interno; el que los funcionarios de las entidades federativas no dependan de las autoridades de carácter federal; el que las entidades federativas posean los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades, y, finalmente, que las entidades intervengan en el proceso de reforma constitucional.²⁶⁸

Las constituciones que establecen un régimen federal deben reconocer a los estados miembros la facultad de crear sus propias leyes dentro de su esfera de competencia; de ahí que los miembros de la Unión tengan un sistema estatal completo que les permita regular con entera libertad a todo el aparato administrativo, económico, jurídico y ejecutivo. Estos elementos conllevan la necesidad de que no exista control de los funcionarios de una jurisdicción a otra, pues en caso contrario, es decir, si ejercieran sus atribuciones bajo intervención o control, ya no se trataría de un verdadero estado federal.

En el ámbito de la descentralización de funciones, es tan importante esta característica que, en alguna medida, ha llegado a ser la prueba de la existencia misma del sistema federal, y únicamente deben permanecer centralizadas aquellas funciones que garanticen la unidad del Estado. Esta circunstancia, en nuestra actual Constitución, se encuentra plasmada en el artículo 41, que da una esfera de competencias de igual categoría a la federación y a los estados, señalando, en todo caso, una subordinación de ambas entidades a la Constitución general de la República. La relación descentralizada se tiene que establecer a través de una delegación de funciones y recursos en órganos que guardan personalidad propia y autónoma, no sujetos a ninguna autoridad central. Esta descentralización es conveniente, no sólo desde el punto de vista político, sino también desde un enfoque

²⁶⁸ CARPIZO, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. México, Porrúa, duodécima edición, 2000, p. 227 y 228.

técnico, pues facilita la previsión y provisión oportuna de servicios indispensables para toda la comunidad. El contacto directo con la población permite objetivar la toma de decisiones, por la facilidad de conocer con sumo detalle la multiplicidad de problemas que se pueden presentar; por esta misma razón, será menos difícil lograr ciertas metas de eficacia en la ejecución de las acciones, pues es claro y patente que se pueden resolver más problemas en el lugar donde se generan, y la población asume mejor sus responsabilidades.

También somos conscientes de que la descentralización genera problemas financieros en el ámbito de los gastos y los ingresos, al haber más de un centro de decisión. Sin embargo, no debe olvidarse que la verdadera importancia no está en el aspecto técnico o económico, sino en el aspecto político que genera la atribución de competencias financieras a los estados.

El sistema federal, en todo caso, debe excluir la dominación del centro; para que pueda funcionar y sobrevivir adecuadamente se exige un crecimiento equilibrado de las partes y de ninguna manera conviene que una sola de ellas aventaje a las otras en forma preponderante.

Es entonces necesario que se establezca un mecanismo para dar, tanto a la federación como a los estados miembros, la posibilidad de lograr autonomía en el ámbito financiero, pues sin ésta es imposible concebir la existencia de una organización de naturaleza federal. La circunstancia de que haya desequilibrio fundamental entre los dos niveles de gobierno en el rubro de los ingresos y gastos públicos, también creará la subordinación de uno de los entes. Si se establece la preponderancia de la federación para recabar impuestos en las fuentes impositivas más importantes, entonces se dará un desequilibrio que hará fuerte a esta instancia, con detrimento de los elementos estatales, dándose, en los hechos, una subordinación de los estados hacia la federación; como consecuencia de ello nos encontraremos ante cualquier forma de organización estatal, menos ante una federación de estados, pues ésta exige como punto de partida la independencia y

autonomía para decidir sobre sus cuestiones internas. Por otro lado, si las fuentes impositivas más importantes se atribuyen a los estados, tendremos entonces las partes demasiado fuertes en relación con el centro que harían imposible mantener el equilibrio financiero que se requiere para lograr la cohesión del sistema. Encontrar el punto medio ha sido objeto de las más acaloradas discusiones en los primeros intentos de establecimiento de regímenes federales.

En la formación del federalismo norteamericano se presentaron ambas posturas, es decir, los que pugnaban por una federación fuerte, en términos económicos, y los que pugnaban por estados fuertes, en detrimento del patrimonio nacional. Existieron, en este caso, posturas intermedias que finalmente fueron las que vinieron a establecer el precario equilibrio de los primeros tiempos en aquel país.

Hamilton, quien a través de diversos artículos defendió el constitucionalismo norteamericano y la constitución de la federación de los Estados Unidos de América, en principio se declara partidario abierto de poderes ilimitados de la federación para imponer contribuciones, con restricciones expresas y amplias a los estados miembros. Sin embargo, ante la realidad de las presiones de los representantes de los estados en la conformación del nuevo gobierno, en artículos posteriores se declara partidario de establecer un "equilibrio" en las competencias tributarias; ese equilibrio se lograría a través del establecimiento de un sistema de competencias concurrentes entre la federación y los estados miembros, pues sería la forma más sana de distribución de los ingresos en la Unión. No obstante ello, siguió siempre siendo partidario de una federación consolidada y fuerte en materia de impuestos, y estuvo constantemente interesado en conferirle mayor cúmulo de facultades y prerrogativas en materia fiscal, al grado tal de proponer dejar a los estados competencia tributaria exclusivamente sobre la propiedad raíz.

¿En qué otra forma explicarse (si admitimos la sinceridad de nuestros impugnadores) que proposiciones tan claras como las que ponen de manifiesto la necesidad de que el gobierno de la Unión goce de un poder

general para decretar impuestos, tropiecen con adversarios entre los hombres de buen criterio?

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.

Como la obligación de dirigir la defensa nacional y de asegurar la paz pública contra la violencia doméstica o del extranjero implica hacer frente a contingencias y peligros a los que no es posible asignar un límite, el poder respectivo no debe tener otros términos que las exigencias de la nación y los recursos de la comunidad.

Como los ingresos del erario son la máquina esencial que procura los medios para satisfacer las exigencias nacionales, el poder de obtener dichos ingresos con toda amplitud debe ser necesariamente concomitante del de subvenir a las referidas exigencias.

Como la teoría y la práctica concurren para probar que el poder de recaudar los ingresos es ineficaz cuando se ejerce sobre los Estados en su calidad colectiva, el gobierno federal debe forzosamente gozar de facultades limitadas para cobrar impuestos con arreglo a los métodos usuales.

Si la experiencia no demostrase lo contrario, estaría justificada la conclusión de que la conveniencia de un poder general de imposición por parte del gobierno federal podría apoyarse sin temor en lo incontestable de estas preposiciones, sin ayuda de otros ejemplos o argumentos.²⁶⁹

Posteriormente, y debido, como ya afirmamos, a las intensas presiones que seguramente ejercieron los representantes de los estados, Hamilton cede en sus posturas iniciales para defender que el mejor sistema para regular lo relativo a los ingresos en la federación, es el de la concurrencia impositiva, pues consideró que una jurisdicción concurrente en materia de impuestos es la única alternativa admisible a la completa subordinación respecto a esa rama del poder, es decir, de la autoridad de los estados a la de la Unión. Consideró que cualquier división de fuentes de ingreso habría significado sacrificar los grandes intereses de la Unión al poder individual de los estados, por ello, la jurisdicción concurrente en materia fiscal era preferible a la subordinación. Si la jurisdicción del gobierno nacional, en lo tocante a la materia de

²⁶⁹ HAMILTON, A. *El Federalista XXXI*. En "EL FEDERALISTA", de HAMILTON A., MADISON J., y JAY, J., México, Fondo de Cultura Económica, 1ª. Edición, 7ª. Reimpresión, 2000, p. 124 y 125.

ingresos, se restringe a ciertos objetos determinados, estos tendrían naturalmente como consecuencia que una proporción excesiva de las cargas públicas recayera sobre esas fuentes tributarias, lo que acarrearía necesariamente dos males: que ciertas ramas de la industria se vieran sofocadas, y la distribución desigual de los impuestos, tanto entre los varios estados como entre los ciudadanos de una misma entidad. Era evidente que esta solución tenía cuando menos el mérito de hacer conciliable un poder constitucional ilimitado de imposición por parte del gobierno federal, con la facultad idónea e independiente de los estados para proveer a sus necesidades propias.²⁷⁰

Históricamente, la distribución de competencias tributarias entre la federación y los estados miembros se ha realizado de tres maneras: la primera, enumerando tanto las competencias de la federación como de las entidades federativas; este sistema ha sido considerado como peligroso porque al surgir una nueva necesidad, no enumerada, no existiría autoridad competente para resolver o imponer un tributo. La segunda consiste en un sistema donde se establecen competencias a los estados, anotándose que cualquiera otra cuestión la resolvería la federación; este sistema ha sido impugnado porque el celo de los estados no ha permitido su implantación, a la par que se considera que es un sistema que acaba con el federalismo, al crear un centro demasiado poderoso. El tercer sistema consiste en señalar a la federación sus atribuciones, y todas las demás competencias a los estados, ya que ellos son, en principio, los titulares originarios del poder público.

Podemos decir que este último sistema es, en principio, el que siguieron las Constituciones Norteamericana y Mexicana, pues en el rubro de la distribución de competencias generales se establece que "todas aquellas facultades que no estén reservadas a la federación, se entenderá que las ejercerán los estados miembros". Sin embargo, ello no es del todo cierto, pues en el sistema mexicano, como veremos en apartados subsiguientes, se estableció, como premisa básica, y constituyendo un

²⁷⁰ HAMILTON, A. *El Federalista XXXII*. op cit., p. 136 y 137.

cuarto sistema, el de la "conurrencia" de las competencias tributarias en la mayoría de las fuentes impositivas.

En fin, en términos generales podemos establecer, que en teoría, el federalismo fiscal pugna por un sistema equilibrado de reparto del poder impositivo, en el que tanto la federación como los estados tengan la posibilidad de allegarse recursos suficientes para fundar su independencia financiera. Y con base en ello poder establecer los cimientos firmes para la independencia política, judicial y administrativa.

No obstante las breves consideraciones teóricas sobre el federalismo fiscal que hasta ahora hemos expuesto, debemos considerar, necesariamente, que esta teoría clásica no se aplica en todos los gobiernos de niveles múltiples. En principio, podemos considerar que no se adecua a una monarquía unitaria con algún tipo de administración descentralizada; sin embargo, estos postulados deben observarse en una democracia constitucional federal.

Es por eso que la teoría del federalismo fiscal reconoce diferencias fundamentales entre federalismo no centralizado y unitarismo descentralizado. No se trata de una teoría aplicable que intente explicar de manera uniforme los regímenes constitucionales de países tan diferentes como los Estados Unidos, Brasil, México, Canadá o Francia, pues cada uno de ellos posee particularidades específicas que los hacen diferentes.

Esta postura sobre el federalismo fiscal ha sido duramente criticada, anteponiendo argumentos de eficiencia en la administración de los recursos públicos o la eficacia en la influencia de la economía nacional, parámetros que favorecen el establecimiento de administraciones tributarias dirigidas desde el centro. Se argumenta, en este sentido, que un mando centralizado favorece la recta administración de recursos y permite establecer políticas económicas globales, de impacto general, que traen como consecuencia un mayor crecimiento y estabilidad

económicas, con lo que se logra, a la larga, una mejor distribución de la riqueza entre todos los habitantes de un país.

Se ha dicho que la recaudación de los ingresos por impuestos disminuye la capacidad de las provincias para ejecutar políticas impositivas distorsionadoras del mercado. Por tanto, este procedimiento trae consigo eficiencia en la productividad económica nacional y, al mismo tiempo, la recaudación de los ingresos a cargo del gobierno central permite que éste persiga metas equitativas de amplitud nacional u objetivos redistributivos.²⁷¹

Sin embargo, el criterio sobre la eficacia del federalismo es tan limitado como el criterio de eficacia en la economía de mercado. Hay finalidades de la vida humana que no necesariamente toma en consideración esta postura. En la teoría del mercado, por ejemplo, la asignación eficiente de recursos no siempre produce resultados deseables en lo relativo a la equidad y el bien general. De igual forma, una postura del federalismo fiscal basada en términos de eficiencia, no es quizá una posición que produzca resultados compatibles con otros fines del federalismo, como podrían ser la autonomía democrática local, la diversidad comunal, o los derechos de los individuos y de los grupos. Es quizá ésta la razón clave por la cual muchos teóricos del federalismo se quejan de que las participaciones o asignaciones fiscales en las federaciones, en realidad no son estrictamente racionales desde el punto de vista económico.²⁷²

En la medida en que las teorías efectivistas del federalismo fiscal favorecen la concentración de ingresos, sobre todo de las bases impositivas más rentables, como el impuesto al valor agregado o el impuesto sobre la renta, se abre la puerta al poder monopolizador del gobierno nacional. En este tipo de esquema, la transferencia de los ingresos mediante asignaciones a los estados depende, en gran medida, de la

²⁷¹ V. CUMMING, Peter A. *Canadá y el federalismo fiscal en el siglo XXI*. En "¿HACIA UN NUEVO FEDERALISMO? México, Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 267.

²⁷² V. KINCAID, John. *Teoría y Práctica del Federalismo Fiscal en los Estados Unidos*. En "¿HACIA UN NUEVO FEDERALISMO? México, Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 250.

buena voluntad de las autoridades centrales, quienes, sin tomar en cuenta los preceptos constitucionales, invariablemente se sienten tentadas a manipular el sistema de transferencias en beneficio propio. Por tal motivo, las transferencias equitativas dependerán del buen criterio y disposición de las autoridades centrales.

Es más, en los Estados Unidos, los gobiernos locales, en especial las grandes ciudades, han insistido de manera invariable desde 1933 en que se les trate como "terceros socios", con plenos derechos dentro del sistema federal, de manera que puedan recibir ayuda federal directamente sin necesidad de que ésta pase antes por el capitolio estatal. No obstante, dado el cambio de la ayuda federal, de los lugares a las personas, los gobiernos locales han estado recibiendo menos ayuda. Además, debido a que el presidente Reagan consideró al federalismo como estricta relación estatal-federal, y porque los residentes de las ciudades grandes generalmente votan por el partido Demócrata, se procuró abolir o reducir la ayuda federal directa a los gobiernos de las ciudades. También las disparidades metropolitanas subrayan la disyuntiva de ayudar a los lugares pobres o a las personas pobres. En este país, tanto las controversias como la política han fijado la atención en las personas, en parte porque la ayuda a los gobiernos pobres no se traduce necesariamente en ayuda a los ciudadanos pobres. Más aún, el sector que no se beneficiaba del bienestar social está recibiendo ayuda que antes se enviaba a los ayuntamientos. En algunos casos, se ha considerado que la ayuda a los lugares pobres puede resultar destructiva para las personas pobres, como en los proyectos federales que financian la eliminación de los barrios bajos, y las renovaciones urbanas, que, en muchos barrios centrales de la ciudad, desalojaron a gran número de ciudadanos pobres y provocaron la reducción en el número de viviendas baratas y alojamientos de una sola habitación en los lugares más miserables, cuyos antiguos ocupantes se quedaban en la calle.²⁷³

La situación aquí descrita, en cuanto a las políticas de ayuda financiera a las personas y grupos y no a los lugares, no es extraña en la historia mexicana, recordemos simplemente el establecimiento del Programa Nacional de Solidaridad

²⁷³ V. KINCAID, John. Op. cit., p. 253-259.

(Pronasol), donde los recursos gubernamentales federales se transferían directamente de la federación a las personas y grupos marginados. Sin embargo, en nuestro país existió un marcadísimo criterio de asignación política a dichos recursos gubernamentales.

A la vista de las posturas que venimos analizando, podemos considerar que, en términos muy generales, los partidarios de la libertad igualitaria para los individuos por lo general preconizan la concentración de poderes fiscales y funcionales en manos del gobierno federal, el cual, en esta forma, puede redistribuir el ingreso entre las personas y promover otros tipos de uniformidad de los derechos individuales y los servicios públicos. En cambio, los partidarios de la libertad comunitaria y del autogobierno local, generalmente preconizan estructuras fiscales y funcionales de los gobiernos estatales y locales.

Sin embargo, como ya lo expusimos en líneas precedentes, el federalismo fiscal va más allá de meros parámetros eficientistas en la recaudación y gasto de los recursos públicos, pues hay otros valores que no tienen un parámetro de naturaleza numérica, como son la vida democrática y la independencia en la toma de decisiones locales.

Además de lo anterior, la supuesta eficacia del centralismo fiscal está en entredicho, pues la descentralización de los egresos ofrece la ventaja de que los servicios públicos correspondan mejor a las necesidades y preferencias locales y de que sean manejados con mayor eficiencia y responsabilidad.

II. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL FEDERALISMO FISCAL

Recorreremos brevemente en este apartado los antecedentes constitucionales y legales del proceso de establecimiento y distribución de las competencias tributarias entre la federación y los estados. Aunque ya en capítulos precedentes hemos hecho

un somero análisis de algunos de los cuerpos legales que aquí expondremos, ello fue en el marco de otra temática que en los apartados específicos se expuso.

A. La hacienda colonial

Uno de los primeros actos de Hernán Cortés al iniciar las negociaciones con las distintas tribus, para atraerse a los caciques y a los pueblos con los que estableció relaciones, fue ordenar que no le rindieran tributo y obediencia a Moctezuma. El problema radicaba en que, en cambio, tenían que dar a los españoles oro, plata y piedras preciosas, además debían entregar alimentos, servir como cargadores para la artillería y formar contingentes de guerreros para las luchas.

Cuando se consumó la conquista, los Reyes Católicos basaron su derecho de cobrar tributos en la Bula Pontificia del 4 de mayo de 1493, que reconocía como únicos soberanos de las tierras descubiertas a los reyes de Castilla.²⁷⁴

En la realidad, los españoles siguieron cobrando a los indígenas los mismos tributos en especie o en servicios que se pagaban al emperador mexicano, pues se consideraban acordes con los utilizados por otras naciones, y además se implantó la mayor parte de los tributos existentes en España.

Mediante reales cédulas de los años 1549 a 1601, se determinó que los indios únicamente pagaran las contribuciones indispensables para cubrir los gastos de enseñanza cristiana, gobierno y defensa. Lo anterior en atención a las extremas condiciones de pobreza en que muchos indios vivían. En un principio, los tributos fueron administrados por encomenderos, posteriormente, a mediados del siglo XVI, los encargados de tasar las cuotas y recaudar los tributos eran los corregidores, y no fue sino hasta 1597 cuando se estableció la Contaduría Mayor de Tributos. Veinte

²⁷⁴ Cfr. CAPDEQUI, Ots J.M. *El Estado español en las Indias*. México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 29.

años después, debido a los innumerables problemas financieros de España, se duplicaron los tributos en las colonias, y en cuanto a la forma de hacer el pago del impuesto, en un principio se impuso como obligatorio en especie, y después en otras formas de pago. En 1770 se estableció la obligación de los hacendados de descontar del suelo de los indios que tuvieran en sus haciendas el tributo correspondiente.²⁷⁵

Para finales del siglo XVIII los impuestos eran múltiples, de los cuales no había uno solo que tuviera el carácter de general, pues cada uno de ellos estaba destinado a satisfacer una necesidad determinada, con lo que se dio pauta a un acervo inconexo de exacciones que obviamente complicaba la administración y resultaba completamente injusto para los causantes.

En este sistema tributario, las decisiones estaban centralizadas en la metrópoli, de tal manera que de allá se recibían las órdenes y los lineamientos en materia impositiva, correspondiendo únicamente a las autoridades de la Nueva España, el cobro de los tributos para ser enviados a la Corona.

B. Las diputaciones provinciales

Como ya lo habíamos manifestado, los orígenes del sistema federal mexicano los podemos encontrar en las diputaciones provinciales.

La Constitución de Cádiz de 1812 estipuló que el rey nombraría en cada provincia a un jefe superior y que "en cada provincia habrá una diputación provincial para promover su prosperidad". Este esquema de organización, en un principio, se quiso aplicar exclusivamente en la España europea, pero gracias a las intervenciones de los diputados por la Nueva España, el sistema se extendió hacia las Colonias.

²⁷⁵ V. ASTUDILLO MOYA, Marcela. *El federalismo y la coordinación impositiva en México*. México, Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, 1999, p. 55 y 56.

En este proceso tuvo singular importancia la intervención, por ejemplo, de Miguel Ramos Arizpe.

Siete diputados formaban cada diputación provincial y eran designados por el pueblo en votación indirecta. En 1813 las Cortes de Cádiz ordenaron la fundación de las diputaciones provinciales de la capital de la Nueva España, y en las ciudades de Monterrey, Guadalajara, Durango, Guatemala y Mérida. El nuevo sistema que implantaba la Constitución de Cádiz abolía, de hecho, la persona del virrey.

La implantación de estas diputaciones provinciales tiene singular importancia, pues ellas acostumbraron a las provincias a tener su propio sistema de gobierno y a regirse conforme a sus particulares y específicas necesidades.

En el artículo 335 de la Constitución Política de la Monarquía Española promulgada por las Cortes de Cádiz se establecieron como facultades relacionadas con el ámbito financiero de las diputaciones provinciales las de aprobar la distribución entre las localidades de las contribuciones correspondientes a la provincia, dar seguimiento a la aplicación de los fondos públicos, proponer los arbitrios para la ejecución de las obras públicas, supervisar la correcta administración de las rentas públicas, hacer el censo y la estadística de la provincia, fomentar la agricultura, la industria y el comercio, y cuidar el correcto funcionamiento de las instituciones de beneficencia.

Más tarde, por medio de decretos se ampliaron las facultades correspondientes a los asuntos administrativos y económicos. De esta manera quedó entre las atribuciones de las diputaciones provinciales la distribución de terrenos baldíos así como examinar y dar licencia a los maestros públicos de la provincia. Además la diputación se encargó de proponer al gobierno los planes y proyectos para el fomento de la agricultura, la industria, las artes y el comercio.²⁷⁶

²⁷⁶ V. ASTUDILLO MOYA, Marcela. op cit. p. 17 y 18.

Como se puede ver, las diputaciones provinciales constituyeron un antecedente importante de la descentralización de facultades financieras en particular, a la par que, en general, constituyeron un precedente importante en la constitución del sistema federal mexicano.

En 1814 Fernando VII abrogó la Constitución de Cádiz, por lo que en 1815 se disolvieron las diputaciones provinciales. En 1820, después de la insurrección de las tropas comandadas por Rafael de Riego y Antonio de Quiroga en España, se juró de nuevo dicha Constitución, y se reinstalaron las seis diputaciones provinciales.

Fueron estas diputaciones las que representaron el inicio de la descentralización, tanto política como administrativa y financiera, siendo prácticamente el principio del sistema federal mexicano.

El gran descontento que habían generado muchos de los actos del gobierno de Agustín de Iturbide indujeron a una revuelta, que terminó con la proclamación del Plan de Casamata en febrero de 1823, que para algunos autores marca el inicio del federalismo mexicano. En esta época se empieza a considerar el régimen federal como el medio ideal para conseguir la libertad de las provincias. Éstas aceptaron el plan desconociendo al gobierno central y quedaron como provincias o estados independientes con una diputación y un jefe político. Precisamente esta circunstancia es fundamental para entender el federalismo mexicano, pues el hecho determinante del federalismo en nuestro país fue que las provincias exigieron este sistema bajo la amenaza de separarse de México si se establecía el régimen central. Y es por ello, que, al final de cuentas, el federalismo resultó impuesto por dichas provincias transformadas en verdaderos estados libres y soberanos antes de que naciera la propia federación.

Nettie Lee Benson fue quizá la primera investigadora que concluyó que el sistema federalista de México se originó en España antes que en los propios Estados Unidos y estaba orientado por una necesidad de unificar lo que se estaba

convirtiendo cada vez más en provincias autónomas. Contra la creencia común de que el federalismo se impuso de pronto a un país unificado, fraccionándolo, la verdad es que en nuestro país se adoptó en 1823 porque era la única forma posible para unificar y solidificar al país que, bajo la influencia de una institución española, se había fragmentado en provincias independientes que estaban a punto de convertirse en estados nacionales independientes.²⁷⁷

C. Los primeros días de la Independencia

En la guerra de independencia la problemática impositiva ocupa un lugar muy importante. En bando del 6 de diciembre de 1810, el cura Miguel Hidalgo y Costilla señala que uno de los principales motivos para tomar las armas fue el de suprimir muchas cargas impositivas injustas, pero debido a la necesidad de cubrir los gastos de guerra, únicamente se eliminaron los tributos que pagaban los indios y los aplicados a la fabricación de pólvora; de igual forma, se abolió el uso de papel sellado en los asuntos judiciales, actuaciones, escrituras y documentos.

La guerra siguió provocando la creación de nuevas exenciones y el incremento de otras, como las llamadas alcabalas. De esta forma se creó un gravamen sobre todas las cosas, los coches y las actividades consideradas como de lujo, como eran las desempeñadas por peluqueros, modistas, las que se realizaban en cafés y fondas; también se instituyeron los "préstamos" forzosos en oro y en plata. Todo lo anterior para financiar la guerra de independencia, que si bien tenía nobles causas, también impuso de manera arbitraria a los particulares las obligaciones tributarias reseñadas.

²⁷⁷ V. BENSON, Nettie Lee. *Spain's contribution to federalism in México*, en "ESSAYS IN MEXICAN HISTORY: THE CHARLES WILSON HACKET. MEMORIAL VOLUME". Thomas Cotner y Carlos Castañeda (compiladores). Estados Unidos, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Texas, Austin, 1958, pp. 90-103.

D. La Constitución de 1824

Después de algunas rebeliones internas en el país que tenían fundamentalmente como objetivo la toma del poder, se logró la instalación de un Congreso Constituyente y la renuncia de Agustín de Iturbide. No obstante ello, este Congreso no gozaba de mucha popularidad debido a las relaciones de algunos de sus miembros con el anterior "emperador", por lo que varias provincias de México decidieron separarse formalmente del gobierno central mexicano.

El 28 de mayo de 1823 se presentó al Congreso un "Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana", cuyos principales autores fueron José del Valle y fray Servando Teresa de Mier. Dicho plan, que en ningún momento llegó a discutirse, declaraba que el Estado Mexicano era una república representativa y federal, pero no habló de la soberanía de los estados miembros, idea que las provincias consideraban primordial en el régimen federal que deseaban. La situación, a mediados de 1823 se volvió crítica y caótica, pues las provincias empezaron a declarar que reasumían su soberanía.

De esta manera, el 16 de junio de 1823 la diputación provincial y el ayuntamiento respectivo declararon el "Estado libre y soberano de Jalisco", que contaría con un gobernador, una legislatura, su Tribunal Superior de Justicia y las correspondientes autoridades municipales.

Lo mismo hicieron Oaxaca, Zacatecas y Yucatán. En este último caso, se instaló una junta provisional administrativa formada por cinco miembros, mientras funcionaba el Congreso Constituyente del Estado, que se encargaría de darle Constitución y forma jurídica a la nueva entidad.

Otras provincias como Texas, Nuevo Santander, Nuevo León, Coahuila, Querétaro, San Luis Potosí, Guanajuato, Michoacán, México, Tabasco, Veracruz y Chiapas se declararon abiertamente partidarias de un sistema federal que respetara

incondicionalmente la soberanía de los estados miembros. Es importante recalcar que, ya como estados, las antiguas diputaciones provinciales empezaron a preparar y formar las legislaturas estatales y con la instalación de éstas terminó el anterior régimen de diputación provincial.

No fue sino hasta que varias provincias se habían declarado de hecho independientes cuando se recurrió al modelo de la Constitución norteamericana, por lo que consideran la adopción del estado federal una manera de unir lo que se estaba desuniendo y no simple copia de la Constitución de aquel país.

El 12 de junio de 1823 el Congreso convocante emitió su voto por la forma de república federal.

El 7 de noviembre del mismo año, el segundo Congreso Constituyente empezó a celebrar sus sesiones. Cuatro días después, el 11, fray Servando Teresa de Mier pronunció una bella alocución bautizada como el "discurso de las profecías", en la cual se pronunció por el sistema federal, pero en contra de la idea que señalaba a los estados miembros como soberanos, lo cual, según él, sería la causa de todas las desgracias.

Finalmente, el 31 de enero de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, que en su artículo quinto aprobaba la forma federal de gobierno, y en el artículo sexto declaró que la federación se integraría por "estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior"; en el artículo séptimo se enumeraba cuáles eran los estados que conformaban la naciente federación mexicana.

Esta Constitución federal estuvo en vigor hasta finales de 1835.

De esta suerte, cuando se firma la primera Constitución federal, y se crean los estados al lado del gobierno general de la nación, surge, como era de esperarse, el

problema de los recursos para financiarlos y, por lo tanto, el de la división de las fuentes de los ingresos públicos.

La cuestión de las finanzas era de por sí bastante compleja, y con el establecimiento de la federación se complicó aún más, pues los gobiernos estatales prácticamente se convirtieron en competidores de las autoridades nacionales para controlar las fuentes de ingresos públicos.²⁷⁸

El Constituyente discutió, al igual que la asamblea convocada para aprobar la Constitución norteamericana, la mejor forma de dividir las competencias impositivas entre la federación y los estados miembros.

En esta Constitución podemos considerar que existió una fuerte corriente de opinión que daba más poderes impositivos a los estados que a la propia federación, pues se estableció la figura de "contingente", que significaba una aportación que los estados miembros darían a la federación para sufragar sus gastos, una vez cubiertas sus necesidades internas.

Como en la federación norteamericana había funcionado el sistema de concurrencias impositivas, por los argumentos que ya habían establecido Hamilton y sus seguidores y por la experiencia práctica que se observó en su establecimiento y puesta en marcha, también algunos de los autores de la Constitución de 1824 pensaron que era la mejor forma de lograr el equilibrio entre las dos entidades, y de esta manera no socavar la independencia financiera de alguno de ellos.

Por eso, esta segunda postura consideró que toda distribución tajante de las fuentes de ingreso, cualquiera que hubiera sido la forma que se adoptara, hubiera implicado el sacrificio de los grandes intereses de la Unión al poder de los estados, o bien, lo contrario. Se pensó que era preferible la concurrencia impositiva a la

²⁷⁸ Cfr. MACUNE, Charles W. *El Estado de México y la Federación Mexicana*. México, Fondo de Cultura Económica, 1978, pp. 59-107.

subordinación a alguna entidad. De esta suerte, tanto la federación como los estados tienen un poder constitucional ilimitado para imponer los gravámenes necesarios a fin de cubrir sus propias necesidades financieras, lo cual plantea lógicamente la necesidad de una coordinación para no gravar abusivamente dos veces las fuentes de ingresos.

¿Cuál de las dos posturas prevaleció en el Constituyente de 1824? Al parecer se hizo una mixtura de ambas, con los resultados legislativos que a continuación expondremos.

En la fracción VIII del artículo 50 se daban facultades al Congreso general para fijar los gastos generales y establecer las contribuciones necesarias para cubrirlas.

Los estados, de acuerdo con el artículo 161, fracción VII, tienen la obligación de contribuir para consolidar e impulsar las deudas reconocidas por el Congreso general. También se señala en dicho numeral que ningún estado establecería, sin consentimiento del Congreso general, derecho alguno de tonelaje, ni impondrá gravámenes sobre importaciones, exportaciones, mientras la ley no regule cómo deben hacerlo. Como se puede observar claramente, estos numerales son una copia de los relativos de la Constitución norteamericana.

En el régimen de esta Constitución de 1824, y concretamente en la Ley de Clasificación de Rentas del 4 de octubre de 1824, se establecieron como rentas generales pertenecientes a la federación las siguientes: impuestos de importación y exportación, impuestos de internación de 15% sobre los precios de arancel de las mercancías extranjeras, venta de tabaco y pólvora, la alcabala que paga el tabaco en las regiones donde se cosecha, la renta de correos, la de lotería, el impuesto de

salinas, el de los territorios de la federación, los bienes nacionales, edificios, oficinas y terrenos anexos a éstas y que pertenecen a las rentas generales.²⁷⁹

Esta ley fué derogada en mayo de 1829. Leyes similares fueron expedidas en 1846 al restaurarse provisionalmente la Constitución de 1824 (decreto de clasificación de rentas de 17 de septiembre de 1846) y durante el gobierno centralista de Santa-Anna (Ley de clasificación de rentas nacionales y municipales de 29 de mayo de 1853), especificándose los impuestos que formaban unas y otras.

Como se señaló, se estableció además que las rentas no incluidas en la lista anterior, pertenecerían a los estados. Entonces, los ingresos provenientes de estas fuentes debían cubrir los gastos internos de cada estado, y aun proporcionar un excedente para financiar el déficit del gobierno nacional. Así se recurrió a un sistema denominado de conciertos económicos, que esencialmente consistía en el establecimiento de una cuota general, denominada "contingente", que los estados pagan al gobierno nacional, conservando para sí el resto de los ingresos que hayan obtenido en su territorio.

De esta suerte, en el primer intento de distribución de competencias tributarias durante el régimen federal de 1824, los ingresos del gobierno nacional quedaron supeditados, por decirlo de alguna manera, y en su mayor parte al "contingente", que debían pagar los estados a la federación. Aunque esta supeditación empezó a limitarse con el decreto que facultaba al gobierno federal para intervenir las oficinas de rentas de los estados que no cubrieran su contingente.

Entonces, como puede observarse, los constituyentes de 1824 optaron por un sistema mixto que conjuga la concurrencia de facultades impositivas, con un campo de acción bastante amplio reservado a la federación.

²⁷⁹ Cfr. MARTINEZ BAEZ, Antonio. *La división de competencias tributarias en el Constituyente de 1824*. en "REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN", México, número extraordinario, 1965, pp. 89-130.

Sin embargo, el punto rescatable de este cuerpo normativo es que establece una plena autonomía de los estados en materia financiera, haciendo depender, así sea en el papel, a la federación del "contingente" que le sería entregado por cada estado.

La problemática de la concurrencia de facultades impositivas entre el gobierno federal y el de las entidades federativas se presenta desde la adopción de esta primera Constitución, ya que ésta no delimitó en forma precisa los campos de imposición de cada uno de los niveles de gobierno. La Constitución mencionada siguió en este punto los lineamientos esenciales de la Constitución norteamericana de 1787, que había adoptado fundamentalmente los mismos principios: concurrencia impositiva en la mayoría de las fuentes de ingreso y un área reservada específicamente para la federación.

E. Las Bases Orgánicas de 1836

Después del gobierno de Valentín Gómez Farías, en el que se afectaron intereses del ejército y fundamentalmente de la iglesia Católica de México, los conservadores triunfaron en las elecciones y propusieron la derogación total de la Constitución Federal de 1824 y la adopción de un régimen centralista. Ante la posibilidad de que se estableciera este sistema, Texas declara su independencia.

Santa Anna dedicó el año de 1834 a preparar la reacción centralista, se desarmó en varias partes a las milicias cívicas, se disolvieron legislaturas, se sitiaron ciudades y se ocupó militarmente a algunos estados, mientras otros, como Chiapas y Yucatán, se hallaban en la anarquía, y estallaban dondequiera pronunciamientos.

El Congreso reaccionario empezó a celebrar sesiones en dos cámaras el 4 de enero de 1835. Los representantes estaban autorizados por los electores para

reformular la Constitución de 1824, salvo el artículo 171 que contenía varias prohibiciones, entre ellas la de tocar la forma de gobierno. El 14 de septiembre de 1835, tanto la cámara de senadores como la de diputados integraron una sola, la Asamblea Constituyente, que el 15 de diciembre de 1835 expidió las Bases Constitucionales, documento que destruyó el sistema federal instaurado en la Constitución de 1824.

Durante el año siguiente, el Congreso dictó de una sola vez seis leyes, que aunadas a la de diciembre de 1835 sumaban siete, y de aquí el nombre de Siete Leyes Constitucionales. Estas leyes implantaron el régimen centralista, los estados pasaron a ser departamentos y sus gobernadores estaban sujetos al Ejecutivo Supremo de la Nación. Lo que caracterizó fundamentalmente a esta Constitución centralista fue el órgano denominado Supremo Poder Conservador, que tenía facultades omnímodas que destruían cualquier régimen democrático.

De acuerdo con estas leyes, el legislativo estaba integrado por las cámaras de diputados y de senadores, y ambas formaban el Congreso. El ejecutivo estaba constituido por un presidente de la República y un consejo de gobierno que sancionaba los actos de aquél; el consejo estaba compuesto por 13 miembros, de los cuales dos tenían que ser eclesiásticos y dos militares; para ser miembro del consejo era requisito haber desempeñado previamente el cargo de presidente o vicepresidente de la República, diputado, senador o magistrado de la Suprema Corte. El período presidencial era de ocho años. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia correspondía al poder judicial; estaba formada por 11 ministros y un fiscal. De acuerdo con estas leyes, sólo los integrantes de la Cámara de Diputados y los de las juntas departamentales eran electos directamente; los demás eran propuestos por uno o los dos órganos mencionados, según el caso.

En cuanto a los estados, las Leyes Constitucionales los convirtieron en departamentos, divididos a su vez en distritos y partidos sometidos a la autoridad del gobierno central.

La regulación de la materia tributaria fue muy sencilla: se estableció que los gobernadores se entenderían directamente con el supremo gobierno por conducto del secretario del despacho de hacienda y se les prohibió enajenar bienes, imponer contribuciones, efectuar contratos o gastos extraordinarios sin la previa aprobación del supremo gobierno, el cual tomó el control de todos los ingresos que antiguamente pertenecían a los estados. En 1836 se autorizó al gobierno federal a disponer hasta de la mitad de las rentas de los departamentos mientras prosiguiera la guerra de Texas.²⁸⁰

Como se puede concluir, estas Leyes Constitucionales simple y sencillamente centralizaron todas las decisiones en materia tributaria, pues las provincias nada podían decidir sin el consentimiento del "supremo gobierno" central.

El descontento hacia la nueva Constitución creó un ambiente hostil en la República. Los federalistas no descuidaron ninguna oportunidad para tratar de derrocar al gobierno surgido. El 15 de julio de 1840 Valentín Gómez Farías encabezó un movimiento federalista; los insurrectos lograron apoderarse de la persona del presidente Bustamente y del palacio nacional, pero el general Valencia venció, finalmente, a los sublevados. Después de esta revuelta, los conservadores lograron que se designara presidente interino a Santa Anna, quien solicitó que el supremo poder conservador declarara al Congreso en funciones como Constituyente. De esta manera en 1841 se derogaron las Leyes Constitucionales y en su lugar se firmaron las Bases de Tacubaya, aunque dejaban sin resolver la forma de Estado que se adoptaría, pues eso lo tendría que decidir el nuevo Congreso Constituyente. Para entonces Santa Anna fue reelecto presidente de la República.

²⁸⁰ V. Congreso Constitucional del Estado de México, Colección de órdenes y decretos de la soberana junta provisional gubernativa y soberanos congresos de la nación mexicana. 8 volúmenes, Imprenta de Galván, 1829-1840, México, Volumen VII, p. 48.

En el seno del nuevo Congreso se manifestaron fuerzas divergentes, no sólo en cuanto a la forma de Estado, sino también en relación con la religión y otros temas. Así, para muchos la opción era adoptar la república popular representativa; para la minoría, lo mejor era el estado federal, y hasta hubo un grupo de diputados que planteó una solución intermedia, es decir, una Constitución federal con aspectos eminentemente centralistas. Al margen de lo anterior, dejaba de ser obligatoria la religión Católica y se declaraba libre la enseñanza privada.

F. Las Bases Orgánicas de 1843

Como ya se había establecido en el párrafo precedente, al seno del nuevo Congreso se manifestaron fuerzas de tal manera divergentes que estaba en peligro el éxito de la labor encomendada. Por ello varios estados pidieron el desconocimiento del Congreso y que se designara en su lugar una Junta de Notables.

Finalmente, el presidente Nicolás Bravo disolvió el Congreso y nombró en su lugar a la Junta Nacional Legislativa, encargada de redactar las Bases de Organización Política de la República Mexicana, que se publicaron el 12 de junio de 1843.

En este documento se conservó la estructura centralista. La nación mexicana adoptaba para su gobierno la forma de república representativa popular, dividida en departamentos y éstos en distritos, partidos y municipalidades, teniendo cada departamento una asamblea compuesta por un número variable de entre once y siete vocales.

En materia impositiva, y sin cambiar la estructura de un estado unitario, se establece cierta delimitación de competencias de las facultades impositivas entre el centro y los departamentos, pero sin darles facultades meramente fiscales a los segundos. De acuerdo con esto, los departamentos no tenían libertad para crearse

una hacienda propia, pues era facultad del Congreso clasificar las rentas para los gastos generales de la nación y de los departamentos.

En 1846, a raíz de la restauración de la República Federal, conforme a las bases de la Constitución de 1824, se eliminaron las asambleas departamentales y los gobernadores de los departamentos pasaron a serlo de los estados.

Entonces se expide un decreto de clasificación de rentas (de 1846), el cual dividía los campos impositivos de la federación y los estados. En este contexto se estableció que corresponderían a la federación: los impuestos de importación y exportación; el de consumo de mercancías extranjeras; el del 4% sobre moneda; los del tabaco, correos, lotería nacional, salinas, papel sellado; casas de moneda; el producto de la venta de tierras libres, pertenecientes a la federación, y todas las rentas que se percibían en el Distrito Federal y los territorios.

En cuanto a los estados, corresponderían las rentas que provengan de: todas las contribuciones que no estén contenidas en los artículos anteriores, los impuestos a los husos de las fábricas de hilados de algodón y lana y el producto de las aduanas interiores.

En esta ley fiscal se estableció la obligación de los estados de pagar un "contingente" a la federación, cuyo monto cubriría las necesidades excedentes de ésta. En caso de que no se cubriera, se les sancionaría con la intervención de sus rentas.

En este propio año de 1846 Santa Anna emitió un decreto de centralización de las rentas públicas, en el cual continuaban los mismos impuestos, el supremo gobierno se hacía cargo de todos los gravámenes que cobraban los estados y los productos de los ramos y bienes municipales seguirían recaudándose e invirtiéndose de igual forma.

Como puede observarse, en esta última disposición legislativa, Santa Anna vuelve a centralizar las decisiones en materia impositiva.

Esta presidencia santannista fue una de las épocas en las que se hicieron el mayor número de modificaciones a las leyes fiscales, y en la cual se contiene una de las mayores listas de aberraciones impositivas. Se hicieron modificaciones a los impuestos para establecer nuevos o para aumentar los existentes, por ejemplo, se impuso un gravamen a las puertas y ventanas interiores de los edificios urbanos y rústicos del país, y se creó otro por la posesión de perros.

Depuesto Santa Anna y siendo presidente de la República don Ignacio Comonfort, en uso de las facultades que le concedía el Plan de Ayutla, reformado en Acapulco, expidió en 1856 el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, en el que se restablecen las competencias tributarias hacia los estados y territorios de la nación, además de establecerse la competencia federal y la municipal. En este cuerpo legislativo se dejaban fuentes propias de recursos a los estados para que atendieran a sus necesidades de acuerdo con sus propias circunstancias. En el artículo 109 se señalaba que la propiedad raíz, la industria fabril y el comercio extranjero serían gravados exclusivamente por el gobierno de la Unión. Y en el artículo 112 se estableció que conforme a la Ley de Clasificación de Rentas se fijarían los gravámenes que correspondieran al gobierno federal y al de los estados y municipios. Este estatuto estuvo vigente hasta que se emitió la Constitución Federal de 1857.

G. La Constitución de 1857

Para 1855 Santa Anna, después de múltiples levantamientos y una vez que fue vencido, abandonó el país en el mes de agosto. El 16 de octubre de ese mismo año se expidió el decreto convocatorio para integrar una asamblea constituyente, y el 18

de febrero de 1856 se iniciaron las sesiones de la cámara que expidió la Constitución de 1857.

Aquí se planteó otra vez un dilema fundamental en la historia de la Nación Mexicana, si federalismo o centralismo. Ninguna de estas dos formas de organización estatal había triunfado en México; sin embargo, en este Congreso Constituyente la idea federalista casi no tuvo objeción.

En esta ocasión, nuevamente se adoptó el sistema federal, al considerarse que era el más conveniente para una población diseminada por todo el territorio y que podía responder a las diferentes necesidades regionales y adecuarse a las diversas costumbres.

La Constitución de 1857, al igual que la de 1824, establecía, en general, la concurrencia de facultades impositivas entre la federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingresos, al permitir al Congreso general establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Sin embargo, también se recurrió a la separación de ciertos impuestos, reservando de forma exclusiva para la federación algunos de los más productivos de esa época.

Por otro lado, para favorecer el comercio y garantizar la absoluta libertad de transporte y consumo de toda clase de mercancías, se prohibió a los estados gravar el tránsito y el consumo de éstas en el interior del país, o sea, se prohibió de manera tajante el establecimiento de las alcabalas, ya que se producía un desequilibrio en el comercio, causando retardos perjudiciales, amén de que encarecía el precio de los productos. También se prohibió a los estados que gravasen la entrada de mercancías a su territorio para evitar la competencia a la industria o agricultura locales. Con estas medidas también se buscó asegurar la libertad de tránsito y de industria.

Asimismo se prohibió a los estados celebrar empréstitos con gobiernos extranjeros o emitir títulos de deuda pública pagaderos en otra Nación. Tampoco

podían establecer, sin el consentimiento del Congreso de la Unión, derechos de tonelaje que se cobraran en los puertos ni fijar contribuciones sobre importaciones o exportaciones, ya que la federación era la única facultada para hacerlo; quedó prohibido a los estados expedir leyes o decretos que restringieran la circulación de ciertos efectos por motivos de sanidad, policía u orden público, pues ésta se estableció como facultad reservada a la federación.

De igual forma, y con la finalidad evidente de mantener la libertad absoluta para el comercio, se prohibió a los estados establecer impuestos diferenciales; el manejo de los gravámenes debía ser similar tanto para los productos del estado que los decreta como para el resto de la federación.

En términos generales, la Constitución de 1857 estableció la concurrencia de facultades impositivas entre la federación y los estados, estableciendo ciertas restricciones a la potestad tributaria de los estados y estableciendo una regla general de competencia a favor de las entidades federativas.

Hubo, sin embargo, en esta ocasión, fuertes debates sobre el problema de la concurrencia en el seno del Constituyente. El artículo 120 del proyecto de Constitución disponía que los impuestos indirectos corresponderían a la federación y los directos a los estados. Esta proposición fue finalmente rechazada por el Constituyente. Cabe señalar que ello no obedeció a que el Constituyente rechazara de plano la idea de una clasificación de impuestos, sino que estimaba que dicha clasificación era materia de la ley de clasificación de rentas que se expediría posteriormente.²⁸¹

En este contexto, se expide, por parte del Congreso federal, la Ley de Clasificación de Rentas del 12 de diciembre de 1857, la cual señalaba las rentas,

²⁸¹ V. TREVIÑO MARTINEZ, Alejandro. *Convenios de coordinación fiscal entre el gobierno federal y las entidades federativas*. En "TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN 45 AÑOS", tomo I, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 1982, p. 623.

contribuciones y bienes de los estados. En esta ley, las rentas, contribuciones y bienes de la nación se dividieron en generales y estatales, quedando comprendidas las municipales en las asignadas a los estados. Destaca también el hecho de que en ciertos impuestos se recurrió al sistema de separación de fuentes tributarias, otorgándose a favor del gobierno general los impuestos a la industria fabril, la minería y el comercio extranjero, formando un total de 37 renglones a favor de la federación. A los estados correspondían, entre otros: contribuciones sobre propiedad raíz, sobre objetos de lujo, profesiones y ejercicios lucrativos, fábricas de aguardientes, entre otras fuentes tributarias. Esta enumeración no se consideró como limitativa, pues tanto la federación como los estados podrían establecer los impuestos que creyeran necesarios para cubrir sus necesidades. En esta ley también se reguló lo que se conoció como "contingente", que consistía en que los estados deberían recibir de la federación 25% de ciertos impuestos recaudados, se le conoció como la "cuarta federal".

Esta ley fue derogada por la Ley de Clasificación de Rentas del 30 de mayo de 1868, que mencionaba en 17 fracciones contribuciones y bienes generales de la federación, sin enumerar las de los estados.

Estas leyes de clasificación de rentas no solucionaron el problema de delimitación de facultades impositivas entre la federación y los estados, pues aparte de que reservaron a la federación las fuentes impositivas más importantes, estas leyes no podían tener validez constitucional, pues si la propia Constitución no delimitaba en forma precisa las facultades fiscales de la federación y los estados, las leyes federales ordinarias tampoco podían hacerlo, pues se violaría con ello el fundamento mismo del régimen federal al reconocer al Congreso de la Unión la facultad de fijar las competencias de los estados en materia impositiva, lo cual viola, evidentemente, el pacto federal.

En 1881 el presidente Benito Juárez cambió de nombre al "contingente" por el de "contribución federal", aunque el concepto se mantuvo igual, pues se trataba de

25% adicional a todas las contribuciones que deberían entregarse a los estados, incluyendo las municipales.

Para 1868, y con la finalidad de recuperar los impuestos que el Congreso de la Unión había suprimido, se expide una nueva Ley de Clasificación de Rentas, la cual señalaba que pertenecían a la federación las contribuciones siguientes: impuestos de importación, los de exportación, de amonedación, fundición y ensaye; el papel sellado común y para contribución federal; los impuestos por la pesca de perla, ballena, nutria, lobo marino y demás análogos, y los impuestos establecidos en el Distrito y territorios federales.

La Constitución de 1857 sufrió varias reformas en el sentido de ampliar las facultades legislativas federales. De esta manera, el 14 de diciembre de 1883 se autorizó al Congreso de la Unión para legislar sobre minería, comercio y banca; en 1895 se establecieron prohibiciones a los estados para que gravaran, además de la entrada y salida de su territorio de mercancías nacionales o extranjeras, la emisión de papel y el tránsito de personas; asimismo se prohibió a los estados gravar la explotación de minas, únicamente se tendría la posibilidad de establecer un impuesto de 2% del valor del metal, y sería para el estado en el que se encontrara la mina; el 20 de junio de 1908 se establecieron facultades del Congreso para legislar sobre vías generales de comunicación, postas, correos y aprovechamiento y uso de aguas de jurisdicción federal; el 12 de noviembre de 1908 sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración, inmigración y salubridad.

En este contexto, también la cuota de contribución federal se modificó varias veces durante el transcurso de la historia: durante los últimos años del régimen de Díaz, fue en promedio de 20% y en el gobierno constitucionalista se aumentó hasta 60%.

Como puede observarse, únicamente estamos acudiendo a una pérdida lenta, pero firme y paulatina de las fuentes impositivas de los estados, lo que ha significado, en contrapartida, la apropiación de las fuentes de ingreso por parte de la federación.

A la par, se puede observar cómo la federación siempre ha reservado para sí la gravación de los rubros fiscales más importantes.

H. La Constitución de 1917

Uno de los postulados fundamentales de la Revolución Mexicana de 1910 fue lograr la práctica efectiva del federalismo, que como hemos visto en apartados precedentes, y por lo que respecta específicamente a la materia fiscal, no había sido llevado cabalmente a la práctica; a lo más, cuando estaba a punto de llevarse a cabo, mediante reformas constitucionales o legislativas se volvían a centralizar las facultades de decisión tributarias.

Ante los asesinatos de Francisco I. Madero y José María Pino Suárez, el entonces gobernador de Coahuila, don Venustiano Carranza, desconoce al gobierno de Victoriano Huerta y se inicia la revolución constitucionalista; al triunfo de ésta fue convocado el Congreso Constituyente que elaboró la Constitución de 1917.

En esta ocasión, al igual que en la Constitución de 1857, no se discutió la conveniencia de adoptar el régimen federal, pues se consideraba parte esencial y trascendental del orden constitucional. El problema que se había suscitado era que, en la práctica, había una marcada centralización de funciones por parte del gobierno federal, incluidas las facultades de decisión fiscal.

En el proyecto constitucional, Venustiano Carranza señalaba:

Igualmente, ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la federación de los estados que forman la República Mexicana, estableciendo que ellos deben ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél. Finalmente, ha sido también vana la promesa de la Constitución de 1857, relativa a asegurar a los estados la forma republicana, representativa y popular, pues a la sombra de este principio, que también es fundamental en el sistema de gobierno federal adoptado para la nación entera, los poderes del centro se han injerido en la administración interior de un estado cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las órdenes de aquéllos, o sólo se han dejado que en cada entidad federativa se entronice un verdadero cacicazgo, que no otra cosa ha sido, casi invariablemente, la llamada administración de los gobernados que ha visto la nación desfilar en aquéllas.²⁸²

Al triunfo de la Revolución, la hacienda pública mexicana siguió caracterizándose por la existencia de multiplicidad de impuestos, orientados fundamentalmente al consumo.

La hacienda pública de nuestro país, en los inicios del nuevo constitucionalismo presentaba muchísimos problemas. Entre los más importantes podemos mencionar que el gobierno federal se orientó a crear impuestos, sin tomar en consideración su incidencia y rendimiento; en el caso del impuesto federal del timbre, que contenía más de cien fuentes tributarias, había un verdadero desorden; los sistemas hacendarios estatales carecían de uniformidad y descansaban en una gran cantidad de impuestos que llegaban a ser más de cincuenta; el gobierno federal otorgaba exenciones de impuestos a algunas de las ramas más importantes de la industria nacional, con lo que se despojó a los estados de gran parte de la base impositiva; la tasa adicional sobre todos los gravámenes estatales y municipales que se conoció como "contingente" y posteriormente "contribución federal", con el tiempo se hizo fluctuante y además dejó de causarse en algunos impuestos, como en el de hilados y tejidos y el de tabacos, con lo cual se hizo más complejo el sistema tributario.²⁸³

²⁸² Citado por ASTUDILLO MOYA, Marcela. op cit. p. 48.

²⁸³ Cfr. CHANDLEY, Henry Alfred D., citado por Astudillo Mora, op cit p. 93.

La Constitución del 5 de febrero de 1917, en vigor, siguió el mismo principio que la precedente, es decir, adoptó un sistema amplio de concurrencia de poderes impositivos. Salvo el caso de los impuestos a la exportación e importación, que fueron reservados en forma exclusiva al gobierno federal, y de ciertas prohibiciones constitucionales al poder tributario de los estados, las demás materias quedaban sujetas a la concurrencia de facultades impositivas entre la federación y los estados. La idea de una separación precisa de competencias en materia fiscal entre los dos niveles de Gobierno, no fue ni siquiera evocada en los debates del Congreso Constituyente de 1916-1917. Ninguna otra ley de las llamadas de clasificación de rentas, como las expedidas en el siglo pasado, fue votada por el legislador federal.

Es necesario, sin embargo, clasificar el sentido de la concurrencia impositiva previsto en la Constitución. Aparentemente, siguiendo la regla general de distribución de competencias que establece la Constitución en el artículo 124 ("las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados"), la concurrencia de impuestos no tiene razón de ser. Si la Constitución confiere de manera expresa ciertos impuestos a la federación se podría deducir, gracias a la aplicación de la regla mencionada, que la federación solo puede votar esos mismos impuestos y no otros, siendo los demás, por aplicación del mismo principio, de la competencia de los estados.

La regla general contenida en el artículo 124 constitucional no es suficiente sin embargo, para explicar por sí sola el sistema de distribución de competencias en materia fiscal. Debe ser en todo caso completada por el principio contenido en el artículo 73 fracción VII de la propia Constitución, que confiere al Congreso de la Unión el poder de establecer "las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto". De acuerdo con este precepto, la federación puede votar no solamente los impuestos que le son expresa y exclusivamente conferidos por la Constitución, sino también todos aquellos que sean necesarios para cubrir el presupuesto. En cuanto a los estados, estos podrán votar todo tipo de impuestos salvo los reservados en forma

expresa por la Constitución a la federación, y los que se derivan de las prohibiciones señaladas en los artículos 117 y 118 de la ley fundamental.

En el artículo 117, fracciones IV, V y VI, se estableció la prohibición a las entidades federativas de imponer gravámenes sobre las siguientes fuentes impositivas: el tránsito de personas o cosas que atravesasen su territorio, es decir, lo que conocemos como peaje y alcabala; la entrada y salida de su territorio de mercancía nacional o extranjera; la circulación y el consumo de efectos nacionales o extranjeros, cuando se haga a través de aduanas locales.

Por otro lado, el propio artículo 117, en sus fracciones III y VII se prohibió a los estados: emitir estampillas y papel sellado, y tener disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de las mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan al respecto de la producción similar de la localidad o entre producciones semejantes de distinta procedencia.

De igual forma, a los estados se les otorgan facultades impositivas controladas por el Congreso de la Unión en el artículo 118, fracción I, para el caso de los impuestos de tonelaje, puertos y sobre importaciones y exportaciones, aunque, en la realidad, estas fuentes impositivas están reservadas a la federación.

Como se observará, resulta de todo ello una amplia concurrencia de facultades impositivas entre los dos niveles de gobierno.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha plasmado el anterior criterio, pues ha establecido que:

La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de

las fuentes de ingreso (arts. 73, frac. VII; y 124); b) Limitaciones a la facultad impositiva de los Estados mediante reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (arts. 73, fracs. X y XXIX, y 131), y c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (arts. 117, fracs. III, IV, V, VI y VII, y 118). (Tesis 557, Compilación de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, 1995).

Es necesario evocar brevemente otro problema estrechamente ligado con las competencias en materia fiscal. En nuestro país se planteó el problema de saber si el artículo 73 de la Constitución relativo a las facultades generales del Congreso, servía al mismo tiempo como criterio para una distribución de competencias de imposición entre la federación y los estados. Miembros distinguidos de la doctrina sostuvieron²⁸⁴ este punto de vista. La argumentación fue la siguiente: el voto de los impuestos es un acto legislativo; los impuestos sólo pueden ser establecidos por ley. Si la Constitución confiere al Congreso en el artículo 73, la facultad de legislar sobre las materias que se mencionan, implícitamente la Constitución está operando una distribución de competencias impositivas. Los estados, no pudiendo legislar sobre estas materias, no podrán tampoco votar impuestos sobre las mismas. De ello resultaría implícitamente una delimitación de los campos de imposición respectivos de la federación y de los estados.

La Constitución de 1917 estableció, como hemos visto, la concurrencia de facultades impositivas entre la federación y los estados. Esta solución parecía a primera vista justa y razonable. El Constituyente pretendió conciliar al mismo tiempo el principio de la autonomía de los estados y los requerimientos financieros del gobierno federal. Sin embargo, en la práctica, se originaron serios problemas por el ejercicio simultáneo y concurrente de las facultades de imposición por los dos niveles de gobierno. La sola "prudencia y modernización" de que hablaba Hamilton, no fue suficiente en nuestro país para garantizar el ejercicio racional y armónico de las facultades impositivas, pues federación y estados ejercieron tanto como pudieron sus poderes de imposición, y el resultado en general fue negativo para el país.

²⁸⁴ Cfr. TREVIÑO MARTINEZ, Alejandro. op cit. p. 625.

La concurrencia impositiva causó serios obstáculos al desarrollo económico de la Nación. El desarrollo de las actividades comerciales e industriales se vio limitado por la superposición de impuestos federales, estatales y municipales.

III. EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE FACULTADES IMPOSITIVAS ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS

Como ya lo habíamos comentado brevemente en apartados anteriores, dentro de los regímenes federales existen varios sistemas tributarios que se pueden establecer para hacer una distribución de las fuentes de ingresos entre la federación y los estados: el primero de ellos consiste en delimitar la fuente de ingresos entre la federación y los estados, estableciendo tajantemente sus parcelas de competencia; el segundo consiste en permitir la concurrencia tributaria en todos los casos; el tercero, en establecer un sistema de facultades tributarias exclusivas y otras para todas o algunas de las entidades territoriales; el cuarto, en agrupar todas las entradas o ingresos tributarios, a fin de reunir una masa financiera unitaria, de la que se realizan asignaciones a las diversas entidades territoriales; y, finalmente, se puede establecer un sistema mixto que permita la existencia de tributos tanto exclusivos como concurrentes, y para cada entidad la posibilidad de participar en el producto de las contribuciones recaudadas.

Según lo que ya también hemos visto, nuestro sistema constitucional y legal de distribución de competencias adopta características complejas, basado en los siguientes puntos: *a)* en la distribución de campos económicos reservados a la federación y a los municipios (artículo 73 fracción xxix, y 115, fracción iv); *b)* en la determinación de restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados (artículos 117 fracciones III, IV, V, VI y VII y 118, fracción I); *c)* en un ámbito de concurrencia tributaria de la federación y los estados en todas aquellas materias que no hubiesen sido reservadas a la federación y a los municipios (artículo 73, fracciones VII y xxix, 115, fracción IV, y 124); *d)* un sistema de participación en el rendimiento de

contribuciones federales entre los estados y Municipios (artículos 73, fracción XXIX); e) a partir del 1 de enero de 1980 al entrar en vigor la Ley de Coordinación Fiscal, se desarrolla el esquema de equilibrio financiero entre la nación fiscal, se desarrolla el esquema de equilibrio financiero entre la federación, estados y municipios, al adoptarse un sistema nacional de coordinación fiscal; y f) a partir de 1998 se complementó el sistema de equilibrio financiero, al introducirse un nuevo capítulo a la Ley de Coordinación Fiscal denominado "De los fondos de aportaciones federales", que fue adicionado por reformas que entraron en vigor el 1 de enero de 1999.²⁸⁵

Es necesario señalar que hasta antes de la reforma constitucional de 1983, que más adelante detallaremos, la distribución de competencias constitucionales en materia fiscal comprendía un campo económico reservado a la federación; un ámbito de concurrencia tributaria de la federación y los estados en todas aquellas materias que no se hubieren asignado en forma privativa a la federación; y un campo de restricciones expresas al poder tributario de los estados; no reservándose ninguna competencia específica a los municipios.

De esta suerte, conforme a nuestra Constitución Política, la calidad de sujeto activo de los tributos recae sobre la federación, los estados, el Distrito Federal, y los municipios, con la única salvedad de que sólo los tres primeros tienen plena potestad tributaria, pues los municipios únicamente pueden administrar libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que les señalen las legislaturas de los estados, según disposición expresa del artículo 115 de la propia Carta Magna. Fuera de estos entes, ningún otro organismo o corporación, en principio, puede ser acreedor tributario.

La Constitución de 1917 ha sufrido varias reformas que han ampliado grandemente el campo tributario de la federación en detrimento de los estados y

²⁸⁵ V. CARDENAS ELIZONDO, Francisco. *Introducción al estudio del derecho fiscal*. México, Editorial Porrúa, 3ª. Edición, 1999, p. 361 y 362.

municipios. Ello con excepción de la mencionada reforma de 1983 que vino a establecer un campo exclusivo de potestades tributarias a favor de los municipios.

De esta manera, ya desde la propia Constitución de 1857 se preparó el campo para la restricción a las potestades tributarias de los estados, pues siendo secretario de hacienda José Ives Limantour se promovió una reforma a la Carta Magna de 1857 prohibiéndose a los estados gravar la entrada, salida o circulación de mercancías o cosas, o sea, el establecimiento de impuestos conocidos como "alcabalatorios". Esta misma restricción fue acogida por la Constitución de 1917 en su artículo 117. Como esta restricción opera sólo contra estados y municipios, únicamente la federación puede gravar la entrada, salida o el simple tránsito de mercancías o cosas por el territorio nacional.

En el texto original de la Constitución de 1917, las reglas que regían el establecimiento de competencias entre la federación y los estados consistían básicamente en el establecimiento de facultades concurrentes en la mayoría de las fuentes impositivas y en restricciones expresas a las potestades tributarias de los estados. Estas últimas restricciones daban, tácitamente, la posibilidad de que la federación gravara las fuentes de ingresos prohibidas para los estados.

En 1936, el presidente Lázaro Cárdenas envió al Congreso de la Unión un proyecto de reformas a los artículos 73, fracción K, y 131 de la Constitución general de la República, en el que con gran precisión se deslindaban los campos de acción tributaria de la federación y de los estados.

Al respecto vale la pena destacar algunos párrafos de la exposición de motivos de esta finalmente malograda iniciativa, en los que el gobernante mexicano expresa con meridiana claridad el caos en que se debatía nuestra organización fiscal por la falta de elementos para poder aplicar correctamente la regla contenida en el artículo 124 constitucional, y reconoce oficialmente –por vez primera en nuestra historia– el

grave error que significó el haber adoptado el mismo sistema de Constitución de los Estados Unidos de América.

En nuestro régimen constitucional, salvo en aquellas materias en las que el Congreso de la Unión puede legislar privativamente, se encuentra una amplia concurrencia de la Federación y los Estados para imponer contribuciones, lo que ocasiona frecuentemente la coexistencia: de gravámenes sobre una misma fuente de imposición. Además, no sólo diversos impuestos gravitan sobre igual fuente -lo que en sí mismo es un mal- sino que ni siquiera esas exacciones se establecen con un único propósito, porque las leyes fiscales de la Federación y de los Estados se fundan en distintos principios y se expiden con diversos propósitos; y, lo que es más grave aún, de Estado a Estado la legislación hacendaria varía, provocándose lamentablemente verdaderas guerras económicas entre uno y otro, destructoras del desarrollo de la Nación, en vez de legislarse con la unidad de criterio que requiere el desenvolvimiento integral de la República... Tengo la creencia firme de que llegado el momento de que, sin destruir las facultades emanadas de la soberanía local para la organización financiera de los Estados, se modifiquen las bases de libre imposición, adoptadas por copia inadaptable a México, de la Constitución norteamericana, porque si en los Estados Unidos de América era una realidad la existencia de entidades plenamente autónomas, con vida independiente y propia, y el problema que se ofrecía al crearse la Federación era el de hacer nacer viable una unión que se creía débil; en nuestro País, al contrario, en los días siguientes a la desaparición del Imperio de Iturbide, el problema que debió plantearse y que ha sido el origen de muchas tragedias de la historia mexicana, fue el de inyectar vitalidad a las descentralizaciones estatales del territorio patrio, que adquirirán soberanía interior después de un rudo centralismo colonial prolongado por cerca de tres siglos. Para fortalecer a los Estados es necesario entregarles ingresos propios: participaciones y contribuciones exclusivas que les aseguren rendimientos regulares y bastantes a cambio de restringir la concurrencia tributaria, que es el efecto inmediato de la libre imposición y que provocan la improductividad de los gravámenes fiscales.²⁸⁶

No obstante, inexplicablemente el Congreso de la Unión rechazó esta atinada iniciativa presidencial y las sanas intenciones del general Cárdenas fueron relegadas al olvido, prevaleciendo hasta 1943 el clima de incertidumbre e incongruencia jurídicas que con tanta precisión se describe en los párrafos que se acaban de transcribir.

²⁸⁶ Citado por ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo. *Derecho fiscal*. México, Editorial Themis, 11ª. Edición, 1996, p. 144.

Con la finalidad evidente de ampliar la potestad tributaria de la federación, en 1940 el presidente Lázaro Cárdenas, nuevamente, envió al Congreso un proyecto de reformas y adiciones a diversos preceptos de la Constitución Política que nos rige, en el que incluyó una modificación trascendental a la fracción xxix del artículo 73, que señalaba las materias sobre las cuales pueden decretarse tributos de carácter federal. Dicho proyecto, después de ser discutido y aprobado por el Congreso de la Unión y por las Legislaturas de los estados, entró en vigor el 1 de enero de 1943, y reserva a la federación la potestad tributaria sobre: comercio exterior; aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional; instituciones de crédito y sociedades de seguros; servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación; contribuciones especiales sobre: energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

Si se hace un análisis minucioso de las fuentes tributarias que esta reforma constitucional reservó a la federación, podremos concluir que las más importantes fueron transferidas a esa entidad, pues sólo revisando los recursos naturales enumerados por los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional, podemos observar la importancia económica de dichas fuentes.

Conforme a esta fracción, dichas fuentes impositivas sólo pueden ser gravadas exclusivamente por la federación, pero sin que ello signifique que está impedida para gravar otras fuentes, en cuanto sea necesario para cubrir los gastos públicos, en los términos de la fracción vii del propio artículo 73 constitucional. Es decir, que si las contribuciones que se establecen gravando las fuentes que consigna la mencionada fracción xxix no son suficientes para cubrir el presupuesto, entonces la federación puede concurrir con los estados, afectando otras fuentes tributarias, hasta el grado

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

de obtener los recursos que sean necesarios y suficientes para cubrir el presupuesto federal.²⁸⁷

Posteriormente, la Secretaría de Hacienda y la Suprema Corte de Justicia de la Nación se han encargado de restringir aún más la potestad tributaria de los estados a través de la interpretación que han hecho de la Carta Magna. En efecto, la Secretaría de Hacienda ha sustentado el criterio según el cual si el artículo 73 constitucional precisa sobre lo que compete legislar al Congreso de la Unión, o sean las facultades delegadas por los estados a favor de la federación, debe entenderse que dentro de la facultad de reglamentar jurídicamente determinada actividad queda comprendida también, en forma exclusiva, la de naturaleza impositiva. Por ejemplo, si la federación es la única que puede legislar en materia de instituciones crediticias, sólo ella puede gravar las actividades de éstas.²⁸⁸

Según esta interpretación, pues, los estados no pueden gravar una materia que, aunque no expresamente privativa de la federación desde el punto de vista fiscal, sin embargo es materia federal, aunque también precisa que, para justificar esta nueva posición, nuestro máximo tribunal federal no llegó a presentar una doctrina madura y compacta; y concluye formulando su propia posición sobre esta cuestión señalando que la justificación constitucional para apoyar la facultad exclusiva del Congreso en determinadas materias comprende la facultad de establecer tributos con exclusión de cualquier otra competencia, ya que el establecimiento de contribuciones es función legislativa y, por ello, si al Congreso de la Unión se le asigna facultad exclusiva para legislar sobre determinada materia, tiene la facultad implícita de gravarla con exclusión de los estados, puesto que de otra forma éstos podrían hacer nugatoria aquella facultad al establecer contribuciones excesivas sobre la materia en relación a la cual se ejercita. También sostiene en apoyo a su argumento que, tal vez, dicho criterio fue el que inspiró la reforma constitucional a la

²⁸⁷ Cfr. MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*. México, Editorial Porrúa, 15ª. Edición, 2000, p. 234.

²⁸⁸ Idem. P. 233.

fracción x del artículo 73, de fecha 18 de enero de 1934, en virtud de que después de haberse otorgado la facultad general para legislar sobre energía eléctrica, se dispuso en la parte final del precepto en comento que "en el rendimiento de los impuestos que el Congreso Federal establezca sobre energía eléctrica, en uso de las facultades que en materia de legislación le concede esta fracción, participarán los estados y los municipios en la proporción que las autoridades federales (y) locales respectivas acuerden". En este mismo contexto, dentro de la facultad exclusiva para legislar sobre determinada materia, se incluye la de establecer contribuciones, como en el caso de la fracción x del artículo 73 constitucional, toda vez que si los estados pretendieran gravar las fuentes o materias ahí señaladas, tendrían que legislar sobre esas materias, violando con ello el precepto constitucional que establece la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar sobre dichos asuntos. Confirman este esquema diversas ejecutorias de la Corte emitidas con motivo de los amparos promovidos por la empresa Inversiones Reforma, S. A., dedicada a la exhibición de películas cinematográficas, en contra del impuesto decretado por el Congreso de Coahuila, que autorizaba al municipio de Monclova a recaudar, por conducto de los exhibidores dueños de las salas, el impuesto en materia de espectáculos públicos a cargo de los espectadores; pues la Corte precisó que por industria debe entenderse la serie o conjunto de actos u operaciones que tienen como inmediata finalidad la producción, o sea la transformación de materias primas en productos útiles al hombre. En este mismo sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencia en el sentido de que la facultad legislativa privativa del Congreso de la Unión en materia agraria lleva implícita la facultad para determinar cuáles son los atributos federales o locales que se pueden imponer en esta materia, apoyando su razonamiento para apartarse de criterios anteriores en materia de facultades exclusivas tratándose de contribuciones, en las siguientes circunstancias especiales: "Ello es así, porque la resolución del problema agrario está sujeta a múltiples aspectos, no solamente el de que cuenten los campesinos con las tierras, bosques y aguas necesarias para satisfacer sus problemas de subsistencia, sino también el de que el producto que obtengan las tierras, no esté mermado por medio de impuestos estatales o municipales establecidos sin límite. Por este motivo, aunque

no existe precepto constitucional expreso que determine que sólo el Congreso de la Unión puede legislar sobre el régimen fiscal a que puedan estar sujetos los núcleos de población ejidal o comunal, la facultad implícita para legislar en la materia agraria lleva acompañada la potestad implícita para determinar cuáles son los tributos federales o locales que pueden imponer”.²⁸⁹

Este criterio, evidentemente, representa un gran peligro, ya que amplía desmesuradamente las facultades impositivas de la federación. Por ejemplo, si es facultad exclusiva de la federación legislar sobre el comercio, y dentro de esta facultad queda comprendida la impositiva, entonces los estados y municipios del país no pueden crear leyes tributarias que graven ningún aspecto del comercio, con lo cual se acabaría, prácticamente, la potestad tributaria estatal y, de pasada, la de los municipios.

Aparte de lo anterior, también el propio Congreso de la Unión se ha encargado de ampliar las restricciones a las potestades tributarias de los estados pues, por ejemplo, en la Ley de Vías Generales de Comunicación se establece que los estados no pueden gravarlas, ni los servicios públicos que se establezcan en ellas, como tampoco los capitales empleados en estas empresas. En la Ley de Instituciones de Crédito se señala que los estados no pueden gravar el capital ni las operaciones propias de las instituciones y organizaciones auxiliares de crédito. Asimismo la Ley General de Sociedades de Inversión y la Ley General de Instituciones de Seguros limitan las facultades impositivas de los estados.

Como podemos ver, las potestades impositivas de los estados se encuentran muy limitadas y socavadas. No obstante ello, con las pocas fuentes tributarias que quedan, y con las que comparten con la federación las facultades concurrentes, se ha establecido un sistema de coordinación fiscal que limita aún más las soberanías estatales.

²⁸⁹ Opinión y Jurisprudencia consultadas en CARDENAS ELIZONDO, Francisco. op cit. pp. 369-375.

Debido a los innumerables problemas que pueden surgir sólo de la posibilidad de que tanto la federación como los estados decidan hacer efectiva su potestad tributaria sobre las fuentes impositivas "concurrentes", se ha creado un sistema de participaciones, que nacieron como una medida que la federación adoptó para aumentar su potestad fiscal, y para "estimular" a que los gobiernos locales acepten delimitaciones fiscales.

Sobre el sistema de coordinación fiscal y las participaciones dedicaremos el siguiente apartado.

Finalmente, sólo podemos agregar, y vista brevemente la historia de delimitaciones a las facultades impositivas de los estados, que quedaría a éstos la posibilidad de gravar: el ejercicio de una actividad independiente, la prestación de un *servicio personal subordinado (impuesto sobre nóminas)*, los *servicio de hospedaje, campamentos, paraderos de casas rodantes y de tiempo compartido* y la enajenación de vehículos usados.

Como puede concluirse, en la actualidad es limitadísima la soberanía estatal en materia de contribuciones.

Los impuestos estatales más típicos son los que mencionamos en líneas precedentes, junto con el impuesto predial que corresponde a los municipios. El impuesto sobre nóminas se ha incorporado recientemente a las arcas de algunos estados, sin embargo han existido diversas dificultades para su cobro y aceptación por parte de la clase patronal.

La situación descrita en este apartado hace parecer como inevitable que los estados implementen un esquema más amplio de contribuciones locales a fin de incrementar sus ingresos, tema que se encuentra en la agenda del nuevo federalismo.

El problema que están sufriendo los estados es que su campo de maniobra es muy limitado. Hay relativamente pocas oportunidades para incrementar las recaudaciones de impuestos locales en el nivel estatal, y si se buscaran activamente estas oportunidades, podría provocarse una "guerra" fiscal entre estados vecinos al desplazar actividades económicas, el turismo, etc., del uno al otro. Entre todos los impuestos recaudados localmente, el más importante es, con mucho, el impuesto predial, que se convirtió en municipal después de la reforma municipal de 1983. Los estados y municipios se han esforzado notablemente por mejorar la recaudación de este impuesto. Desde 1989 el monto absoluto de los impuestos prediales nominales, recolectados a nivel nacional, ha aumentado 46%. La recaudación por cobros de agua también sigue siendo baja en México: en 1992 llegó apenas a 946 millones de dólares por este concepto. La recaudación de cobros de agua fue más moderada que la tasa de crecimiento de los impuestos prediales, todavía alcanzó un nivel significativo: 229% en pesos nominales entre 1989 y 1992. En el período 1989-1992 se lograron incrementos especialmente elevados en el Distrito Federal (566%), el Estado de México (383%), e Hidalgo (382%). Sin embargo, uno de los problemas que resienten grandemente los estados es que entre los gastos estatales el renglón principal es el de la administración (sueldos y operación y mantenimiento generales). Los gastos corrientes alcanzaron en 1993 un promedio de 36% entre los estados, pero este promedio oculta que en algunos estados fueron mucho mayores (Oaxaca, Puebla y Veracruz).

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. El financiamiento federal de la

inversión sigue siendo una proporción muy importante del total del ingreso estatal. Las asignaciones de las líneas de inversión federales a los estados son variables y arbitrarias y parecen favorecer a los estados más prósperos y productivos.

El sistema de participaciones de estados y municipios sigue siendo el más difícil. No todos los estados desarrollaron criterios objetivos y transparentes para la asignación de participaciones a los municipios de acuerdo con las directrices de la Ley de Coordinación Fiscal, y pocos estados desarrollaron criterios similares para determinar la asignación de los gastos de inversión a los municipios. Se observa que muchos estados no transfieren a veces el obligatorio 20% de las participaciones a los municipios y hay una variación considerable en la proporción efectivamente asignada en cualquier año determinado a algunos municipios específicos. En general, las asignaciones benefician a menudo a los municipios prósperos y urbanos. El ingreso a través de la inversión federal es mucho mayor que el de las participaciones, y la mayoría de los estados tiene ahora escasa capacidad para generar utilidades a través de la tributación local. Todos los estados gastan alto porcentaje de sus ingresos en gastos corrientes, pero la mayoría de ellos también trata de emprender un nivel de inversión considerable y casi todos vacilan para contraer grandes deudas. Mientras esté restringida la capacidad para recaudar fondos, los estados continuarán dependiendo fuertemente de las arcas del centro. Los estados no han logrado hasta ahora gran autonomía, por lo menos no en la esfera financiera. Siguen siendo estados soberanos dependientes.²⁹⁰

Como veremos al analizar el sistema de distribución de facultades impositivas en relación con los municipios, podemos establecer como regla general que, en materia financiera, cada nivel sucesivo de gobierno es más débil, más dependiente, más empobrecido que el nivel superior a él. Dado que el municipio se encuentra en la base de la cadena, es el más empobrecido de los tres niveles de gobierno.

²⁹⁰ Cfr. RODRÍGUEZ, Victoria. *La descentralización en México. De la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo*. México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 219-227.

Las posturas centralizadoras de las finanzas públicas han sido apoyadas por un sector importante de la doctrina fiscalista nacional. Como ejemplo, podemos citar el criterio sustentado por Margarita Aguirre de Arriaga, quien ha manifestado que:

...pudiendo señalarse como ventajas de una administración financiera centralizada, las siguientes: la inobjetable realidad de que la Federación está en mejores condiciones de ejercer un control administrativo y financiero porque no está sujeta a ninguna autoridad superior; se evitan las competencias ruinosas de estado a estado, que conducirán a guerras económicas y ruina estatal y aun federal; un notorio ahorro en los gastos de administración, puesto que la autoridad recaudadora del impuesto es una y no varias; permite mayor elasticidad impositiva para adaptarse a las constantes cambiantes de la economía nacional y aún de la internacional; permite homogeneidad en el régimen fiscal porque le da unidad; permite al causante conocer mejor las leyes impositivas y cumplir debidamente con ellas y por último, da lugar a una mayor equidad en la repartición de la riqueza nacional.²⁹¹

IV. EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE FACULTADES IMPOSITIVAS EN RELACION CON LOS MUNICIPIOS

La idea de crear un órgano político y administrativo cercano a la población, el Municipio Libre, en la Constitución de 1917 obedeció al deseo de que prácticamente cada población del país contara con una autoridad local, inmediata, debidamente constituida, que la encontrase familiarizada con la problemática y necesidades del lugar, pudiera atenderla de forma más rápida y eficaz. En el seno del Constituyente de 1857 no se planteó esta posibilidad.

De esta manera, en el Congreso Constituyente de la Constitución que actualmente nos rige, se debatió largamente la cuestión municipal, para desembocar en la adopción del artículo 115 que contiene los aspectos más importantes en materia municipal.

²⁹¹ *La coordinación fiscal y el contencioso administrativo federal local.* En "TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN 45 AÑOS", tomo I, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 1982, pp. 578 y 579.

Turnado a la segunda comisión de constitución, el proyecto del artículo 115 que fuera elaborado por el equipo de don Venustiano Carranza, que en aquel momento ya ejercía las funciones de jefe de estado, ésta emite el siguiente dictamen:

Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo período de olvido de nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la comisión ha estimado que deben ser protegidos *por medio de disposiciones constitucionales* y garantizarles su hacienda, condición *sine qua non* de vida y su independencia, condición de su eficacia.²⁹²

Es en este momento cuando se inicia una fuerte discusión en el seno del Congreso Constituyente entre dos grupos con posiciones antagónicas: uno de ellos pretendía que la Constitución estableciera y garantizara las percepciones de la hacienda municipal, y el otro que, seguramente víctima de un federalismo exacerbado, pretendía que la cuestión se reservara a los poderes de las entidades federativas con la finalidad, según ellos, de no vulnerar el principio de autonomía o de soberanía estatales, que tantos dolores de cabeza ya había dado en toda la historia del constitucionalismo mexicano.

En apoyo de la primera postura que acabamos de comentar, se hicieron valer los votos razonados de los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina que, en su parte fundamental, afirmaban:

No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente. Al Municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal, porque sólo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la política, y podemos –decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en pequeño que esté constituido por tres poderes... queremos que el Gobierno del Estado no sea ya el papá que, temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o el abuelo le ha dado y después le da centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas. Los municipios no deben estar en esas condiciones, seamos

²⁹² Diario de los debates. Tomo 11, página 504.

consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra, no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado... están todos de acuerdo en que la verdadera y única base de la libertad municipal está en el manejo libre de los fondos con que debe contar el Municipio... (que) debe tener su hacienda propia, porque desde el momento en que el Municipio en hacienda tenga tutor, sea el Estado o la Federación, desde ese momento deja de subsistir.²⁹³

Dentro de ese contexto, los diputados Machorro Narváez y Arturo Méndez, suscribieron un voto particular que proponía para la fracción 11 del artículo 115, el texto que a continuación se transcribe:

II. Los municipios tendrán libre manejo de su hacienda y ésta se formará de lo siguiente:

1º Ingresos causados con motivo de servicios públicos que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva.

2º Una suma que el Estado reintegrará al Municipio y que no será inferior al 0% del total de lo que el Estado recaude para sí por todos los ramos de la riqueza privada de la municipalidad de que se trate.

3º Los ingresos que el Estado asigne al Municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios que, por la organización municipal, pasen a ser del resorte del ayuntamiento y no sean los establecidos en la base 1ª de este incisos. Estos ingresos deberán ser bastantes a cubrir convenientemente todos los gastos de dichos servicios.²⁹⁴

Resulta claro que al seno del Congreso Constituyente de 1917 existía una postura muy clara acerca de la inutilidad de estructurar un Municipio Libre sin asegurarle la autosuficiencia de su hacienda.

No obstante lo anterior, la mayoría de diputados, debido al temor de invadir cuestiones propias de cada gobierno local, prefirió inclinarse por un proyecto que presentó el diputado Ugarte, al que corresponde el texto vigente en su mayor parte, y al que también se considera como el causante de las actuales deficiencias

²⁹³ Diario de los debates. Tomo 11, página 771.

²⁹⁴ Ibidem.

financieras municipales, por haber dado a las entidades federativas el destino económico de los municipios.

Del artículo constitucional que regulaba las cuestiones municipales se desprende claramente cuál es la regla primaria para el establecimiento de las competencias tributarias entre estado y municipios: de todas aquellas contribuciones reservadas a las entidades federativas o que sean de competencia concurrente con la federación, los estados deciden libremente, por conducto de las legislaturas locales, cuáles pertenecen a la potestad contributiva de los órganos municipales.

Ello significa, necesariamente, que la hacienda de los municipios se encontraba en manos de los estados, los que a su libre decisión, y sin más formalidad que recabar un voto favorable de sus legislaturas, están constitucionalmente autorizados para fijar el monto de los presupuestos de ingresos de sus municipios. De esta suerte el municipio no contaba con más fuentes de ingresos que las que específicamente le eran asignadas por el poder legislativo estatal. En estas condiciones, una entidad estaba en plena libertad de promover la autosuficiencia hacendaria de sus municipios, o bien, no promoverla.

Los diputados constituyentes, al haber hecho caso omiso de las propuestas expresadas en los votos a que hicimos alusión, convirtieron a las disposiciones del artículo 115 de la Carta Magna en el principal obstáculo para lograr la independencia municipal y, por ende, su autonomía.

Como en otra ocasión habíamos comentado, en México cada nivel de gobierno es más pobre y dependiente del inmediato superior, y si de por sí hemos ya observado la falta de independencia y autonomía (no se diga soberanía) de los estados con respecto a la federación en el ámbito financiero, sólo podemos hacer la observación de la precaria independencia fiscal de los municipios mexicanos.

Nada logramos con mantener a las partes que conforman a la "federación" unida y dependiente del centro, pues en realidad podemos estar acudiendo en el papel a declaraciones bellas de "soberanía estatal" y "autonomía municipal", y en la realidad ser testigos del más aberrante centralismo.

La autonomía municipal existió en teoría desde 1917, pues se estableció que el municipio sería autónomo y libre, constituyéndose como la base del sistema federal del país, sin embargo, en la práctica, la autonomía constitucional del municipio nunca pasó más allá de esta retórica bienintencionada.

Las disposiciones constitucionales más importantes que se ocupan de la cuestión municipal se han revisado muchas veces para tratar de corregir la falta de cumplimiento de la Constitución, pero la enmienda más importante a las potestades tributarias de los municipios se hicieron con el presidente Miguel de la Madrid en 1983. Mediante la propuesta de reforma que enviara, se proponía se concediera a los municipios la autonomía que no disfrutaban, a pesar de las bellas disposiciones constitucionales que así lo establecían.

En la exposición de motivos de la iniciativa del presidente De la Madrid se dice que se retomaron las inquietudes de los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina expresadas en los debates del Constituyente para rescatar la figura del municipio en nuestro país:

Recogimos en este sentido las inquietudes vertidas por los Constituyentes de 1917 y de algún modo pretendemos revitalizar las ideas que afloraron en ese histórico foro nacional a la luz de las vigorosas intervenciones de Heriberto Jara e Hilario Medina, para robustecer y lograr, en la realidad política mexicana, el Municipio Libre.

Se tomaron en cuenta las realidades sociológicas y económicas de los Municipios del país, sus grados de desarrollo, y los contrastes, entre aquellos Municipios urbanos e industrializados que cuentan con determinados recursos económicos y capacidad administrativa para la consecución de sus fines colectivos, y aquellas comunidades municipales

marginadas de todo apoyo económico, del libre ejercicio de su autogobierno y carentes de toda capacidad para la gestión administrativa.

Nuestro objetivo es vigorizar la decisión fundamental del pueblo sobre el Municipio Libre, estableciendo dentro del marco conceptual de la Constitución General de la República, aquellas normas básicas que puedan servir de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales para que al fortalecer su desarrollo, se subraye el desenvolvimiento regional, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades y a la capital de la República, no sólo con el propósito de redistribuir la riqueza nacional en las múltiples y variadas regiones del país sino para ubicar las decisiones de gobierno en las células políticas a las que lógicamente deben corresponder, es decir a los ayuntamientos como órganos representativos de los Municipios Libres.

Por lo que respecta a los aspectos eminentemente de potestad tributaria, se puede considerar que la reforma se orientó en tres aspectos principales: el primero de ellos otorgaba un rango de competencia tributaria exclusiva para los municipios; el segundo estableció como *ingresos fiscales de los municipios los que obtuviera de los servicios públicos que tuviera a su cargo*; y el tercero consistió en elevar a la categoría de rango constitucional el derecho de los municipios a recibir las participaciones federales que en su caso se les asignen, disponiéndose la obligación a las legislaturas locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la federación debe cubrir a los municipios dichas participaciones.

Así lo demuestra el texto de la exposición de motivos de la iniciativa presentada ante la Cámara de Senadores:

Por su amplia reiteración y sustentación en toda la consulta popular, se concluyó en la necesaria reestructuración de la economía municipal, entendiéndolo, como así también lo proclamaron los Constituyentes de Querétaro, que no podrá haber cabal libertad política en los Municipios mientras éstos no cuenten con autosuficiencia económica. Por ende, en este renglón, fundamental para la subsistencia y desarrollo de los Municipios, consignamos en la Fracción IV de la iniciativa, en primer término, como concepto originario del Artículo 115 la libre administración de su hacienda por parte de los Municipios, pero por otra parte, en una fórmula de descentralización, de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales,

que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, previendo en casos de carencia de capacidad para la recaudación y administración de tales contribuciones que los Municipios podrán celebrar convenios con los Estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la mencionada administración contributiva.

Se atribuyen igualmente a los Municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como de las otras contribuciones y los otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y fundamentalmente también los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Por último, en esta área hacendaria, se elevó a la categoría de rango constitucional el derecho de los Municipios a recibir las participaciones federales que en su caso se les asignen, disponiéndose la obligación de las Legislaturas locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la Federación debe cubrir a los Municipios dichas participaciones.

Como una disposición importante para la seguridad de los ingresos municipales, se consigna la obligación del pago de sus contribuciones para toda persona física o moral o instituciones oficiales o privadas, sin exenciones o subsidios, evitando de esta manera a nivel constitucional las prácticas de exentar a diversas personas o empresas del sector público, de estas contribuciones que son consubstanciales para la vida de los Municipios.

Sin embargo, por imperativas razones de orden público, que por sí solas se explican, se exceptuó de estas reglas a los bienes del dominio público de la Federación, Estados y Municipios.

Además, como consecuencias lógicas del principio de la libre administración de la hacienda municipal, se propone que los presupuestos de egresos de los municipios deban ser aprobados sólo por los ayuntamientos con base en los ingresos disponibles y evidentemente de acuerdo con los ingresos que se les hubiesen autorizado.

Claro que esta reforma propuesta por el presidente De la Madrid no fue gratuita ni espontánea, pues el municipio, luego de estar descuidado durante muchos decenios, a finales de los años 70, captó de pronto la atención de analistas, investigadores, gobernantes y políticos. De esta manera, así como la descentralización fue la moda en el decenio de 1950, del mismo modo el municipio mexicano se puso de moda en la década de los 80. Los políticos se sintieron de pronto atraídos por el estrato gubernamental más bajo y expandieron sus campos de

atención para incluir al municipio. Al igual que nunca habían mostrado ningún interés por el municipio, los políticos de pronto acudían a numerosos foros y actos públicos donde habrían de hablar e interesarse por él. No cabe duda de que, en este contexto, el "municipalismo" se convirtió en la bandera inicial del presidente de la República en turno.

Retomando el análisis del tema en comento, de conformidad con la fracción IV del artículo 115 constitucional comentado, y después de ésta reforma, se establece que los municipios mexicanos administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de todos los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones que las legislaturas estatales establezcan en su favor, y en todo caso les corresponderán los ingresos derivados de las siguientes fuentes: la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora; las participaciones federales, y los derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

En los servicios públicos, este propio numeral constitucional estableció: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, alumbrado público, limpia, recolección, traslado y tratamiento de residuos, mercados, centrales de abasto, panteones y rastro, calles, parques, jardines y seguridad pública.

No obstante lo establecido en esta última parte mencionada, en relación con los ingresos que derivan de servicios públicos a cargo del municipio, bien sabemos que en nuestro país, más que una fuente de ingresos para el ayuntamiento, es una fuente de egresos, pues sabemos que todos estos servicios, en la actualidad y por las cuotas y tarifas tan bajas, no son rentables y deben estar subsidiados.

En términos generales, podemos establecer que las contribuciones típicamente municipales se pueden reducir a las siguientes: impuesto predial, impuesto a la traslación o adquisición de inmuebles, impuestos a los espectáculos públicos,

derechos por los servicios públicos que presta el municipio, contribuciones de mejoras y permiso de anuncios.

Mediante posterior reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de diciembre de 1999, se dieron más seguridades a la hacienda municipal, pues se reguló que las leyes federales no podrían establecer limitaciones al ejercicio de las facultades tributarias de los municipios; también que ninguna ley establecerá exenciones o subsidios a la potestad municipal, y que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos directamente por los municipios.

No obstante las reformas constitucionales hechas, los recursos de la hacienda municipal siguen siendo insuficientes para cubrir las necesidades de las poblaciones que los habitan.

Para hacer del desarrollo municipal una realidad en México, es necesario romper las inercias del centralismo, redistribuyendo de manera racional y equitativa las fuentes de ingresos entre los tres niveles de gobierno. Este proceso, que necesariamente implicará una descentralización, implica la movilización de recursos hacia regiones que han tenido poco desarrollo, pero tienen un potencial de crecimiento insospechado.

Por la falta de recursos municipales, sobre todo en pequeños municipios, se origina una tolerancia a actividades consideradas como inmorales, aun cuando no ilegales, así como la aplicación rigorista de los reglamentos de policía y buen gobierno, con el objeto de lograr ingresos para las arcas municipales.

Así vemos cómo la mayoría de los Municipios sin recursos económicos, y también un buen número de los llamados importantes, perciben, si no como principales, elevados recursos de la explotación del vicio (cantinas, bares, casas de asignación, etc.); multas por la detención, con cualquier pretexto, de personas en estado de embriaguez, infracciones de tránsito originadas por cambios en la circulación y que los automovilistas

desconocen, sobre todo, por falta de avisos oportunos o señales durante la noche, etc.²⁹⁵

En otro contexto, ya también establecíamos que una de las fuentes de ingresos de los municipios es la que derivan de participaciones federales. En el contexto de la Ley de Coordinación Fiscal, las participaciones que se entregan a los municipios pasan primero por las autoridades estatales, las cuales tendrán a bien hacer entrega a los municipios mediante el mecanismo que las leyes locales determinen.

De esta, forma la legislatura de cada estado determinará la política de impuestos y recaudaciones; y en relación con las participaciones asignadas a los municipios, la Ley de Coordinación Fiscal especifica que de la cantidad total de participaciones federales transferidas a los estados, por lo menos 20% deberá entregarse a los municipios.

Al parecer sólo dos estados han incrementado el porcentaje asignado a los municipios, cambiando su respectiva legislación estatal: es el caso de Coahuila, que da 35% de participación, e Hidalgo, con 15.16%.

En nuestro país, los recursos estatales se distribuyen a los municipios de acuerdo con diversos criterios, pero en la esencia se tiende a responder a una fórmula de distribución con base en ciertos indicadores, como son: pobreza, población, cantidades recaudadas en el municipio por concepto de impuestos, etc. Generalmente, y siguiendo una recomendación nacional, los estados distribuyen el 45% proporcional a la población, 45% proporcional al índice de marginalidad de cada municipio, y el 10% restante en atención a la recaudación del municipio respectivo. No obstante lo anterior, algunos estados simplemente publican en el Periódico Oficial, las cantidades que recibirá cada municipio, sin enunciar ningún criterio de distribución, lo que ha ocasionado, evidentemente, arbitrariedades por parte de los

²⁹⁵ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. op cit. P. 252.

funcionarios estatales. Las aportaciones que recibirá un municipio, entonces, están enteramente determinadas en el gobierno estatal por la correspondiente secretaría de finanzas y por la legislatura. De esta suerte, y en virtud de que la Ley de Coordinación Fiscal sólo da directrices muy generales acerca de la forma como los estados deberán repartir las participaciones entre los municipios, las legislaturas estatales están casi en completa libertad para escoger sus propios criterios, o la ausencia de todo criterio.²⁹⁶

En 1995 solo 12 estados tenían una Ley de Coordinación Fiscal formal (que gobierna las transferencias de los estados a los municipios); pero bajo el nuevo federalismo varias otras legislaturas estatales estaban proponiendo arreglos similares a principios de 1996. Así pues, las legislaturas estatales pueden decidir subjetivamente cuánto recibirá cada municipio, con la consecuencia casi inevitable de que algunos municipios recibirán participaciones mayores de acuerdo con criterios que en algunos casos pueden estar determinados políticamente.

Además uno de los problemas principales de la falta de transparencia que rodea las normas para la distribución del sistema estatal-local de participaciones es que, en general, los municipios ignoran cuánto tienen legalmente derecho a recibir por concepto de participaciones. Los presidentes municipales que entrevisté en los estados más pobres, incluidos los de algunas ciudades importantes como San Cristóbal de las Casas, sólo sabían que podían contar con que sus participaciones llegarían en cierta fecha, pero no cuánto habrían de recibir y ciertamente no sabían cómo se determinaba la cantidad. En efecto, algunos de ellos ignoraban por completo que existiera una fórmula; otros parecían desconcertados cuando se les hacía alguna pregunta acerca del coeficiente que determina la cantidad.

Todo esto pone de relieve la conveniencia de volver más transparente el proceso. Si los funcionarios municipales conocieran la fórmula y la manera como se aplica, sabrían bien cuánto tiene derecho a recibir su municipio. Además, ya no habría lugar para consideraciones políticas (o de otra índole) en las decisiones acerca de lo que debe obtener un municipio.

Si hay ambigüedad en los criterios aplicables a las transferencias de las participaciones, el problema se agrava cuando se trata de proyectos de inversión federales, los cuales, tradicionalmente, han sido muy discrecionales y dependen de arreglos celebrados entre el gobernador y la federación.²⁹⁷

²⁹⁶ Cfr. RODRÍGUEZ, Victoria. op cit. P. 212 y 213.

²⁹⁷ Idem. pp. 213-218.

Los gobiernos municipales de todo el país, y debido a sus precarias condiciones económicas, se ven obligados a buscar continuamente asistencia y apoyo financiero del gobierno federal y de los gobiernos estatales a fin de cumplir sus obligaciones más elementales como ayuntamiento.

Como ya afirmábamos en párrafos precedentes, los municipios se han visto obligados a subsidiar los servicios públicos que prestan, y que, más que constituir ingresos para su hacienda, constituyen en realidad gasto corriente. Esto se debe a que existe una grave falta de voluntad política para instituir un sistema eficaz para cobrar cuotas por la dotación de servicios. En muchas localidades éstos servicios han sido subsidiados de manera tradicional por los niveles superiores de gobierno o por el propio ayuntamiento. La población simplemente no está acostumbrada a pagar por los servicios que recibe, por lo menos hasta que se eligieron presidentes municipales diferentes al otrora partido hegemónico, muy pocos presidentes municipales estaban dispuestos a retar a la ortodoxia tradicional de las relaciones de poder y abordar el problema dando los primeros pasos para cambiar la mentalidad del pueblo hacia una cultura en la que, necesariamente, deben pagarse los servicios públicos.²⁹⁸

Podemos afirmar, en este contexto, que en la medida en que los municipios incrementen su capacidad de cobrar el costo real de los servicios públicos, tendrán la posibilidad de proporcionar éstos con mejor calidad.

V. EL SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL

El sistema de coordinación fiscal en México surge de la necesidad de que las entidades tributarias del país se coordinen para delimitar los campos de competencia impositiva.

²⁹⁸ Ibidem. P. 237.

Como veremos en este apartado, el sistema de coordinación fiscal ha permitido la apropiación lenta, pero paulatina, de las fuentes tributarias por parte de la federación. Ello ha conllevado a la pérdida de soberanía tributaria de los estados, con las consabidas consecuencias políticas, económicas y sociales que ello acarrea.

Antes de demostrar la anterior afirmación, expondremos brevemente los antecedentes históricos del actual sistema nacional de coordinación fiscal.

A. Las Convenciones Nacionales Fiscales y sus efectos

Con el objeto explícito de delimitar constitucionalmente los campos de competencia tributaria entre la federación y los estados, el presidente de la República Plutarco Elías Calles el 22 de junio de 1925 hace un llamamiento para que las autoridades federales y locales celebren la primera convención nacional fiscal, celebrada el mismo año.

Los resultados de esta convención y las que le siguieron, tenían por objeto servir de guía a las decisiones que tomara el poder constituyente permanente en la reforma de la Constitución general de la República o bien, en las decisiones legislativas que tomaran tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los estados, ambos en el rubro de las potestades tributarias de las autoridades federales o locales.

Los tres objetivos expresos que se manifestaron en la convocatoria de la primera convención nacional fiscal fueron: delimitar las competencias de los estados y la federación en materia de impuestos, para así eliminar el problema de la concurrencia; determinar un plan nacional de árbitros para simplificar el sistema fiscal y así disminuir los gastos incurridos en la recaudación y administración; y crear un

órgano permanente encargado de estudiar las necesidades de la economía nacional y de proponer las medidas de solución en materia fiscal.²⁹⁹

En esta reunión se acordó establecer como campo exclusivo de la federación los impuestos sobre el comercio y la industria; a los estados corresponderían los impuestos sobre bienes raíces, sucesiones, donaciones, las cédulas sobre explotaciones agrícolas y sobre propiedad edificada del impuesto sobre la renta, y, en general, sobre actos no comerciales. Se acordó, igualmente, que todos aquellos impuestos especiales que se establecieran requerirían acuerdo de la federación y los estados.

Se sugirió, además, reglamentar la contratación de empréstitos interiores por los estados, sujetándola a la aprobación del Congreso de la Unión.

Como consecuencia de la poca experiencia que se tenía en materia tributaria y de distribución competencial, las resoluciones acordadas sólo llegaron a tener el carácter de recomendaciones generales, y en la práctica sólo se expidieron unas cuantas leyes que, al final, no tuvieron gran trascendencia para los objetivos que se habían propuesto.

Uno de los pocos resultados en que cristalizó la primera convención, fue la expedición de la Ley Federal de Impuestos sobre Herencias y Legados, del 25 de agosto de 1926, en la que se instauró el mecanismo de apropiación de las fuentes tributarias por parte de la federación, pues se reguló que si los estados accedían a no gravar ciertas fuentes impositivas, cediéndolas a la federación, ésta les participaría de los rendimientos obtenidos.

²⁹⁹ Cfr. MARTINEZ ALMAZAN, Raúl. *Las relaciones fiscales financieras intergubernamentales en México. Propuesta para un sistema nacional de asignación de recursos financieros a los Estados y Municipios*. México, Coedición del Instituto Nacional de Desarrollo Municipal – Instituto Nacional de Administración Pública, 1980, p. 35.

Lo que empezó a suceder, desde la adopción de las recomendaciones de esta convención, fue que la federación se empezó a quedar con la soberanía de los recursos.

Los tributos establecidos privativamente por la federación, pero con la obligación de dar participación a los estados, se dijo, era para asegurar la suficiencia de recursos a éstos y además lograr la unidad de su administración pues los estados habían obtenido gran parte de sus ingresos de los diversos impuestos locales a la industria y el comercio. Así en esta Convención se buscó ampliar las atribuciones de la federación, dándole competencia exclusiva sobre dos de las actividades que más notoriamente rebasan los límites de la jurisdicción local: la industrial y la mercantil.³⁰⁰

Vistos los raquíticos resultados conseguidos para establecer una regulación adecuada del marco financiero-jurídico en el país, el 11 de mayo de 1932 el gobierno federal convocó a la segunda convención nacional fiscal, misma que se celebró en 1933. En la época de convocatoria eran presidente de la República Pascual Ortiz Rubio y secretario de hacienda Alberto J. Pani; sin embargo, la celebración estuvo a cargo del gobierno de Abelardo L. Rodríguez.

En esta convención se buscó nuevamente delimitar la jurisdicción fiscal de los tres niveles de gobierno, para lo cual se acordó establecer las bases para la unificación de los sistemas fiscales, estatales y municipales, y la coordinación de ellos con el sistema federal, así como para constituir la comisión permanente de la segunda convención nacional fiscal, como un órgano técnico y administrativo capacitado para ejecutar los acuerdos de las convenciones subsiguientes.³⁰¹

De esta forma, la segunda convención nacional fiscal expidió las siguientes recomendaciones: dar la potestad exclusiva a las autoridades locales para establecer impuestos a la propiedad raíz, donaciones, legados, y para determinar las tasas y derechos sobre servicios locales; la implementación del pago mensual o bimestral de los impuestos en las oficinas recaudadoras; la ampliación de las facultades tributarias

³⁰⁰ ASTUDILLO MOYA, Marcela. op cit. P. 107.

³⁰¹ Sobre esta convención V. SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. *Memorias de la Segunda Convención Nacional Fiscal*. Tomo III, México, 1947.

estatales y municipales en materia de comercio e industria, y la creación de una comisión permanente encargada de formular un proyecto de reformas tendiente a elevar a nivel constitucional la delimitación de facultades impositivas entre federación, estados y municipios.

A la federación corresponderían, según recomendaciones de esta convención, la imposición al comercio y a la industria para lograr la consolidación de la unidad económica del país; los impuestos especiales sobre recursos naturales cuyo dominio directo corresponde a la Nación; al comercio exterior, sobre la renta, sobre instituciones de crédito e instituciones de seguros, sobre rifas, loterías y sorteos y sobre maderas y bosques.

Según estas propias recomendaciones quedaban a los estados, además de los ya señalados impuestos a la propiedad raíz, donaciones, legados, y para determinar las tasas y derechos sobre servicios locales, los gravámenes sobre contratos o actos jurídicos no comerciales cuya realización se limite a su jurisdicción; los impuestos sobre tabacos, alcoholes, bebidas alcohólicas, hilados, tejidos, cerillos y fósforos, únicamente en la parte que correspondiera a los estados; impuestos sobre la sal; impuestos sobre herencias, legados y donaciones (que deberán ser legislados por la federación, pero recaudados por los estados); y sobre propiedades de la federación que se ubiquen en sus respectivos territorios.

Después de esta segunda convención nacional fiscal, se llevaron a cabo las reformas constitucionales de 1934 y 1942, que redujeron notablemente el ámbito de competencia tributaria de los estados y municipios al conceder a la federación facultades impositivas sobre una serie de materias, con la obligación, en algunos casos, de entregar una participación a los estados sólo en el caso de que con anterioridad existieran convenios entre la federación y los estados en virtud de los cuales éstos renunciaban a imponer gravámenes locales a cambio de que aquélla les otorgara una participación.

El primer impuesto que constitucionalmente se declara de competencia federal es el de energía eléctrica, mediante la reforma mencionada de 1974 a la fracción x del artículo 73 constitucional, pues se estableció como facultad exclusiva del Congreso de la Unión la posibilidad de legislar en esta materia.

Posteriormente, en 1942 se reformó la fracción xxix del artículo 73 de la Constitución general de la República, modificación que hasta la actualidad continúa vigente. En esta fracción se establecieron una serie importante de fuentes tributarias exclusivas de la federación, pues es el único nivel de gobierno que puede gravarlas; entre ellas se incluyeron una serie de recursos naturales de los más importantes y que están enlistados en los párrafos 4º y 5º del artículo 27 de la propia Carta Magna. La justificación legal de esta reforma estribó en que, si la Nación es la propietaria originaria de estos bienes, entonces sólo ésta puede gravarlos; y así las entidades ricas en estos recursos se quedaron sin la posibilidad legal de establecer impuestos sobre estas fuentes.

Además de los recursos mencionados, se establecieron como impuestos especiales a favor de la federación los establecidos sobre producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación, y explotación forestal.

Como puede observarse, los resultados de esta segunda convención nacional fiscal siguen siendo desastrosos para los estados y municipios, pues se realizaron una serie de reformas constitucionales que redujeron el ámbito fiscal tributario de estas entidades, al conceder la potestad tributaria exclusiva de la federación sobre ciertos impuestos.³⁰²

³⁰² Para una relación detallada y crítica de esta reforma V. CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. *Particularidades del régimen tributario en nuestro sistema federal*. En la obra colectiva "EL FEDERALISMO Y SUS ASPECTOS EDUCATIVOS Y FINANCIEROS", de CHAPOY BONIFAZ, et al. Coedición del Instituto de Investigaciones Jurídicas y la UNAM, México, 1976.

Aparte de la pérdida de soberanía que experimentaron nuestros estados, el problema fiscal no se resolvió, por el contrario, el sistema tributario se hizo más complejo y rebuscado.

La tercera convención nacional fiscal se convocó el 4 de octubre de 1947, celebrándose en ese mismo año, siendo entonces presidente de la República Miguel Alemán y secretario de hacienda Mario Ramón Beteta.

Al igual que en las anteriores convenciones, en ésta se pugró por un nuevo y amplio sistema de coordinación a través de participaciones, dejando atrás la distribución constitucional de fuentes impositivas.

Para la fecha de celebración de esta convención ya existían en los estados voces disidentes que criticaban la forma como la federación se iba apropiando paulatinamente de las principales fuentes de ingresos. Por ello, la tendencia a la concentración de facultades en la federación se hace explícita en las palabras del representante de la convención nacional de causantes, cuando afirmaba que el otorgamiento de nuevas facultades a la federación, o la limitación de éstas a los estados,

... no debía ser considerada como contrario u opuesto al régimen constitucional, siempre y cuando esa atribución o subordinación fuera necesaria para la realización de los fines superiores de la nación, y que la soberanía de los estados, reconocida por el pacto federal, no debía considerarse restringida o vulnerada por la delegación de determinadas facultades que los estados hicieran a favor de la federación, o por la limitación que los propios estados y la federación se impusieron en el pacto federal de ejercer otras facultades en forma coordinada, porque la federación debe entenderse como una unión permanente basada en la libre comunión de intereses y al servicio del fin común de autoconservación de todos los miembros.³⁰³

³⁰³ SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. *Memorias de la Tercera Convención Nacional Fiscal*. México, tomo III.

Por ello, para el gobierno federal, lo más importante no era ya la discusión sobre la distribución de impuestos entre la federación y los estados, sino el rendimiento del sistema fiscal nacional considerado como un todo. La federación proponía, para ello, el establecimiento de un plan nacional de arbitrios que debía operar sobre las bases de una estrecha coordinación y colaboración entre las distintas autoridades fiscales del país. En lugar de una clasificación de impuestos, la convención proponía la delimitación de conceptos de ingreso. Estos ingresos serían de dos tipos: conceptos de ingresos privativos y conceptos de ingresos de participación; es decir, ingresos que corresponderían exclusivamente a los estados o a la federación; e ingresos administrados, recaudados y disfrutados conjuntamente por estas dos entidades, respectivamente.

No obstante que las cuestiones más importantes para esta tercera convención ya no era la distribución de los ingresos, se propuso el siguiente esquema para la distribución de los mismos, donde se puede observar que la federación, nuevamente, vuelve a proponer quitar potestades tributarias a los estados:

- a) Ingresos privativos de la federación: impuestos al comercio exterior y sobre la renta.
- b) Ingresos privativos de los estados: gravámenes sobre la propiedad raíz rústica, sobre productos agrícolas, sobre la ganadería, sobre traslación de dominio de bienes inmuebles, sobre el comercio al menudeo de artículos de primera necesidad, y sobre expendios de bebidas alcohólicas.
- c) Ingresos privativos de los municipios: impuestos a la propiedad raíz urbana, sobre diversiones y espectáculos públicos, sobre mercados, degüello y comercio ambulante al menudeo.
- d) Ingresos concurrentes de los tres niveles de gobierno, pero de legislación uniforme: impuestos generales al comercio y a la industria; impuestos especiales sobre la industria y el comercio existentes en los estados sobre hilados y tejidos; elaboración y compraventa de azúcar; alcohol; bebidas alcohólicas y aguas envasadas, y cerveza.
- e) Ingresos en participación entre los tres niveles de gobierno: impuestos sobre ingresos mercantiles; impuestos especiales sobre explotación de recursos naturales.
- f) Las entidades tendrán la facultad de intervenir en la determinación del monto de su participación y en las bases generales de la legislación respectiva.

- g) La federación tiene la obligación de otorgar compensaciones a los estados cuyos ingresos disminuyan al sustituir un impuesto local por uno federal.
- h) La autonomía administrativa para disponer de los ingresos propios y de los compartidos no podrá quedar supeditada ni limitada por ninguna autoridad.³⁰⁴

Uno de los principales resultados de esta convención fue la creación del impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM), que tuvo por objeto sustituir a los numerosos impuestos federales y locales relativos al comercio y la industria. Aquí se estableció una sola tasa federal de 1.8% para la federación y 1.2% para los estados coordinados, exclusivamente.

Otro resultado fue la expedición de la primera Ley de Coordinación Fiscal entre la federación y los estados de 1953, que tuvo vigencia hasta el último día de 1979, y en la cual se materializaba el sistema de coordinación impuesto paulatinamente por la federación a los estados.

También se logró la supresión de la contribución federal en la Ley de Ingresos de 1949, al mismo tiempo que se amplió la participación para los estados y municipios en el rendimiento del impuesto sobre expendios y bebidas alcohólicas, elevándose de 20% al 50%; a la par que mediante decreto del año de 1949 se agrega a la lista de los impuestos federales el de producción y consumo de cerveza.

En términos muy generales, y como puede verse, esta convención no significó ninguna variación de las tendencias de reparto de ingresos, observadas ya en períodos anteriores, que apuntaron a la limitación de las facultades tributarias de los estados a favor de las de la federación.

No obstante las prácticas coercitivas que se implementaron fuertemente en contra de los particulares contribuyentes por estas épocas, la recaudación se fue

³⁰⁴ ASTUDILLO MOYA, Marcela. op cit. pp. 121 y 122.

deteriorando gradualmente y aparecieron graves problemas de administración federal tributaria.³⁰⁵

Además de lo anterior, varios estados de la federación hicieron explícita su inconformidad ante la manera como se distribuían los recursos federales asignables, pues consideraban que la mayor parte de los ingresos se concentraba en unos cuantos estados y en el Distrito Federal; se manipulaba la ubicación de los contribuyentes para así tener más ingresos en una entidad determinada y, lo cual permitía cobrar a ciertas localidades los ingresos que podían corresponder a otras; había continuos retrasos en el pago de las participaciones a los estados; y, finalmente también se notaba una pérdida neta en el total de la recaudación.³⁰⁶

Como veremos más adelante, en vista del deterioro en el monto de la recaudación que se estaba experimentando y la fuerte presión ejercida por varias entidades federativas, a partir de 1980 se optó por centralizar aún más el sistema impositivo, aprovechando la creación de impuesto al valor agregado (IVA), en sustitución del ISIM.

No obstante la recomendación emitida en esta convención de que los estados recaudaran y administraran el impuesto sobre ingresos mercantiles y además de que el artículo 52 de la Ley que regulaba esta contribución, admitía la posibilidad de que los estados recaudaran las cuotas federal y local mediante la observación de ciertos principios, no fue hasta 1970 cuando se transfirió parte de la administración de este impuesto a algunas tesorerías estatales. De esta forma se delegaron a los funcionarios locales las funciones propias de fiscalización, mientras la federación se reservó la legislación misma, su interpretación y el establecimiento de cuotas; a los estados únicamente correspondía realizar un aspecto de la administración de este

³⁰⁵ V. RAMÍREZ ROSALES, Hilda. op cit. pp. 89 y 90.

³⁰⁶ Cfr. FARIAS HERNÁNDEZ, Urbano. *Aspectos financieros del Estado Federal Mexicano*. En "EL FEDERALISMO Y SUS ASPECTOS EDUCATIVOS Y FINANCIEROS", obra colectiva coordinada por CHAPOY BONIFAZ, et al., México, Coedición del Instituto de Investigaciones Jurídicas y la UNAM, 1976 p. 97 y siguientes.

tributo, manteniéndose centralizadas las funciones propiamente de decisión. En otros casos, la secretaría de hacienda y crédito público continuó efectuando la recaudación respectiva.

De tal suerte que treinta años posteriores a la vigencia de la Constitución de 1917, el gobierno federal controlaba la mayor parte de las fuentes impositivas del país, y los estados y municipios dependían de los recursos federales hasta para realizar obras de carácter eminentemente local.

Para ese entonces también quedaron al descubierto las fallas a que daba lugar el uso preponderante de las participaciones. No había uniformidad en el criterio para asignarlas, de manera que se tenía gran diversidad de formas para concederlas: en algunas ocasiones se daban en forma de porcentaje sobre el ingreso federal; otras, en forma de cuota fija, y en algunas más el porcentaje era sobre el valor de las ventas, independientemente de cuáles fueran los ingresos del fisco federal.

B. Desarrollo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

En la teoría de la secretaría de hacienda y crédito público, el sistema de coordinación fiscal surge de la necesidad de corregir la concurrencia impositiva y la variedad de criterios entre las entidades federativas en cuanto a los tributos que cada una de ellas administraba, y de la carencia de una definición de responsabilidades impositivas en la Constitución mexicana. Sin embargo, como hemos brevemente esbozado, el sistema nacional de coordinación fiscal ha servido para demeritar la potestad tributaria de las entidades federativas a favor del gobierno federal, con la consiguiente pérdida de soberanía fiscal.

Como ya hemos visto, uno de los primeros cambios importantes que se hicieron a nivel constitucional consistió en delimitar, en la fracción xxix del artículo 73, una relación de fuentes impositivas a favor de la federación. Dicho proyecto fue

enviado por el presidente Lázaro Cárdenas en 1940, aprobándose por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados y entró en vigor el 1 de enero de 1943.

Como también ya manifestamos, esta reforma fue de suma importancia, pues amplió en forma considerable el ámbito de imposición exclusiva de las autoridades federales; los impuestos privativos del gobierno federal no se limitaron ya a la tradicional materia sobre comercio exterior.

Para 1970 solamente 15 estados habían celebrado convenios de coordinación con la secretaría de hacienda; otros 14 entre los que se encontraban los más ricos (Estado de México, Jalisco, Nuevo León y Veracruz), aún no lo hacían. Desde el punto de vista del rendimiento impositivo, los estados no coordinados representaban en 1970 el 74% de la recaudación total, excluyendo al Distrito Federal, y en los 15 estados coordinados sólo se recaudaba el 26% restante.³⁰⁷

En este propio año, por reforma realizada a la Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, se estableció una tasa especial de 10% sobre la venta de artículos de lujo. La tasa sería de aplicación general en México, y se ofertaba una participación de 40% de lo recaudado a los estados que celebraran convenio de coordinación con la secretaría de hacienda y crédito público. Esta reforma sirvió literalmente como un "gancho" o "anzuelo", para que los estados del país se adhirieran al sistema de coordinación. De esta suerte se logró en los primeros meses de 1971 la coordinación con todas las entidades federativas, aunque limitada a la aplicación y cobro de la mencionada tasa.

Para 1973, y mediante una reforma realizada a la mencionada Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, la federación insistió en "presionar" a los estados para adherirse al sistema: se volvió a disponer que los estados recibirían participación sobre la tasa general del impuesto (3%) si se coordinaban en materia impositiva. La participación de los estados mediante esta reforma fue aumentada de

³⁰⁷ V. TREVIÑO MARTINEZ, Alejandro. op cit. p.p. 631 y 632.

40% a 45%, y la de los municipios de 15% a 20%. Los estados, entonces, se encontraban frente al dilema de coordinarse con la federación percibiendo la participación propuesta, o bien optaban por la no coordinación, y en este caso no recibirían participación alguna en el rendimiento del impuesto y la tasa general se aplicaría de cualquier manera en su territorio. Esta reforma logró la coordinación de todas las entidades federativas. Cualquier imposición adicional por parte de los estados hubiera resultado sin duda excesiva, habida cuenta del aumento que sufrieron las tasas federales. Todos los estados, entonces, celebraron convenios de coordinación con la federación en materia de impuestos mercantiles.

A partir de 1973 el proceso de coordinación volvió a intensificarse, extendiéndose hacia otros impuestos y materias. Se celebraron convenios de coordinación en materia de impuesto sobre la renta (ISR), tratándose de causantes menores. La Ley de este impuesto se reformó en 1975 (artículo 45 bis) a fin de dejar establecida la posibilidad de celebrar estos convenios, que siguen básicamente los mismos principios que los celebrados en ingresos mercantiles. En estas mismas fechas, las entidades se coordinaron con la secretaría de hacienda en la administración, recaudación y control de una diversidad de impuestos especiales como el impuesto sobre tenencia y uso de automóviles, el impuesto sobre envasamiento de bebidas alcohólicas, etc.

En 1980 se puso en vigor la nueva Ley de Coordinación Fiscal y la entrada en vigor del impuesto al valor agregado (IVA), en sustitución al impuesto sobre ingresos mercantiles. También se estableció el convenio de adhesión al sistema de coordinación fiscal, mediante el cual los estados se comprometían a limitar su capacidad recaudadora para permitir que la federación fortaleciera su nuevo sistema de participaciones con el principio de resarcimiento.

El esquema de participaciones con esta Ley se integró por tres fondos: el fondo general de participaciones, el fondo financiero complementario y el fondo de fomento municipal. El fondo general de participaciones es el más importante dentro

del sistema de coordinación y tuvo, en un principio, el objetivo de resarcir a las entidades por los ingresos que dejaban de percibir al firmar el convenio de adhesión. Para el cálculo del coeficiente de participaciones, en el período de 1980 a 1983 se tomaba en cuenta el monto de las participaciones recibidas por entidad durante el año de 1979, la recaudación que hubiese recibido la entidad en 1979 por los gravámenes estatales y municipales suspendidos al coordinarse, y los ingresos que las entidades recibieron en 1979 por gastos de administración. Para 1981 se incorpora el criterio demográfico, que se refiere al momento progresivo del primer componente de la fórmula de participaciones.³⁰⁸

Cabe mencionar que el monto de los ingresos del fondo general de participaciones, en este momento, se distribuye a los estados en tres partes. La primera (45.17%) se establece en relación directamente proporcional al número de habitantes de la entidad. La segunda (45.17%) se calcula con base en un coeficiente preestablecido determinado por criterio de eficiencia recaudatoria, en la medida en que premia a los estados que realizaron una mayor recaudación. La tercera parte (9.66%) se determina en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad. Esta asignación busca repartir más dinero hacia aquellas entidades que han sido menos favorecidas con el cálculo de los otros componentes del fondo. El fondo financiero complementario tenía como objetivo otorgar recursos a los estados menos beneficiados por el fondo general de participaciones, convirtiéndose, de esta manera, en un mecanismo fiscal de redistribución de recursos. De esta manera, la asignación de recursos de dicho fondo se estableció de manera inversa a la participación asignada por el fondo general de participaciones. El monto inicial de este mecanismo fue de 3.5% del fondo general de participaciones, más 3% aportado por la federación. No obstante lo anterior, dentro de los cálculos

³⁰⁸ Cfr. WRIGHT, Deil S. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 39. Además: ORTIZ RUIZ, Miguel. *La mecánica de la distribución de participaciones en ingresos federales a los Estados y Municipios (un ejemplo numérico)*. México, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), 1995, p. 29.

realizados por el gobierno para la distribución de los recursos, el efecto redistributivo era sumamente modesto.³⁰⁹

El fondo de fomento municipal se creó en ese año de 1980 como complemento del fondo general de participaciones, con el objetivo de fortalecer las finanzas municipales. La constitución de dicho fondo inicialmente correspondió a 96.7% de la recaudación correspondiente a 95% del derecho adicional sobre hidrocarburos y por 3% adicional sobre el impuesto general de las exportaciones de petróleo crudo y gas natural. En la distribución de este último fondo, 67% se dirigía exclusivamente a los municipios coordinados con la federación en materia de derechos y el restante 33% se asignaba a todos los municipios, coordinados o no.

Los resultados de estos años fueron muy desiguales, ya que los estados con mayor desarrollo económico resultaron más beneficiados, en términos generales; sin embargo, en los hechos muchas entidades federativas con escaso nivel productivo fueron las más favorecidas.

En 1980, el fondo general de participaciones recaudó 13% de la recaudación federal participable, porcentaje que aumentó a 16.89% con las proporciones de ingresos que las entidades federativas dejaron de percibir al firmar los convenios de adhesión. Para 1982, el gobierno promovió un nuevo convenio en donde el coeficiente de integración incluyó un porcentaje adicional de 0.5% de la recaudación federal participable, para el caso de los estados que se coordinaran con la federación en materia de derechos.

Para los años de 1981 y 1982 se realizaron algunas reformas legales a la Ley de Coordinación fiscal que tenían por objetivo incentivar el esfuerzo recaudatorio de los estados, para lo cual se asignó un mayor porcentaje de participación a las entidades que incrementaran su recaudación respecto al promedio nacional. Esta

³⁰⁹ V. DIAZ, Gil. *Análisis y evaluación de las reformas tributarias en México: 1980-1992*, en "REVISTA INDETEC", México, número 81, marzo-abril, 1993, pp. 3-5.

forma de "incentivo" y, al final de cuentas, de asignación de recursos, como era de esperarse, implicó un sesgo a favor de los estados con mayor capacidad tributaria, ya que en general son entidades de altos ingresos, con mercados internos más desarrollados y complejos y con mayor capacidad de recaudación por poseer mejor tecnología administrativa.

La operación del sistema en la época analizada se tradujo en el fortalecimiento de los ingresos estatales y municipales, aunque también propició el aumento de la dependencia de estos órdenes de gobierno respecto de las cantidades recibidas de la federación. Ello sumado al proceso de unificación impositiva que propició la eliminación o suspensión de gravámenes locales. Al establecer las participaciones sobre el total de la recaudación federal, en lugar de sobre algún gravamen en particular, se obtuvo que las participaciones aumentaron en la misma proporción en que aumentan los ingresos federales, cuyo ritmo de crecimiento es mayor que el de los ingresos de estados y municipios. Esto ha dado como consecuencia, repetimos, un aumento sustancial en las participaciones, con tal importancia que ya significa un promedio de más de 80% de los ingresos totales de la entidades.³¹⁰

Es el caso de la recaudación y administración del impuesto al valor agregado (IVA), que en el momento de la reforma fiscal que estamos comentando se mencionó como la piedra angular del nuevo sistema tributario mexicano, y que las entidades administraron a partir de 1990.

En los últimos meses de 1989 se empezó a conocer la intención de la federación de asumir la administración del impuesto al valor agregado, afirmando que el sistema estaba en decadencia, ya que el esquema de administración no había variado respecto de impuesto sobre ingresos mercantiles, encontrándose fallas

³¹⁰ V. VILLANUEVA, Alberto. *La importancia de las participaciones federales en las finanzas públicas, y La Coordinación Fiscal y el fortalecimiento relativo de las entidades y municipios de menor desarrollo*, en "REVISA INDETEC", México, número 44, p. 170. Además V.: ORTEGA LOMELIN, Roberto. *Federalismo y Municipio. Una visión de la modernización de México*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 85.

administrativas de diversos tipos además de problemas de concepción que generaban baja en la recaudación. La propuesta consistió en que se instrumentaría una reforma que permitiera a la federación hacerse cargo de la normatividad, recaudación y administración del IVA, en busca de anular las manipulaciones de acreditamientos y devoluciones mediante la vigilancia integral por cómputo con cobertura nacional. Para compensar cualquier pérdida en participaciones, éstas se desvincularon del referido impuesto. Otra razón que se adujo para el cambio fue que la federación tenía una mejor administración tributaria. Evidentemente las entidades reaccionaron en contra, pero prevaleció la opinión de la federación y ésta asumió el control del citado impuesto en 1990. Independientemente de las razones expuestas, la medida fue un paso hacia atrás en materia de colaboración administrativa. Como se llegó a decir, probablemente lo que se debió haber hecho en aquella época fue acelerar el paso en el mejoramiento de las administraciones tributarias locales y municipales.³¹¹

Durante los años 1988 y 1989 se utilizó un nuevo esquema distributivo con el objetivo de promover mayor eficiencia administrativa en la recaudación del IVA, además de que se amplió la fuente de ingresos del fondo general de participaciones a dos componentes: el primero incluía un componente dinámico integrado por 30% de la recaudación del IVA en la entidad y el segundo mediante la creación de un fondo ajustado, que se integraba con un porcentaje fijo de la recaudación local del IVA de 13.09%. En 1989 el coeficiente de integración del fondo general participable sumó 17.50%.

En la práctica, estas reformas legales agravaron todavía más los problemas de inequidad en el reparto presupuestal, pues los estados con mayor recaudación del Impuesto al Valor Agregado incrementaron su porcentaje de participación. De igual forma, existían graves problemas en torno al IVA a pesar de que su implementación respondió a la necesidad de dotar a los estados de liquidez, pues la administración

³¹¹ V. HALLIVIS PELAYO, Manuel. *Tratado de derecho fiscal y administración tributaria de México*. México, Taxx Editores e Instituto Nacional de Administración Pública, 2000, p. 73.

compartida de dicho impuesto ocasionó problemas para ubicar con exactitud en lugar de venta, y por tanto, de generación de porcentajes para los estados.³¹²

En 1990 el fondo general de participaciones se ajusta de manera importante. En primer lugar, se elevó a 18.5% el porcentaje distribuido de la recaudación federal participable. En segundo lugar, se fusionaron el fondo general de participaciones y el fondo financiero complementario y se reformó la fórmula de distribución de participaciones.

Con el objetivo de aminorar el sesgo inequitativo que presentaba la distribución de este fondo para los estados, se asignó un monto de participaciones siguiendo un criterio de distribución per cápita, pero se continuó con el esquema previo de incentivos a la recaudación en cada entidad.

Si bien el cambio que se realizó a la fórmula de participaciones implicó una distribución más equitativa al considerar el porcentaje de distribución por habitante en cada entidad, esto supone que la necesidad de servicios públicos de todos los estados es el mismo, amén de suponer que el costo de proporcionar dichos servicios es el mismo en todas las entidades.

En resumen, podemos considerar que los cambios importantes al sistema nacional de coordinación fiscal en la década de los 90 consistieron en los siguientes puntos: el fondo general de participaciones se ajustó de manera importante, al aumentar el porcentaje distribuido de la recaudación federal participable a 18.73%; la centralización de la recaudación y administración de IVA en el gobierno federal; la fusión del fondo financiero complementario con el fondo general de participaciones; la integración del criterio poblacional como uno de los factores importantes para la asignación de recursos; la distribución de la mitad de las participaciones a las

³¹² V. AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes*, en "REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGÍA", México, año LVII, número 3, julio-septiembre, coedición UNAM e Instituto de Investigaciones Sociales, 1997, p. 124.

entidades con base en tres criterios (participaciones del año anterior, incremento de las contribuciones asignables en la entidad y aumento de las contribuciones en todo el país).

El financiamiento de estados y municipios por ingresos tributarios propios es muy limitado en México. Por el contrario, el porcentaje de ingresos provenientes de la participación federal es sumamente alto en México comparado con otros países, tanto a nivel estatal como local. Por ejemplo, mientras en los Estados Unidos las participaciones federales representan 20% de los ingresos estatales, en México más de las cuatro quintas partes del ingreso de los estados proviene de las participaciones federales, lo cual evidencia una elevada centralización impositiva. Por otra parte, se requiere mejorar también la eficiencia del gasto local y estatal para facilitar el traspaso de facultades de la federación hacia los siguientes niveles de gobierno. La ineficiencia se interpreta como el porcentaje del gasto total que absorbe el gasto administrativo. Destaca el contraste entre México y los demás países. Por ejemplo, mientras en los Estados Unidos el gasto administrativo representa sólo 7% del gasto total, en México esta proporción asciende a 16.2%.³¹³

Antes de la reforma de 1990 las participaciones federales se distribuían entre los estados sobre la base de sus esfuerzos de recaudación individuales, lo que inevitablemente significa que los estados más pobres recibían, en promedio, un tercio de la cantidad per cápita recibida por los estados más ricos. La aplicación de la reforma, de acuerdo con la nueva fórmula, generó un aumento real de 64% en las transferencias federales a los cuatro estados más pobres (Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca) entre 1989 y 1992, mientras que los demás estados recibían un aumento de 20% en promedio. Así pues, el efecto global de la reforma de 1990 ha sido que la proporción de las transferencias a los tres estados más ricos (Nuevo León, Baja California y el Distrito Federal), en comparación con las transferencias a los seis

³¹³ V. ARELLANO, Rogelio. *Nuevas alternativas a la descentralización fiscal en México*, en ¿HACIA UN NUEVO FEDERALISMO?, México, Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 210-212.

estados más pobres, se redujo de 3:1 en 1989 a 2:1 en 1992, y se esperaba que esa relación siguiera disminuyendo. Esto provocó cierta fricción entre esos estados más ricos del norte y Hacienda, porque se sentían castigados por ser más prósperos y más eficaces recaudadores de impuestos y por hacer una mayor contribución a las arcas federales.

Como porcentaje global del ingreso total, los datos muestran una dependencia consistentemente elevada de las participaciones federales entre los estados más pobres, a menudo 80% o más. La excepción de Guerrero puede explicarse por el hecho de que en 1992 estaba muy endeudado. El nivel más bajo de la dependencia (aparte de Guerrero) era el de Veracruz (67%); en el caso de Hidalgo, 90% de su ingreso total en 1992 provino de las participaciones. Aunque el grado de dependencia de los niveles del ingreso federal sigue siendo muy elevado, disminuyó de 90% en 1975 a 73.6% en 1992. Además de los fondos que reciben los estados por derecho propio a través del fondo general de participaciones y el fondo de fomento municipal, pueden también recibir de hacienda fondos adicionales (llamados "incentivos fiscales") bajo la forma de incentivos y recompensas por un desempeño eficaz en la recaudación. Uno de estos incentivos permite que el estado realice auditorías fiscales a las empresas: entre más auditorías se realicen, mayores incentivos recibe el estado. Otro incentivo permite que el estado recaude multas y recargos fiscales no recaudados por el gobierno federal, y se quede con cierto porcentaje.³¹⁴

A principios de 1995, se planteó la necesidad de reformar nuevamente el sistema nacional de coordinación fiscal, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gastos a los estados y municipios. En este año, lo único que se hizo fue incrementar la tasa general del IVA, que en aquel entonces estaba en 10%, para aumentarse a 15% general, salvo en las fronteras del país.

Para 1996 también se pretendió fortalecer las facultades económicas y jurídicas de los estados y municipios para que, "mediante una distribución de

³¹⁴ V. RODRÍGUEZ, Victoria. op cit. pp. 185-188.

recursos y responsabilidades, mejore la eficiencia en la provisión de servicios, contribuya al equilibrio de las finanzas públicas y promueva la competitividad y el crecimiento de la economía mexicana".³¹⁵

En lo específico, esta reforma de 1996 pretendía descentralizar el gasto federal en salud, agricultura, educación y desarrollo social; fortalecer las potestades tributarias locales mediante el establecimiento de contribuciones locales en materia de hospedaje, tenencia local de vehículos con antigüedad superior a cinco años; y aumento de las participaciones de 18.51% a 20% de la recaudación federal participable.

Se puede observar que estas reformas legales no solucionaban en nada el problema de la pérdida permanente de la potestad tributaria de los estados; ni tampoco daban la posibilidad de una autonomía financiera, pues los recursos para los primeros rubros señalados siempre vienen "etiquetados", lo que significa que las entidades no tienen la posibilidad de decidir autónomamente el destino de dichos recursos.

Para 1998 se presentaron otra serie de modificaciones legales en las que, además del aumento al porcentaje de la recaudación federal participable, se incorporan a la ley una serie de disposiciones que tienden a dar permanencia a los recursos que la federación aporta para un mejor desarrollo de las actividades que se han descentralizado a los estados en los últimos años, de manera que lo más importante fue que se adicionó el capítulo v a la Ley de Coordinación Fiscal denominado "De los fondos de las aportaciones federales", que abarca los fondos de aportación para la educación básica y normal, aportaciones para los servicios de salud, aportaciones para la infraestructura social, aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y del Distrito Federal y de aportaciones múltiples.

³¹⁵ PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. *Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996*. México, 1995, p. 8.

En este año se reorganizaron, entonces, las transferencias a estados y municipios para incluir dos categorías generales: participaciones y aportaciones federales. Como porcentaje total de las recaudaciones formales, estas dos categorías representan ahora 24.4%, para estados y municipios, de cuya suma se asigna directamente a municipios 4.7% por parte de la federación. En lugar de aumentar simplemente la cantidad asignada en participaciones, la federación ha optado por crear una categoría nueva sobre la que tiene mayor control, es decir, sobre las aportaciones, pues sobre éstas tiene poder de fiscalización y la mayoría de los recursos se denominan en la jerga como "etiquetados". De esta forma, mientras aumenta la participación global, también aumenta considerablemente el grado de control ejercido por la federación a través del gasto de dinero específico. En la nueva categoría de aportaciones federales hay dos fondos: uno para la infraestructura municipal y otro para el fortalecimiento municipal.

Para 1999, las reformas fueron, en esencia, la creación de dos nuevos fondos de participación: el fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos y el fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal, en las fracciones VI y VII del artículo 25 de la Ley de la materia, respectivamente. El primero de ellos tiene por objeto la transferencia de recursos del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica y del Instituto Nacional de Educación para los Adultos, a los gobiernos de las entidades federativas, buscando que tengan los elementos para cumplir mejor sus fines en materia educativa.

Por lo que toca al segundo fondo mencionado, se creó para liberar los recursos necesarios para que se atendiera lo relativo a la seguridad pública, aspecto prioritario de la vida nacional, mediante el apoyo a las actividades relacionadas con la prevención y el combate al delito, en especial la profesionalización, equipamiento, modernización e infraestructura de los cuerpos de seguridad pública. Así mismo, se establecieron disposiciones normativas para una mejor administración y ejecución de los recursos de los diversos fondos.

Asimismo, se reformó el artículo 25, para aclarar que los recursos de los fondos de aportación federal (capítulo v de la Ley), son de origen federal y se entregan a las entidades federativas y, en su caso, a los municipios, estrictamente para su ejercicio en fines determinados, de los cuales precisamente se ocupa la Ley.

De igual forma, en este mismo año, se aumentó a 20% el porcentaje participable a los estados de la recaudación proveniente de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol y bebidas alcohólicas fermentadas. De igual forma se reformó al transferir a los municipios 80% de la recaudación del ISR que se obtenga de los contribuyentes domiciliados en su localidad.

Para el año 2000 se establecieron una serie de medidas también en la dirección de fortalecer a las haciendas públicas locales y municipales, así como para mejorar la operatividad del sistema. Por principio de cuentas, se estableció la obligación para las autoridades federales de publicar, a más tardar el 31 de enero de cada año, el calendario de entrega, porcentaje y monto estimado que recibirá cada entidad federativa, con la finalidad de que los estados tengan conocimiento oportuno y cierto de lo asignado a ellos y sus municipios.

También se reformó el artículo 7º para establecer que a más tardar dentro de los 30 días posteriores a que el ejecutivo federal presente la cuenta pública del año anterior a la Cámara de Diputados, determinará las participaciones correspondientes al ejercicio fiscal de que se trate, formulando de inmediato las liquidaciones que proceden, a fin de contar con los datos oficiales y tener un margen de tiempo adecuado para los cálculos necesarios, ya que el plazo anterior era de cinco meses posteriores al cierre del ejercicio y no se contaba con las cifras necesarias para calcular las liquidaciones de participaciones del ejercicio de que se trate.

Como hemos podido ver brevemente en los apartados precedentes, a pesar de que el texto original de la Constitución de 1917 mantuvo las mismas facultades impositivas que se otorgaron a la federación en la Constitución de 1857, entre las

prohibiciones a los estados en materia fiscal propiamente dicha sólo se agregó la de emitir estampillas, con lo que también se reservó la federación el impuesto del timbre. Con el paso del tiempo, las facultades de la federación se ampliaron ostensiblemente.

Posteriormente, hemos acudido a una paulatina "delimitación" de las facultades impositivas entre la federación y los estados, que en el fondo se traduce en una "apropiación" por parte del gobierno federal. Este proceso continúa hasta la fecha, al establecerse la media de una "coordinación" con los estados sobre la base de que éstos deroguen los impuestos que en una u otra forma incidan sobre la misma materia gravable.

En nuestro país, ante la carencia de una delimitación constitucional de competencias precisa, además de la federalización de varios impuestos, surgió una diversidad de sistemas de gravámenes que ha obstaculizado la autonomía financiera de los gobiernos locales.

Ha faltado en nuestro país un esquema que promueva un federalismo fiscal más profundo y auténtico, basado en la soberanía y autonomía estatales.

El actual patrón de participaciones arrastra aún muchos errores, que si bien han incentivado el esfuerzo recaudatorio de los estados, los cambios implantados distan mucho de favorecer la equidad fiscal.

C. Otros ingresos

Hay otras categorías de las transferencias presupuestarias que son mucho más sustanciales que las participaciones y son susceptibles de una administración discrecional. Se incluyen aquí las inversiones del gobierno federal en los estados, incluidas en el llamado programa normal del presupuesto federal (el presupuesto

anual de inversión y gasto del país). El presupuesto federal de México (presupuesto de egresos de la federación) se divide en "ramos" o líneas presupuestarias. En general, un ramo corresponde a un programa específico de inversión o gasto; en 1996 los más importantes para los estados eran el ramo 25, para la educación; el ramo 26, para la política social y el alivio de la pobreza, y el ramo 28, para las participaciones a estados y municipios.³¹⁶

La inversión federal varía ampliamente entre los estados. Por ejemplo, durante 1988-1992 Veracruz tuvo un promedio anual de inversión federal per cápita de 641 pesos, mientras que Chiapas sólo tuvo 218 pesos. Aunque el presupuesto de inversión federal es uno de varios conductos para corregir los desequilibrios en los estados más pobres, esta discrepancia entre dos de los estados mexicanos más pobres demuestra dos cosas: primero, que la inversión federal responde a las necesidades del desarrollo económico favoreciendo a los estados que se perciben como poseedores de economías más dinámicas y requieren una infraestructura económica adicional, como Veracruz; y segundo, cuánta discrecionalidad hay en los programas de inversión federal en los estados. Esto pone de relieve la discrecionalidad o la ausencia de una aplicación sistemática de los recursos a los estados más pobres, o ambas cosas. No obstante, mientras algunos programas como fondos municipales y, más significativamente, el sistema de participaciones, pueden haber garantizado que estados y municipios no carecieran por completo de recursos, los mecanismos discrecionales para la transferencia de recursos adicionales permanecieron indudablemente intactos. Como consecuencia de las reformas instituidas por Zedillo en diciembre de 1995, la mayor parte de los fondos asignados para el desarrollo regional y social a través del ramo 26 (antes Pronasol, rebautizado como superación de la pobreza, SUPERA, y luego como ramo 33) se asignaron en mucha mayor medida a los estados y así quedaron controlados por el gobierno estatal. En 1996 los recursos del ramo 26 se distribuirían entre tres fondos: fondo de desarrollo social municipal, fondo de prioridades estatales y fondo para la promoción del empleo y la educación. De ellos, la parte más grande era la del fondo de

³¹⁶ V. Diario Oficial de la Federación de 22 de diciembre de 1995.

desarrollo social municipal, que se llevó 65% de la asignación total; en segundo lugar estaba el fondo para la promoción del empleo y la educación, que se llevó 30%; y por último, el discrecional fondo de prioridades estatales, con el restante 5%. Los dos últimos fondos deberían desaparecer por completo para 1998 (los recursos para la educación se canalizarían a través del ramo 25) y todos los demás recursos se entregarían al fondo de desarrollo social municipal. En 1998 este fondo ha desaparecido y ha pasado a formar parte del ramo 33. Así pues, el antiguo fondo de desarrollo social municipal del ramo 26 es ahora el fondo para la infraestructura social municipal del ramo 33. Ahora, las asignaciones federales para los municipios se canalizan a través de dos fondos del ramo 33: el primero es el fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal (FAISM), que en 1998 recibiría 2.037% del total de las recaudaciones federales participables (RFP), aumentando a 2.2% en 1999; el segundo es el fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y el Distrito Federal (FAFM), que en 1998 recibiría 1.5% de las RFP, aumentando a 2.5% en 1999 (con lo que superará al FAISM). La importancia relativa de estos fondos y la tendencia a favorecer a los municipios se observa claramente en diversos estudios realizados.

En 1996 los recursos del fondo de desarrollo social municipal se distribuyeron entre los estados de acuerdo con una fórmula basada en indicadores de pobreza de estados y municipios (Diario Oficial, 5 de enero de 1996). Gracias a la aplicación de esta fórmula, los cuatro estados que recibirían la mayor parte del fondo serían Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Puebla (en ese orden). La secretaría de desarrollo social sigue encargada del diseño de la política social en todo el país y conserva cierto control de los recursos presupuestarios del ramo 33. Así pues, los mecanismos existentes para la distribución de recursos del gobierno federal a los estados parecen ser más transparentes y equitativos, ya que favorecen a los estados más pobres; sin embargo, siguen siendo poco claros los mecanismos precisos de toma de decisiones para la asignación de estos recursos de los estados a los municipios, lo que podría mantener los patrones del poder discrecional estatal y federal existentes del pasado, que provocaron un desarrollo poco equitativo entre los estados y entre los municipios

de un estado específico. Las inversiones hechas en estados con financiamiento federal casi duplican la cantidad de las participaciones que reciben los estados y, lo que es más importante, su asignación no se hace mediante una fórmula. En términos per cápita es muy grande la disparidad existente en la inversión federal recibida por los estados: un puñado de estados y el Distrito Federal reciben tres veces el nivel medio de la inversión per cápita del resto de los estados en conjunto.³¹⁷

VI. LAS POLÍTICAS DE CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO

La separación fundamental entre la centralización y la descentralización consiste en que algunas funciones del Estado son inherentemente mejor manejadas por las estructuras centrales, mientras que otras, son inherentemente mejor resueltas por estructuras desconcentradas o descentralizadas.

Con frecuencia, y no siendo la esencia de la descentralización, los gobiernos optan por descentralizar las tareas más rutinarias a favor de unidades subordinadas, mientras que las tareas estratégicas permanecen bajo el control del centro.

Las ventajas de un sistema descentralizado pueden ilustrarse mejor con ejemplos concretos que muestran también la estrecha correlación existente entre la descentralización y el desarrollo, aunque la primera es un fenómeno relativamente reciente.

En el siglo XIX la centralización se traducían en un fuerte control gubernamental de la economía; a medida que avanzaba la industrialización, este control centralizado disminuía, originando también una mayor descentralización política, y conducía a un rapidísimo crecimiento económico. Así ocurrió en Gran Bretaña y en Japón, que eran mucho más localistas y se desarrollaron más rápidamente que Francia y China, por

³¹⁷ V. RODRÍGUEZ, Victoria. op cit. pp. 194-210.

ejemplo, ya que estos últimos países habían heredado fuertes burocracias imperiales centralizadas. Las mismas circunstancias favorecieron el desarrollo de Alemania, que exhibía tasas de crecimiento industriales mayores antes de 1850, cuando su sistema estaba más fragmentado.³¹⁸

De esta suerte, en la medida que continuaba el desarrollo de la industrialización en el mundo y la economía de mercado, se incrementaban cada vez más las presiones a favor de un cambio, a la par que se hacía más necesaria la intervención estatal para afrontar cuestiones tales como las recesiones cíclicas, para estimular el crecimiento y para resolver los problemas sociales.

Hacia la segunda mitad del siglo xx, se desarrolló un conjunto de factores que requerían de una reconsideración de las ventajas de la centralización, y es probable que el más importante de ellos fuese el efecto del crecimiento demográfico sobre la economía. El crecimiento sin precedente de las ciudades más grandes no sólo produjo costos mayores y muchas más dificultades de naturaleza administrativa, sino también los problemas urbanos más comunes, como son: la declinación del nivel de vida, el desempleo, la vivienda insuficiente, los servicios públicos inadecuados, etc. La emigración del campo a las ciudades tuvo un efecto desastroso sobre el sector agrícola, pues hizo que los países dependieran del comercio exterior, causó innumerables problemas sociales y afectó el proceso mismo de crecimiento de la industria.

A la par que se desarrollaron con rapidez los medios de comunicación, el progreso en el campo de las comunicaciones facilitaba la descentralización porque se volvía cada vez más fácil el mantenimiento de la coordinación a distancia.

³¹⁸ V. TEUNE, Henry. *Decentralization and economic growth*, en "ANNALS OF THE AMERICAN ACADEMY OF POLITICAL AND SOCIAL SCIENCE", 459, 1982, pp. 93-102.

De esta suerte, para el decenio de 1970 la mayoría de los países industrializados había adoptado ciertas políticas para incluir el proceso de descentralización en sus economías y aparatos de gobierno.

Desde el período prehispánico, México ha padecido de una fuerte tradición centralista.

Durante la época de la Colonia, estuvo vigente una estructura de gobierno totalmente centralizada, pues todas las decisiones de naturaleza política se tomaban en la metrópoli. En el rey convergía toda la autoridad y se reservaba hasta la facultad de revocar en caso necesario los actos de sus subordinados. El centralismo fue la expresión jurídico-política del absolutismo monárquico y se impuso a las colonias como una forma de organización natural. Para gobernar los territorios descubiertos en América, el monarca español delegó las funciones estrictamente necesarias en el Consejo de Indias. Éste era el encargado del gobierno de la colonia americana, teniendo facultades en materia de defensa, hacienda y administración en general, como en asuntos de justicia; era el tribunal supremo.

Durante la independencia nacional, en poco cambiaron las estructuras fundamentales del centralismo, pues hubo poca posibilidad de decisión de las provincias o estados, aunque ya hemos establecido la importancia que tuvieron en la consolidación del federalismo mexicano.

La restauración final de la República, después de las refriegas constantes entre federalistas y centralistas, generó la necesidad de unificar el país por medio de la centralización política y económica, primero bajo la dictadura de Porfirio Díaz y más intensamente después de la Revolución Mexicana.

La Revolución Mexicana de 1910, si bien permitió terminar con una dictadura, generó un proceso de dispersión de grupos dentro del territorio nacional, dificultando de esta manera el control y consolidación de un nuevo modelo descentralizado que

sustituyera al anterior. Fueron necesarias varias décadas para constituir un estado relativamente estable; no obstante ello, esto se logró gracias a una alta concentración del poder en el centro del país, a la represión de iniciativas regionalistas y a la persecución de líderes y caudillos locales.

Entonces, al término de la Revolución, se instauró un sistema centralista disfrazado de federalismo.

Desde el principio del decenio de 1930, el poder político se consolidó en la estructura muy centralizada y jerárquica del Partido Nacional Revolucionario que, por supuesto, se asentaba en la ciudad de México. Éste habría de ser el inicio de un período de más de 60 años de hegemonía política.

Los criterios de desarrollo imponían la necesidad de un estado centralizado en México, el cual surgió con dos características principales: primero como un sistema federal en extremo débil, reflejado en la carencia de autonomía de los gobiernos locales y en el fuerte dominio de un solo partido político; segundo, como una gran concentración del poder económico, de la población y la actividad en el área metropolitana de la ciudad de México.

El proceso de descentralización en nuestro país, debe tener en consideración que ésta se originó por el proceso propio de urbanización del país, que desde el decenio de 1940 ha conducido a una concentración demográfica excesiva en las áreas metropolitanas, especialmente en la propia ciudad de México.

El área metropolitana de la ciudad de México, tenía una población de casi 15 millones de habitantes; en 1995, y para el año 2000 la cifra se calcula en 18 o 20 millones.

Junto con la concentración demográfica se ha producido una creciente concentración de la riqueza en las áreas urbanas, especialmente en la ciudad de

México, pues poco más de 50% del total de la industria se ubica en el valle de México.

En resumen, ha existido una explosión urbana desastrosa en la ciudad de México. Los problemas que se han venido arrastrando son, entre otros: la escasez de viviendas, el desempleo, la marginación, la insuficiencia de servicios e infraestructura, lo inadecuado de los trasportes y las comunicaciones, la contaminación, la delincuencia, etc.

Estos problemas no son privativos de esta ciudad, pues allí tenemos también con la misma problemática las áreas urbanas de Guadalajara, Monterrey, Puebla y Querétaro.

Reconociendo que en varias ciudades mexicanas, especialmente la capital del país, se volvía imposible vivir en el futuro, los estrategas mexicanos empezaron a aconsejar la descentralización.

En el período de Miguel Alemán (1946-1952) se crearon las dos primeras comisiones para el desarrollo integral en las provincias, que fueron para la cuenca de los ríos Tepalcatepec en Michoacán, y Papaloapan en Puebla, Oaxaca y Veracruz. Si bien existieron tímidos intentos por impulsar el desarrollo regional, las desigualdades persistieron, y en algunos casos se incrementaron.

La administración del presidente Luis Echeverría Álvarez mostró, por primera vez, cierto interés por cambiar los patrones de concentración y elaboró gran cantidad de planes y programas para contrarrestarla. Pero para 1977, o sea, el primer año de su sucesor, la contribución del sector agrícola del país había caído a cerca del 10% del producto nacional, lo que reflejaba la creciente importancia del sector urbano e industrial. En este gobierno se elaboró gran cantidad de programas federales y, en esta medida, también aumentó la penetración del gobierno federal en los estados de la República y en los municipios. Durante todo este sexenio se diseñaron medidas

para los sectores industrial y agrícola, así como para el administrativo, en un esfuerzo por descentralizar la industria y la población del valle de México. Una de las estrategias más importantes para lograr el desarrollo regional más balanceado fue la descentralización de actividades económicas de las ciudades más grandes mediante la creación de los llamados "polos de desarrollo", los cuales trataban de aliviar los problemas crecientes de las grandes áreas metropolitanas y ofrecer nuevas oportunidades de empleo que elevaran el nivel de vida de las áreas más pobres; también se trataba de desviar a la población migrante rural hacia áreas distintas de las enormes aglomeraciones urbanas.

Durante el sexenio de López Portillo, uno de los más importantes programas para el desarrollo urbano y rural fue el plan nacional para las áreas deprimidas y los grupos marginados (COPLAMAR).

En términos muy generales, los programas de las administraciones de estos dos presidentes, programas orientados a la descentralización industrial y el desarrollo regional, casi no tuvieron ningún impacto sobre el desarrollo de estados y municipios, ya que la industria seguía tendiendo a situarse en el valle de México. La ausencia de un control real sobre la ubicación de las industrias en el área metropolitana de la ciudad de México puede explicarse por la oposición de los grupos industriales más poderosos, que reaccionaron reduciendo significativamente sus inversiones cuando se les presionaba para reubicarse en otra parte. Durante estos dos sexenios, la concentración espacial de la industria y de la población continuó sin interrupciones, y los problemas de desempleo y distribución del ingreso siguieron acentuándose en todo el país.

El presidente Miguel de la Madrid creó muchísimas expectativas al principio de su sexenio, que el país creyó que nos encontrábamos ante un cambio sin precedentes. En su discurso de toma de posesión reiteró su apoyo a la descentralización, pero lo hizo en forma tan elocuente que sugería que era el inicio de un cambio monumental.

Particularmente indicó que a fin de lograr la descentralización se proponía transferir los sectores de salud y educación a los estados, enmendar el artículo 115 de la Constitución a fin de fortalecer los gobiernos municipales y oponerse firmemente a todo nuevo crecimiento de la ciudad de México.

Una de las declaraciones importantes en su administración, en materia de descentralización, se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo (1993-1998). En esencia, se proponían tres líneas de acción generales a fin de resolver los problemas de centralización: fortalecer el federalismo, promover el desarrollo regional y vigorizar la vida municipal.

La reforma municipal de 1983 puso los cimientos sobre los cuales se han creado los programas de descentralización subsiguientes en el país e inició la cultura de la descentralización en nuestro país. Ésta era la columna vertebral de la política de descentralización de De la Madrid. Apenas cinco días después de haber asumido la presidencia, el presidente envió al Congreso una iniciativa para modificar el artículo 115 de la Constitución, que se ocupa de la estructura, organización y funcionamiento del municipio. Esta reforma permitió, en grado muy limitado, cierta autonomía municipal; el propósito era hacer independientes a estas entidades de gobierno, a lo que tenían derecho de acuerdo con la Constitución, pero de lo que nunca habían gozado en la realidad. Era un paso importante hacia la descentralización que trataba de fortalecer a los municipios.

Durante el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, la palabra "Solidaridad", se convirtió en la clave del gobierno y en un mito que había de perdurar por mucho tiempo.

El programa nacional de solidaridad (PRONASOL) se convirtió en el programa globalizador en el que Salinas agrupó la mayor parte de sus políticas regionales y de bienestar social. Como se esperaba, la descentralización fue una de ella. Aunque

durante toda su administración Salinas habló mucho más de solidaridad que de la descentralización en concreto, desde el principio era éste un elemento importante de su programa administrativo.

Pronasol, en un inicio, fue un programa de combate a la pobreza, pues estaba diseñado para "los que poco o nada tienen", y pronto se convirtió en un programa que trascendió a toda la administración y niveles de gobierno. Solidaridad inició su vida el 2 de diciembre de 1988, es decir, un día después de que Salinas asumió la presidencia, y así se convirtió en el primer acto formal de su gobierno. El 6 de diciembre de ese mismo año, el Diario Oficial de la Federación publicó el decreto que creaba la comisión nacional del programa nacional de Solidaridad como un organismo encargado de la coordinación y vigilancia de todos los programas de alivio a la pobreza y de desarrollo regional. Los objetivos declarados de este programa eran: mejorar las condiciones de vida de los grupos marginados, promover el desarrollo regional balanceado, promover y fortalecer la participación de las organizaciones sociales y las autoridades locales. Se contemplaba el mejoramiento de la nutrición, la regularización de los títulos de la tierra y la vivienda, la provisión de ayuda legal, la creación y el mejoramiento de las instalaciones educativas, el mejoramiento de la salud, el suministro de servicio eléctrico y agua potable, la construcción de infraestructura agrícola y la preservación de los recursos naturales.

Durante los dos primeros años de vida, este programa fue administrado directamente desde la oficina del presidente de la República, y de una manera muy centralizada. De esta forma, Salinas pudo pasar por encima de los gobernadores estatales y de los presidentes municipales, y asignar fondos de manera directa a grupos comunitarios locales y otro tipo de organizaciones. Para finales de 1991, Salinas trató de consolidar el programa sobre una base legalmente más sana, ubicándolo en una nueva secretaría creada específicamente para este propósito.

Aunque el impacto de este programa resulta difícil de medir porque sus alcances eran muy vastos, el financiamiento federal asignado creció de 500 millones

de dólares en 1989 a 2,200 millones de dólares en 1993. Los treinta y tantos programas específicos cubrían un amplio conjunto de inversiones, a menudo diseñadas para complementar las inversiones regulares de los sectores. Es importante subrayar que, contra la creencia popular, Solidaridad no revolucionó la inversión federal en nuestro país, pues no obstante el aumento mencionado, el programa no representó más de 15% del total de la inversión federal en los estados.

Solidaridad se convirtió en una herramienta política diseñada para fortalecer el apoyo popular al PRI. El financiamiento del programa hizo poco para afrontar la problemática de la pobreza, y el gasto destinado a cada municipio no estaba determinado por el índice de pobreza particular. Permitted que los líderes estatales y locales seleccionaran las inversiones en proyectos con base en consideraciones electorales antes que en la necesidad específica de cada comunidad. De esta forma, dada la naturaleza discrecional del programa de Solidaridad, la toma de decisiones acerca de las inversiones en estados y municipios no fue siempre transparente y, en ocasiones, generaba alegatos de que las consideraciones políticas partidistas afectaban la asignación de los recursos.

El Pronasol alteró el sistema de relaciones intergubernamentales; de hecho, parece que hubiese existido una estrategia clara para neutralizar a ciertos actores y coaliciones en los espacios locales. Con ello, el programa intentaba ganar eficacia desde posiciones centrales y no dejar en los juegos locales la orientación de las acciones, de esta forma se estableció un esquema directo de demandas y respuestas entre el nivel de comunidades y grupos locales y el ejecutivo federal. En un principio, y durante la mayor parte de la vida del Pronasol, se debilitó claramente a los ámbitos estatales y municipales de gobierno, más allá del monto de los recursos que se manejaban, por las expectativas que se generaban alrededor de él. Al final del programa, y de manera muy limitada, se dio oportunidad a los gobiernos locales de tomar cierto tipo de decisiones, aunque, en última instancia, todo se decidía por las instancias centrales. Se puede observar que el Pronasol adoptó una estrategia de *shock* para desestructurar las configuraciones que se habían generado en las

relaciones intergubernamentales a partir de la iniciativa de descentralización del período anterior. La estrategia logró efectivamente neutralizar la capacidad de regulación del sistema de decisiones por parte de los gobernadores; de igual forma, neutralizó la capacidad de establecer relaciones de intermediación y clientelismo por parte de los presidentes municipales. Sin embargo, la nueva configuración del sistema de decisión, si bien pudo haber impulsado mayor rapidez de respuesta y foco de acción, al generar barreras a la entrada de participantes de otros niveles de gobierno, cerró el sistema, desestructuró la débil institucionalización de la descentralización lograda en el período de De la Madrid y configuró una estructura más centralizada y casi monopólica de decisión. Desde el ámbito económico, se pueden ver desequilibrios regionales críticos que no sólo han sido mitigados por la intervención estatal, sino que más bien se han agudizado a partir de un pernicioso modelo de asignación de participaciones federales que premia a estados ricos y castiga a regiones deprimidas. Aun en el caso del Pronasol, que fue definido como una política "compensatoria", no parece haber contribuido significativamente al equilibrio, al menos no a partir de un análisis por entidad federativa. Apenas los estados logran cierto margen de maniobra y autonomía, el centro recupera cualquier espacio de decisión seguido por otras vías o normas de funcionamiento.³¹⁹

Para el presidente Zedillo la descentralización se convirtió en algo más que un elemento retórico convencional, en un discurso de campaña o un programa gubernamental; es el elemento clave de su proyecto de nuevo federalismo.

El nuevo federalismo que propuso este presidente comprende varias áreas principales: la reforma del poder judicial; la reforma del sistema de participaciones fiscales; una separación mayor y más eficaz entre las ramas ejecutiva, legislativa y judicial; la reducción de las facultades de la presidencia (constitucionales y

³¹⁹ V. CABRERO MENDOZA, Enrique. Las políticas descentralizadoras desde el ámbito regional. Análisis de desequilibrios regionales, gasto e ingreso público y relaciones intergubernamentales (1983-1993), EN "LAS POLÍTICAS DESCENTRALIZADORAS EN MÉXICO (1983-1993) LOGROS Y DESENCANTOS, de Enrique Cabrero Mendoza (Coordinador), México, Editorial Miguel Angel Porrúa, 1998, p. 164-181.

metaconstitucionales); el fortalecimiento institucional de los gobiernos estatales y municipales; una autonomía mayor para los niveles inferiores del gobierno; la separación del partido (PRI) y el gobierno; una nueva reforma electoral y la aplicación estatal y local de estas reformas, y el desarrollo de nuevas formas y oportunidades de democracia representativa y participativa en el proceso de la gobernación. Literalmente, se trata de una reforma del Estado amplia a fondo.

En este sexenio, el Partido Revolucionario Institucional habla continuamente del "nuevo federalismo", el Partido Acción Nacional defendía un "auténtico federalismo", y el Partido de la Revolución Democrática un "federalismo democrático".

Como de todos es conocido, la mayoría de las propuestas quedaron en el papel.

En nuestro país, la descentralización del sector público no únicamente ha tenido consecuencias de naturaleza política, 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.

VII. CRITICA DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO

En gran medida, las críticas que podemos establecer al sistema federal en materia tributaria ya las hemos hecho al exponer cada temática en particular. Sin embargo, en este apartado, únicamente recalcaremos algunos de los puntos que nos parecen más trascendentes, abundando con opiniones de importantes teóricos de la materia.

No obstante la diversidad de aspectos negativos que presenta el actual sistema nacional de coordinación fiscal, también encontramos algunos positivos que a continuación mencionaremos:

Dentro de estos aspectos positivos destaca el hecho de que los convenios han hecho posible la armonización de los sistemas fiscales de la federación y los estados. La coordinación fiscal se ha traducido, en los hechos, en un aumento en la recaudación y en los niveles de ingreso, tanto de la federación como de los estados miembros. Lo anterior como consecuencia de una más eficiente administración fiscal y un mejor servicio rendido a los contribuyentes. Ambos niveles de gobierno han resultado beneficiados por estos elementos positivos.

En otro sentido, los convenios han propiciado la existencia de un clima de armonía y trabajo entre el fisco federal y el de los estados, al menos en cierto sentido. La federación y las entidades no solamente han sentado las bases y mecanismos de colaboración en la materia tributaria, sino que también han creado diversidad de organismos para apoyar y perfeccionar el proceso de coordinación fiscal, tales como la reunión nacional de funcionarios fiscales, la comisión Permanente de funcionarios, el Instituto de Capacitación Técnica que apoya tanto al gobierno federal como a los locales, etc.

Estos convenios también han sido factor importante en la modernización del sistema fiscal mexicano. Los convenios han hecho posible la existencia de un verdadero sistema fiscal nacional, susceptible de ser un instrumento eficaz en la política económica general del gobierno de la República.

También el sistema de coordinación fiscal ha propiciado el reforzamiento de las haciendas estatales a través del aumento progresivo de las participaciones, mismas que se han incrementado en forma significativa, a medida que se ha avanzado en el proceso de coordinación interinstitucional.

Uno de los principales aspectos negativos del sistema de coordinación fiscal es la pérdida de soberanía de los estados en materia impositiva, lo que acarrea, consecuentemente, la pérdida de la autonomía en otras áreas. Sin una sólida autonomía económica, poco se puede lograr en los ámbitos de administración, justicia, legislación, etc.

El sistema actual de participaciones propicia que en la actualidad éstas tengan una importancia desproporcionada y excesiva en la estructura de los presupuestos estatales. El porcentaje de las asignaciones federales, como hemos visto en apartados precedentes, puede representar hasta más de 80% en algunos presupuestos locales. Este porcentaje ha venido incrementándose y se incrementará seguramente en el futuro si continúa la tendencia a la centralización impositiva. Esto significará que los estados dependerán cada vez menos de sus recursos propios y cada vez más de las participaciones federales. Hay, en este sentido, síntomas importantes de un desequilibrio que puede traer consecuencias negativas en la evolución futura de nuestro sistema federal.

Otro aspecto a recalcar es cierta tendencia a la centralización de la materia impositiva, que se observa a raíz del sistema de coordinación. La coordinación ha sido posible gracias al compromiso de los estados de suprimir o no mantener en vigor cierto tipo de impuestos estatales concurrentes. Este compromiso se ha dado en materias tan importantes como el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado, lo cual resulta lógico si se toma en cuenta que éstos son los más significativos en nuestro país. En este sentido, los estados pierden la posibilidad de ejercer una política fiscal propia; así, en la medida en que el proceso de coordinación se extiende, el poder fiscal autónomo de los estados se reduce.

Esto último, como contrapartida, conlleva una gran desventaja, pues propicia el centralismo fiscal opuesto por esencia a la naturaleza jurídico-constitucional del sistema federal en el que supuestamente vivimos. La coordinación, a la larga, puede conducirnos a un régimen tributario en el que sólo subsistan tributos o contribuciones federales y una serie de

participaciones en su rendimiento que, a manera de donaciones gratuitas, alimenten la subsistencia presupuestaria de las Entidades Federativas. Semejante contexto, al que por cierto nos aproximamos a pasos agigantados, significa sólo una cosa: el centralismo político-económico, que convierte la teórica autonomía constitucional de las entidades en letra muerta, pues sin autosuficiencia tributaria no puede hablarse de "autonomía", "soberanía en lo concerniente a su régimen interior", ni de nada que se le asemeje.

La coordinación fiscal lo único que provoca es un centralismo tributario a través de una marcada tendencia hacia el establecimiento de impuestos federales únicos, de cuyos rendimientos se otorgan determinados porcentajes de participación a las entidades federativas y a los municipios. Este sistema ofrece, sin duda alguna, la ventaja de que evita situaciones de doble tributación, impidiendo que una misma fuente de ingresos sea gravada hasta en dos o en tres ocasiones por contribuciones federales, estatales y municipales. Sin embargo, como contrapartida, la coordinación fiscal rompe con los principios constitucionales de soberanía interna de las entidades federativas y de autosuficiencia municipal; particularmente si se considera que el texto original de nuestra Constitución basa la existencia del Estado Federal mexicano en la unión de entidades federativas libres y soberanas en lo concerniente a su régimen interior, e integradas por municipios libres que deben constituir las células de la estructura política y administrativa del propio Estado mexicano.³²⁰

Los estados no debieran convertirse en simples administradores de impuestos federales. Es necesario un equilibrio en nuestras instituciones, tanto en el orden federal como en el local. Por otro lado, es necesario tener en cuenta que el solo sistema de participaciones no será suficiente para resolver las carencias financieras por las que aún atraviesan la mayoría de los estados.

En experiencias extranjeras, la evolución de los sistemas federales conduce frecuentemente a una fuerte imbricación de poderes y funciones entre las autoridades federales y locales. Es necesaria una acción coordinada y conjunta para resolver los problemas que son comunes a los dos niveles de gobierno. Los esquemas federalistas de tipo dualista, basados en una separación total de funciones y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, tienden a ser superados por

³²⁰ ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo. *Derecho fiscal*. México, Editorial Themis, 11ª. Edición, 1996, p. 154 y 155.

modelos de federalismo cooperativo, donde existe una integración basada en modelos de colaboración y coordinación.

Es evidente que las actuales relaciones hacendarias entre la federación, los estados y los municipios distan mucho de representar un sólido, justo y equitativo sistema federal en nuestro país. La gran dependencia que los gobiernos estatales y municipales tienen de las participaciones federales para financiar su limitado gasto, el exacerbado centralismo tanto en la recaudación, administración y decisión de fuentes de ingresos como en la asignación del gasto, y el desequilibrio financiero de la mayoría de los estados, contrasta con los altos ingresos del gobierno federal.

Algunos de los logros que hemos visto del sistema nacional de coordinación fiscal constituyen en la actualidad sus principales elementos de terminación y agotamiento, debido a que las bases del sistema se basan en el acotamiento de las competencias de las entidades federativas, para permitir al gobierno federal controlar los tributos con mayor potencial recaudatorio. Es decir, las participaciones que en ingresos federales perciben los estados y los municipios, al haberse transformado en la principal fuente de recursos, han provocado, evidentemente, la disminución de la autonomía financiera de las haciendas locales y municipales, provocando un aberrante desequilibrio en las estructuras impositivas.

Por otro lado, y en un aspecto meramente legal, los convenios de colaboración fiscal presentan un problema medular, pues no tienen fundamento constitucional, sino sólo legal. Los convenios de coordinación fiscal están previstos en diversas leyes secundarias, pero ningún texto de la Constitución general de la República los contempla. Se puede considerar que al estar previstos por una diversidad de leyes, los convenios, por ello, tienen el debido fundamento que los apoya, sin embargo, en nuestro país este razonamiento no resulta suficiente. En efecto, no basta que un acto de autoridad (los convenios) estén previstos en una ley para que dicho acto sea constitucional, es necesario, además, que la ley en que pretende fundarse sea a su vez también conforme a la propia Constitución. El problema, pues, consiste en saber

la compatibilidad de los convenios, y de la propia Ley de Coordinación Fiscal, con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El problema constitucional importante que se presenta a raíz de la celebración de convenios de coordinación, es el relativo a la compatibilidad del objeto jurídico de estos convenios con el texto de la Constitución. ¿Pueden los estados válidamente renunciar –aun transitoriamente– en un convenio, al ejercicio de una parte de sus competencias legales? ¿Es ello conforme a la Constitución? La federación ¿puede, a través de un convenio, transferir el ejercicio de sus competencias legales a los estados? ¿Se apegan estos a la Constitución? Finalmente, los convenios de coordinación ¿violan la soberanía de los estados? Comencemos con el último de los problemas planteados. Se puede afirmar que los convenios no violan la soberanía de los estados, en atención justamente a que se trata de actos voluntarios y potestativos. Los estados no están obligados por ningún texto a celebrar estos acuerdos. Si lo celebran, es por que estiman que son convenientes a sus propios intereses. El acto de celebración de los convenios es, desde este punto de vista, un acto de pleno ejercicio de su potestad soberana. Sin embargo, esto no significa que los convenios que celebren los estados con la federación pueden tener cualquier objeto jurídico, cualquier contenido, y es aquí en donde entran a consideración los dos primeros problemas que hemos planteado. En nuestra opinión, los estados no pueden válidamente comprometerse en los convenios a no ejercer sus competencias legales; obligarse a no gravar determinadas materias. La federación tampoco puede, independientemente de la Constitución, transferir a los estados el ejercicio de sus funciones legales. Sólo la ley fundamental puede autorizar este tipo de acuerdos. Ello, en virtud del principio general de la indisponibilidad de las competencias. Las competencias no pueden renunciarse ni ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio; no son bienes que estén dentro del comercio. Las competencias son constitutivas de los órganos públicos y no derechos de los titulares de esos órganos. Se podría argüir en contrario, diciendo que el compromiso de los estados de no gravar determinadas materias es transitorio, pues sólo dura mientras dure el convenio, y que en todo caso, el estado es libre de dar por terminado en todo

momento el contenido de su obligación. Se puede decir también que la delegación de facultades federales a los estados que se realiza a través de los convenios tampoco es definitiva, ya que las autoridades pueden retomar el ejercicio de dichas funciones, dando por terminado el convenio. Ello no obsta para afirmar la no conformidad de estos procedimientos con la Constitución. En un caso se está comprometiendo en un convenio el ejercicio de funciones públicas (no importando que esto tenga ciertos visos de transitoriedad), en el otro caso se está realizando una transferencia en el ejercicio de competencias legales del nivel federal al estatal, al margen de la Constitución. Repetimos, en nuestra opinión, sólo la ley fundamental puede autorizar de manera expresa este tipo de convenios.

En los próximos años será necesario debatir sobre la posibilidad de modificar, de fondo, el actual sistema de coordinación fiscal. Al menos, deberá considerarse la transferencia de fuentes y funciones federales de ingresos y competencias en materia de gasto a los gobiernos estatales y municipales. Deberán descentralizarse algunas potestades o competencias en materia de ingreso y de gasto, incluyendo facultades para determinar una política relacionada con aspectos fundamentales.

Se deberá considerar la creación de una nueva coordinación hacendaria entre las entidades y la federación, basada en la existencia de una plena autonomía financiera para aquéllas. Es necesario ampliar, también, los objetivos del sistema actual de coordinación fiscal para establecer un sistema de hacienda en el cual se discutan y fijen políticas nacionales en materias tanto de ingreso como de gasto y crédito público.

No obstante que el poder tributario de los estados no proviene de una delegación del nivel federal, el desarrollo del federalismo fiscal mexicano ha generado un esquema altamente concentrado de facultades impositivas a favor de la federación, y ha impuesto limitaciones trascendentes al poder de los estados.

El federalismo tributario es tarea pendiente de la reforma del Estado.

CAPÍTULO QUINTO

LA REFORMA DEL FEDERALISMO MEXICANO

En los capítulos anteriores revisamos el origen, la evolución, la estructura y los elementos constitutivos del federalismo mexicano, con base en un enfoque multidisciplinario, en concordancia con la naturaleza compleja y multidimensional de nuestro objeto de estudio. De esta forma, nos apoyamos en instrumentos de investigación y análisis historiográficos, sociológicos, politicológicos, económicos y, por supuesto, de las ciencias jurídicas, cuya rama del derecho constitucional y administrativo constituye el marco básico de referencia en el presente trabajo.

Con base en esta misma concepción multidisciplinaria, abordamos ahora el tema de la reforma del federalismo mexicano, es decir, de las adecuaciones, modificaciones y cambios que es pertinente introducir a fin de que esta forma constitucional de gobierno despliegue plenamente sus funciones, atribuciones y capacidades originales, en función de las nuevas realidades económicas, sociales y políticas del país.

Nuestro punto de partida es que el modelo federalista es la forma de gobierno más conveniente para nuestro país, en función del tamaño de su población, de la extensión territorial de México, de los retos de desarrollo económico por enfrentar, de los desafíos sociales actualmente existentes y del perfil político plural que caracteriza a nuestra vida pública.

Esta valoración se funda en tres consideraciones: 1) El federalismo, en alguna de sus modalidades, tiende a ser la forma de gobierno predominante en los países más dinámicos y estables del mundo (Estados Unidos, Canadá, Alemania y Japón), en

la mayoría de las nuevas naciones que surgieron durante el siglo XX (Israel, India, Papúa-Nueva Guinea, Lituania) y en los pueblos similares al nuestro por su historia, cultura, sociedad y economía (España, Venezuela, Brasil, Argentina).³²¹ 2) Desde el surgimiento de México como nación políticamente independiente, los esquemas unitarios y centralizados de gobierno han sido sistemáticamente desechados, lo mismo en períodos históricos de revisión constitucional que en la promulgación de nuevos ordenamientos constitucionales (con excepción de las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, de 1836, que normó el único régimen constitucional unitario reconocido en la historia del país, de 1835 a 1846), privilegiándose en su lugar la fórmula de "república federal".³²² 3) Existe una alta correlación positiva entre la adopción del federalismo como forma de gobierno, por un lado, con la generación de cohesión social, estabilidad política, equilibrio económico regional, el desarrollo de las libertades políticas, los derechos sociales y las garantías individuales de los ciudadanos; por el otro, que lo hace un concepto compatible y simétrico con la "división de poderes", "sistemas de pesos y contrapesos" y la "democracia" en sus diversas acepciones.³²³ De hecho, tales atributos aparecen correlacionados en la forma de gobierno que define el artículo 40 de nuestra Constitución: "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".³²⁴

Pues bien, si a lo largo de los capítulos anteriores hemos insistido y probado que el federalismo mexicano es, en gran medida, letra muerta, ¿qué razón tiene ahora convalidarlo y hasta sugerir su reforma?

³²¹ Para una clasificación más detallada, véase LIPHART, Arend. *Modelos de democracia, formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona, Editorial Ariel, 2000, pp. 177-188.

³²² TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes fundamentales de México, 1808-1979*. México, Editorial Porrúa, 1981.

³²³ Véase COLOMER, Joseph M. *Instituciones políticas*. España, Ariel, 2001, pp. 205- 221.

³²⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación, 2001.

La razón es que están dadas las condiciones objetivas y subjetivas, materiales y formales, económicas y políticas, para que el modelo federalista se convierta en un régimen de gobierno de derecho y de hecho, de forma y de fondo, de palabras y de hechos. Que transite de un concepto sin referentes sociales a una realidad de contenidos políticos. Más aún: el actual esquema federalista contenido en nuestra Constitución es susceptible de evolucionar hacia un modelo efectivamente descentralizado, redistributivo del poder, integrador de una nación plural, y democratizador de las relaciones entre el Estado, la sociedad y los ciudadanos. Tal como lo concibió el ordenamiento constitucional de 1917 y tal como se proyecta en las tendencias mundiales contemporáneas.

I. FEDERALISMO *SUI GÉNERIS*

El federalismo mexicano es producto de adecuaciones, revisiones y adaptaciones históricas de modelos doctrinarios, esquemas institucionales, correlación de fuerzas políticas y necesidades socioeconómicas, que ha derivado en una forma de gobierno *sui géneris*. Esta forma de gobierno ha conocido tres momentos históricos importantes, de acuerdo con los especialistas del tema.³²⁵

El *federalismo fundacional* de 1824, que no emerge de entidades libres que se asocian en igualdad de condiciones, conforme al modelo norteamericano y europeo, sino de provincias coloniales que corrían el riesgo de ver desintegrado el territorio recién independizado y desarticulado el Estado-Nación que buscaban edificar. El llamado *federalismo liberal* de 1857 inaugura un segundo momento; se caracteriza por establecer una esfera de soberanía propia de la federación, distinta a la esfera soberana de los estados, y limita a ambas por la obligación de respetar y salvaguardar los derechos políticos y garantías individuales de los ciudadanos. El

³²⁵ Consultar HERNÁNDEZ CHAVEZ, Alicia (compiladora), *¿Hacia un nuevo federalismo?* México, Fondo de Cultura Económica y Colegio de México, 1997. CARMAGNANI, Marcelo (compilador), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*; México, Fondo de Cultura Económica y Colegio de México, 1996.

tercer momento es el *federalismo unitario*, que emerge en la década de los treinta del siglo xx, y se caracteriza por concentrar en el gobierno federal un amplio número de facultades y potestades fiscales, jurisdiccionales, económicas y sociales, avalado en la doctrina del nacionalismo, en el establecimiento de una fórmula política de homologación Estado-Federación-Poder ejecutivo federal, en un sistema presidencialista de gobierno y en un esquema de relaciones políticas corporativas cuyo eje central fue la existencia de un partido hegemónico. Bajo el *federalismo unitario*, la soberanía de éste es superior a la suma de los estados y se introduce un ordenamiento administrativo piramidal por el cual los órdenes estatal y municipal quedan subordinados y dependientes del nivel federal central.

Es importante identificar el proceso de concentración de facultades, atribuciones y funciones en el nivel central del gobierno federal, con el objeto de definir las áreas susceptibles de ser reformadas en el futuro inmediato. A diferencia de los procesos de *centralización regresiva*, mediante los cuales el nivel central *expropia* a los niveles locales responsabilidades previamente existentes, el *federalismo unitario* mexicano desplegó un proceso de *contención* o *inhibición* del desarrollo de los poderes locales. En términos generales, el gobierno central no eliminó facultades preexistentes a los estados y municipios: simplemente creó a lo largo del siglo pasado nuevas competencias constitucionales (indispensables para el desarrollo del país), que se fueron reservando de manera exclusiva al nivel central del gobierno (de manera especial, en la rama ejecutiva), constriñendo la expansión de los poderes locales y condenando a las autoridades locales a un permanente *minimalismo* constitucional o minoría política de edad.

Las constituciones liberales mexicanas (1857 y 1917), definen de manera *negativa* o *residual* las áreas de competencia de los estados frente a la federación: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados" (art. 117, 1857 / art. 124, 1917).

Con base en esta disposición, el nivel central del gobierno federal promovió diversas reformas constitucionales a lo largo del siglo xx para definir de manera *expresa o positiva* su propio ámbito de competencias, el cual creció inversamente proporcional al ámbito de capacidades y recursos de los niveles locales de la federación. Tal es la conclusión que podemos obtener de analizar las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

En el período comprendido entre 1917 y febrero del 2001, se promovieron por lo menos 420 modificaciones a artículos constitucionales, mediante reforma, adición o derogación de los mismos. De éstas, 75 (es decir, 18%) estuvieron orientadas a concentrar facultades, atribuciones y competencias en el nivel central de la federación (en alguna de sus ramas: ejecutiva, legislativa y judicial), comprendiendo las más diversas funciones y servicios gubernamentales.³²⁶ En el mismo período, sólo se impulsaron 12 reformas constitucionales en sentido contrario, es decir, orientadas a fortalecer las competencias, atribuciones y facultades de estados y municipios, como parte de una política de descentralización. Sin embargo, algunas de estas disposiciones descentralizadoras estuvieron acompañadas de salvaguardas o medidas de contrapeso que tendían a acotar las facultades redistribuidas. Tal es el caso de las sucesivas reformas al gobierno del Distrito Federal, en los períodos presidenciales de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo.

Del análisis de las 75 reformas centralizadoras, se pueden formular las siguientes observaciones:

a) Por rama de gobierno: 36 reformas (48%) se orientaron a generar nuevas facultades o a concentrar atribuciones existentes en manos del Poder Ejecutivo Federal; 25 (33%) a fortalecer las competencias del Poder Legislativo Federal frente

³²⁶ El Anexo 1 del presente capítulo contiene la relación de las 75 modificaciones constitucionales orientadas a establecer y fortalecer competencias exclusivas en el ámbito del gobierno federal.

a los estados, y 14 (19%) al Poder Judicial de la Federación frente a los poderes locales.³²⁷

b) Por funciones de gobierno: 15 (20%) a tutelar el régimen político interno, el sistema electoral y la no reelección en estados y municipios; 14 (19%) a establecer y reforzar la competencia exclusivamente federal del ámbito agrario y laboral (leyes, tribunales, jurisprudencias, reconocimiento sindical, dependencias ejecutoras, estatutos de la burocracia federal, estatal y municipal); 12 (16%) aludieron a la explotación de recursos naturales del suelo y subsuelo, generación de energía, medio ambiente y reservas naturales; 10 (13%) se refirieron a cuestiones de defensa, seguridad pública y procuración de justicia; 8 (11%) a determinar el ámbito de resolución de controversias constitucionales y el juicio de responsabilidad a funcionarios federales y locales; 7 (9%) a poner en manos de la federación el desarrollo económico, el comercio exterior, el crédito y la política monetaria; 5 (7%) a federalizar el ordenamiento territorial urbano, la preservación de monumentos históricos, la legislación de símbolos patrios y la administración de fósiles; 2 (3%) a centralizar atribuciones fiscales en el gobierno federal y 2 (3%) a la prestación del servicio público educativo.³²⁸ El hecho de que el porcentaje más alto de modificaciones incida de manera directa en el régimen jurídico, electoral y de gobierno interno de los estados y municipios, es revelador por sí sólo del carácter político y altamente centralizador del *federalismo unitario*. De la misma manera, 47% de las modificaciones se concentraron en rubros de alto impacto para la economía nacional (legislación agraria y laboral; explotación de recursos naturales y energéticos; política comercial, industrial y crediticia, y concentración de facultades fiscales), lo que revela la orientación predominantemente económica y desarrollista del *federalismo unitario*.

c) Por período presidencial: los presidentes que más reformas centralizadoras promovieron, conforme al número de iniciativas aprobadas, fueron: Ernesto Zedillo

³²⁷ Ver Cuadro 5.1.

³²⁸ *Ibidem*.

Ponce de León, 14 (19%); Miguel de la Madrid Hurtado, 11 (15%); Carlos Salinas de Gortari, 9 (12%); Luis Echeverría Álvarez, 8 (11%); Manuel Ávila Camacho, 8 (11%); Adolfo López Mateos, 6 (8%); Gustavo Díaz Ordaz, 5 (7%); José López Portillo, 4 (5%); Lázaro Cárdenas del Río, 4 (5%); Miguel Alemán Valdés, 2 (3%); Adolfo Ruiz Cortines, 1 (1%); Emilio Portes Gil, 1 (1%); Abelardo L. Rodríguez, 1 (1%) y Plutarco Elías Calles 1 (1%).³²⁹ El hecho de que los tres últimos presidentes de la era priísta impulsaran el 46% de las reformas centralizadoras del período 1917-2001 nos revela que el *federalismo unitario* fue un régimen político consustancial al proyecto de reformas económicas neoliberales de los últimos 18 años del siglo pasado (de hecho, los tres presidentes impulsaron en conjunto 188 de las 420 modificaciones constitucionales del período; es decir, 45% del total). Es en este sentido que los últimos tres presidentes de México centralizaron el poder descentralizándolo, al menos en el papel.

El proceso de apertura económica de los años 1982 al 2000 estuvo acompañado de un proceso de concentración de atribuciones jurisdiccionales, comerciales y políticas en el ámbito federal, lo que explica en buena medida la rápida instrumentación y el relativo control político con que se llevó a cabo el primero, donde jugó un papel fundamental el dominio del ejecutivo sobre el poder legislativo, a través de la preeminencia del PRI en ambas instancias del gobierno federal y en la mayoría de los poderes estatales (gobierno horizontalmente unitario, sobre todo hasta el año 1997, cuando el PRI pierde la mayoría en la Cámara de Diputados).

La observación anterior aparentemente pasa por alto el hecho de que los tres últimos presidentes mencionados instrumentaron significativas reformas descentralizadoras, haciendo incluso grandes difusiones propagandísticas en torno a la "descentralización de la vida nacional", "el fortalecimiento de la vida municipal" y la "renovación del federalismo mexicano". Por ejemplo, Miguel de la Madrid impulsó la reforma constitucional e institucional del artículo 115, para fortalecer la vida municipal (cobro del impuesto predial, expedición de bandos de policía y buen

³²⁹ *Ibidem.*

gobierno, planes de desarrollo urbano municipal, entre otros). Carlos Salinas inició la democratización del Distrito Federal a nivel de la asamblea de representantes y la descentralización de los servicios públicos de salud y educación en el país. Ernesto Zedillo, por su parte, promovió la elección por voto universal del jefe de gobierno y jefes delegacionales del Distrito Federal, realizó importantes transferencias del presupuesto público a los gobiernos locales a través del ramo 33 (donde se concentran los fondos de aportaciones federales para entidades federativas y municipios) y creó el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000.

Sin embargo, estas reformas presentaron dos características fundamentales: por un lado, estuvieron orientadas a la desconcentración administrativa del aparato central del gobierno federal; por otro, fueron acompañadas de medidas de acotamiento, restricciones y contrapesos a los gobiernos locales. El caso típico es la transferencia de recursos a estados y municipios a través del ramo 33, los cuales se entregan previamente *etiquetados* o condicionados a los gobiernos locales, sin que éstos tengan posibilidad alguna de decidir sobre el destino de las inversiones.

El esquema de desconcentración seguido hasta ahora se basa en una contradicción intrínseca: se distribuyen las responsabilidades administrativas, mas no las fuentes de ingreso público. El resultado final es la conversión de los gobiernos locales en simples *ventanillas de pago* y *oficinas de trámite* del gobierno federal, así como el agotamiento de la capacidad fiscal y financiera de los gobiernos locales para seguir absorbiendo las funciones desconcentradas. El ejemplo más típico ocurrió a principios del 2002, cuando los gobiernos de Tlaxcala y Oaxaca plantearon al gobierno federal la conclusión del convenio de descentralización educativa y el regreso a éste de las escuelas primarias y de la planta docente ante la imposibilidad de cubrir los compromisos del convenio con recursos locales.

En otras palabras, el federalismo se redujo a una dimensión descentralizadora y administrativista de gobierno, no a una real redistribución de esferas de competencias, facultades y fuentes de ingresos (es decir, del poder del Estado) entre

el gobierno central y los gobiernos locales. Se llegó así a una paradoja: a finales del año 2000, nunca antes los estados y municipios habían recibido tantas transferencias presupuestales directas del gobierno federal, pero nunca antes habían visto reducir significativamente sus márgenes de libertad y autonomía para decidir sobre el origen y destino de esos recursos.

Este proceso aparentemente contradictorio de *desconcentración de recursos-centralización de atribuciones* es característica típica de políticas públicas descentralizadoras verticales, que privilegian objetivos de control sobre estrategias de regulación, transición o participación de la sociedad civil.³³⁰ Este es el esquema que ha predominado en México a lo largo de dos décadas de reformas descentralizadoras. Por ello, de un conjunto de 12 países que han promovido políticas de descentralización en el mismo período, México se ubica en las posiciones más bajas, de menor avance relativo, sólo por arriba de Ecuador y Bolivia. En este período, nuestro país ha logrado ubicarse, junto con Japón, en una etapa intermedia entre la desconcentración administrativa y la descentralización gubernamental, mediante políticas esencialmente inductivas, más que proactivas. Francia, Argentina y Colombia reportan mayores avances en materia de descentralización gubernamental y descentralización hacia la sociedad civil, mediante políticas inductivas; mientras que Alemania, España, los Estados Unidos, Suecia y Canadá se ubican entre los países con mayores niveles de descentralización gubernamental y participación de la sociedad civil a través de políticas reactivas.³³¹

La etapa del *federalismo unitario* sigue vigente a casi dos años de las elecciones presidenciales del 2 de julio del 2000. Permanece inalterada la alta concentración de facultades y potestades tributarias de la federación frente a los estados y municipios. Los gobiernos locales siguen siendo altamente dependientes de las participaciones federales (85% en promedio), observando niveles muy superiores respecto a la media internacional y a los propios países comercialmente socios del

³³⁰ Consultar CABRERO MENDOZA, Enrique. op cit. pp. 41-19.

³³¹ *Ibidem.*

nuestro como los Estados Unidos y Canadá (donde el porcentaje de los ingresos estatales provenientes de participaciones federales es sólo de 20% y 19%, respectivamente).

La interacción del gobierno federal en las comunidades locales continúa realizándose de manera preponderante a través de las delegaciones federales, algunas de las cuales actúan como verdaderos virreinos o jefaturas políticas del poder federal. En el nombramiento de algunas de estas delegaciones se siguen observando criterios partidistas sobre los de profesionalización, coordinación y eficacia. Los programas de descentralización puestos en marcha se constriñen a los aspectos administrativos y operativos de las dependencias federales (se transfieren los problemas, no las fuentes de financiamiento); y se utilizan los mismos instrumentos del viejo régimen centralizador que ataron umbilicalmente a las regiones y gobiernos locales con el gobierno central, como el sistema de coordinación fiscal que permite, entre otras cosas, que por cada 100 pesos de contribución, la federación recaude 96.44 pesos, los estados 1.94 y los Municipios 1.62. En este rubro, era más federalista Porfirio Díaz que la actual administración, ya que en 1900, de cada 100 cien pesos recaudados, 63 los administraba la federación, 24 los estados y 13 los municipios. Sólo 20% de la recaudación federal participable se reparte entre estados y municipios y el peso del gobierno federal en el gasto público es determinante: 74% corresponde al gobierno federal, 22% a los estados y 4% a los municipios.³³²

De un centenar de programas gubernamentales del área de política social, en tres cuartas partes los estados y municipios no intervienen en su diseño, operación, administración y supervisión. Las bolsas de gasto de inversión en las secretarías del gobierno federal se distribuyen con amplios márgenes de discrecionalidad. Falta transparencia en la aplicación de las fórmulas de asignación de las participaciones federales. Buena parte de las agendas de los gobernadores y alcaldes se consume en

³³² Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, *Programa de Trabajo 1994-1995*, México, 1996.

la ciudad de México, tocando puertas que no siempre se abren y en citas que no siempre se traducen en los resultados esperados.

Contrario a los pronósticos y vaticinios, la alternancia presidencial del 2 de julio no modificó un centímetro la estructura y el funcionamiento del *federalismo unitario*. En los primeros 15 meses de la administración del presidente Vicente Fox, las acciones en favor del federalismo se han reducido al establecimiento de una *mesa de gobernadores* (que ha sesionado sólo en dos ocasiones, durante el mes de diciembre del 2000), a la instalación de una *mesa para el federalismo* con la participación de enlaces estatales (cuyo propósito es consensar una *propuesta de reforma al sistema federal*) y a la realización de un *foro internacional sobre federalismo*, con fines de difusión e imagen externa más que de cambios sustanciales en la mecánica de las políticas públicas internas.

II. FEDERALISMO SUSTENTABLE

Al inicio de este capítulo señalamos que están dadas las condiciones para reformar el *federalismo unitario* hacia un sistema de gobierno de mayor equilibrio entre los poderes nacional y locales y mayormente descentralizado hacia la sociedad civil.

Las condiciones referidas se concentran en dos factores de reciente consolidación en la historia del país: la globalización económica y la alternancia política a nivel local y nacional. Ambos fenómenos ponen en crisis al *federalismo unitario*, ya que plantean un doble desafío, global y local, a su esquema tradicional de funcionamiento.

Se afirma que la globalización representa un peligro inminente para los estados nacionales y sus soberanías. Sin embargo, si vemos con detenimiento el fenómeno de la mundialización económica, podemos constatar que ha ido de la mano

con el surgimiento de nuevas naciones. Actualmente existen 192 países; 134 de ellos no aparecían en el mapa hace 50 años, cuando se empezó a hablar de un *sistema internacional de producción y comercio*, antecedente de lo que hoy se conoce como *globalización*. La ONU surge en 1945 con 50 países; actualmente cuenta con 185 miembros. El ritmo de surgimiento de nuevos países fue de 1.2 por año durante la primera mitad del siglo xx. En los últimos diez años, por el contrario, con el fortalecimiento de la globalización, la tasa anual fue de 3.1 nuevos países.³³³ Las nuevas naciones que han optado por alguna modalidad de estructura democrática tienden a adoptar el federalismo como sistema de gobierno. "Los cambios desde estados unitarios o imperiales a estructuras federales o regionales durante los procesos de democratización o durante períodos democráticos incluyen África del Sur, Alemania, Austria, Bélgica, España, India e Italia... A finales del siglo xx, de 64 regímenes democráticos en países con más de un millón de habitantes, al menos un 25% tienen una división de poderes de tipo federal".³³⁴

En suma, la globalización económica, lejos de ahogar a las regiones y estados de un país, abre oportunidades para participar activa y directamente de los beneficios del desarrollo económico, social y tecnológico a escala mundial, terminando con situaciones de colonialismo interno, propias de los regímenes centralistas, sin que por ello se ponga en riesgo el marco constitutivo del Estado nacional. El gran perdedor de este proceso de multiplicación de naciones (que no necesariamente responde a un proceso ideológico de mayor nacionalismo), no es el Estado Nacional *en general*; es el *estado nacional centralista*, esa figura mastodóntica que ha entrado en desuso con el arranque del siglo xxi en casi todos los órdenes de la vida pública. Por el contrario (y esta es la tesis que expongo en este capítulo), la figura que más se ha potenciado en este proceso de reconfiguración global de las naciones es el *Estado nacional federalista*.

³³³ Ver ENRIQUEZ CABOT, Juan. *Foreign Policy*. Octubre de 1999.

³³⁴ COLMER, Joseph M. *op. cit.*, p.237.

Un ejemplo: cada vez es más común que los gobernadores mexicanos viajen a otras naciones a promover económicamente sus estados, en busca de oportunidades de inversión. Asimismo, los principales municipios del país tienen oficinas especiales para la promoción en el extranjero, práctica institucional inimaginable hace una década. Si México pretende obtener mayores ventajas de la mundialización económica, debe realizar una profunda reforma del actual *federalismo unitario*, para transformar a los estados y municipios en agentes activos del desarrollo, no en simples niveles desconcentrados inferiores del gobierno federal.

El pluralismo político a nivel local y regional constituye otro poderoso estímulo para la reforma radical del federalismo mexicano. Antes de la alternancia presidencial del 2 de julio del 2000, un 60% de la población mexicana ya había experimentado la alternancia política a nivel local, en los municipios y estados.³³⁵ El cambio político vino de la periferia hacia el centro, no al revés, y ello ha revitalizado al federalismo como forma democrática de gobierno. Actualmente, el partido que obtuvo la presidencia de la República, el *pan*, no tiene la mayoría relativa en el Congreso federal y sólo gobierna 9 de 32 entidades federativas; 345 de 2,443 presidencias municipales; 7 de 32 congresos locales y 338 de 1,101 diputados locales. El porcentaje de población gobernada a nivel municipal es de poco más de un tercio de la población nacional (35%), correspondiendo al PRI 42%, al PRD 22% y 1% a las restantes fuerzas políticas.³³⁶ De esta manera, la existencia de un gobierno dividido verticalmente, aunado a la división horizontal que se observa en el ámbito del ejecutivo y el legislativo, hacen prácticamente inaplazable la reforma del *federalismo unitario*.

Así lo reconocen de hecho las principales corrientes y expresiones políticas en el país, que han formulado diversas propuestas para reformar el actual federalismo. Los principales partidos políticos (PAN, PRD y PRI, en orden alfabético) tienen propuestas puntuales sobre este tema, tanto en sus documentos básicos como en sus

³³⁵ Véase LUJAMBIO, Alonso. *El poder compartido*. México, Océano, 2000.

³³⁶ Consultar AGUAYO QUEZADA, Sergio. *El almanaque mexicano 2000*. México, Proceso-Grijalbo, p.259.

plataformas electorales y propuestas de los grupos parlamentarios, diferenciándose entre ellos en aspectos de matiz sobre la preeminencia de alguno de los órdenes de gobierno, los alcances de la descentralización, las facultades a redistribuir y las fuentes de ingreso compartibles. Por ejemplo, en el PAN domina la concepción municipalista del federalismo, en el PRD un enfoque de descentralización político-social, mientras que en el PRI tiene preeminencia la descentralización económico-administrativa.³³⁷

A continuación formulamos un esquema de reforma al sistema federal mexicano, con base en el diagnóstico, las consideraciones y las proyecciones expuestas en los capítulos precedentes, al que hemos denominado FEDERALISMO SUSTENTABLE. Caracterizamos a éste como un sistema de gobierno basado en el principio democrático de división de poderes entre las regiones y el centro, mismas que comparten la soberanía del Estado nacional; sustentado en un diseño constitucional claramente establecido de distribución de facultades, responsabilidades y recursos entre dos o más órdenes de gobierno, de modo que cada uno asume decisiones finales en sus respectivos ámbitos de competencia; que establece relaciones intergubernamentales de coordinación, cooperación y corresponsabilidad, así como los procedimientos para dirimir las controversias entre los distintos órdenes, donde se asume a la federación como entidad superior de gobierno; que constituye un sistema político fundamental para promover el desarrollo regional equilibrado del país, fortalecer al Estado nacional frente a los desafíos de la mundialización y aplicar políticas públicas eficientes y legítimas en la atención de las demandas sociales y ciudadanas.

A. Principios de organización

El sistema federal propuesto se basa en los principios de subsidiariedad, compensación, coordinación y participación ciudadana.

³³⁷ Ver Cuadro 5.2. Propuestas de Reformas al Sistema Federal Mexicano del PAN, PRD y PRI.

Por *principio de subsidiariedad* se entiende la distribución de funciones y responsabilidades de gobierno, partiendo de los órdenes locales hacia los niveles centrales. Las atribuciones y facultades que no puedan ser aplicadas por los ámbitos primarios serán asumidas por el nivel secundario subsecuente, el cual podrá a su vez ser apoyado en sus funciones por el nivel superior siguiente. El esquema de preeminencia de los órdenes locales sobre el central, se fundamenta en el hecho de que estos ámbitos son los más cercanos a las necesidades y demandas de la población, por lo que deben tener mayor capacidad de gestión y oportunidad de respuesta. El principio de subsidiariedad responde a la necesidad de garantizar la libertad y autonomía en los procesos de toma de decisión de los niveles primarios de un sistema federal de gobierno. El instrumento que da certidumbre a este principio es el arreglo constitucional de competencias entre los órdenes de gobierno.

El *principio de compensación* se orienta a equilibrar, igualar y resarcir las diferencias y desventajas relativas de desarrollo social y económico entre los integrantes del pacto federal. El principio de compensación responde a los valores de justicia y equidad que deben orientar a un sistema federalista. Su principal instrumento son las políticas hacendarias, fiscales y presupuestales de ingreso y gasto entre los poderes locales y central.

El *principio de coordinación* alude al carácter complementario de los órdenes de gobierno en un sistema federal. Estos ámbitos establecen relaciones de cooperación, concurrencia y solidaridad entre sí, a fin de que la libertad y autonomía de las partes integrantes fortalezcan la unidad del Estado-Nación, no su fragmentación o parálisis. La coordinación presupone una relación entre ámbitos iguales de poder, mientras que la subordinación establece relaciones de sujeción entre poderes desiguales. Los instrumentos que garantizan materialmente este principio son políticas institucionales fundadas en las llamadas *relaciones intergubernamentales* o RIGS. El concepto de las RIGS es actualmente inseparable de los términos *federalismo y descentralización*. Se caracterizan por la negociación, la

cooperación y la gestión del conflicto intergubernamental. Fomentan el consenso ante un contexto social heterogéneo.³³⁸

El *principio de participación ciudadana* alude a la intervención de la sociedad civil y de los electores en el diseño, instrumentación y evaluación de políticas públicas federalistas orientadas a satisfacer de manera oportuna, eficiente y razonable las demandas ciudadanas. Este principio ancla al sistema federal de gobierno en la sociedad, convirtiendo a ésta en su principal contrapeso y referencia. Los instrumentos que garantizan este principio son diversos: elecciones libres de gobernantes, mecanismos de participación de la democracia directa (plebiscito, referéndum, iniciativa popular y revocación de mandato), sistemas de rendición de cuentas y *ciudadanización* de los objetivos de políticas públicas del sistema federal.

B. Lineamientos de reforma

El FEDERALISMO SUSTENTABLE implica reformas en por lo menos cinco dimensiones: constitucional, institucional, fiscal, administrativa y económica.

Constitucional: reordenar las esferas de facultades y competencias de los gobiernos federal, estatal y municipal, en favor de un esquema más equilibrado y proporcional, ya que actualmente es excesivo el número de atribuciones en manos de la federación. La actual distribución piramidal de las soberanías federal y estatales debe modificarse por un esquema horizontal de coordinación y cooperación entre esferas soberanas nacionales y locales. La esfera de soberanía de la federación no habrá de sobreponerse a las soberanías estatales. Tampoco la suma de éstas debe rebasar el ámbito reservado a la federación. El reto es generar un ámbito de

³³⁸ Para una presentación esquemática de este concepto, consultar RAMOS GARCIA, José María. *Federalismo, descentralización y relaciones intergubernamentales: una agenda para la toma de decisiones político-administrativas*. En "GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL. Número 62 México, INAP, pp.9-46, 1999.

competencias concurrentes, funcionales y equitativas entre los tres órdenes de gobierno y dejarlo convenientemente asentado en la Constitución.

Institucional: No confundir desconcentración administrativa con descentralización gubernamental, ni ésta con una auténtica federalización del poder público. Los países federalistas modernos tienden a definir expresamente en sus constituciones o leyes generales un mínimo de competencias exclusivas entre los poderes nacionales y regionales, así como las materias concurrentes. De esta manera, se requiere una reingeniería institucional del gobierno federal, transfiriendo al ámbito local aquellas funciones y dependencias que no son esenciales a los objetivos básicos del federalismo.

Fiscal: Se debe evitar la transferencia de funciones e instituciones del ámbito federal al local, sin la fuente de financiamiento correspondiente. En este sentido, el corazón de una reforma federalista está en la redistribución de facultades y potestades tributarias a favor de los estados y municipios. Los gobiernos locales deben tener mayor participación en la repartición de las contribuciones fiscales y mayor capacidad de decisión en materia de ingreso, gasto y crédito de sus finanzas públicas. Esta transferencia debe ser gradualmente progresiva. Un camino es aumentar el actual porcentaje de los estados y municipios en el fondo general de participaciones, de 20% a 30% en los próximos cinco años, así como institucionalizar el programa de apoyos para el fortalecimiento de las entidades federativas (PAFEF), que después de dos años de ser promovido por los gobernadores de diverso signo político en el país, ni siquiera aparece en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación del año próximo.

Administrativa: Cualquiera de las reformas anteriores se frustrarían si no se moderniza la capacidad de ejecución y gestión administrativa de los órdenes estatal y municipal de gobierno. Deben impulsarse modelos de administración que incrementen el desempeño gubernamental y eliminen las disparidades entre equipamiento técnico y profesional de los gobiernos locales.

Económica: En países en proceso de desarrollo como México, el federalismo desempeña también una función socioeconómica básica, como cámara de compensación de las desigualdades sociales y regionales de la Nación. En este sentido, debe concebirse a los estados y municipios como agentes del desarrollo económico y social de sus regiones. Ello implica reconocerles facultades para promover iniciativas locales de impulso al comercio, la industria, el desarrollo regional y, sobre todo, para diseñar y operar políticas sociales de combate a la pobreza y mejoramiento de las condiciones de vida de la población (salud, educación, vivienda y alimentación). De otra manera, se les seguirá considerando simples ventanillas de trámite local del gobierno federal.

C. Propuestas específicas

C.1. Redistribución de facultades constitucionales

Existen dos procedimientos para reasignar facultades constitucionales a los órdenes de gobierno: mediante listas puntuales o a través de definiciones *negativas* o *residuales*. Nuestra Constitución maneja los dos procedimientos. El artículo 73 constitucional, por ejemplo, referente a las facultades del Congreso, puntualiza el mayor número de competencias exclusivas de la federación, junto con aquellas disposiciones que concentran facultades en los poderes ejecutivo y judicial. El artículo 115, por su parte, enumera las atribuciones, funciones y servicios del ámbito municipal. En cambio, para las entidades federativas, el artículo 124 opta por un procedimiento *residual* o *definición negativa*: las facultades que no están expresamente conferidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.

La reasignación de facultades constitucionales entre los órdenes de gobierno podría observar la misma combinación de métodos: formular una lista de

competencias mínimas reservadas en exclusiva a la federación, los estados y los municipios (incluidas las delegaciones del Distrito Federal) y, a la vez, plantear el ámbito de las facultades concurrentes o coincidentes. Se garantiza así certidumbre y flexibilidad jurídicas.

Se sugiere reservar a la federación, de manera exclusiva, un mínimo de siete facultades: 1) defensa y seguridad nacional; 2) asuntos exteriores; 3) política interior (gobernabilidad del país); 4) comercio exterior; 5) política monetaria y crediticia; 6) desarrollo nacional; 7) control y revisión constitucional de los actos de autoridades nacionales y locales.

Se propone reservar a los estados, de manera exclusiva, un mínimo de 15 funciones, servicios públicos y actividades: 1) salud; 2) seguridad social; 3) procuración de justicia en sus aspectos básicos; 4) comercio local; 5) promoción industrial; 6) política de empleo, capacitación, productividad laboral, organización de los trabajadores y expedición de leyes laborales estatales; 7) agricultura y desarrollo rural; 8) obra de infraestructura pública básica; 9) turismo; 10) pesca; 11) cultura; 12) asentamientos humanos y desarrollo urbano; 13) vivienda; 14) atención a comunidades étnicas y religiosas; y 15) seguridad pública local a través del establecimiento de la policía estatal preventiva. Esta enumeración podría incorporarse en el artículo 124 constitucional.

En el orden municipal de gobierno, y delegacional del Distrito Federal, se sugiere preservar el actual ámbito de competencias contenido en el artículo 115 constitucional, a saber: 1) ingresos fiscales propios por concepto de impuestos a la propiedad inmobiliaria, participaciones federales y prestación de servicios públicos a su cargo; 2) funciones y servicios públicos de agua potable; 3) alumbrado público; 4) limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; 5) mercados y centrales de abasto; 6) panteones; 7) rastros; 8) calles, parques, jardines y su equipamiento; 9) tránsito; 10) formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; 11) participar en la creación y administración de sus

reservas territoriales; 12) autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en sus jurisdicciones territoriales; 13) intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; 14) otorgar licencias y permisos de construcción; 15) formular y aplicar programas de transporte público de pasajeros; 16) a estas facultades actualmente reconocidas, se sumarían parques deportivos y áreas públicas de entretenimiento.

Las facultades y responsabilidades que no se encuentren reservadas de manera exclusiva a alguno de los ámbitos anteriores, se entenderá que son de naturaleza concurrente. En tal supuesto se encuentran: 1) educación; 2) seguridad pública; 3) combate al narcotráfico; 4) protección civil; 5) políticas medio ambientales; 6) creación y administración de zonas arqueológicas y monumentos históricos; 7) formulación de planes de desarrollo regional; 8) explotación y ordenación de recursos naturales, del suelo y el subsuelo; 9) administración y aprovechamiento de las fuentes de energía; 10) infraestructura carretera y portuaria; 11) infraestructura social básica; 12) combate a la pobreza; 13) ciencia y tecnología; 14) aprovechamiento del espacio aéreo; 15) usufructo del mar patrimonial; 16) políticas de ordenamiento territorial.³³⁹

Las facultades concurrentes serán asignadas entre los órdenes de gobierno a través de *leyes de distribución de facultades* expedidas por el Congreso de la Unión. Las facultades concurrentes de la federación podrán ser transferidas a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal mediante convenios ratificados por las legislaturas estatales.

Las entidades federativas podrán convenir con la federación la asunción por parte de éste del ejercicio de algunas de las facultades exclusivas y concurrentes, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario, mediante aprobación de las legislaturas locales correspondientes. A su vez, los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal podrán celebrar convenios con la entidad federativa

³³⁹ En el cuadro 5.3 se presenta, de manera esquemática, esta propuesta de distribución de facultades exclusivas y concurrentes entre federación, estados y municipios.

para que ésta se haga cargo de algunas responsabilidades de su ámbito de competencia exclusiva, a fin de garantizar la prestación oportuna, eficiente y de calidad de los servicios públicos a la comunidad, mediante el acuerdo de la mayoría de los integrantes del ayuntamiento.

Este sistema de redistribución de facultades exclusivas y concurrentes entre los ámbitos de gobierno, así como los procedimientos de su ejecución, podría ser incorporado mediante una reforma al artículo 124 constitucional.

C.2. Nueva Ley de Coordinación Hacendaria

Una vez redistribuidas las facultades, se deben reasignar las fuentes fiscales de ingreso, a fin de garantizar la sustentabilidad del sistema federal de gobierno. Esto implica sustituir el actual modelo de centralización fiscal por un sistema hacendario redistributivo, que contemple de manera integral aspectos de ingreso, gasto, deuda y patrimonio de los órdenes constitutivos de gobierno. En materia de distribución de potestades fiscales, el actual sistema de coordinación fiscal no solamente es inadecuado, sino que se aleja de la tendencia internacional que consiste en dotar cada vez más facultades a los gobiernos locales y regionales de la federación, al tiempo que el gobierno central disminuye su presencia impositiva. Las propuestas son:

a) Redistribución de potestades tributarias acordes con las nuevas asignaciones del gasto de la federación. Al respecto, el modelo alemán de federalismo hacendario sería una referencia útil. La federación crea las competencias fiscales y las descentraliza de manera razonablemente viable. El IVA es definido y administrado por el gobierno federal, quien lo distribuye proporcionalmente entre los estados, de acuerdo a su participación en la recaudación nacional (de esta forma, el producto del IVA es fundamentalmente para los estados). Por otra parte, se establece un impuesto a *ventas minoristas*, con tasa de 2% al 3% de la venta final,

administrado totalmente por los estados. El ISR, los impuestos al comercio exterior y a la producción de bienes y servicios serían de administración y usufructo directo del gobierno federal. El impuesto predial se reservaría a los municipios y tendría un rendimiento mínimo (4% al 6%), establecido por la Constitución. Por último, se crearía un fondo de compensación para los estados con menor desarrollo relativo al promedio nacional.

b) La redistribución anterior implica la *simplificación del sistema impositivo nacional*, mediante la sustitución de aproximadamente 600 impuestos que actualmente existen en los tres niveles de gobierno, por la instrumentación de sólo cinco fuentes impositivas básicas: el impuesto sobre la renta (ISR); impuesto al consumo (IVA y ventas minoristas); impuesto a la producción y servicios; impuesto a la propiedad inmobiliaria y mobiliaria; impuesto al comercio exterior.

c) *Eliminación de regímenes preferenciales de tributación*, como el régimen simplificado, el de consolidación fiscal y el de pequeños contribuyentes.

d) *Eliminación de las siguientes prohibiciones* constitucionales absolutas a los estados: asociarse con otras entidades federativas mexicanas; contraer obligaciones o empréstitos con gobiernos, sociedades o particulares extranjeros, destinados a inversiones públicas productivas; gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco en rama o en forma distinta. Estas actividades podrían ser emprendidas por los estados, previa autorización del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales.

e) *El fortalecimiento de los mecanismos procedimentales* que propicien el cumplimiento oportuno y voluntario de los contribuyentes, garantizando su armonía con los principios constitucionales de equidad y proporcionalidad. Asimismo, ampliar y fortalecer los mecanismos de defensa de los ciudadanos contribuyentes frente al *poder fiscal* de los distintos órdenes de gobierno del sistema federal.

f) La construcción de un nuevo sistema de coordinación hacendaria garantizará que ninguna entidad federativa dispondrá de menores recursos a los actuales y garantizará constitucionalmente la incorporación de criterios compensatorios y redistributivos. Se propone modificar gradualmente los porcentajes de participación de los tres órdenes de gobierno en los recursos fiscales (el llamado fondo de recaudación federal participable), a efecto de que se alcance la siguiente distribución: federación 40%, entidades federativas 35%, municipios 25%.

Estos lineamientos y criterios quedarían asentados en una Ley de Coordinación Hacendaria, que reemplazaría a la actual Ley de Coordinación Fiscal.

C.3. Reelección de representantes locales; partidos políticos regionales y candidaturas independientes; fortalecimiento del Senado

Además de reformas constitucionales, fiscales y administrativas, el sistema federal de gobierno implica medidas de fortalecimiento de la representación política de los poderes locales.

a) Reelección de representantes y autoridades locales: El avance en la limpieza, transparencia y legitimidad de las elecciones permite que los ciudadanos califiquen y evalúen en las urnas el desempeño de sus representantes y autoridades más cercanas a sus demandas y expectativas. Con el fin de profesionalizar la carrera política de cuadros locales, garantizar la continuidad de políticas públicas descentralizadoras de mediano y largo plazo, así como la oportuna rendición de cuentas a la ciudadanía, se propone eliminar la prohibición constitucional de la reelección para el plazo inmediato posterior a presidentes municipales y legisladores locales, permitiendo a cada entidad federativa (a través de sus legislaturas locales) la determinación final sobre este tema. En contraposición, a fin de evitar la oligarquización de élites políticas locales o el resurgimiento de cacicazgos políticos, se

reconocería a nivel local el ejercicio de instrumentos de la democracia directa como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato.

b) Partidos regionales y candidaturas independientes: En las elecciones estatales y municipales se debe garantizar constitucionalmente la expresión de las diversas identidades locales, mediante el reconocimiento de partidos regionales o candidaturas independientes. Estas figuras, además de tutelar libertades inalienables de expresión, asociación y libre elección, fomentaría una mayor participación ciudadana en los procesos locales, lo cual redundaría en el fortalecimiento del sistema federal de gobierno en su conjunto.

c) Fortalecimiento del Senado: Debe consolidarse el perfil político del Senado como instancia de representación de las entidades integrantes del pacto federal. Se sugiere la eliminación de los senadores de lista; reconocer facultades al Senado en materia de aprobación del presupuesto de egresos de la federación, ya que contiene gran parte del gasto público en las entidades y municipios; así como atribuciones para evaluar el ejercicio de las nuevas funciones constitucionales y hacendarias a los estados.

C.4. Tribunales estatales de última instancia; amparo local y bicameralismo estatal

La reforma del sistema federal de gobierno implica también la adopción de nuevos esquemas institucionales que permitan encauzar la complejidad social y el pluralismo político de las localidades y regiones del país, a través de vías democráticas jurisdiccionales y representativas de plena vigencia.

a) Tribunales estatales de última instancia: Con el propósito de fortalecer el federalismo judicial, evaluar la conveniencia de que las entidades federativas instituyan tribunales de plena legalidad, de última instancia o de casación, cuyas

sentencias sean definitivas e inatacables, en asuntos de materia y cuantía local. El Poder Judicial de la Federación se concentraría de esta forma en su misión esencial de control de la Constitución y asuntos relevantes de legalidad para la Nación en su conjunto.

b) Amparo local: Con el propósito de proveer a la población de un sistema eficaz de protección de sus derechos humanos, de garantizar la legalidad y constitucionalidad del ejercicio gubernamental en los estados y municipios, se propone la creación de la figura del amparo en materia local. Esto con la finalidad de evitar el crecimiento ilimitado y la saturación que hoy en día caracteriza al Poder Judicial Federal.

c) Bicameralismo estatal: A fin de encauzar política, institucional y jurídicamente las nuevas realidades del poder compartido o dividido en las entidades federativas, se propone considerar la conveniencia de introducir la figura del *bicameralismo legislativo* en los estados. A través de los *senadores estatales*, esta fórmula institucional tendría los objetivos de garantizar la representación legislativa de los intereses municipales y regionales de un estado; moderar la actuación de los legislativos locales y garantizar el principio de coordinación, cooperación y corresponsabilidad de poderes.

C.5. Asociación de gobiernos locales

Parte fundamental de un sistema federal renovado es garantizar que el conjunto de relaciones intergubernamentales (RIGs) operen bajo esquemas de coordinación, eficiencia y calidad en la atención de las demandas ciudadanas. Al respecto se sugiere la eliminación de la prohibición constitucional para que las entidades federativas se asocien entre sí y se les permita adoptar esquemas de cooperación institucional para el mejor cumplimiento de sus funciones, facultades y responsabilidades. Estos esquemas podrían tener modalidades regionales, sectoriales

y nacionales. Un ejemplo de esta naturaleza es la Asociación Nacional de Gobernadores, A. C. (ANAGO), que es un foro para el intercambio de experiencias, puntos de vista y programas estatales de gobierno entre las entidades federativas gobernadas por el PRD. Lo ideal es promover un foro nacional de gobernadores, sin filiación partidista, que agrupe al conjunto de mandatarios estatales del país, que funcione como interlocutor válido entre los ejecutivos locales y federal, para el diseño, evaluación y aplicación de políticas públicas supraestatales. Asociaciones de esta naturaleza funcionan en los Estados Unidos y en Europa desde hace casi un siglo.

Con objetivos similares se impulsaría el fortalecimiento de las asociaciones de alcaldes actualmente existentes.

Este tipo de asociaciones de autoridades locales contará con una ley reglamentaria, que fije las bases, alcances y límites de su funcionamiento y personalidad jurídica.

C.6. "Cuarto orden de gobierno" y reconocimiento de nuevos estados

En el sistema federal, el número de unidades territoriales y los órdenes de gobierno integrantes están en función de la extensión física, de la dinámica poblacional, de la influencia de los centros locales de poder, de la diversidad social, del pluralismo político y del grado de multiculturalismo de un país.³⁴⁰ Conforme a diversos estudios de prospectiva sociodemográfica, en las próximas dos décadas México deberá enfrentar, además de las variables anteriores, el reto del ordenamiento territorial, en busca del equilibrio entre los asentamientos humanos y los recursos naturales disponibles. Actualmente, el país padece un desequilibrio en sus patrones de ordenamiento territorial, que se refleja en los índices

³⁴⁰ Ver COLMER, Joseph M. op. cit, pp.207-209 y Arend Lijphart, op. cit., pp. 182-188.

desproporcionados de concentración/dispersión poblacional.³⁴¹ El sistema federal de gobierno podría contribuir a la solución de estos dilemas a través de considerar en un futuro próximo la constitución de un CUARTO ORDEN DE GOBIERNO y de la actualización de los criterios históricos sobre la división territorial de las entidades federativas, con base en criterios geoeconómicos y geopolíticos.

a) Cuarto orden de gobierno: Se puede adoptar en aquellas entidades federativas donde el fenómeno de la conurbación ha concentrado la población en dos o más municipios, o en aquellos municipios extensos donde nuevos centros de población exigen la delegación de los servicios públicos y de la autoridad política, o en aquellas áreas del país con minorías étnicas o religiosas altamente definidas. El cuarto orden de gobierno puede ser una entidad territorial *regional*, si comprende dos o más jurisdicciones municipales o estatales; o entidad territorial *local*, si comprende áreas de una misma entidad municipal. La autoridad del cuarto orden de gobierno sería electa, a fin de no erigirse en una *autoridad política intermedia*, figura prohibida por la Constitución. La elección sería directa, a través del voto universal; o indirecta, a través de las legislaturas estatales. En la práctica, la Constitución reconoce el fenómeno de la *continuidad demográfica* en territorios municipales de dos o más entidades federativas, y faculta a la federación, los estados y los municipios a planear y regular "de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros, con apego a la ley federal de la materia" (art. 115, fracción VI). Se pueden considerar antecedentes del *cuarto orden de gobierno*, los actuales delegados municipales electos de algunos estados como Tlaxcala y Zacatecas, así como las comisiones de desarrollo metropolitano que abarcan regiones de varios estados o municipios.

b) Actualización de la división territorial del país: El desarrollo regional está vinculado directamente, entre otros factores, a la división territorial del país, que a su vez es la base geográfica del pacto federal. En diversos momentos de nuestra historia se ha planteado el tema de la revisión de estas divisiones, a fin de responder a

³⁴¹ Consultar JARQUE, Carlos M. *Recursos naturales y territorio en México en el siglo XXI*. En "MÉXICO 2030. NUEVO SIGLO, NUEVO PAÍS". México, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 555-596.

criterios de *información científica*, racionalidad administrativa, economías de escala y representación política de las comunidades. Un criterio de actualización es apoyarse en la identidad histórica, económica, política, administrativa y cultural de las diversas regiones que se consolidaron en el país a lo largo del siglo xx. Estas regiones podrían configurarse como nuevas entidades federativas, en un esquema de impulso al desarrollo regional equilibrado y de ordenamiento territorial del país. Existen por lo menos cinco regiones susceptibles de este tratamiento: valle de México, la Comarca de la Laguna, la región de las Huastecas, la zona del Soconusco y la región de los Altos-Selva de Chiapas. Más estados fortalecen e integran, no debilitan o disgregan, a la federación. Para esta reordenación territorial sigue vigente el principio del plan de división que se presentó el 19 de noviembre de 1823 en el debate del Acta Constitutiva de la Federación: la regla es que los estados "ni fuesen tan pocos que por su extensión y riqueza pudiesen en breves años aspirar a constituirse en naciones independientes, rompiendo el lazo federal, ni tantos, que por falta de hombres y recursos viniese a ser impracticable el sistema de gobierno".³⁴²

C.7. Modernización administrativa, gobierno electrónico y servicio civil de carrera

Cualquier proyecto de reforma del federalismo será incompleto si no contempla, junto con la redistribución de competencias constitucionales, fiscales y políticas, la modernización del aparato administrativo de los órdenes del gobierno. Las deficiencias en la capacidad de ejecución de las estructuras administrativas municipales, estatales y federales se han convertido en el principal *cueño de botella* del federalismo mexicano. Se debe conceder máxima prioridad a la resolución de este obstáculo, ya que es la primera frontera de contacto entre un orden de gobierno y la sociedad, entre el servidor público y el ciudadano.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

³⁴² O'GORMAN, Edmundo. *Historia de las divisiones territoriales de México*. México, Porrúa, 1979.

En este sentido, es altamente conveniente que las administraciones públicas de la federación, de los estados y de los municipios con más de 500,000 habitantes cuenten con el servicio civil de carrera, a fin de profesionalizar la atención a la ciudadanía y la prestación de los servicios públicos, dejándolos a salvo de las alternancias partidistas. La legislación correspondiente debe establecer reglas claras para el ingreso, permanencia, promociones y remuneraciones de acuerdo a indicadores de desempeño profesional. Por ley deberán crearse institutos estatales autónomos y fondos gubernamentales tripartitas para la capacitación permanente de los servidores públicos y la modernización administrativa y tecnológica de los gobiernos estatales y municipales. Al respecto, el llamado *gobierno electrónico* es un poderoso aliado en la reforma del federalismo y en la atención a las demandas ciudadanas. El gobierno electrónico, además de simplificar trámites y acortar las colas en las oficinas públicas, mejora la calidad de los servicios, reduce costos y elimina la corrupción. El gobierno electrónico y el servicio civil de carrera representan el futuro de las administraciones públicas en los niveles nacional y local.

C.8. Transparencia en la rendición de cuentas

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La restitución de la confianza ciudadana es otro de los objetivos centrales de la reforma del federalismo. Por ello es importante la adopción en los distintos órdenes de gobierno de mecanismos institucionales que garanticen la honradez, probidad y responsabilidad de las autoridades. Los órdenes de gobierno del sistema federal deben asumir frente a la sociedad compromisos claros a favor de la transparencia y la rendición de cuentas. El derecho a la información gubernamental; el acceso a las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos; la obligación de informar públicamente sobre los aspectos principales del desempeño gubernamental, y la facultad de obtener información veraz de cualquier dependencia pública, constituyen el núcleo de reglas mínimas que deben adoptarse por ley en los diversos órdenes que integran el sistema federal de gobierno.

C.9. Democracia directa; sistema de ONGs y sectores de la sociedad civil

El núcleo de la reforma del federalismo propuesto en este trabajo no es exclusivamente la distribución del poder público entre los órdenes del sistema de gobierno, sino ante todo la transferencia de poderes de decisión, evaluación y fiscalización a los sectores de la sociedad civil y a las comunidades. La participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos estratégicos es elemento consustancial del federalismo moderno.

En este sentido, serán reconocidos como derechos políticos de los ciudadanos, en los diversos órdenes de gobierno, el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. La ciudadanía tendría el derecho a votar en referéndum las leyes federales y de los estados que sean impugnadas por un número de ciudadanos previamente definido por la legislación local. La ciudadanía podría proponer iniciativas de ley a las legislaturas, las cuales tendrían la obligación de discutir las y votarlas, conforme al ordenamiento reglamentario correspondiente. La iniciativa popular podría ser ejercida a petición de por lo menos 2% de los inscritos en el padrón electoral de la jurisdicción de gobierno correspondiente.

El segundo nivel de participación ciudadana en el sistema federal es la adopción de un sistema de planeación democrática del desarrollo que garantice la integración de los sectores privado, social y público en las decisiones de gobierno. Al respecto se sugiere la adopción por ley de procesos de consulta ciudadana directa; la creación de consejos ciudadanos de participación en los diversos órdenes de gobierno, con fines de planeación del desarrollo regional; la adopción de consejos consultivos ciudadanos en las dependencias y organismos prestadores de servicios públicos; así como el reconocimiento de espacios de participación a las organizaciones no gubernamentales (ONGs) que estén directamente vinculadas con las prioridades del Federalismo Sustentable, tales como la protección del medio

ambiente, los derechos humanos, la democracia, la tolerancia, la diversidad, el pluralismo y contra la discriminación.

En el cuadro 5.4 se presenta un esquema sinóptico de los principios de organización, lineamientos de reforma y propuestas específicas. Estos temas constituyen los ejes básicos de la reforma del federalismo mexicano, el sistema democrático de gobierno más adecuado para un país y una sociedad que buscan enfrentar constructivamente los grandes desafíos del siglo XXI.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

1. El federalismo mexicano surge de la necesidad de que la riqueza de las regiones sirviera para beneficio de los hombres de la misma región en primera instancia, por lo cual se buscaba un modelo que evitara la centenaria práctica de trasladar la riqueza al centro para recibir beneficios marginales, posteriormente.
2. El sistema de partidos políticos es factor fundamental para explicar el funcionamiento del federalismo; en los casos de sistema de partido único o hegemónico se anulan los contrapesos y se cae en el centralismo.
3. La historia de México nos muestra dos etapas: la de un sistema bipartidista con proyectos políticos antagónicos y la del sistema de partido hegemónico caracterizada por un federalismo formal o legal y una realidad centralista, donde vivimos más de la mitad de nuestra vida independiente bajo el sistema de partido hegemónico, primero con el general Díaz y después con el PRI, fenómeno que propició que desde 1876 hasta 2000, con la excepción del período revolucionario, se diera el fenómeno del presidencialismo y en consecuencia se cayera en el ejercicio unipersonal de poder político.
4. El diseño institucional se caracterizó en nuestro país por transformarse en un arma política al servicio de los grupos en el poder, bien fuera para favorecer el federalismo o para incrementar el centralismo dentro de un marco federal. Por ejemplo: el sistema de protección constitucional de Otero daba preeminencia al federalismo, y el conjunto de los estados estaba sobre la federación; en cambio, en el sistema de amparo, se quitó a los estados la facultad de revisar a la federación y se

trasladó a un órgano federal el papel de controlar la legalidad y constitucionalidad de los órganos federales y de los estados.

5. El sistema de partido hegemónico sirvió como factor fundamental para inobservar el marco legal federalista. El diseño institucional para la reforma del Estado, debe contemplar como aspecto importante la interacción entre el sistema de partidos y el Estado de Derecho y evitar caer de nueva cuenta en los errores cometidos en el pasado.

6. El federalismo y el sistema hacendario se encuentran ampliamente interconectados con el sistema de partidos, en cuanto este último implica en su composición la distribución de los factores reales del poder.

7. Si se comparan los sistemas fiscales que existieron en las distintas etapas de la historia de nuestro federalismo, se podrá observar la gran diferencia que hay entre el federalismo original y el actual, llegándose al extremo de poder afirmar que los papeles se invirtieron, incluso se puede decir que en materia fiscal los padres del federalismo mexicano hubiesen calificado de centralista nuestra realidad presente.

8. Es evidente que las actuales relaciones hacendarias entre la federación, los estados y los municipios distan mucho de representar un sólido, justo y equitativo sistema federal en nuestro país. La gran dependencia que los gobiernos estatales y municipales tienen de las participaciones federales para financiar su limitado gasto, el exacerbado centralismo tanto en la recaudación, administración y decisión de fuentes de ingresos como en la asignación del gasto, y el desequilibrio financiero de la mayoría de los estados, contrasta con los altos ingresos del gobierno federal.

9. A lo largo de la historia de México, los intereses internacionales son un factor relevante para lograr una explicación objetiva de nuestra realidad y nos sirve para entender algunos aspectos oscuros de nuestro federalismo; hoy en día, de cara

a la globalización, estos factores cobran importancia y deben vincularse a los factores internos para explicar cabalmente nuestro presente.

10. En la actualidad existe la tendencia a confundir federalismo y descentralización, situación que nos conduce, de manera paradójica, al reforzamiento de actitudes centralistas.

11. Resulta imperativo renovar el federalismo. Es la forma de gobierno más conveniente para enfrentar las nuevas realidades del país: pluralismo político, desarrollo económico regional, multiculturalismo, reordenamiento territorial de la población, inserción de economías locales en procesos de mundialización y superación de rezagos sociales. Todo ello, dentro de un proceso jurídico y político de fortalecimiento del Estado nacional mexicano.

12. La renovación del federalismo es una de las asignaturas pendientes de nuestra democracia. Hasta ahora, los diversos proyectos de Reforma del Estado instrumentados en los últimos 20 años, se han reducido a aspectos de descentralización y desconcentración administrativa. Es indispensable una Reforma del Federalismo que contemple la redistribución de competencias, facultades y atribuciones constitucionales, fiscales, económicas y sociales entre los órdenes básicos de gobierno. Sin estos objetivos, cualquier nuevo proyecto de Reforma del Estado será insuficiente e incompleto por definición.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ANEXOS Y CUADROS

ANEXO 1 REFORMAS CONSTITUCIONALES ORIENTADAS A ESTABLECER Y FORTALECER EN DIVERSOS GRADOS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DEL GOBIERNO FEDERAL (1917-2001) *

- 1) Establece que el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto de los órganos que determine la Ley (art. 73, bases 1, 2 y 3; 1928).
- 2) Se refrenda el carácter gratuito de la enseñanza primaria y se establece la obligatoriedad de la misma quedando a cargo del Estado (Federación, Estados y Municipios) la impartición de la educación primaria, secundaria y normal (art. 3; 1934).
- 3) Se faculta al Poder Ejecutivo Federal a determinar los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal, considerando la opinión de los estados y de los sectores sociales involucrados (art. 3; 1993).
- 4) Corresponde al ámbito federal la legislación sobre el derecho a poseer y portar armas (art. 10; 1971).
- 5) Faculta al Ejecutivo Federal para celebrar tratados internacionales sobre extradición de reos (art. 18; 1977).

* **NOTA:** Diversas modificaciones comprenden más de dos ramas o más de dos funciones gubernamentales a la vez; asimismo, algunas reformas contemplan simultáneamente disposiciones descentralizadoras y lineamientos centralizadores. En estos casos, se destaca en cursiva la disposición que se considera centralizadora de una facultad.

- 6) Facultad del Ejecutivo Federal establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, los programas de desarrollo, y para determinar los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para la coordinación con los estados y los particulares (art. 26; 1983).
- 7) Creación de una dependencia directa del Ejecutivo Federal para la aplicación y ejecución de las leyes agrarias (art. 27; 1934).
- 8) Se declara la jurisdicción federal sobre las controversias suscitadas por la delimitación de terrenos comunales (art. 27; 1937).
- 9) Corresponde a la Federación legislar en materia de explotación de hidrocarburos y carburos de hidrógeno (art. 27; 1939).
- 10) Establece la propiedad de la Nación sobre las aguas de los mares territoriales conforme al Derecho Internacional, así como de lagunas, esteros, lagos interiores, ríos y afluentes, corrientes constantes o intermitentes y de aquellos que sirvan de límite al Territorio Nacional *o entre entidades federativas o cuando pasen de una entidad federativa a otra*; la de manantiales, aguas subterráneas y, en general, determinados bienes en materia hidráulica susceptibles de ser propiedad nacional (art. 27; 1945).
- 11) Establece la facultad del Gobierno Federal para crear nuevas reservas naturales mediante declaratoria; extiende y dispone el dominio directo de la Nación sobre la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas así como el espacio situado sobre el territorio nacional (art. 27; enero 1960).
- 12) Establece la competencia exclusiva de la Nación en materia eléctrica, excluyéndose todo otorgamiento de concesiones a particulares (art. 27; diciembre 1960).
- 13) Faculta a la Nación para el aprovechamiento de combustibles nucleares y la generación de energía nuclear, precisando específicamente su uso para fines pacíficos (art. 27; 1975).
- 14) Competencia federal legislar sobre la explotación de recursos minerales y aguas (artículos 27 y 73, fracción XVII; 1976).

- 15) Legislación y ordenamiento de los asentamientos humanos; las provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques para ejecutar obras públicas, así como regular los centros de población y disponer la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades (art. 27; 1976).
- 16) Dispone que el Estado dicte las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico (art. 27, párrafo tercero; 1987).
- 17) Establece la jurisdicción federal sobre las cuestiones por límites de terrenos ejidales y comunales, así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Se instituyen tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción para tales efectos. Asimismo, se establece un órgano para la procuración de justicia agraria. De igual forma, se eliminan las referencias a autoridades agrarias; a las resoluciones presidenciales definitivas; a la negativa constitucional de conceder algún derecho o recurso legal ordinario, ni promoción de juicio de amparo a los propietarios, a quienes únicamente se les reconoce el derecho a la indemnización correspondiente; *y a las solicitudes de restitución o dotación de tierras ante los gobernadores* (art. 27; 1992).
- 18) Facultad del Presidente de la República para designar al director del banco central autónomo, contando con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente; se reafirma que no constituyen monopolios las funciones del Estado referentes a la acuñación de moneda y emisión de billetes (art. 28; 1993).
- 19) Extensión del dominio de la Federación sobre islas, cayos, arrecifes de los mares adyacentes al Territorio Nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos, mares territoriales, aguas marítimas internas y el espacio situado sobre Territorio Nacional (art. 48; 1960).
- 20) Facultad del Ejecutivo Federal para poner término a las sesiones del Congreso de la Unión antes de las fechas legales, en caso de no haber acuerdo entre ambas cámaras (art. 66; 1986).
- 21) Impedir la imposición de restricciones al comercio interestatal (art. 73, fracción IX; 1942).

- 22) Se suprime la participación de estados y municipios en los impuestos sobre energía eléctrica (art. 73, fracción X, 1940).
- 23) Faculta al Congreso para establecer contribuciones, permitiendo la participación de las entidades federativas en el rendimiento de contribuciones especiales (art. 73, fracción XXIX; 1942).
- 24) Competencia federal legislar sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y sobre el trabajo. *Supresión de la facultad que hacía referencia a la aplicación de las leyes laborales por parte de las autoridades estatales* (art. 73, fracción X; 1942).
- 25) Corresponde al Congreso de la Unión legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos (art. 73, fracción XXV; 1966).
- 26) Legislación sobre el derecho marítimo (art. 73, fracción XIII; 1966).
- 27) Facultad del Congreso para legislar sobre las características de la Bandera, Escudo e Himno Nacional (art. 73, fracción XXIX-B; 1966).
- 28) Legislar sobre la prevención y combate a la contaminación ambiental (art. 73, base cuarta de la fracción XVI; 1971).
- 29) Legislación sobre energía nuclear (art. 73, fracción X; 1975).
- 30) Legislación para establecer la concurrencia del Gobierno Federal, de los estados y de los municipios en materia de asentamientos humanos (art. 73, fracción XXIX-C; 1976).
- 31) Facultad del Congreso para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social; de igual forma, para promover la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología científica y su generación, misma que sea requerida para el desarrollo nacional (art. 73, fracciones XXIX D, E y F; 1983).
- 32) Se incorpora a las facultades del Congreso de la Unión expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, DF, estados y municipios en materia de seguridad pública (art. 73, fracción XXIII; 1994).

- 33) Capacidad de las autoridades federales para conocer de delitos del fuero común cuando tengan conexión con delitos federales (art. 73, fracción XXI; 1996).
- 34) Legislar para las bases de coordinación entre la federación, DF, estados y municipios en materia de protección civil y deportes (art. 73, fracciones XXIX-H, I, J; 1999).
- 35) Legislación sobre vestigios o restos fósiles (art. 73, fracción XXV; 2000).
- 36) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos deberá conocer de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas (art. 102; 1999).
- 37) La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, además de las controversias entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo estado y entre la federación y uno o más estados, así como de aquéllas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley (art. 105; 1967).
- 38) La Suprema Corte de Justicia de la Nación, además de las señaladas en el caso anterior, conocerá de las controversias que se susciten entre uno más estados y el Distrito Federal, y entre órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos (art. 105; 1993).
- 39) Se faculta a la SCJN para conocer de las controversias constitucionales, a excepción de las que se refieren a la materia electoral, que se susciten entre la Federación, estados, municipios, Distrito Federal, poderes de la Unión y estatales (art. 105; 1994).
- 40) Facultades al Poder Judicial de la Federación para dirimir competencias entre los Tribunales de la federación, entre éstos y los locales, o entre los de un estado y los de otro (art. 106; 1986).
- 41) En el supuesto anterior, se incorpora al Distrito Federal (art. 106; 1994).
- 42) Se establece que los gobernadores de los estados, los diputados locales y los magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados serán responsables por violación a la Constitución y leyes federales, así como manejo indebido de fondos y recursos federales (art. 108; 1982).

- 43) Dentro de la anterior relación de servidores públicos locales se incorpora a los miembros de los consejos de las judicaturas locales (art. 108; 1994).
- 44) Se establece que los funcionarios municipales, los legisladores propietarios locales y los gobernadores electos o designados no podrán ser reelectos para el período inmediato (art. 115; 1933).
- 45) Se incrementa el período de ejercicio de los gobernadores de los estados a seis años como máximo (art. 115, fracción III; 1942).
- 46) Se establece el derecho a votar y ser votadas para las mujeres, en las elecciones municipales (art. 115; 1946).
- 47) Se establece la no reelección de los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos para el período inmediato (art. 115, fracción I; 1953).
- 48) Se introduce el sistema de diputados de minoría en las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos en los municipios de 300 mil o más habitantes (art. 115, fracción III; 1977).
- 49) Se dispone por principio la adopción en el régimen interno de los estados de la forma de gobierno republicano, representativo, popular y como base de su división territorial, el Municipio Libre; *las legislaturas locales podrán suspender ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros; el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente* (art. 115; 1983).
- 50) Se introduce el principio de representación proporcional para todos los ayuntamientos del país; *se establece que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán con base en lo dispuesto por el artículo 123 constitucional federal* (art. 115, fracción VIII; 1987).
- 51) Se señala que las legislaturas de los estados designarán entre los vecinos a los concejos municipales, en caso de desaparición, renuncia o falta absoluta de los miembros de un ayuntamiento; sustituye la facultad de los ayuntamientos de "expedir" por la de "aprobar" los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia

general; *las legislaturas locales establecerán las bases generales de la administración pública municipal y de los procedimientos administrativos, incluyendo los medios de impugnación y los órganos respectivos para dirimir controversias entre la administración y los particulares; igualmente, las legislaturas estatales señalarán los casos en los que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento cuando se afecte el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios; de igual forma, dichas legislaturas establecerán el procedimiento para que los gobiernos estatales asuman una función o servicio municipal por imposibilidad del municipio de hacerlo; las legislaturas aprobarán las leyes de ingresos municipales, en tanto que los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos* (art. 115, diversas fracciones; 1999).

- 52) El presidente municipal estará al mando de la policía preventiva municipal, la cual acatará las órdenes que el gobernador del estado le transmita en aquellos casos que juzgue 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 (art. 115, fracción VII; 1999).
- 53) Se establece el principio de la división de poderes en los estados, prohibiéndose la reunión de dos o más poderes en una sola persona o corporación así como depositar el legislativo en un solo individuo; *se ratifica el principio de no reelección de los gobernadores y los diputados locales; se establece la independencia de los magistrados y jueces, misma que deberá garantizarse en las constituciones y leyes orgánicas locales; podrán instituirse tribunales de lo contencioso-administrativo para dirimir controversias entre la administración pública estatal y los particulares; con base en el artículo 123 constitucional, las legislaturas locales expedirán leyes que regularán las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores* (art. 116; 1987).
- 54) Especifica los requisitos que deberán reunir los Magistrados locales, prohibiendo este cargo a quienes hayan sido secretarios, procuradores de justicia o diputados locales (art. 116, fracción III; 1994).

- 55) Sustitución de la figura de "diputados de minoría" en las legislaturas locales, por la de "diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional"; se dispone que las Constituciones y leyes de los estados deberán garantizar, en lo relativo a materia electoral, el sufragio universal, libre directo y secreto en las elecciones de gobernador, diputados locales e integrantes de los ayuntamientos; asimismo, garantizar la autonomía e independencia de las autoridades y tribunales electorales locales; se establece el financiamiento público local para los partidos políticos, los límites a las erogaciones en campañas, su acceso a los medios de comunicación social y las tipificaciones de los delitos y faltas en materia electoral (art. 116; 1996).
- 56) Establece que los estados no pueden emitir títulos de deuda pública fuera del territorio nacional, contratar préstamos con gobiernos extranjeros, así como tampoco podrán gravar la producción, acopio o venta del tabaco en rama en forma distinta a las cuotas autorizadas por el Congreso de la Unión (art. 117 fracciones VIII y IX; 1942).
- 57) Prohíbe a los estados y municipios celebrar empréstitos. Únicamente podrán hacerlo para la ejecución de obras que produzcan un incremento directo de sus ingresos (art. 117, fracción VIII; 1946).
- 58) Se establece el impedimento a los estados para contraer obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, sociedades extranjeras o deban pagarse en moneda extranjera o fuera del Territorio Nacional; los estados y los municipios sólo podrán contraer empréstitos destinados a inversiones públicas productivas, conforme a la ley correspondiente (art. 117, fracción VIII; 1981).
- 59) Dispone la obligación para los estados (se incluye al Distrito Federal), de entregar a indiciados, procesados o sentenciados; de igual forma, están obligados a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito a la autoridad de otra entidad federativa que los requiera; especifica que será el Ejecutivo Federal quien tramite las extradiciones a requerimiento de Estado Extranjero y que en esos casos el auto del juez,

mandando cumplir la requisitoria, podrá motivar la detención hasta por 60 días naturales (art. 119; 1993).

60) Se establece la protección que los Poderes de la Unión deberán dar a los estados contra invasión, violencia exterior, sublevación o trastorno interior (art. 119; 1993)

61) *Dispone que los Poderes de la Unión tendrán a su cargo el Gobierno del Distrito Federal; que corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos nombrar al Jefe del Distrito Federal; se faculta a la Asamblea de Representantes para expedir su Ley Orgánica; para expedir la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Distrito Federal; para presentar iniciativas de leyes; se faculta a los integrantes de la Asamblea, al Presidente de la República y al Jefe del Distrito Federal para iniciar leyes y decretos, siendo facultad exclusiva del último mencionado la formulación de iniciativas de la Ley de Ingresos y decreto de presupuesto de egresos; dispone que el Jefe del Distrito Federal será el titular de la administración pública de la entidad, el cual será nombrado por el Presidente de la República de entre los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes, siendo sometido el nombramiento a la ratificación de la misma; durará en su cargo hasta seis años y no podrá volver a ocuparlo; podrá ser removido de su cargo por el Senado o en sus recesos, por la Comisión Permanente; podrán suscribirse convenios con los gobiernos locales, municipales y federal para la creación de comisiones metropolitanas, a través de las cuales se acordarán ámbitos territoriales y de funciones para la ejecución de obras, servicios y otras acciones, así como establecer la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros y demás reglas para la regulación del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones acordadas por los integrantes de las comisiones (art. 122; 1993)*

62) Establece los requisitos que deberán reunir los Magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, al señalar que sean los

contenidos en las fracciones I a V del artículo 95 de la propia Constitución; establece la negativa para ser Magistrados a quienes hayan ocupado el cargo de Jefe del Distrito Federal, Secretario General, Procurador General de Justicia o Representante a la asamblea del Distrito Federal; dispone que el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal tendrá a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia y demás órganos judiciales. Asimismo, intervendrá en la designación de los Magistrados, designará a los que se creen en el Distrito Federal con otra denominación (art. 122, fracción VII; 1994)

- 63) Dispone que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos ejecutivos, legislativo y judicial locales; establece que las autoridades locales del Distrito Federal son la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia; el Jefe de Gobierno del Distrito Federal será elegido por votación universal, libre, directa y secreta; se establece corresponder al Congreso de la Unión legislar en lo relativo al Distrito Federal que no esté conferido a la Asamblea Legislativa, expedir el estatuto del Gobierno, legislar en materia de deuda pública, así como, dictar disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; *corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos iniciar leyes relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión, proponer al Senado a la persona que deba sustituir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en caso de remoción, enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal que el Jefe de Gobierno someta a su consideración y proveer la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal*; dispone, con referencia al Estatuto de Gobierno, que los Diputados de la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal; se señala la asignación de Diputados de representación proporcional al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos 30% de votación en el Distrito Federal; el Jefe de Gobierno

ejercherà su encargo a partir del 5 de diciembre del año de elecci3n y durará en el mismo seis años; se especifica que la renuncia del Jefe de Gobierno sólo podrá aceptarse por causas graves; dispone para la organizaci3n de la Administraci3n Pública Local del Distrito Federal, que su demarcaci3n será en 3rganos político-administrativos, cuyos titulares serán electos a través de sufragio universal, libre, secreto y directo; establece que los Magistrados ejercerán el cargo durante seis años y podrán ser ratificados por la Asamblea; especifica que el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal tendrá a su cargo la administraci3n, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás 3rganos judiciales; dispone la existencia de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo que habrá de dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la administraci3n pública local del Distrito Federal; Con relaci3n a la remoci3n por causas graves del Jefe del Distrito Federal, señala que sólo podrá ser llevada a cabo por la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisi3n Permanente a solicitud presentada por la mitad de los miembros de la propia Cámara o la Comisi3n, según el caso (art. 122; 1996).

- 64) Se suprime la facultad para que las legislaturas locales expidan leyes de trabajo (art. 123, párrafo primero fracci3n XXIX; 1929).
- 65) Dispone cambiar el nombre de Junta Central de Conciliaci3n por el de Junta Central de Conciliaci3n y Arbitraje, misma que se establecerá en cada Estado (art. 123, fracci3n IX; 1993).
- 66) Establece la competencia de los estados para la aplicaci3n de las leyes de trabajo; siendo de competencia exclusiva de la Federaci3n en asuntos relativos a las ramas de industrias textil, eléctrica, cinematográfica, hulera, azucarera, minera, ferrocarrilera; también en lo relativo a paraestatales y las empresas que actúen en virtud de un contrato o concesi3n federal o que realicen trabajos en zonas federales y aguas territoriales; igualmente en conflictos entre entidades federativas y respecto a las obligaciones patronales en materia educativa (art. 123 fracci3n XXXI; 1942).

- 67) Establece que el Congreso de la Unión es el facultado para expedir las leyes sobre materia de trabajo (art. 123 fracciones I a XXXI, incisos A) y B); 1960).
- 68) Dispone que los salarios no podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general, en el Distrito Federal y entidades federativas (art. 123 fracción IV; 1961).
- 69) Señala la competencia y jurisdicción de la Federación para legislar en materia laboral en forma exclusiva, a las ramas industriales de petroquímica, metalúrgica y siderúrgica; explotación de minerales básicos, obtención de hierro metálico, acero y cemento (art. 123, fracciones II, III, XXI, XXII, XXXI, VI, IX; 1962).
- 70) Señala la competencia y jurisdicción de la Federación para legislar en materia laboral de forma exclusiva, a las ramas industriales automotriz, de productos químicos farmacéuticos y medicamentos, celulosa y papel, aceites y grasas vegetales, empaçado y enlatado de alimentos y bebidas envasadas (art. 123 fracción XXXI, 1975).
- 71) Establece la competencia y jurisdicción de la Federación para legislar en forma exclusiva en materia de trabajo, en las ramas industriales y de empresas, que él mismo dispone; se incorpora también a la competencia federal respecto a la aplicación de las disposiciones de trabajo, *los conflictos laborales que afecten a dos o más entidades federativas*, contratos colectivos, obligaciones patronales en materia educativa, y las relativas a capacitación, adiestramiento y seguridad e higiene en los centros de trabajo (art. 123, fracción XII, XIII, XXXI; 1977).
- 72) Especifica y establece que los salarios mínimos son generales o profesionales; dispone la integración de una Comisión Nacional constituida por representantes de trabajadores, patrones y gobierno, misma que fijará los salarios mínimos, convirtiéndose en una competencia federal (art. 123 fracción VI-A; 1986).
- 73) Dispone que los miembros de las instituciones policíacas de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal y de la Federación, podrán ser removidos si no cumplen con los requisitos que las leyes señalen para

permanecer en las referidas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, procediendo en su caso sólo la indemnización (art. 123, fracción XIII-B; 1999).

74) Se incorpora como nueva facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas (art. 130; 1992).

75) Establece que el cómputo de los votos de las legislaturas de los estados y la declaración de aprobación de adiciones a la Constitución, lo harán el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso (art. 135; 1966).

Fuente: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría de Gobernación, México, 2001.

**CUADRO 5.1. MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES, CON DIVERSOS GRADOS DE CONCENTRACIÓN
DE ATRIBUCIONES EN EL GOBIERNO FEDERAL;
POR PERIODO PRESIDENCIAL, RAMA DE GOBIERNO Y FUNCION GUBERNAMENTAL
(1917- Febrero 2001) ***

Periodo	Rama			Función							Total			
	Ejecutivo	Legislativo	Judicial	Total	Defensa, Seguridad y Derechos Humanos	Recursos naturales, energía y medio ambiente	Desarrollo económico, comercio, crédito y moneda	Materia Agraria y laboral	Régimen político y electoral de estados y municipios	Resolución controversias, juicio de responsabilidad funcionarios locales		Orden. Territorial, desarrollo urbano, símbolos patrios	Materia fiscal	Materia Educativa
Plutarco Elías Calles (1924-1928)	1			1					1					1
Emilio Portes Gil (1928-1930)	1	1		1				1						1
Ábelardo L. Rodríguez (1932-1934)	2	1	1	4		1		2					1	4
Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940)	5	3		8		1	2	2	1			2		8
Manuel Avila Camacho (1940-1946)	2			2			1		1					2
Miguel Alemán Valdéz (1946-1952)														

415-A

CUADRO 5.2. PLANTEAMIENTOS SOBRE FEDERALISMO PAN, PRD, PRI.

Planteamiento	PAN	PRD	PRI
1) Municipalismo	<p>“México debe ajustar su vida a los principios federales vigentes en la Constitución y superar el centralismo político y económico en que vive, que mengua la autonomía de los estados, les impone autoridades, les dosifica ingresos y niega, con todo ello, los supuestos mismos de la Federación.</p> <p>“La supremacía que de hecho ejerce en México el ejecutivo federal sobre los demás poderes federales y estatales, resta a todos dignidad y eficacia y rompe el fundamento de la organización democrática federal.</p> <p>“El gobierno municipal debe tener autonomía política y recursos económicos propios, suficientes para cumplir sus fines. Por tanto, debe integrarse democráticamente y quedar sujeto de manera permanente a la vigilancia de los gobernados, sin interferencia de la Federación o de los Estados, que priven de recursos económicos a los municipios, violen su autonomía, mutilen sus funciones y fomenten la supervivencia del caciquismo.”</p> <p>Proyección de los Principios de Doctrina, XVIII Convención Nacional, México, 1965.</p>		

<p>2) Federalismo Compensatorio</p>	<p>“El carácter federativo del Estado mexicano será profundizado, de tal manera que los estados tengan libertad de imponer contribuciones que hoy se encuentran condicionadas u obstaculizadas por la Federación. Los recursos fiscales totales serán distribuidos gradualmente a efecto de que se alcance un 40 por ciento para la Federación y el resto para los estados y municipios. “La política general de distribución de recursos fiscales incluirá los fondos necesarios destinados a las regiones más pobres del país, de tal modo que el desarrollo del federalismo no condene a dichas regiones a permanecer en el atraso. “Las políticas de financiamiento y promoción del desarrollo atenderán prioritariamente a las zonas de mayor atraso del país.” Programa de Gobierno, VI Congreso Nacional, México, 2001.</p>	
<p>3) Federalismo Hacendario</p>		<p>“En el marco del federalismo nos declaramos por instaurar un nuevo modelo de desarrollo descentralizado que se define en el crecimiento sostenido y equilibrado de la economía y se apoya en los recursos, vocaciones y potencialidades de cada región del país; un modelo de desarrollo regional, orientado a abatir rezagos, pobreza y marginación, con la invariable</p>

45-D

<p>participación de los habitantes de las entidades federativas y los municipios.</p> <p>"El PRI postula la necesidad de construir un nuevo federalismo de la hacienda pública, que supere la dependencia casi absoluta de los gobiernos estatales sobre las participaciones y aportaciones federales; transforme a las delegaciones federales sólo en áreas normativas; permita revertir la insuficiencia de las participaciones para atender sus responsabilidades propias y las que les fueron transferidas a los Estados, como las de educación y salud; y haga posible revertir las inequidades que subsisten en la distribución de estos recursos entre los Estados así como entre los municipios; en sí, un nuevo federalismo de la hacienda pública que propicie mayor equilibrio en la distribución de facultades fiscales y recursos entre las tres órdenes de gobierno.</p> <p>"El PRI considera que las bases que definan este nuevo federalismo de la hacienda pública deben quedar establecidas en la Constitución General de la República".</p> <p>Declaración de Principios y Programa de Acción, XVIII Asamblea General, México, 2001.</p>				
---	--	--	--	--

CUADRO 5.3 PROPUESTA DE DISTRIBUCION DE FACULTADES EXCLUSIVAS Y CONCURRENTES, POR ORDEN DE GOBIERNO

Facultad, función, actividad	Federación	Estado	Municipio
1) defensa y seguridad nacional;	X		
2) asuntos exteriores;	X		
3) política interior (instituciones políticas, nacionalidad, migración, fronteras, admisión de nuevos miembros);	X		
4) comercio exterior;	X		
5) política monetaria y crediticia;	X		
6) planeación económica nacional;	X		
7) control y revisión constitucional de los actos de autoridades nacionales y locales;	X		
8) salud;		X	
9) seguridad social;		X	
10) procuración de justicia en sus aspectos básicos;		X	
11) comercio local;		X	
12) promoción industrial;		X	
13) política de empleo, capacitación, productividad laboral, organización de los trabajadores y expedición de leyes laborales estatales;		X	
14) agricultura y desarrollo rural;		X	
15) obra de infraestructura pública básica;		X	
16) Turismo;		X	
17) Pesca		X	
18) Cultura;		X	
19) Asentamientos humanos y desarrollo urbano;		X	
20) Vivienda;		X	
21) atención a comunidades étnicas y religiosas.		X	

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

22) ingresos fiscales propios por concepto de impuestos a la propiedad inmobiliaria, participaciones federales y prestación de servicios públicos a su cargo;			X
23) las funciones y servicios públicos de agua potable;			X
24) alumbrado público;			X
25) limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;			X
26) mercados y centrales de abasto;			X
27) panteones;			X
28) rastros;			X
29) calles, parques, jardines y su equipamiento;			X
30) seguridad pública, en los términos del artículo 21 constitucional, policía preventiva municipal y tránsito;			X
31) formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;			X
32) participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;			X
33) autoriza, controlar y vigilar la utilización del suelo, en sus jurisdicciones territoriales;			X
34) intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;			X
35) otorgar licencias y permisos de construcción;			X
36) formular y aplicar programas de transporte público de pasajeros;			X
37) parques deportivos y áreas públicas de entretenimiento.			X
38) educación;	X	X	X
39) seguridad pública;	X	X	X

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

40) combate al narcotráfico;	X	X	X
41) protección civil;	X	X	X
42) políticas medio ambientales;	X	X	X
43) creación y administración de zonas arqueológicas y monumentos históricos;	X	X	X
44) formulación de planes de desarrollo regional;	X	X	X
45) explotación y ordenación de recursos naturales, del suelo y del subsuelo;	X	X	X
46) administración y aprovechamiento de las fuentes de energía;	X	X	X
47) infraestructura carretera y portuaria;	X	X	
48) infraestructura social básica;	X	X	X
49) combate a la pobreza;	X	X	X
50) ciencia y tecnología;	X	X	
51) aprovechamiento del espacio aéreo;	X	X	
52) usufructo del mar patrimonial;	X	X	
53) políticas de ordenamiento territorial	X	X	X

Nota: Las funciones no asignadas de manera exclusiva a uno de los órdenes de gobierno, se considerarán materias concurrentes.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CUADRO 5.4 REFORMA DEL FEDERALISMO

PRINCIPIOS	DIMENSIONES	PROPUESTAS
* Subsidiariedad	{ * Constitucional	1) Redistribución de facultades constitucionales. 2) Reelección de representantes locales, partidos políticos regionales y candidaturas independientes del Senado. 3) Tribunales Estatales de Última Instancia; Amparo Local y Bicameralismo Estatal. 4) "Cuarto orden de gobierno" y reconocimiento de nuevas Entidades Federativas
* Compensación	{ * Fiscal y Económica	5) Nueva Ley de Coordinación Hacendaria.
* Coordinación	{ * Administrativa	6) Modernización Administrativa, gobierno electrónico y servicio civil de carrera.
* Coordinación y Participación Ciudadana	{ * Institucional	7) Asociación de Gobierno Locales 8) Transparencia y Rendición de Cuentas 9) Democracia directa, sistema de ONG'S y sectores de la sociedad civil.

BIBLIOGRAFIA.

- AGHON, Gabriel y CASAS, Carlos. *Principios Económicos que sustentan la Descentralización*, en "TRIMESTRE FISCAL", México, Año 18, número 57, enero-marzo, INDETEC, 1997.
- AGUAYO QUEZADA, Sergio. *El almanaque mexicano 2000*. México, Proceso-Grijalbo.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *El Federalismo mexicano: Funcionamiento y tareas pendientes*, en "REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGIA" México, Año LVII, Núm. 3, julio-septiembre, coed. UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, 1996.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *Hacia un nuevo federalismo*, en Arellano, Cadena Rogelio (comp.), "MÉXICO: HACIA UN NUEVO FEDERALISMO FISCAL", México, coed. Fondo de Cultura Económica-Colegio de México, 1996.
- AGUIRRE DE ARRIAGA, Margarita. *La coordinación fiscal y el contencioso administrativo federal local*. En "TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN 45 AÑOS", tomo I, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 1982.
- ALBARRAN CRUZ, José Luis. *El Federalismo y la Descentralización*, en "REVISTA DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO, A. C." México, No. 28 octubre-diciembre, 1995.
- ANTÓN GARCIA, Santiago. *La ordenación del territorio: un asunto de Estado y de federalismo*, en "REVISTA DEL SENADO DE LA REPUBLICA". Enero-marzo 1997, volumen 3, n.6, p.162.
- ALMADA, Francisco R. *La revolución en el Estado de Chihuahua*. México, Editorial Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, volumen 1, 1964.
- ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN, Gobernación, legajo 110, caja 117.
- ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN, Gobernación, legajo 110, caja 177.
- ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN, Historia, volumen 481.
- ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN, Historia, volumen 560, expediente XII.
- ARELLANO, Rogelio. *Nuevas Alternativas a la descentralización fiscal en México*. En ¿HACIA UN NUEVO FEDERALISMO? México, Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1997.

- ARIAS MARTÍN, Alán. *Para una Nueva Mecánica del Federalismo. Los gobiernos locales en la perspectiva internacional*, en "GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL", México. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., enero, número 53. 1996.
- ARILLA BAS, Fernando. *Las Relaciones de Coordinación del Estado Federal y los Convenios de Coordinación para la Planeación de la Federación con los Estados*, en "REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO", México. UNAM, Año VI, Núm. 24, mayo-julio. 1985.
- ARMENTA LOPEZ, Leonel Alejandro. *La Forma Federal de Estado*. México, coed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1996.
- ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo. *Derecho Fiscal*. México, Editorial Themis, 11^a. Edición, 1996.
- ASTUDILLO MOYA, Marcela. *El Federalismo Mexicano y la Descentralización Financiera*, en "PROBLEMAS DE DESARROLLO, PROBLEMAS DEL DESARROLLO REVISTA LATINOAMERICANA DE ECONOMÍA". México, Vol. 10, enero-marzo, coed. UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas, 1974.
- ASTUDILLO MOYA, Marcela. *El Federalismo y la Coordinación Impositiva en México*. México, coed. Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- BAEZ MARTINEZ, Roberto. *Manual de Derecho Administrativo*. México. Editorial Trillas, 1997.
- BAILEY, John. *Centralism and Political Change in Mexico: The Case of National Solidarity*. Edited by Wayne A. Cornelius and Ann L. Craig, Transforming State-Society Relations in México, Center for U. S.-Mexican Studies University of California, San Diego, 1994.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Introducción al Federalismo (La formación de los Poderes en 1824)*. México, coed. Coordinación de Humanidades-UNAM. 1978.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Principios sobre El Federalismo Mexicano: 1824*. En "COLECCIÓN: CONCIENCIA CÍVICA NACIONAL, DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL", México, 1984.
- BARRAGAN BARRAGÁN, José. *Temas del liberalismo gaditano*. México, UNAM, 1978.
- BARTLETT DIAZ, Manuel. *Presentación Lic. Manuel Bartlett Díaz Gobernador Constitucional del Estado de Puebla*. En "FORO NACIONAL SOBRE FEDERALISMO Y DESARROLLO", México, No. 48. editorial Banobras, 1995.
- BENSON, Nettie Lee. *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*. El Colegio de México, México, 1995.

- BIDART CAMPOS, Germán J. *Derecho Constitucional. Realidad, Normatividad y Justicia en el Derecho Constitucional*. Argentina. Tomo I. EDIAR, Sociedad Anónima Editora Comercial Industrial y Financiera, 1967.
- BOADWAY, Robin y Wildasin, David E. *La Asignación de fuentes de ingreso y Funciones de Gasto*. En "TRIMESTRE FISCAL", México. Año 17. Número 53, enero-marzo, INDETEC, 1996.
- BOBBIO Norberto- Matteucci Nicola. *Diccionario de Política*, México. Siglo Veintiuno Editores, cuarta edición, 1985.
- BOLAÑOS MARTINEZ, Raúl. *Historia de la educación pública en México*. México, editorial F.C.E., tomo I, 1982.
- BOWIE, Robert R. y Friedrich, Carl J. *Estudios sobre Federalismo. Análisis comparado de la Constitución de Australia, Canadá, Alemania, Suiza y los Estados Unidos*. Argentina, Colección de Ciencias Políticas y Sociales. Editorial Bibliográfica Argentina, 1963.
- BULUTOGLU, Kenan. *Descentralización Fiscal Optima*, en "REVISTA TRIMESTRE FISCAL", Año 15. Número 47, julio-septiembre, INDETEC, México, 1994.
- BURDEAU, George. *Tratado de Ciencia Política*. Tomo II El Estado, Volumen II Las Formas de Estado, México, UNAM Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, 1985.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Editorial Porrúa, 2000.
- CABEZAS M., Ramiro. *La Importancia de la Política Fiscal en los Gobiernos Locales*, en "REVISTA TRIMESTRE FISCAL", México, Año 16, No. 51, julio-septiembre, 1995.
- CABRERO MENDOZA, Enrique. *Las Políticas Descentralizadoras desde el ámbito regional. Análisis de desequilibrios regionales, gasto e ingreso público y relaciones intergubernamentales (1983-1993)*, en Enrique Cabrero Mendoza (Coordinador), "LAS POLÍTICAS DESCENTRALIZADORAS EN MÉXICO (1983-1993). LOGROS Y DESENCANTOS". México, Coed. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 1998.
- CANOVAS CUE, Agustín. *El Federalismo Mexicano*, México, Ed. Libro Mex, 1960.
- CARDENAS ELIZONDO, Francisco. *Introducción al Estudio del Derecho Fiscal*. México, Editorial Porrúa, 3ª. Edición, 1999.
- CARDOZO BRUM, Myriam. *El Ámbito Sectorial. Análisis de la descentralización en el Sector Salud (1983-1993)*, en Enrique Cabrero Mendoza (Coordinador), "LAS POLÍTICAS DESCENTRALIZADORAS EN MÉXICO (1983-1993). LOGROS Y DESENCANTOS". México. Coed. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 1998.
- CARMAGNANI, Marcelo. *Conclusión: el Federalismo, Historia de una forma de gobierno*, en Marcelo Carmagnani (Coordinador), "FEDERALISMO LATINOAMERICANOS:

MÉXICO/BRASIL/ARGENTINA". México, Fideicomiso Historia de las Américas Serie Estudios, coed. Fondo de Cultura Económica-Colegio de México, 1993.

CARPISO, Jorge. *El presidencialismo Mexicano*, Siglo Veintiuno Editores, 1987.

CARPISO, Jorge. *El presidencialismo mexicano*. México, editorial siglo XXI, 1978.

CARPISO, Jorge. *Estudios Constitucionales*. México, Editorial Porrúa – UNAM, 1991, 7ª. Edición.

CARPISO, Jorge. *Federalismo en Latinoamérica*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1973.

CARPISO, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. México, Porrúa, decimosegunda edición, 2000.

CARPISO, Jorge. *Los Sistemas Federales del Continente Americano*. México, coed. Fondo de Cultura Económica-UNAM, 1972.

CARPISO, Jorge. *Nuevos estudios constitucionales*. México, Porrúa, 2000.

CARRE DE MALBERG, R. *Teoría General del Estado*. México, Fondo de Cultura Económica y Facultad de Derecho de la UNAM, 1998.

CASTELLS, Antoni. *Asignación de las Fuentes de Impuestos a los Diferentes Niveles de Gobierno*, en "HACIENDA AUTONÓMICA UNA PERSPECTIVA DE FEDERALISMO FISCAL", España, Editorial Ariel, 1988.

CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. *Particularidades del Régimen Tributario en nuestro Sistema Federal*, en Chapoy Bonifaz, et al. Colaboradores "EL FEDERALISMO Y SUS ASPECTOS EDUCATIVOS Y FINANCIEROS", México, coed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1976.

Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos. México, Imprenta de Galván, tomo I, 1828, pp. 89-95.

Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos. México, tomo I, Imprenta Galván, 1828 p. 285.

COLLADO YURRITA, Miguel Ángel. *Sobre las Haciendas Autonómicas y Locales: los Postulados del Federalismo Cooperativo*, en "REVISTA HACIENDA MUNICIPAL", México, No. 50, marzo, INDETEC, 1995.

COLMENARES PARAMO, David. *Retos del Federalismo Fiscal Mexicano*, en "REVISTA COMERCIO EXTERIOR", México, vol. 49, núm. 5, 1999.

COLMER, Joseph M. *Instituciones políticas*. España, Ariel, 2001.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación, 2001.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. México. Editorial Sista, S. A. de C. V., 1994.
- CONTRERAS RODRÍGUEZ, Héctor. *Grandes debates legislativos. El debate sobre el Federalismo y Centralismo*. México. Cámara de Diputados XLVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, 1971.
- CORDOVA, Arnaldo. *Repensar el Federalismo*, en "DIÁLOGO Y DEBATE DE CULTURA POLÍTICA", México, Núm. 4, Federalismo, enero-julio, No. 4, H. Cámara de Diputados, 1998.
- CORNELIUS, Wayne A. and Einstein Todd. *Subnational Politics and Democratization: Tensions between Center and Periphery in the Mexican Political System*, Center for U. S.-Mexican Studies University of California, San Diego, 1999.
- CORNELIUS, Wayne A. *Mexican Politics in Transition, the Breakdown of a One-Party-dominant Regime*, Center for U. S.-Mexican Studies University of California, San Diego, 1996.
- COSIO VILLEGAS, Daniel. *Historia moderna de México. El porfiriato. La vida política exterior*. México, editorial Hermes, volumen V, 1963.
- CUE CANOVAS, Agustín. Citando a PEREYRA, Carlos. *Historia social y económica de México*. México, editorial Trillas, 1983.
- CULLEN, Alejandra y Gerónimo Gutiérrez. *Descentralización Fiscal y Federalismo en México, Federalismo y Desarrollo*, México, Año 9, enero-febrero-marzo, Número 53, Banobras, 1996.
- CUMMING, Peter A. *Canadá y el federalismo fiscal en el siglo XXI. EN ¿HACIA UN NUEVO FEDERALISMO?* México, Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1997.
- DE LA ROSA SANTOSCOY, Arturo. *Convenios Fiscales y Pacto Federal*, en "GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL ORGANISMO INFORMATIVO DE LOS INSTITUTOS ESTATALES DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA". México. Núm. 32-33, abril-junio, 1981.
- Decreto que legitima la desamortización y nacionalización de los bienes eclesiásticos*, en "DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. MÉXICO A TRAVÉS DE SUS CONSTITUCIONES", México, 3ª. Edición, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, , tomo IV, 1985.
- DELGADO WISE, Raúl y Héctor Rodríguez. *Perspectivas regionales ante las nuevas tendencias de la migración internacional. El caso de Zacatecas*, en "COMERCIO EXTERIOR", México, mayo 2000.

- DIAZ CAYEROS, Alberto. *Supervivencia política y distribución de recursos en el Sistema Federal Mexicano: hacia una prueba empírica*, en Jaime Sempere y Horacio Sobarzo (compiladores) "FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO" El Colegio de México, 1998.
- DIAZ, Gil. *Análisis y Evaluación de las Reformas Tributarias en México: 1980-1992*, en "REVISTA INDETEC", México, No. 81, marzo-abril, 1993.
- DIOS ARIAS, Juan de. *México a través de los siglos*. México, editorial Cumbre, tomo VII, 1984, p. 224.
- DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1972.
- El petróleo en México*. Recopilación de documentos oficiales del conflicto de orden económico de la industria petrolera. México, 1940.
- ENRIQUEZ CABOT, Juan. *Foreign Policy*. Octubre de 1999.
- ESPARZA VALDIVIA, Martín Hugo. *Los orígenes del federalismo mexicano*, en "ALEGATOS. ORGANO DE DIFUSIÓN DEL DEPARTAMENTO DE DERECHO Y DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES". México. Núm. 33, ed. Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, 1996.
- ESPINOZA, Alejandro. *Algo Central: El Nuevo Federalismo*, en "NEXOS", México, noviembre, 1996.
- FARIAS HERNÁNDEZ, Urbano. *Aspectos Financieros del Estado Federal Mexicano*, en Chapoy Bonifaz, et al. "EL FEDERALISMO Y SUS ASPECTOS EDUCATIVOS Y FINANCIEROS", coed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1976.
- FARIREN GUILLÉN, Víctor. *Antecedentes Aragoneses de los Juicios de Amparo*. México, UNAM, 1971.
- FAYA VIESCA, Jacinto. *Hacia un nuevo federalismo y una moderna descentralización en México, Relaciones Intergubernamentales federación-estados*, en "GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL ORGANO INFORMATIVO DE LOS INSTITUTOS ESTATALES DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA", México. Núm. 34-35, mayo-diciembre, 1989.
- FAYA VIESCA, Jacinto. *Nuestro compromiso con el Nuevo Federalismo*, en "LEX DIFUSIÓN Y ANÁLISIS", México, 3a. época, año III, marzo, número 21, 1997.
- FERNÁNDEZ SANTILLAN, José Florencio. *Temas sobre Teoría de la Administración Pública*, en "CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CIAP", México, cuaderno 2, Serie: conferencias, coed. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 1981.
- FLORES HERNÁNDEZ, José Luis. *Renovar el Federalismo Fiscal en México*, en "CRÓNICA LEGISLATIVA, ORGANO DE INFORMACIÓN DE LA LVI LEGISLATURA", México, ed. H.

Cámara de Diputados Poder Legislativo Federal, Año IV, Nueva Época, No. 4, agosto-septiembre, 1995.

- FUENTES MARES, José. *Juárez, los Estados Unidos y Europa*. México, editorial Grijalbo, 1991.
- GAMAS TORRUCO, José. *El Estado Federal: Orígenes, Realidades y Perspectivas*, en "TEMAS ACTUALES SOBRE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE REGÍMENES FEDERALES, GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL" Órgano Académico informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales, México. Núm., 54-55, INAP, 1996.
- GAMAS TORRUCO, José. *El Federalismo Mexicano*. Prólogo de Sergio García Ramírez. México. Ed. SEP/Setentas, 1975.
- GARCIA GALLO, Alfonso. *Manual de Historia del Derecho Español*. Madrid, Tomo I, Artes Gráficas y Ediciones, S.A., 1984.
- GARCIA VILLA, Juan Antonio. *Desafíos y perspectivas para México*, en "BIEN COMUN Y GOBIERNO". México. Publicación Mensual de la Fundación Rafael Preciado Hernández. A. C. Año 4, número 39, Febrero de 1998.
- GAXIOLA, F. Jorge. *Algunos problemas del Estado Federal*. México. Editorial Cultura, 1941.
- GIL VALDIVIA, Gerardo. *La Distribución de competencias en materia Fiscal en el Estado Federal Mexicano*, en Chapoy Bonifaz, et al. "EL FEDERALISMO Y SUS ASPECTOS EDUCATIVOS Y FINANCIEROS", México, coed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1976.
- GILDARDO GOMEZ, Verónica. *El Sistema federal mexicano y la vigencia del régimen constitucional*, en "DIALOGO Y DEBATE DE CULTURA POLÍTICA". México, Núm. 4, Federalismo, junio, H. Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1998.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE ZACATECAS. *Zacatecas: Plan Estatal de Desarrollo. 1994-2004*. Zacatecas, 1999.
- GOMEZ COLLADO, Roberto. *La Descentralización en la Reforma del Estado*, en "REVISTA DEL IAPEM", México, No. 19, julio-septiembre, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C., 1993.
- GOMEZ LEAL, Lorenzo. *Federalismo y desarrollo regional*, en "NUESTRO CONGRESO", Órgano Informativo de la LV Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa, México, Año 1, No. 2, julio-diciembre, México, 1996.
- GONZALEZ OROPEZA, Manuel. *El Federalismo Mexicano*. Instituto de Inv. Jurídica. UNAM. 1976.

- GONZALEZ OROPEZA, Manuel. *El Federalismo*. Serie c. Estudios Históricos, México, núm. 53, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1995.
- GONZALEZ PARAS, José N. *El Federalismo Mexicano y la Reforma Administrativa*, en "EL FORTALECIMIENTO DEL PACTO FEDERAL". México. Cuadernos INAP, serie Praxis R. Instituto Nacional de Administración Pública, 1978.
- GONZALEZ RUIZ, José Enrique. *El Federalismo Mexicano desde el punto de vista fiscal*. En "EL FEDERALISMO Y SUS ASPECTOS EDUCATIVOS Y FINANCIEROS". México. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1976.
- GUILLÉN LOPEZ, Tonatiuh. *El Debate sobre el Federalismo: Nuevos actores políticos y reforma de gobierno*, en Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz Cayeros (Coordinadores) "CONGRESO NACIONAL DE CIENCIA POLÍTICA" México. coed. IFE-Universidad Autónoma Metropolitana-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996.
- GUTIERREZ HACES, Teresa y Hiernaux Nicolás, Daniel. *Reorganización territorial en el norte de México y pacto federal. Problemas del Desarrollo*, en "REVISTA LATINOAMERICANA DE ECONOMIA" México, Vol. 26, enero-marzo, coed. UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas, 1995.
- H. CAMARA DE DIPUTADOS. *Derechos del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones*. México, coed. H. Cámara de Diputados LV Legislatura-Miguel A. Porrua, 1998.
- HABERMAS, Jürgen. *Más allá del Estado Nacional*. México, 1999, F.C.E.
- HALLIVIS PELAYO, Manuel. *Tratado de derecho fiscal y administración tributaria de México*. México, Taxx Editores e Instituto Nacional de Administración Pública, 2000.
- HAMDAN AMAD, Fauzi. *Intervención Diputado Federal PAN*, en "COLOQUIO. LAS RAICES DEL FEDERALISMO Y LA CONSTITUCIÓN DE 1824". México, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política Instituto de Investigaciones Legislativas H. Cámara de Diputados LV Legislatura, 1981.
- HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*. México, Fondo de Cultura Económica, 1998. p. 333.
- HERNÁNDEZ CHAVEZ, Alicia (compiladora), *¿Hacia un nuevo federalismo?* México, Fondo de Cultura Económica y Colegio de México, 1997. CARMAGNANI, Marcelo (compilador), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*; México, Fondo de Cultura Económica y Colegio de México, 1996.
- HERNÁNDEZ CHAVEZ, Alicia. *Federalismo y Gobernabilidad en México*, en Marcello Carmagnani (Coordinador) "FEDERALISMOS LATINOAMERICANOS: MÉXICO/BRASIL/ARGENTINA". Coed. Colmes-Fondo de Cultura Económica. Fideicomiso Historia de las Américas, México, 1993.

- HERNÁNDEZ CHAVEZ, Alicia. *Las tensiones internas del Federalismo Mexicano*, en Alicia Hernández Chávez (Coordinadora) "¿HACIA UN NUEVO FEDERALISMO?". México. Coed. Colmes-Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas, 1996.
- HERNÁNDEZ, Octavio A. *Perennidad del Sistema Federal Mexicano*. México, Gobierno del Estado de Puebla, 1981.
- IBARRA SALAZAR, Jorge, Sandoval Musi, Alfredo y Sotres Cervantes, Lida. *México: ingresos estatales y dependencias de las participaciones federales*, en "REVISTA COMERCIO EXTERIOR", México. Vol. 49, núm. 5, 1999.
- INDETEC. *Creación del Instituto para el Desarrollo Técnico. Documento presentado como ponencia en la III Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales*, México, INDETEC, No. 110, abril, 1998.
- INDETEC. *Nuevo Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal*, México. INDETEC, No. 102, noviembre, 1996.
- INDETEC. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del Año 2000 (Extracto)*, México, INDETEC, No. 119, diciembre, 1999.
- INDETEC. *Programa de Trabajo de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales 1996-1997*. México, INDETEC, núm. 102, octubre-noviembre, México, 1996.
- INDETEC. *Programa para un Nuevo Federalismo, 1995-2000*. México. INDETEC, núm. 106, agosto, 1997.
- INDETEC. *Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal*. México. INDETEC, núm. 114, febrero, 1999.
- INEGI. *Estadísticas históricas de México*. México, tomo II, INEGI, 1985.
- INEGI. *Finanzas Públicas Estatales y Municipales 1970-1982*, México, INEGI, 1984.
- JANNETTI DIAZ. *La Coordinación Fiscal y los Ingresos Estatales*, en "COMERCIO EXTERIOR", México, Vol. 39, Núm. 9, septiembre, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. 1989.
- JARQUE, Carlos M. *Recursos naturales y territorio en México en el siglo XXI*. En "MÉXICO 2030. NUEVO SIGLO, NUEVO PAIS". México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- JAY, J. et al. *El federalista*. México, editorial F.C.E., 1994.
- JIMÉNEZ REMUS, Gabriel. *Auténtico Federalismo y Municipio Libre Demandas Históricas de Acción Nacional*, en "NUESTRO CONGRESO". México, Órgano Informativo de la LV Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa, Año I, No. 2, julio-diciembre, 1989.

- KATZ, Friedrich. *La guerra secreta en México*. México, 7ª. Reimpresión, editorial Era, tomo 1, 1991.
- KELSEN, Hans. *Compendio de Teoría General del Estado*. México, Editora Nacional, S.A., 1980.
- KINCAID, John. *Teoría y Práctica del Federalismo Fiscal en los Estados Unidos*. En ¿HACIA UN NUEVO FEDERALISMO? México, Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1997.
- KRAUZE, Enrique. *Procurando Entender*, en "REVISTA VUELTA" suplemento extraordinario, México, Núm. 207, febrero, 1994.
- LA PERGOLA, Antonio. *El Empirismo*, en "EL ESTUDIO DE LOS SISTEMAS FEDERALES: EN TORNO A UNA TEORIA DE CARL FRIEDRICH. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1973.
- LANZ CARDENAS, José Trinidad. *El Federalismo Mexicano y su Realidad Fiscal*, Universidad Autónoma del Sudeste, México, 1982.
- LEE BENSON, Nettie. *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*. México, El Colegio de México, 1992.
- LEY DE NACIONALIZACIÓN DE BIENES ECLESIAÍSTICOS. *Derechos del pueblo mexicano*.
- LEY DE PLANEACION. *Legislación de la Administración Pública Federal*. Vigésimonovena edición. Ediciones Delma. México, 1998.
- LIPHART, Arend. *Modelos de democracia, formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona, Editorial Ariel, 2000.
- LLANO CIFUENTES, Carlos. *Federalismo y Subsidiariedad*, en "REVISTA DEL SENADO DE LA REPUBLICA", Volumen 1, No. 1, octubre-diciembre 1995.
- LLOYD MECHAM, J. *Mexican Federalism-Fact or Fiction?*, The Annals of The American Academy of Political and Social Science, Philadelphia, Volume 208, march, The American Academy of Political and Social Science and University of Pennsylvania, 1940.
- LOPEZ PORTILLO, José. *Federalismo. Cuadernos de Filosofía Política*. México. No. 15. Secretaría de Programación y Presupuesto. Dirección General de Documentación y Análisis. 1980.
- LOPEZ PORTILLO, José. *Reforma Administrativa y Nuevo Federalismo de Participación*. Gobierno del Estado de Nuevo León, México, 1974.
- LOWEINSTAIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. México, F.C.E., 1997
- LUJAMBIO, Alonso. *El poder compartido*. México, Océano, 2000.

- MACMAHON, Arthur W. *Práctica Del Federalismo. Estudios comparados entre países con sistema federal experimentado y nuevas federaciones.* Argentina. Colección de Ciencias Políticas y Sociales. Editorial Bibliográfica Argentina, 1955.
- MARGADANT, Guillermo Floris. *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano.* México, editorial Esfinge, 1982.
- MARGADANT, Guillermo Floris. *Introducción a la historia del derecho mexicano.* México, 5ª. Edición, editorial Esfinge, 1982.
- MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano.* México, Editorial Porrúa, 15ª. Edición, 2000.
- MARQUET GUERRERO, Porfirio. *La Estructura Constitucional del Estado Mexicano.* México, coed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1975.
- MARROQUIN PINEDA, José Manuel. *Análisis del Programa para un Nuevo Federalismo. La renovación municipal,* en "DIALOGO Y DEBATE", No. 4, enero-julio, H. Cámara de Diputados, 1998.
- MARTINEZ ALMAZAN, Raúl. *Las Relaciones Fiscales y Financieras Intergubernamentales en México. Propuesta para un Sistema Nacional de Asignación de Recursos Financieros a los Estados y Municipios.* Coed. Instituto Nacional de Desarrollo Municipal-INAP, México, 1980.
- MARTINEZ ORTIZ, José Hugo. *Nuevo Federalismo y Democracia,* en "IUS SOCIEDAD, DERECHO, ESTADO", México, Núm. 9 y 10, marzo- junio, coed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UJED, 1995.
- MARTINEZ REYES, Héctor y Ramírez Zozaya, Juan Miguel. *Federalismo Mexicano. Necesidades de Reorganización Estatal,* en Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz Cayeros (Coordinadores) "CONGRESO NACIONAL DE CIENCIA POLÍTICA" México, coed. IFE-Universidad Autónoma Metropolitana-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996.
- MARTINEZ URIARTE, Jacqueline. *Las participaciones como fuente de recursos para los municipios,* en Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz Cayeros (Coordinadores) "CONGRESO NACIONAL DE CIENCIA POLÍTICA", México, coed. IFE- Universidad Autónoma Metropolitana-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996.
- MARVAN LABORDE, Ignacio. *¿Y después del Presidencialismo?. Reflexiones para la formación de un nuevo régimen.* Editorial Océano de México, S. A. de C. V., México, 1997.
- MATEOS SANTILLAN, Juan José en *El tratado de Guadalupe-Hidalgo a la luz de la prensa de su época.* México, Tesis de Doctorado, Facultad de Derecho, UNAM, 1993, inédita.

- MATEOS SANTILLAN, Juan José, et al. *Teoría de la Constitución*. Capítulo 6, actualmente en imprenta.
- MATEOS SANTILLAN, Juan José. *El supremo poder conservador, el primer tribunal de constitucionalidad mexicano en 1836*. en "REVISTA JURÍDICA JALISCIENSE", México, número 2, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guadalajara, 1995.
- MATEOS SANTILLAN, Juan José. *La verdadera fórmula Otero*. En "REVISTA JURÍDICA JALISCIENSE", México, I.I.J. de la Universidad de Guadalajara, Mayo-Agosto, 1997.
- MATEOS SANTILLAN, Juan José. *Los primeros juicios de constitucionalidad y amparo*. En "REVISTA JURÍDICA JALISCIENSE, México, I.I.J. de la Universidad de Guadalajara.
- MATEOS SANTILLAN, Juan José. *Reflexiones sobre el Tratado de la Mesilla*. En "REVISTA JURÍDICA JALISCIENSE", México; número 9, I.I.J. de la Universidad de Guadalajara, 1994.
- MATEOS, José Maria. *Historia de la masonería en México desde 1806 hasta 1884*. México, Periódico Oficial la Tolerancia, 1884.
- MEDINA MORA, Raúl. *El Nuevo Federalismo*, en "EL FORO, ORGANO DE LA BARRA MEXICANA", Colegio de Abogados, A. C. 8a. época, tomo IX, número 2, segundo semestre, México, 1996.
- MENDEZ, José Luis. *Estudio Introductorio*, en Deil S. Wright. "PARA ENTENDER LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES", México, coed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C.-Universidad Autónoma de Colima- Fondo de Cultura Económica, 1997.
- MENDOZA BERRUETO, Eliseo. *El presidencialismo mexicano. Una tradición ante la reforma del Estado*. México, coed. El Colegio de la Frontera Norte-Fondo de Cultura Económica, 1998.
- MERINO HUERTA, Mauricio. *El Federalismo: tener presente el pasado*, en "GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL", México, Órgano académico informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales, No. 56. abril, 1997.
- MEYER, Lorenzo. *La segunda muerte de la Revolución Mexicana*. Editorial Cal y Arena, México, 1984.
- MIJANGOS BORJA, María de la Luz. *Federalismo Fiscal en México: la necesidad de redefinir el régimen de facultades constitucionales en materia fiscal*, en "BOLETÍN MEXICANO DE DERECHO COMPARADO", México, Nueva Serie, Año XXVIII, Número 84, septiembre-diciembre, coed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1995.

- MIJANGOS BORJA, María de la Luz. *La Naturaleza Jurídica del Presupuesto*, en "QUÓRUM", México, Publicación del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 2da. Época, Año VI, No. 57, septiembre-octubre, 1997.
- MOCTEZUMA BARRGAN, Esteban. *Impulso al Federalismo*, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., Serie Praxis 92, septiembre, México, 1996.
- MORALES ALOS, Ma. Hortensia. *Federalismo. Control Gubernamental XII Reunión de Controladores Estado- Federación*, Año V, No. 10, México, 1996.
- NOGUERON CONSUEGRA, Pedro. *Consideraciones generales acerca de la descentralización y el desarrollo*, en "FEDERALISMO Y DESARROLLO", México, año 10, No. 60, octubre-noviembre, Banobras, 1997.
- NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México, editorial Fondo de Cultura Económica, 1998.
- NORIEGA CANTU, Alfonso. *El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano*. México, 2 tomos. UNAM, 1993.
- NUÑO SEPÚLVEDA, José Ángel. *Algunos Comentarios Sobre la Procedibilidad Constitucional y Legal del Ejercicio de la Potestad Tributaria por Autoridades Municipales*, en "INDETEC", México, No. 70, marzo, 2000.
- O'GORMAN, Edmundo. *Historia de las divisiones territoriales de México*. México, Porrúa, 1979.
- OATES, Wallace. *Federalismo Fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.
- OCAÑA, Lucila. *La recomposición del pacto federal*, en "REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGÍA", México, Año LVIII/Núm. 1. Enero-Marzo de 1996.
- OLIVARRIA FERRARI, Enrique de. *México a través de los siglos*. México, editorial Cumbres, S.A. tomo VIII, 1984.
- OLVERA, Isidro, en *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*. México, 3ª. Edición, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, (Tomo IV), 1985.
- ORDOÑO PEREZ, Alejandro- Azpetia Sánchez, Fernando. *Participaciones federales a estados y municipios*, en "FEDERALISMO Y DESARROLLO", México, año 9, mayo-junio, Banobras, 1995.
- ORNELAS, Carlos. *El ámbito sectorial. La descentralización de la educación en México. El federalismo difícil*, en Enrique Cabrero Mendoza (coordinador) "LAS POLÍTICAS DESCENTRALIZADORAS EN MÉXICO (1983-1993) LOGROS Y DESENCANTOS", México, coed. CIDE/Miguel Ángel Porrúa, 1998.

- OROZCO, José Luis. *Los Laberintos del Federalismo*, en "CRÓNICA LEGISLATIVA", México, Órgano de Información de la LVI Legislatura, ed. H. Cámara de Diputados Poder Legislativo Federal, Año IV, Nueva Época, No. 4, agosto-septiembre, 1995.
- ORTEGA LOMELIN, Roberto. *El nuevo federalismo la descentralización*. Prólogo de José Francisco Ruíz Massieu, México, editorial Porrúa, S. A. , 1988.
- ORTEGA LOMELIN, Roberto. *Federalismo y municipio. Una visión de la Modernización de México*, Fondo del Cultura Económica, México, 1994.
- ORTIZ RUIZ, Miguel. *Elementos aplicados en la Distribución del Fondo General de Participaciones 1980-1996*, en "INDETEC", Revista Bimestral, No. 99, 30 de abril de 1996.
- ORTIZ RUIZ, Miguel. *La Mecánica de la Distribución de Participaciones en Ingresos Federales a los Estados y Municipios (Un Ejemplo Numérico)*, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), México, 1995.
- Pandectas hispano-mexicanas*. México, Tomo I, Librería J. F. Rosa, 1852, pp. 565 y 568.
- PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. *Federalismo y Descentralización de la Vida Nacional*, en "MEMORIA REUNION POPULAR PARA LA PLANEACION FEDERAL Y DESCENTRALIZACIÓN DE LA VIDA NACIONAL", México, 1982.
- PAULA Y ARRANGOIZ, Francisco de. *México desde 1808 hasta 1867*. México, editorial Porrúa, p. 354.
- PECH GOMEZ, Marcial. *Los Federalismos Norteamericano y Mexicano: Un breve estudio comparativo*, en "REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO", no. 25, diciembre, Facultad de Derecho UNAM, 1997.
- PEREZ CORREA, Fernando. *Nuevas Bases Constitucionales del Federalismo Mexicano*, en "EL MUNICIPIO EN IBEROAMERICA. ESTUDIOS MUNICIPALES", México, No. 12, nov-dic Editorial Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación, 1986.
- PEREZ DE AYALA, José Luis. *La Distribución de los Gastos Públicos entre Diferentes Niveles de Gobierno: las Diversas Perspectivas Posibles*, en "TRIMESTRE FISCAL", México, Año 15, Número 47, julio-septiembre, INDETEC, 1994.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Plan Nacional de Desarrollo*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Plan Nacional de Desarrollo*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1989.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Avances y perspectivas hacia un Nuevo Federalismo*, en "REUNION DE TRABAJO", México, aniversario LXXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Querétaro, Qro., 5 de febrero, 1997.

- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. *100 días contra la crisis*, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, México, 1983.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. *Agenda de México*, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, México, 1991.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-94, síntesis e índice temático*. Presidencia de la República. Unidad de la crónica presidencial, México, 1994.
- PROVENCIO, Enrique. *Participación, democracia y descentralización (1983-1987)*, en Rolando Cordera Campos, Raúl Trejo Delarbre, Juan Enrique Vega (coordinadores), "MÉXICO: RECLAMO DEMOCRÁTICO. HOMENAJE A CARLOS PEREYRA", México, Siglo Veintiuno editores, 1988.
- Proyecto de Ley para el establecimiento de Colegios Electorales en la República Mexicana*. México, Imprenta el Águila, 1834, p. 21.
- QUINTANA, José Miguel. *La Federación y su Política Fiscal*, en "ESTUDIOS JURÍDICOS Y ALGUNAS NOTICIAS (1932-1982)", México, Editorial Porrúa, 1982.
- QUIROZ PEREZ, Miguel y Gutiérrez Herrera, Lucino. *Otras razones en el ejercicio del poder en México*. De Carranza a Salinas. Universidad Autónoma Metropolitana. División de Ciencias Sociales y Humanidades, México, 1992.
- RABASA, Emilio. *El artículo 14*. México, Editorial Porrúa, 7ª. Edición, 2000.
- RABASA, Emilio. *El Juicio Constitucional*. México, Editorial Porrúa, 7ª. Edición, 2000.
- RAMÍREZ LUNA, Lucio. *El Nuevo Federalismo en México*, en JURE por el derecho hacia la justicia social. "REVISTA DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCUMENTACIÓN JURÍDICA", México, Año I, No. 2, Octubre, 1995.
- RAMÍREZ ROSALES, Hilda. *El Federalismo Fiscal Mexicano y sus Repercusiones en las Finanzas Públicas: El Caso de Zacatecas*. Tesis de Maestría, México, Mayo de 2001.
- RAMÍREZ, Samuel Valentín. *Criterios para homologar el Contenido Conceptual de las Clasificaciones Presupuestarias Estatales*, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), México, 1996.
- RAMOS GARCIA, José María. *Federalismo, descentralización y relaciones intergubernamentales: una agenda para la toma de decisiones político-administrativas*. En "GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL. México, Número 62 , INAP.
- RAMOS ROMERO, Arturo. *Critica al Sistema Federal Mexicano*, en Chapoy Bonifaz, et al colaboradores "EL FEDERALISMO Y SUS ASPECTOS EDUCATIVOS Y FINANCIEROS", México, coed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1976.

- REA AZPETIA, Elías Alfonso. *La recuperación de créditos fiscales en la administración de ingresos locales*, en "FEDERALISMO Y DESARROLLO", México, Año 9, enero-febrero-marzo, Número 53, Banobras, 1996.
- REJON, Manuel Crescencio. *Observaciones de un diputado saliente sobre la situación de la República en 1847*. Monitor Republicano, 12 de mayo de 1848.
- RETCKIMAN K. Benjamín y Gil Valdivia, Gerardo. *El Federalismo y la Coordinación Fiscal. Aspectos Estructurales de la economía Pública*. México, UNAM, 1975.
- RETCKIMAN K, Benjamín. *Estado, Federalismo y Concentración*, en "EL FEDERALISMO Y LA COORDINACIÓN FISCAL. ASPECTOS ESTRUCTURALES DE LA ECONOMIA PUBLICA", México, UNAM, 1978.
- REYES HEROLES, Jesús. *Tendencias actuales del Estado*. Buenos Aires, editorial Depalma, 1945.
- REYNES MANSSUR, Jaime Antonio. *Consolidación del nuevo federalismo y desarrollo de las regiones*, Locus Regis Actum, número 11 Nueva época, publicación trimestral, septiembre, México, 1997.
- REZENDE, Fernando. *El Federalismo Fiscal en Brasil*. En ¿HACIA UN NUEVO FEDERALISMO? México, Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1997.
- RINCÓN GALLARDO, Gilberto. *El Control de las Finanzas Públicas*, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, México, 1996.
- RIVES SÁNCHEZ, Roberto. *La hegemonía del régimen presidencial. Elementos para un análisis histórico de la administración pública*, en "GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACIÓN PUBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL", Órgano Informativo de los Institutos Estatales de administración Pública, Núm. 32, mayo-diciembre, México, 1984.
- ROCHA DIAZ, Salvador. *El nuevo federalismo mexicano: federalismo integral*, en "REVISTA DEL SENADO DE LA REPUBLICA", Vol. 4, No. 11, enero-marzo, México, 1998.
- ROCHA MENDOZA, Ricardo. *Federalismo Fiscal e Ingresos Tributarios de los Estados de la República Mexicana*, en "TRIMESTRE FISCAL", México, Año 15, Número 46, abril-junio, INDETEC, 1994.
- RODRÍGUEZ, Victoria. *La descentralización en México. De la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo*. México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo. *El contrato social*. México, editorial Porrúa, Colección Sepan Cuántos, número 113, 7ª. Edición, 1982.

- RUIZ MASSIEU, José Francisco. *Cuestiones de Derecho Político (México-España)*, México, Serie G: Estudios Doctrinales, Núm. 144, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco. *La Descentralización de la Administración Pública: el caso de México*, en María Victoria Navarro de Flores "PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN EN ESPAÑA Y MÉXICO", México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1986.
- SANCHEZ GUERRA, Ramiro. *La expansión territorial de los Estados Unidos*. Cuba, editorial E.C.A.G., 1964.
- SARTORI, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*. México, editorial Fondo de Cultura Económica, 1999.
- SAUCEDO SÁNCHEZ, José Alberto. *Hacia el federalismo fiscal: La reforma del sistema de asignación de participaciones federales a los estados*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1997.
- SAYEG HEIJ, Jorge. *El nacimiento de la República Federal Mexicana*. México, Ed. SEPSETENTAS 159, 1974.
- SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL. *La Solidaridad en el Desarrollo Nacional, la nueva relación entre sociedad y gobierno*, SEDESOL, México, 1993.
- SECRETARIA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. *Información Sobre Gasto Público 1969-1979*. México, SPP, 1980.
- SECRETARIA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. *Información Sobre los Ingresos Gubernamentales 1970-1980*. México, SPP, 1982.
- SEMPERE, Jaime- Sobarzo, Horacio. *La Descentralización Fiscal en México: algunas propuestas*. México hacia un nuevo Federalismo Fiscal. Gobierno del Estado de Puebla- Fondo de Cultura Económica. 1996.
- SEMPERE, Jaime- Sobarzo, Horacio. *Reflexiones Sobre el Federalismo Fiscal en México*, en "REVISTA COMERCIO EXTERIOR", México, vol. 49, núm. 5, 1999.
- SENADO DE LA REPUBLICA. *El Senado Mexicano. Por la razón de las leyes*. México, LIII Legislatura, Senado de la República, 1987.
- SERNA, Enrique. *El seductor de la patria*. México, Editorial Joaquín Mortiz, 1999. Aunque se trata de una novela, y por tanto, con ficción, es una interpretación que el autor da al pensamiento de Santa Anna.
- SERRA ROJAS, Andrés. *Trayectoria del Estado Federal Mexicano*. México, Editorial Porrúa, 1991.
- SHAH ANWAR, et al., *La Reforma de los Sistemas Fiscales en las Economías de Desarrollo y los Mercados Emergentes: Una perspectiva Federalista*, en "CRÓNICA

LEGISLATIVA", Órgano de Información de la LVI Legislatura, H. Cámara de Diputados, Poder Legislativo Federal, Año IV, Nueva época, número especial-I, octubre, México, 1995.

SIEYES, Emmanuel J. *¿Qué es el tercer estado?*. México, editorial UNAM, 1983.

SIMS, Harold D. *La expulsión de los españoles en México, 1821-1828*. México, editorial Fondo de Cultura Económica, 1974.

SOLIS, Ruth, citando a POINSETT, Joel R. *Las sociedades secretas en el primer gobierno republicano 1824-1828*. México, editorial ASBE, 1997.

SPAHN, Paul Bernd. *Filosofía Básica de Coordinación y Cooperación en una Federación*, en "REVISTA INDETEC", No. 102, octubre-noviembre, México, 1996.

TANZI, Vito. *Federalismo Fiscal y Descentralización*, en "REVISTA TRIMESTRE FISCAL", México, Año 16, Número 52, octubre-diciembre, 1995.

TENA RAMIREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, editorial Porrúa, 1976.

TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa. México, 1991.

TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1982*. México, Porrúa, 1982.

TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes fundamentales de México, 1808-1979*. México, Editorial Porrúa, 1981.

TERRAZAS BASANTE, Marcela. *Los intereses norteamericanos en el noroeste de México*. México, UNAM, 1990.

TREVIÑO MARTINEZ, Alejandro. *Convenios de coordinación fiscal entre el gobierno federal y las entidades federativas*. En "TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN 45 AÑOS", tomo I, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 1982.

URIBE, Hugo Alberto Michel. *Gasto público y federalismo: el caso del estado de Jalisco (1989-1992)*, en Jaime Sempere y Horacio Sobarzo (compiladores) "FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO", El Colegio de México, 1998.

URQUIDI, Víctor L. *Descentralización y desarrollo regional sustentable: perspectivas y posibilidades*, en "FEDERALISMO Y DESARROLLO", México, año 10, No. 60, octubre-noviembre, Banobras, 1997.

VALADEZ, Diego. *Presupuestos Históricos del Federalismo Mexicano*, en "FEDERALISMO Y REGIONALISMO", Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. Editorial Maribel Artes Gráficas, 1979.

VALDEZ ISAIS, Roberto. *Zacatecas: Las Redes Locales del Presidencialismo*. Tesis de grado, Maestría en Ciencia Política, UAZ, México, 1989.

- VARGAS AVALOS, Pedro. *El Presupuesto Federal, columna del Federalismo y el Municipio Libre*, en "QUÓRUM", México, Publicación del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 2da. Época, Año VI, No. 57, septiembre-octubre, 1997.
- VASQUEZ COLMENARES, Pedro. *El Distrito Federal en la Coordinación Fiscal*, en Jaime Sempere y Horacio Sobarzo (compiladores) "FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO". El Colegio de México, 1998.
- VATTEL, Emer de. *Les Droit des Gennoy principes de la loi Naturelle Apliqueès a la conduite et aux affaires des Nations et des souverains*. París, J.P. Ailland, 1835.
- VAZQUEZ, Josefina Soraida. *Planes de la Nación Mexicana*. México, Senado de la República, tomo II, 1987.
- WARD M., Peter- Rodríguez E., Victoria. *New Federalism and State Government in México*, U.S.-Mexican Policy Report, No. 9, London B. Jonson School of Public Affairs-The University of Texas at Austin, 1999.
- WIONCZEK, Miguel S. *Bases para la Planeación Económica y Social de México*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1988.
- WRIGHT, Deil S. *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*, coed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C.-Universidad Autónoma de Colima-Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- ZAMACONA, Manuel Ma. De. *La labor diplomática de D. Manuel Ma. De Zamacona*. México, A.H.D.M., S.R.E., 1928.
- ZEDILLO PONCE DE LEON, Ernesto. *Hacia un federalismo renovado*. Discurso del Presidente de la República Ernesto Zedillo, durante la ceremonia en que declaró inaugurados los trabajos del Foro Nacional hacia un Auténtico Federalismo, el 29 de marzo de 1995 en la ciudad de Guadalajara, Jal. Ed. Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, México, 1995.
- ZEDILLO PONCE DE LEON, Ernesto. *Un nuevo orden político, base para el nuevo federalismo*, en "FORTALECIMIENTO DEL PACTO FEDERAL (ACUERDO PARA AUDIENCIAS PUBLICAS REGIONALES)". Ed. H. Senado de la República, Comisión del Pacto Federal, México, 1994.
- ZEPEDA, Eduardo y Castro David. *Solidaridad: ¿Combatiendo la pobreza extrema?*, en Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz Cayeros (Coordinadores) "CONGRESO NACIONAL DE CIENCIA POLÍTICA", México, coed. IFE-Universidad Autónoma Metropolitana-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996.
- ZORRILLA MARTINEZ, Pedro G. *Los Estados son y deberán seguir siendo ámbitos de libertad responsable de los mexicanos*, en "REFORMA ADMINISTRATIVA Y NUEVO FEDERALISMO DE PARTICIPACION", México, Gobierno del Estado de Nuevo León, 1977.

Hemerografía

El Monitor Republicano. (Diversas fechas).

Siglo XIX. (Diversas fechas).

La voz de la religión. (Diversas fechas).

El Universal. (Diversas fechas).