



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE CONSTITUCIONAL Y AMPARO

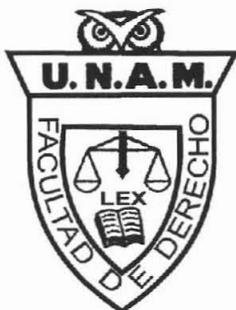
“EL FEDERALISMO: PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 40 CONSTITUCIONAL PARA RECONOCER AL MUNICIPIO LIBRE COMO PARTE INTEGRANTE DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

RUBÉN RICARDO AGUILAR FERNÁNDEZ



ASESOR:

MTRO. CARLOS HUMBERTO REYES DÍAZ



MÉXICO, D. F.

2005

11349011



**UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO**

Cd. Universitaria, D. F., 25 de agosto de 2005.

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **AGUILAR FERNÁNDEZ RUBÉN RICARDO**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"EL FEDERALISMO: PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 40 CONSTITUCIONAL PARA RECONOCER AL MUNICIPIO LIBRE COMO PARTE INTEGRANTE DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO"**

Con fundamento en los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

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

**ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO**

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI.

*mpm.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Rubén Ricardo Aguilar Fernández
FECHA: 14 OCT 05



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
AVENIDA DE
MEXICO

22 de agosto de 2015

MTR. EDMUNDO ELÍAS MUSSI
Director del Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo
Facultad de Derecho, UFIAM
PRESENTE

Me permito informarle que el trabajo de investigación intitulado *"El Federalismo: Propuesta de Reforma al Artículo 40 Constitucional para Reconocer al Municipio Libre como Parte Integrante del Sistema federal Mexicano"*, elaborado por el alumno Rubén Ricardo Aguilar Fernández, con número de cuenta 097716163, con la finalidad de obtener el título de licenciado en Derecho, ha concluido bajo mi supervisión.

Considero que dicho trabajo reúne los requisitos indispensables para trabajos de esta naturaleza, por lo que no tengo inconveniente para que se presente al Seminario a su digno cargo para su revisión y, en su caso, posterior aprobación.

Agradezco de antemano su colaboración y aprovecho para enviarle un cordial saludo.

Atentamente

CARLOS HUMBERTO REYES DÍAZ

Gracias a Dios: por darme la vida y por que
en cada instante su Luz va conmigo e
hizo mi ilusión realidad.

A mi Universidad Nacional Autónoma de México
y de manera particular a la Facultad de Derecho:
por que de un sueño que tanto anhele hoy se
culmina al formarme profesionalmente en
sus aulas, mi reconocimiento y gratitud.

Al ser que me broto a la vida, a mi mamá:
todo mi amor incondicional y gracias por
estar en todo momento en mis pasos,
aquí te entrego una semilla
de muchas que te mereces.

A mi asesor el Maestro Carlos Humberto Reyes Díaz:
por su atinada dirección y guía para
ser posible esta investigación, mi gratitud.

A mis hermanos María Elena, Oliverio, Dolores y Efraín:
por creer en mí, todo mi cariño y agradecimiento.

A dos seres que amo: uno al que tengo y al otro
por el que suspiro y que ojala pronto salga a Luz,
gracias por ser mi inspiración de lucha.

A Carlos Reta: un reconocimiento sincero por guiarme,
orientarme y por que ha sembrado el deseo de
caminar en otras direcciones.

A Héctor Ayala: un reconocimiento sincero por que
en los momentos difíciles me dio la mano y me guió.

A todos mis amigos y amigas: gracias por
su apoyo incondicional y por permitirme
formar parte de sus vidas.

A mis profesores miembros del jurado:
mis respetos y agradecimientos.

"El hombre no debe ser amigo del sol, debe ser sol.
Lo es; el error está en que desconoce su lugar,
su patria y, por lo tanto, su derecho"

ERNST JÜNGER

"Merecen toda clase de elogios aquellos estados que,
aun obrando de acuerdo con el instinto natural del
hombre por el dominio sobre los demás, actúan con
una equidad mayor de lo que toleraría su propia fuerza"

TUCÍDIDES

**EL FEDERALISMO: PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 40
CONSTITUCIONAL PARA RECONOCER AL MUNICIPIO LIBRE
COMO PARTE INTEGRANTE DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO**

ÍNDICE

	Págs.
INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL	
1.1. Concepto de federalismo	13
1.2. Naturaleza jurídica del federalismo	17
1.3. Principales teorías sobre el federalismo	22
1.4. Formas de federalismo	28
1.5. Centralismo y descentralización	33
1.6. Democracia y federalismo	39
1.7. Municipio libre	43
1.8. Concepto de reforma del Estado	46
CAPITULO II EL FEDERALISMO EN MÉXICO	
2.1 Antecedentes del federalismo en México, a través de sus constituciones	50
2.2 Constitución federalista de 1824	56
2.3 Constitución federalista de 1857	62
2.4 Constitución federalista de 1917	66

2.5	Principales artículos constitucionales que sustentan el federalismo en México	72
CAPITULO III EL FEDERALISMO MEXICANO EN EL MARCO DE LA REFORMA DEL ESTADO		
3.1	El federalismo en México: Elemento fundamental de la reforma del Estado	83
3.2	La distribución de competencias y facultades, principio básico de un auténtico federalismo en el marco de una reforma de Estado	89
3.3	Preceptos constitucionales vinculados al federalismo: La reforma del Estado y el artículo 40 constitucional	98
3.4	Hacia un nuevo federalismo	110
CAPITULO IV PROPUESTA DE REFORMAS AL ARTÍCULO 40 CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS		
4.1	Problemática actual del artículo 40 constitucional	118
4.2	Razones de su adecuación	124
4.3	Propuesta de reformas al artículo 40 constitucional, una acción para fortalecer al federalismo en México	129
CONCLUSIONES		136
BIBLIOGRAFÍA		142

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

La presente investigación se titula “El federalismo: propuesta de reforma al artículo 40 constitucional para reconocer al Municipio Libre como parte integrante del sistema federal mexicano”, y tiene por objeto analizar el estado actual del federalismo en México para adaptarlo a las nuevas condiciones políticas, económicas, sociales y jurídicas de nuestro país, particularmente en lo que se refiere a la distribución de competencias, atribuciones y prerrogativas de los tres órdenes de gobierno; es decir, la federación, los estados y municipios, que es la esencia del federalismo.

La tesis central del trabajo tiene como propósitos fundamental: reconocer al federalismo en México como un atributo constitucional de la forma de gobierno en un proceso de permanente cambio y consolidación en nuestro país; de ahí la importancia de dedicar un capítulo a la reforma del Estado, al considerar que el federalismo requiere, en el marco de dicha reforma del Estado, modificar el texto constitucional para distribuir competencias facultades, prerrogativas y funciones no sólo a la federación y a los estados, sino también a los municipios; esto es, proponiendo una adición al artículo 40

constitucional para que se les reconozca como un tercer orden de gobierno, y que de lugar a la preeminencia interpretativa de su personalidad jurídica y superar lo ambiguo de la posición del municipio en el ejercicio del poder del Estado.

Las reflexiones que realicé durante la presente investigación pretenden argumentar que dándole capacidad jurídica y política al municipio, al integrarlo al artículo 40 constitucional y considerarlo como parte integrante del sistema federal, además de que se da un paso importante para fortalecer al federalismo en México, se buscan aclarar diversas interrogantes, como las que aseguran que el municipio sólo asume competencias meramente administrativas; la duda de si el municipio forma parte de los poderes de la entidad federativa; o que si tiene atributo del poder del estado o es simplemente una instancia administrativa descentralizada, o bien, si el municipio puede autodeterminarse en su organización política y administrativa interior mediante actos de gobierno propios.

Todos estos cuestionamientos entran en el terreno de la interpretación del marco competencial del municipio que se encuentra exployado en el artículo 115 constitucional, pero que faltan respuestas fundadas

objetivamente en los medios previsto por la ley. Mi propuesta gira en torno a que todas las lagunas jurídicas se superarían de contemplarse al municipio como parte integrante del sistema federal, que conlleva modificar el artículo 40 constitucional.

Para lograr los objetivos trazados, conviene aclarar la importancia que otorgo al federalismo como forma de gobierno en México, lo que me condujo a reconocer que el federalismo es, en primer lugar, un atributo jurídico-constitucional de la forma de gobierno y porque para ir a la par de los cambios recientes que ha sufrido el país en los últimos años, requiere modificaciones en el texto constitucional para distribuir competencias, prerrogativas y funciones a los gobierno locales y municipales.

En torno al federalismo se hizo un esfuerzo teórico para reconocer sus bases jurídico-constitucionales, reconocer las facultades de la federación, analizar y reconocer la concurrencia entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal y, sobre todo, analizar las condiciones de orden jurídico, político, económico, social y administrativo que impiden el fortalecimiento del federalismo.

Debo confiar que escogí para mi tesis el federalismo porque es un tema de importancia, y porque se encuentra actualmente como uno de los puntos de la agenda pública de nuestro país y, por lo tanto, es sujeto de análisis y discusión permanente.

Compruebo que el tema en lo referente a la modificación del artículo 40 constitucional, es en la actualidad motivo de interés para estudiosos del tema del federalismo, y también de parte de un sinnúmero de actores políticos de la vida pública nacional; sin embargo, busqué distinguir mi propuesta, que se basa en introducir al precepto constitucional el concepto de municipio libre en la categoría de orden de gobierno, al reconocer las ventajas y facultades que ya le otorga el artículo 115 constitucional, y matizando incisivamente su pertenencia al Pacto Federal.

La metodología utilizada varió en cada capítulo: para el primero, se acudió a la investigación exploratoria, descriptiva y analítica, y la definición teórica conceptual desde la óptica que facilitan muy diversos especialistas en la materia.

Para el segundo capítulo, indiscutiblemente el método utilizado fue el histórico, ya que se tuvieron que revisar y analizar los antecedentes del federalismo en México, como forma particular de estudiar el fenómeno en tres momentos decisivos del desarrollo histórico del país.

El método de estudio e investigación del tercer capítulo, se ubica de dos maneras: de coyuntura y de análisis reflexivo. De coyuntura, porque el federalismo es un tema de importancia en el debate nacional y no hay nada concreto sobre el tema todavía, y fueron de apoyo fundamental los textos especializados sobre la materia, desde teóricos tradicionales hasta especialista contemporáneos. De análisis reflexivo, porque al ser un tema de discusión de la actualidad, me permitió tomar postura sobre qué federalismo le conviene más México.

De todas maneras, y coincidiendo con la definición del análisis reflexivo desarrollado en el presente trabajo, de cualquier forma se busca contribuir al fortalecimiento del federalismo en nuestro país, si es que logran salir adelante las reformas de algunos preceptos constitucionales.

El esquema de investigación o desarrollo estructural de la tesis esta compuesta de cuatro capítulos básicos: El primero se titula "Marco Teórico-Conceptual", y en él se plantea la definición de los conceptos de federalismo, naturaleza jurídica del federalismo, principales teorías sobre el federalismo, formas de federalismo, centralismo y descentralización, democracia y federalismo, Municipio Libre y el concepto de reforma del Estado. Lo anterior, por considerarlo importante para examinar y comprender el significado de cada elemento en el contexto de la presente tesis.

Junto con la definición conceptual se busca establecer la interrelación de los conceptos señalados con la tesis central de la investigación y el objeto de estudio que es el federalismo en México, y concretamente el planteamiento en el sentido de adecuar el artículo 40 constitucional, que considera al municipio libre como parte integrante del sistema federal, y porque conlleva también el fortalecimiento del federalismo.

En el segundo capítulo denominado "El Federalismo en México", se estudia y analiza desde un marco histórico el origen que ha tenido el federalismo en nuestro país, desde la colonia hasta la actualidad; pasando por tres principales momentos de su vida constitucional; es

decir, la forma de gobierno en México que fue resultado del espíritu federalista de la Carta Magna, como fueron la Constitución Federalista de 1824, la Constitución Federalista de 1857 y la Constitución Federalista de 1917, que actualmente nos rige y que delineó la vida independiente de México.

Hay que aclarar que defino en mi esquema de trabajo que dichas constituciones tuvieron y tienen, en el caso de la que hoy nos rige, el carácter de federalista por que fue la visión que se impuso siempre sobre la otra corriente de pensamiento centralista, obviamente contraria al espíritu federalista. Existe en todas ellas como denominador común la forma de gobierno federal, ya que fue la única capaz de regir verdaderamente los destinos del país.

Hago también en el mismo capítulo un recuento de los principales artículos que definen el espíritu federalista de la Constitución mexicana. Y aclaró que si bien es cierto, los artículos 40 y 124 se consideran pilares del federalismo, no menos importantes son otros preceptos constitucionales que también delimitan el sistema de gobierno que nos hemos dado los mexicanos, como son los artículos 39, 40, 41, 42, 43, 44 y 115 constitucionales, entre otros.

El tercer capítulo se titula “El Federalismo Mexicano en el Marco de la Reforma del Estado”. Cualquier tema de actualidad de la agenda política nacional tiene que abordarse desde la perspectiva de la reforma del Estado, y se partió del análisis histórico y presente del federalismo mexicano que nos obligó a analizar elementos fundamentales de la reforma del Estado, para entender la renovación del Pacto Federal y el nuevo equilibrio entre los poderes, y en consecuencia entender también todo efecto de redefinición en la distribución de competencias y facultades de los distintos órdenes de gobierno.

Planteo, desde luego, abordar la tesis central de la modificación del artículo 40 constitucional en el contexto de la reforma del Estado, que aspira por igual al fortalecimiento de un nuevo federalismo, a nuevas prácticas públicas y la adecuación de instituciones políticas; a nuevas relaciones entre los poderes y el Estado, que de cómo resultado la transformación del quehacer gubernamental.

El cuarto y último capítulo se nombra “Propuesta de Reformas al Artículo 40 Constitucional de los Estado Unidos Mexicanos”, y se centra en analizar la propuesta de reforma constitucional en sus aspectos jurídicos y normativos, al introducir cambios al precepto del artículo 40 Constitucional, partiendo de la tesis que para fortalecer al federalismo hay que lograr la total independencia y autonomía del municipio libre como un orden de gobierno.

El capítulo comienza con una revisión de la problemática actual del municipio, pasando por las razones que nos brindaría modificar el precepto constitucional aludido, y con ello redefinir el papel del municipio libre dentro del Pacto Federal.

Es intención que mi propuesta coadyuve a enriquecer el debate en el que son más las voces que se escuchan hoy en día, preocupadas por fortalecer el federalismo en México, que permite la apertura de un sistema político en constante transformación, pero también de una sociedad civil interesada y preocupada de participar en los asuntos públicos; que los anima de manera coincidente aportar ideas y propuestas para fortalecer este sistema de gobierno que busca, como norma y principio, la armonía de los tres órdenes de gobierno, pero

fundamentalmente, ser protagonistas en el diseño y construcción de esta nueva concepción del municipio libre, de reconocerla, aunque caigamos en lugar común, como la célula básica de la organización política en México.

Deseo expresar mi reconocimiento al apoyo invaluable de un sinnúmero de personas que desinteresadamente me ayudaron y orientaron en la realización de este trabajo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y de manera particular a la Facultad de Derecho, expreso mi reconocimiento y gratitud por distinguirme con el alto honor de formarme profesionalmente en sus aulas.

CAPÍTULO I

MARCO **TEÓRICO-CONCEPTUAL**

CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO- CONCEPTUAL

1.1 Concepto de Federalismo

Definir el concepto de federalismo en el contexto de la presente investigación, nos lleva a profundizar y analizar la naturaleza y contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de sus principales postulados que fundamentan el sistema federal mexicano como forma de gobierno, y distinguir las facultades y atribuciones de los diferentes niveles de gobierno en nuestro país. Este esquema, que combate todo asomo de centralización y autoritarismo ayuda, indudablemente, a perfeccionar nuestra incipiente democracia para alcanzar un desarrollo económico y social más armónico para todos los mexicanos.

El concepto de federalismo es muy amplio y complejo, por ejemplo en México, su devenir histórico nació y se consolidó en medio de una tensión permanente, primero por las enormes dificultades por donde transita en México la República restaurada y después por el fuerte centralismo, hasta llegarse a consolidar en la Constitución Política de 1917. Vemos entonces, que desde su origen el federalismo se impuso

a la dominación del gobierno de la República sobre la autonomía de estados y municipios.

Diversos autores han definido al federalismo de la siguiente manera: como “corriente política que propugnó en la historia de México la implantación del régimen federal frente a su adversaria que fue la centralista. También indica la postura de quienes defienden dicho régimen”, tal afirmación la sustenta Ignacio Burgoa¹.

Para José Gamas Torruco “el Estado federal está constituido por varias entidades que mantienen su soberanía interior y disponen de leyes y gobierno propios, aunque en cierta forma dependen del gobierno central, y la nación entera comprende a la población total. En el gobierno federal los poderes de la autoridad central están limitados por la Constitución”.²

La Enciclopedia Política apunta que el federalismo proviene del vocablo del latín foedus que significa “pacto” o “alianza” “...Su primera plasmación, como principio de organización política, se dio a raíz de los acontecimientos que llevaron a la integración de diversos estados

¹ Burgoa, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantía y Amparo. Editorial.Porrúa, 7ª edición. México, 2003. p. 169

² Gamas Torruco, José. Gaceta Administración Pública y Municipal. INAP. México, 1996. p. 122

en la Unión Americana. El sistema federal como tal, se originó como producto de la experiencia en Estados Unidos y que otros países la adoptaron, entre ellos México, una vez consumada la independencia. Su primer antecedente fue la Constitución de 1824”.³

Por su parte, el maestro Andrés Serra Rojas cita que “el significado de federalismo corresponde a un pacto, tratado, alianza, a través de los cuales algunos jefes de familia, grupos de pueblo, y en la época moderna estados, adquieren obligaciones recíprocas para convertirse en un nuevo Estado. Por ello, se dice que las entidades federales se encuentran obligadas por el Pacto Federal. Teóricamente se ha celebrado un contrato, y en cierta forma la Constitución es la máxima expresión. La tesis vale para el principal país en que se desarrolló el federalismo, que fue Estados Unidos”.⁴

Finalmente, la Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales describe al federalismo como “un modo de organización política que vincula a unidades políticas distintas en un sistema político global, y

³Borja, Rodrigo. Enciclopedia de la Política. Editorial Fondo de Cultura Económica, Tomo A–G. México, 2002. p. 609

⁴Serra Rojas, Andrés. Diccionario de Ciencia Política. Tomo A-LL. Editado Fondo de Cultura Económica UNAM. México, 1998. p. 481

permite al mismo tiempo que cada una mantenga su integridad política fundamental".⁵

Sin perder de vista los grandes trazos de estas definiciones, propondría que el federalismo mexicano debe estar fincado en la prosperidad del país basándose en la potencialidad de sus regiones; un federalismo que aspire a la igualdad, ya que ésta nace del reconocimiento de las diferencias. México debe aspirar a un federalismo que confíe en la capacidad de los gobiernos locales para responder a las demandas sociales; un federalismo que compense a quien lo necesite, considerando el atraso y la marginación causados por factores naturales y sociales. Un federalismo mexicano cooperativo en el que los municipios, estados y gobierno nacional sean igualmente responsables del desarrollo, trabajando con armonía. El propósito de este federalismo no debe ser fusionar ni dividir, sino articular.

⁵ L. Sills, David. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Volumen 2, ediciones Aguilar, España 1979, p. 748

1.2 Naturaleza Jurídica del Federalismo

Para entender con más amplitud la naturaleza jurídica del federalismo, hay que remontarnos al periodo y lugar donde fue implantado por primera vez como sistema de gobierno. Para tal objetivo, se indagarán las principales doctrinas que justificaron la naturaleza y sentido jurídico del sistema federal de gobierno.

Se tiene conocimiento que la plasmación del federalismo, se dio a raíz de los acontecimientos que llevaron a la fundación de los Estados Unidos de América, cuyos antecedentes fueron la *Federal Convention* de 1781, y los artículos escritos por Alexander Hamilton, James Madison y John Jay⁶.

Los pensadores escribieron diversos ensayos que sirvieron como base del modelo federal adoptado por Estados Unidos. Para estos autores, la esencia del federalismo se basó en dos formas de Estado: unitario y federal, donde el primero es el que tiene un orden jurídico válido para todo su territorio y cuyo poder político se ejerce desde la estructura central de gobierno, de modo que toda la operación gubernativa emana del centro y converge hacia él. En cambio, son estados federales aquellos en los que coexisten normas jurídicas válidas para

⁶ Borja Rodrigo. Op.Cit p. 609

todo su territorio, y otras que sólo rigen en las unidades territoriales que integran la federación.

En esta forma de Estado, “el ejercicio del poder político es compartido por órganos centrales de gobierno y por los gobiernos locales o descentralizados, de acuerdo con la distribución de competencias que señala cualquier Constitución federal”.⁷

La primera doctrina sobre la naturaleza jurídica del federalismo fue la teoría de la soberanía, que se encuentra expuesta en dos obras clásicas: *El Federalista* de Hamilton, Madison y Jay⁸, y la *Democracia en América* de Alexis de Tocqueville.⁹ Ambas obras tienen una importante influencia en el constitucionalismo mexicano.

Esta doctrina considera que la Constitución, creadora del Estado federal, no era sino un pacto en virtud del cual los estados miembros, abandonaban parte de su soberanía a favor del Estado central, conservando íntegramente aquello que no hubieran cedido expresamente.

⁷ Idem

⁸ A. Hamilton, J. Madison y J. Jay. *El Federalista*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 2000

⁹ De Tocqueville, Alexis, *La Democracia en América*. Ediciones Guadarrama. Madrid, 1990

La postura original de la soberanía originó a su vez dos corrientes subsecuentes que trataron de salvar los obstáculos implicados en la tesis original: por un lado, la postura de negación del Estado federal por John C. Colhun y Max Von Seidel, al considerar que “sólo podría ser soberano, o el Estado central o los estados miembros, pero no los dos a la vez, y que ante la disyuntiva, concluían que sólo se daba en los segundos. Es obvio que la negación del Estado federal es contraria a la realidad y la historia”.¹⁰

Por otro lado, se generó una teoría sutil, expuesta por Borel y Le Fur, señalando que “el único soberano era el Estado federal, en tanto determinaba libremente su competencia y tenía voluntad ‘soberana’ sobre las colectividades públicas inferiores, lo cual no llevaba a un Estado unitario, pues estas colectividades participan en la formación y ejecución de la voluntad del Estado, característica que lo distinguía de otras uniones de estados”.¹¹

Ello sólo parcialmente es cierto, pues en algunos estados centrales también se da el mismo fenómeno de participación de las autonomías regionales, por lo que no puede ser éste, por sí sólo, el criterio

¹⁰ Citado por Gaxiola, Jorge. La Crisis del Pensamiento Político y otros ensayos. Editorial Porrúa. México, 1996. p.53-57

¹¹ Op.Cit. p. 58-61

diferenciador, además de que no explica por qué en la federación los estados o entidades tienen autonomía e incluso su propia Constitución.

Por su parte, los autores Kelsen y Mouskheli consideran que “actualmente la teoría moderna preponderante respecto a la naturaleza jurídica del federalismo, es aquella que trata de explicarla a través del concepto de descentralización gubernamental, entendida como una organización administrativa o forma de organización que adopta la administración pública para desarrollar o bien actividades que competen al Estado, o que son creados especialmente para ello y dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio”.¹²

Los estudiosos de la norma constitucional, así como los de la ciencia política en México, encuentran en el tema del federalismo un campo propicio para desarrollar teorías que tengan como propósito explicarlo y asumirlo, tanto como esquema político o bien jurídico que organiza al Estado.

El federalismo, en tanto modelo de organización del Estado contemporáneo, cuya esencia radica en la distribución de actividades y competencias en diversos ámbitos, ha enfrentado en su evolución,

¹² Op.Cit. p. 62-65

diversos problemas que en gran medida distorsionan la distribución de actividades y competencias.

Esto se ha pretendido evitar en México, al darle mayor y mejor viabilidad al federalismo, definiendo las bases del sistema federal desde su origen, de ahí que en la necesidad de fortalecer este sistema en nuestro país, propongo como objetivo central de la tesis revisar el artículo 40 constitucional, que es donde descansa, en mi opinión, el principio básico de la naturaleza jurídica que da sustento al sistema federal mexicano.

La naturaleza jurídica del modelo federalista, la encontramos en los artículos 40 y 41 de nuestra Carta Magna, aún cuando existen otros artículos del citado cuerpo de leyes que tienen relación con el tema, el principio del federalismo se encuentra diseñado fundamentalmente en el artículo 40 de la Constitución, que a la letra dice: “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”¹³

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Leyes y Códigos de México), obra revisada y actualizada por Miguel Carbonell. Editorial Porrúa, 149ª edición. México, 2005. p.53

1.3 Principales teorías del Federalismo

Alexis de Tocqueville¹⁴ fue considerado como el divulgador de la nueva estructura estatal, y advirtió que en América existía un esquema estatal novedoso que se manejaba en una doble vía: por un lado, los estados federados soberanos, los cuales dentro del ámbito de su competencia eran la instancia decisoria suprema; y por otro, una instancia diversa: la federación, que era también dentro de su competencia, la instancia suprema.

Este autor, afirmó que en Norteamérica existían dos gobiernos completamente separados y casi independientes; uno de estos gobiernos era el que correspondía a las veinticuatro pequeñas naciones soberanas que en conjunto integraban la federación, la que a su vez era soberana. A esta teoría se le llama cosoberanía*, ya que tanto la federación como las entidades federativas son soberanas

¹⁴ Citado por Gaxiola, Jorge. Op Cit. p.53

* La teoría de la cosoberanía significa el primer intento para explicar la naturaleza jurídica del estado federal. Enunciada por el "Federalista", asimilada y difundida por Tocqueville y sistematizada por Waitz, tiene por fundamento la interpretación histórico-política de los sucesos que generaron el federalismo Norteamericano, pues sus autores consideraron que la Constitución creadora del estado federal, no era sino un pacto en virtud del cual los estados particulares abandonaron parte de su soberanía a favor del estado central, conservando íntegramente aquella que no hubiere cedido expresamente. De esta manera, ese pacto organiza dos poderes, independientemente el uno del otro, con la circunstancia especialísima de que a los dos corresponde la soberanía y ésta no se haya restringida, sino tan sólo compartida. (Citado por Gaxiola, Jorge. Op Cit. p.53)

dentro de su competencia. Es decir, poseen una parte de la soberanía.¹⁵

Por su parte, Calhoun y Seydel sostuvieron que el fundamento de esta teoría es la indivisibilidad de la soberanía, de lo que concluyen que si la federación es la soberana, los estados no existen. No obstante, a la inversa si los estados son soberanos, la federación no lo es. Bajo esta tesis concluían que el Estado federal no puede tener existencia.¹⁶

Calhoun y Seydel afirmaron que el Estado federal no puede tener subsistencia en virtud de que resultaba necesario atribuir la soberanía a uno de los dos ámbitos: a la federación o a los estados, inclinándose en favor de estos últimos. Las competencias federales no son más competencias delegadas por los estados y ejercidas por ellos, de lo cual se derivan dos consecuencias: El derecho de anulación y el derecho de segregación.¹⁷

Otro teórico, Jellinek, por su parte, define al Estado federal como “un Estado soberano formado por una variedad de estados”. Sin embargo,

¹⁵ De Tocqueville, Alexis. Op. Cit. p. 58

¹⁶ Citado por Gaxiola, Jorge. Op Cit. p.56

¹⁷ Idem

estos estados no son soberanos a pesar de que la Constitución les atribuye a los órganos de esos estados una participación mayor o menor en la soberanía, es decir, en el ejercicio del poder. También advierte que el Estado federal es el único soberano, pero los miembros de esa unión sí son estados porque poseen derecho de dominación y en ciertos límites también cuentan con libertad de acción. En síntesis, esta teoría postula que la federación es el único Estado soberano, pero sin negar a los miembros de ella la característica de Estado.¹⁸

Otra teoría sostenida es la del profesor Jean Dabin, quien proclama la teoría del Estado federal como una forma de descentralización del poder. Parte del supuesto de que los estados particulares no son soberanos, aunque en el Estado federal de los estados miembros designan algunos titulares de la autoridad federal.

En ese orden de ideas, Dabin asegura que el sistema federal es un régimen complejo "en que hallamos combinadas dos soluciones enlazadas con dos aspectos diferentes de la teoría del poder: por una parte, una solución de descentralización muy amplia en beneficio de las colectividades componentes, y por la otra una solución de

¹⁸ Idem. p.62

participación de las colectividades mismas en el gobierno del Estado federal".¹⁹

Lo que caracteriza al Estado federal es una gran descentralización política, la cual emana de la Constitución que es obra del pueblo, y con posterioridad el pueblo es quien atribuye las competencias federales y las locales. Un Estado federal puede tener una gran centralización administrativa; por ello, la nota de descentralización administrativa no es característica del Estado federal.

En tanto, Hans Kelsen afirma que la nota esencial del Estado federal es la descentralización, sin embargo, introduce su teoría de los tres círculos estatales que denota un avance significativo en la explicación de este contexto. Este pensador considera que en el Estado federal hay que distinguir tres elementos: el primero de ellos, es la Constitución en virtud del cual se establece la unidad del orden total, y esta norma suprema es válida en todo el territorio. O sea que el Estado federal es la personificación de la Constitución; el segundo, el

¹⁹ Dabin, Jean. *Doctrina General del Estado. Elementos de Filosofía Política*. Editorial UNAM-Instituto de Investigación Jurídicas, México, 2003. p. 313

orden jurídico federal, y el tercero, es el orden jurídico de las entidades federativas.²⁰

Siguiendo el pensamiento de Kelsen, la Constitución divide la competencia entre la federación y las entidades federativas, y estas dos esferas son órdenes parciales delegadas. Estamos ciertos que el federalismo implica, en primer lugar, una forma de Estado que lleva implícito un acuerdo de los estados para coaligarse y crear un ente distinto de jerarquía superior que es la federación, al tiempo que se origina una esfera dual de competencias, guiada por esta última, quien determina las facultades que habrá de arrogarse en dichos ámbitos, dejando a las autoridades una autonomía interna y pretendiendo en todo tiempo la permanencia irrestricta de la unión a través del Pacto Federal.²¹

Resumiendo estas teorías sobre el federalismo, podemos afirmar que las características de un Estado federal son las siguientes: 1) existe un acuerdo de los estados para unirse y crear un nuevo ente jurídico de jerarquía superior, 2) una Constitución que crea dos órdenes delegadas y subordinadas, pero que entre sí están coordinados: el de la federación y el de las entidades federativas, 3) las entidades

²⁰ Citado por Gaxiola, Jorge. Op Cit. p.62-65

²¹ Idem

federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley, fundamental para su régimen interno, y 4) se establece un pacto indisoluble que permite la conservación del régimen federal.

Si nos damos cuenta, tales características, sin duda, fundamentaron las ideas básicas de los constitucionalistas mexicanos para delinear el espíritu federalista de la Carta Magna, en sus tres principales momentos: 1824, 1857 y 1917. Sin lugar a dudas podemos decir que en estas cuatro características descansan los principales elementos del artículo 40 constitucional.

1.4. Formas de Federalismo

De manera general, la forma de un Estado federal tiene diversas implicaciones, diferentes interpretaciones y giros, pero en síntesis se caracteriza por dos puntos fundamentales: primero, la existencia de dos jurisdicciones: la federal que se aplica al ámbito nacional, y la local que corresponde a cada entidad federativa; segundo, la supeditación de ambas jurisdicciones a la Constitución General, ya que ambas se aplican directamente a los individuos.²²

De lo anterior, se desprenden las formas de cómo el régimen político utiliza el federalismo mexicano para efectos de supeditar estas competencias jurisdiccionales, a partir de tres tipos de federalismo, conocido como orgánico, coordinado y cooperativo.

Federalismo Orgánico.- Es aquel en el cual el gobierno federal está dotado de amplísimos poderes que le dan preeminencia real sobre los estados y municipios, y que le corresponde llevar adelante la mayor parte de los recursos financieros y desempeñar un liderazgo político.

²² Quiroz Acosta, Enrique. Federalismo, esencia y efecto en el municipio en México. Artículo tomado de la Revista Lex, Número XV. México, septiembre, 1995. p. 9

De conformidad con la estructura orgánica de la Constitución, que tiene por objeto organizar el poder público, estableciendo las facultades de sus órganos, se puede determinar que una República federal se caracteriza por la existencia de dos órdenes de gobierno dentro del territorio nacional: el local y el federal. En el Estado federal las entidades federativas gozan de autonomía, por lo que tienen facultades para dictar sus propias leyes y éstas no pueden contravenir en ningún caso, las disposiciones del Pacto Federal.

Como ya se hizo mención, los artículos 40 y 124 constitucionales son los pilares fundamentales del federalismo mexicano. El primero observa que los estados con sistema federal son libres y soberanas sus entidades federativas, porque los ciudadanos, a través de sus respectivas legislaturas, tienen facultad para elaborar su propio régimen jurídico y su Constitución, siempre y cuando se sujeten a las disposiciones de la misma Constitución federal, y disfrutan de la libertad para gobernarse a sí mismos, dentro de las bases generales que establece el Título Quinto del Capítulo IV de nuestra Carta Magna.

Asimismo, poseen patrimonio y personalidad jurídica distintos a los demás estados miembros y a los del Estado federal, pero carecen de personalidad en el plano internacional. De ahí, la denominación de

Pacto Federal que une a esas entidades federativas libres y soberanas en un todo común: la federación.

En cuanto al segundo, el artículo 124 constitucional, que a la letra dice “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.²³ De ahí que podemos decir, que este precepto constitucional es la clave del sistema federal mexicano; que se realiza y concretiza esencialmente a través de la creación de dos esferas de poderes públicos y de regímenes jurídicos federales, locales y la distribución de facultades entre unos y otros.

Cabe hacer notar que en el caso de la federación, ésta sólo puede realizar las funciones que expresamente le otorga la Constitución. Por cuanto a los poderes estatales, la Constitución establece que puede realizar todo lo que no esté reservado expresamente a la federación, siempre y cuando las constituciones locales establezcan facultades respectivas para ello. Es inconstitucional, en el caso de invasión de competencias estatales por el gobierno federal o viceversa. Este hecho, entonces, es contrario al principio federativo y se repara apelando al Juicio de Amparo.

²³ Constitución Política. Op. Cit. p. 171

b) Federalismo Coordinado.- Es el que opera lo más cercanamente posible al esquema constitucional: federación y estados actúan en una estricta separación de sus esferas de competencia y no se interrelacionan en sus funciones. No hay subordinación de uno hacia los otros, y viceversa. El reparto de competencias entre la federación y estados es muy balanceado y la igualdad formal se traduce en igualdad real.

c) Federalismo Cooperativo.- El federalismo cooperativo implica, que tanto el gobierno federal como los gobiernos municipales colaboran sostenidamente poniendo en común sus respectivas facultades y recursos para la realización de determinados fines.

De igual manera, el federalismo cooperativo se desarrolló en forma muy compleja, distinguiendo cinco métodos fundamentales de cooperación: 1) colaboración informal, a través de asesoría y consejo técnico, 2) acuerdos formales entre gobierno federal y estados sobre determinados aspectos administrativos, 3) colaboración legal dentro de las zonas respectivas de competencia, a fin de hacer efectivas las leyes federales en el terreno local y viceversa, 4) ayudas de dinero a los estados y créditos federales y, 5) cooperación horizontal, o sea arreglos y convenios entre regiones, sin intervención del gobierno

federal, aunque algunos acuerdos, del tipo señalado, requieren constitucionalmente la aprobación de éste.

Coincido con quienes señalan que quizá lo que hace falta al sistema federal mexicano para cumplir con su cometido, en términos de acción gubernamental, y para ser más explícito el concepto de descentralización gubernamental, entendida como organización administrativa o forma de organización que adopta la administración pública para desarrollar actividades que competen al Estado, no sólo basta respetar las formas que como régimen político utiliza el federalismo mexicano, para supeditar competencias en términos jurisdiccionales en cuanto a los niveles de gobierno, sino que hace falta adaptarse a un federalismo cooperativo. Hay que adaptar la naturaleza jurídica del federalismo al tipo de federalismo cooperativo, y se tendrá en términos prácticos una verdadera distribución de facultades y competencias, sin separarse de las normas que establezca una ley general.

En el caso mexicano ha habido propuestas legislativas de modificar el artículo 40 constitucional, a fin de dar paso de un federalismo orgánico a uno cooperativo o coordinado. Con lo que, sin lugar a duda, se abrirían espacios que beneficiarían a los gobiernos locales.

1.5 Centralismo y Descentralización

Para efectos de la presente investigación, el maestro Andrés Serra Rojas, define en el Diccionario de Ciencia Política que el centralismo “es la tendencia de atender y resolver todos los asuntos que atañen al estado, o una institución que tiene intereses en distintas locaciones, desde el núcleo o centro de poder. En el caso del Estado, cuando todo se resolvía desde la capital se dice que hay centralismo”.²⁴

De igual manera, la Enciclopedia Política de Rodrigo Borja, define el anterior concepto como “una centralización exagerada indebida o inconveniente de la autoridad en la organización política y administrativa del Estado. Donde impera este sistema, todo depende de la voluntad de una autoridad focal que concentra en sus manos la suma de atribuciones políticas y administrativa de la sociedad”.²⁵

Cualquier doctrina advierte que la centralización es una forma de concentrar el poder político en una sola administración, es el caso de la federación, como lo indican varios autores. Este tema lo aborda Roberto Ortega Lomelín, que menciona en su libro que “la centralización, en su extremo conceptual y teórico se encuentra muy

²⁴ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p 179

²⁵ Borja, Rodrigo. Op. Cit. p. 144

vinculada con actitudes y fenómenos sociales y políticos cercanos al autoritarismo, la autocracia, la monocracia, el dogmatismo y la burocratización”.²⁶ En cuanto a la organización estatal, corresponde formalmente a un Estado unitario. Para su estudio, señala dos vertientes: una en lo económico, y la segunda en lo administrativo.

En la primera, la centralización es entendida como concentración de actividades y de ingreso, manejo central de los instrumentos de política, intervención estatal extensa y comprensiva, acción nacional de la empresa pública, así como la preferencia de unidades grandes y vigorosas de productos de bienes o de prestación de servicios, en contraposición con la proliferación de unidades pequeñas o intermedias. Los mecanismos de mercado son suplantados por la acción planificadora del Estado que adquiere un carácter imperativo y totalizante o, en el otro extremo, por monopolios y oligopolios que obstruyen la competencia y distorsionan los mercados.²⁷

En la segunda vertiente que es la administrativa, la centralización supone una organización extremadamente jerarquizada y formal, con una rígida estratificación entre los niveles organizacionales, en donde

²⁶ Ortega Lomelín, Roberto. El nuevo Federalismo la descentralización. Editorial Porrúa. México, 1998. p. 3 y

4

²⁷ Idem

se acentúan los mecanismos de control y supervisión, y escasean los espacios para la activación y participación social en la gestión de los asuntos públicos. Estas organizaciones, en los regímenes denominados burocrático–autoritarios, acusan un sesgo más definido hacia una racionalización extrema de sus estructuras funcionales y procesos decisorios, al hacer prevalecer los principios de universalidad y estandarización y al aumentar la capacidad decisoria central y autoritaria en la asignación de los recursos.²⁸

Para otro autor, Leonel A. Armenta López, “el centralismo es como un virus que ha caminado y desarrollado por el conducto sanguíneo de nuestro sistema constitucional, de tal modo que ha contaminado todo el cuerpo del Estado federal y esa es la causa de que las entidades federativas hayan perdido gradualmente facultades que de suyo debieron ejercer”.²⁹

Para el Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la palabra descentralización significa acción y efecto de descentralizar, y esta última: consiste en “Transferir a diversas

²⁸ *Idem*

²⁹ Armenta López, Leonel Alejandro. Federalismo y Descentralización. Revista AMEINAPE-INAP. México, 1996. p. 12

corporaciones y oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado”.³⁰

Según la Enciclopedia Política “la descentralización es, en política, la acción y efecto de descentralizar la organización estatal, o sea de dispersar con arreglo un criterio territorial o funcional los centros de decisión política del Estado”.³¹

Por su parte, Gabino Fraga define a la descentralización en los siguientes términos: “Al lado del régimen de centralización existe una forma de organización administrativa, la descentralización que consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas, a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía”, y concluye: “el único carácter del régimen de descentralización, es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos”.³²

En su obra Derecho Administrativo, el maestro Serra Rojas señala que “Descentralizar no es independizar sino solamente dejar o atenuar la

³⁰ Diccionario Jurídico del Instituto e Investigaciones Jurídicas, UNAM, 11ª. edición. Editorial Porrúa. México, 2002. p. 1085

³¹ Borja Rodrigo. Op. Cit. p. 144

³² Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 40ª edición. Editorial Porrúa. México, 2000. p. 204

jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control".³³

En la doctrina mexicana se aceptan, en general, dos clases de descentralización administrativa: por servicio y por región: la primera, caracterizada por organismos creados ex profeso para prestar determinados servicios públicos, ejemplos: la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Universidad Nacional Autónoma de México, etcétera. Y la segunda, por organismos instituidos para atender y satisfacer las necesidades públicas de una región, como es el municipio; estos últimos son más bien un caso de descentralización política y no administrativa.³⁴

Con referencia al federalismo, la descentralización se caracteriza por ser un modo de articular la coordinación política y administrativa del Estado nacional. Y el federalismo es una forma de gobierno que responde, como bien decía Jesús Reyes Heróles, "a que las partes sean la base que permita la convivencia armónica del todo".

A partir de estas definiciones podemos concluir que la descentralización no es tan sólo una categoría formal y lógica, sino un sistema de vida

³³ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. 21a edición. Editorial Porrúa. México, 2000. p. 473

³⁴ Diccionario Jurídico del IJJ-UNAM. Op. Cit. p. 14

que permite que las instituciones de la sociedad y el Estado puedan articularse respetando ámbitos de competencia, porque permite que la relación de los gobernantes y gobernados sea más amplia, directa y fluida. La descentralización, como sistema de vida, responde a principios básicos de civilidad política y social.

En efecto si reconocemos que la sociedad moderna es plural, activa y participativa. Que reconoce que la pluralidad da cabida a diversos centros de poder y de decisión. Que reconoce que la acción de gobierno responde a la unidad de mando, pero que no implica omitir lo diverso de la vida pública. La descentralización se vincula con las fuerzas predominantes de la sociedad y se identifica con los intereses primordiales del Estado.

Por la descentralización la sociedad se manifiesta con sus fuerzas consensuales o de disenso. Por la descentralización el Estado dirige, coordina y enlaza poderes territoriales, regionales y comunitarios, para lograr la estructuración del poder nacional que él encara y representa. Estos elementos definitorios del concepto de la descentralización dan fuerza para seguir fortaleciendo el espíritu federalista del artículo 40 constitucional en su vertiente al republicanismo, lo democrático, federal y soberano del pueblo mexicano en su Constitución.

1.6 Democracia y Federalismo

En muchos países de América Latina y México en particular, la respuesta a la gran movilización por reivindicaciones de los movimientos sociales emergentes, que se vienen gestando en el centro y al interior del país, es la política descentralizadora que junto con el proceso de privatización del sector público y el adelgazamiento del Estado, constituyen la posible salida de los conflictos, pero también la posibilidad de sentar las bases de una democracia amplia y participativa.³⁵

La democracia en México sienta sus bases en la Constitución Política, donde “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”.³⁶ La democracia tiene una vertiente jurídica, porque la estructura de organización y forma de gobierno de la nación fue constituida en ejercicio de la voluntad soberana del pueblo, bajo un régimen que asegura su ejercicio con toda plenitud, libertad y justicia social.

³⁵ Cabrero, E. y Mejía, José. Marco Teórico-Metodológico para el Estudio de las Políticas Descentralizadoras en México. CIDE. México, 1992. p.10

³⁶ Constitución Política. Op. Cit. p. 53

La democracia y su importancia dentro de la doctrina del federalismo, recuerdan que es un sistema de gobierno caracterizado por la participación de la sociedad, totalmente considerada en la organización del poder público y en su ejercicio.

En su vertiente social, “la democracia debe ser entendida, no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”. La democracia es un principio que a la vez de regular y orientar las actuaciones del Estado, ayudará para que éstas se den permanentemente en beneficio de la población; enmarcan aspiraciones de mantener un proceso de constante mejoramiento en la calidad de vida de los mexicanos.

En suma, la democracia está regulada en la Constitución Política, artículo 3 inciso A, y en el artículo 25, donde se advierte que al Estado corresponde la rectoría del desarrollo nacional, para garantizar que sea integral y fortalezca su régimen democrático; el artículo 26, establece un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional; el artículo 27, contiene las definiciones históricas fundamentales sobre el régimen de propiedad; el artículo 28, prohíbe

los monopolios; los artículos 37 y 40, definen que la estructura y forma de gobierno de la nación fueron constituidas en el ejercicio de la voluntad soberana del pueblo; el artículo 41, garantiza la participación de la población ciudadana en la elección de sus gobernantes, y hace posible que la ciudadanía tenga acceso al ejercicio del poder público mediante sufragio universal, libre, directo y secreto, se asegura que todo mexicano pueda votar y ser votado, elegir y ser electo para la representación gubernamental.³⁷

En pleno siglo XXI se presentan en la nación grandes cambios por demás irreversibles en los ámbitos político, social y cultural, donde la disgregación social, la fragmentación, las luchas por el poder y la carencia de democracia, han sido producto de lo mismo que les dio origen; por un lado, la propuesta democrática liberal y por otro, los procesos de modernización que sólo avanzaron en lo técnico pero no en lo humano.

Ante una sociedad moderna como la nuestra, con constantes cambios sociales, los ciudadanos se ven afectados, y se puede observar la descomposición de la democracia y la decadencia de gobiernos. Si la

³⁷ Secretaría de Gobernación. En el Municipio Mexicano. México, 1985. p. 247-279

democracia no asume las demandas de una comunidad, exacerbadas por el proceso de modernización, se verán intensificarse movimientos populistas y que sólo desaparecerán en la medida en que se desarrollen nuevas formas de integración social e identidad colectiva.

En suma, la democracia es un valor supremo de la política, y debe ser su ideal permanente y su práctica cotidiana, además que es indispensable para el buen desarrollo de México; la democracia debe ser la base política del crecimiento económico y de una vida social regida por los derechos y las garantías constitucionales; debe ser la norma de conducta política que permite la coexistencia civilizada y la libre expresión de nuestra pluralidad, la convicción de que no se agota en los procesos electorales pero se funda en ellos.

Reitero el valor del contenido en el artículo 40 constitucional porque también se refiere al principio fundamental de la aspiración del pueblo mexicano de constituirse en una República democrática, que en su acepción al federalismo, se entiende como la transferencia del poder de decisión y ejecución de políticas públicas del gobierno central a las entidades federativas, porque sabe que la sociedad habita en ese espacio y necesita de las decisiones de gobierno.

1.7 Municipio libre

El municipio en México se puede definir como: "la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un Ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política de un Estado".³⁸

El municipio forma parte del Estado, como esta forma parte de la federación, dando con ello una nación en la que existen tres instancias de gobierno definidos en sus perfiles por la propia Constitución de la República. Ninguna de dichas instancias de gobierno se encuentra subordinada una a otra, sino que coexisten con sus respectivas esferas de competencia, de tal forma que la federación no puede invadir la esfera de competencia estatal, ni el Estado la esfera de competencia municipal, ni tampoco a la inversa. En consecuencia, el municipio es el primer nivel de gobierno que sirve de base para la integración de la entidad federativa.

De igual manera, analizar al municipio mexicano como si de un poder político se tratara no es tarea fácil. Por el contrario, es un reto que es

³⁸ Quintana Roldan, Carlos, Derecho Municipal. Editorial Porrúa. México, 1995. p.6

necesario enfrentar si de verdad se quiere contribuir a consolidar la forma de gobierno federal.

Asimismo, considerar al municipio bajo esta perspectiva es una tarea pendiente que ha quedado en el olvido incluso de los legisladores mexicanos, por lo cual se han derivado interpretaciones sesgadas. Por una parte, se le atribuye personalidad jurídica y patrimonio propios, y por otra, se le hace partícipe del orden jurídico estatal, sin que se le reconozcan capacidades plenas para dirigir los designios organizativos y políticos que más favorezcan a las necesidades y al punto de vista de la comunidad que representan.

El fortalecimiento del federalismo es, o debiera ser, desde nuestra óptica, el punto de llegada de todos los esfuerzos descentralizadores y democratizadores. En este sentido, el municipio es el ente que debe ser receptor de una gama de facultades que el centralismo y el presidencialismo le han arrebatado. Hay razones suficientes para pensar que el Estado mexicano tiene la voluntad política de iniciar el proceso mencionado, pues el riesgo de la ingobernabilidad está presente.

El municipio libre mexicano es dentro de su esfera la base de la división territorial y organización política y administrativa de los

estados, y está integrado por tres elementos imprescindibles y coincidentes, que son población, territorio y gobierno. Razón por la cual se sustentaría la propuesta de la tesis, de adicionar este concepto al artículo 40 constitucional.

El municipio y las entidades federativas, son parte integrante de la federación, y todo esto es el Estado mexicano, y en esta medida le corresponde en su respectivo territorio ejercer la rectoría del Estado; es decir, conducir al desarrollo integral de la población que gobierna.

En México se han logrado avances respecto a las facultades y autonomía municipal como lo evidencia el artículo 115 constitucional que a la letra dice: “Los Estados adoptaran para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre”.³⁹ Este último concepto es lo que propongo, de igual forma, que se adicione al artículo 40 constitucional, en términos de la defensa de su esfera como base de su división territorial y organización política y administrativa, para efectos de su facultad y atribuciones como municipio libre.

³⁹ Constitución Política. Op. Cit. p. 131

1.8 Concepto de reforma del Estado

Aproximarnos a un mejor conocimiento del significado del federalismo, a partir de que se considera un elemento clave de la reforma del Estado, conlleva a que lo conceptualicemos tomando como base la definición que da Rene Villarreal, al señalar que “la reforma del Estado es un proceso que busca adecuar las instituciones de un país a las nuevas condiciones del entorno, nacional e internacional; con la reforma del Estado se pretende adecuar el aparato institucional a las nuevas bases de organización e interdependencia económica, fortalecer los derechos sociales e incorporar en la agenda las nuevas problemáticas que aquejan a la sociedad, así como atender las demandas de los nuevos actores, tanto global como regional”.⁴⁰

Por su parte, para Fernando Bazúa la reforma del Estado es un proceso que se va universalizando. En los últimos años, en diversos países se han adoptado programas de reforma para adecuar su sistema de instituciones a las condiciones de un mundo cambiante, por ello como establece Bazúa “el análisis del proceso de globalización se debe de analizar para la reforma del Estado a través de modelos de reformas en el Estado, que pueden ser modelo de

⁴⁰ Villarreal, René. El Liberalismo Social y la Reforma del Estado, México en la era del capitalismo postmoderno. Editorial F.C.E. México, 1993. p 33

revolución estatal o de reforma revolucionaria del Estado o modelo de reforma del Estado".⁴¹

Para países como México, este último modelo se aplicaría en la medida que son países que atraviesan por la construcción de un nuevo conjunto de instituciones que les permita una nueva configuración estatal, y donde también les permita elevar la calidad de la gestión gubernamental, construir estados nuevos con la concepción liberal democrática y reformar los sistemas políticos, que en última instancia serían condiciones básicas para un mejor federalismo.

Más concretamente, en relación con cualquier reforma al federalismo, el maestro Andrés Serra afirma que este será una concatenación de actos jurídicos, donde pasará necesariamente la modificación a la estructura del derecho. Pues sólo así nacen las instituciones políticas constitucionales válidas para cualquier momento histórico que se viva, pensando siempre en la viabilidad de dichas reformas para futuras generaciones.

La reforma del Estado al federalismo tendrá mayor relevancia porque se modificarán decisiones fundamentales que darán sustento al Estado nacional. Su realización trascenderá hacia épocas venideras.

⁴¹ Idem

No hay modelo único de federalismo, pero si hay una tradición histórica del federalismo mexicano, concluye el maestro Serra Rojas.⁴²

Finalmente, debemos decir que federalismo y la reforma del Estado son temas de actualidad, ya que se encuentran permanentemente en la agenda pública de México, y que por tanto, son sujeto de análisis y discusión permanente por parte de los actores políticos y sociales del país.

Sin embargo, hago hincapié en la reiteración del análisis de tipo jurídico-constitucional, en tanto a la propuesta de adiciones al artículo 40 constitucional, en términos que analiza funciones, prerrogativas y atribuciones susceptibles de conferir a los municipios, con el ánimo de consolidar el federalismo como sistema de gobierno en México.

La reforma del Estado en el marco del federalismo, implica analizar y proponer modificaciones o cambios sustanciales a los tres poderes de la Unión con el propósito de buscar el equilibrio del poder público. La acción de reformar al Estado, vía el fortalecimiento del federalismo implica las siguientes acciones: las modificaciones y cambios sustanciales con el propósito de lograr el equilibrio político de los tres

⁴² Serra Rojas, Andrés. Teoría y práctica del federalismo mexicano. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México, 1996. p. 66-67

poderes de la Unión; distribuir facultades, atribuciones, prerrogativas y competencias en los tres ámbitos de gobierno, y aquí descansa nuestra propuesta de considerar al municipio como mayor de edad, es decir, asignarle el rango de autentico poder político.

CAPÍTULO II

EL FEDERALISMO **EN MÉXICO**

CAPÍTULO II EL FEDERALISMO EN MÉXICO

2.1 Antecedentes del Federalismo Mexicano

Estamos de acuerdo con la mayoría de historiadores de que el federalismo en México dio origen propiamente con la Constitución de 1824, que declara la forma de gobierno republicano y federal, el principio de la soberanía popular, y se establece la división de poderes.

Esta por demás señalar que el federalismo, en tanto forma de organización política, nació a fines del siglo XVIII en lo que hoy llamamos Estados Unidos de Norteamérica.⁴³

Si bien es cierto, el federalismo provino de las teorías prevaletentes en la época francesa y norteamericana, también lo es que el sistema de alianzas encuentra antecedentes importantes en la antigua organización política de los pueblos del periodo prehispánico, y que conjuntamente han generado el actual sistema federal mexicano.

⁴³ Sayeg Helu, Jorge. Federalismo y Municipalismo Mexicanos. Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LII Legislatura. México, 1986. p. 21

El maestro Tena Ramírez coincide en que “el federalismo surgió y se desarrolló hasta la consumación de la independencia, por virtud al juego de estas dos fuerzas aparentemente desarticuladas, como eran la independencia entre sí de las colonias y su dependencia de la colonia inglesa”.⁴⁴

Para Gamas Torruco, "el federalismo mexicano fue la respuesta a dos gobiernos centralizados -la colonia y el imperio de Iturbide- que significaron no solamente un absolutismo, sino más bien un despotismo. Para las provincias, las ciudades de Madrid y de México, representaban el gobierno que desconocía los problemas locales y negaba las libertades humanas. El federalismo mexicano nació como un ansia de democracia, de gobierno propio y de libertad de los hombres".⁴⁵

Roberto Ortega Lomelín reseña que el origen del federalismo en México data de los albores de la independencia nacional. “Su basamento están en épocas anteriores. Sobre esto se han reconocido, en forma muy difundida tres pilares que fueron puntales de su adopción por el entonces naciente estado libre y soberano. Uno es la

⁴⁴ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 28ª edición. Editorial. Porrúa. México, 1994. p. 109

⁴⁵ Gamas Torruco, José. Gaceta. Op. Cit. p. 122

preexistencia de una organización federativa o confederada en la época prehispánica, de rasgos descentralizados...El segundo es el reconocimiento de que al surgir la nueva nación, el federalismo sirvió para unir lo que se estaba desuniendo...La organización política de México, hasta el inicio de la independencia fue radicalmente centralista. Este centralismo colonial tuvo dos expresiones: la concentración del poder de la metrópoli, fincada en el Rey y en el Consejo de Indias, y la de los reinos sustentada en los Virreyes y las Audiencias....La tercera explicación del origen del federalismo es el reconocimiento del éxito que tuvo su implantación en los Estados Unidos de Norteamérica, como solución para la unificación nacional".⁴⁶

Luego de la experiencia de 1824, el federalismo fue consolidado en 1857 y ratificado por la vocación libertaria del constituyente de 1917. Las lecciones de la historia propiciaron en México no sólo la preservación, el acatamiento real y la consolidación de nuestro sistema federal, sino su perfeccionamiento: un federalismo con libertad y justicia.

En la época más reciente, uno de los logros de México es la paz social que ha imperado en nuestro país durante décadas. A diferencia de la

⁴⁶ Ortega Lomelín, Roberto. Federalismo y Municipio. Editorial F. C. E. México, 1994. p.16 -18

mayoría de los países latinoamericanos, México no vivió una dictadura ni un régimen militarista autoritario, tras el periodo en que tuvo lugar la etapa armada de la revolución mexicana.

Este régimen fue una de las máquinas políticas más precisas que hayan sido creadas. Un sistema que en un principio dio un gran resultado al organizar a campesinos, obreros, sectores populares, juventudes y grupos femeniles, entre otros, al interior de un proyecto político y hacerlos partícipes de éste. Además, proveyó de beneficios en forma más o menos generosa a todos los participantes.

El sistema federalista posterior a 1917, no sólo descansó en un sólido pacto establecido entre el gobierno y la sociedad, sino que también se sustentó en otro apoyo fundamental, representado por el acuerdo entre el gobierno y los agentes económicos. La armonía entre ambos pactos, constituyó otra de las fortalezas del régimen político mexicano.

México, se ha señalado, se encuentra en los umbrales de un nuevo federalismo. El federalismo mexicano se encuentra institucionalizado en un régimen político que de acuerdo con la Constitución de 1917 es presidencial. Sin embargo, la práctica del poder, su cultura política y el ejercicio del mando unipersonal han creado en realidad un régimen presidencialista. Para algunos podría sonar que la República federal,

democrática y representativa es una utopía, es decir, algo que todavía no se consigue, pero que es necesario hacer realidad.

Podría decirse que se tiene en el país una República presidencialista y no una República federal, democrática y representativa. No obstante, para el escritor Enrique Krauze "en México no existe un verdadero régimen republicano, representativo, democrático, federal como el que enuncia la Constitución vigente, sino una especie de monarquía absoluta y centralista con ropajes republicanos".⁴⁷

Otros observan, que desde que es una República federal, que data del año de 1824, México ha tenido varios intentos centralistas que le han dado una variedad de definiciones. Sin embargo, en la actualidad también es parte de un movimiento descentralizador y democratizador que recorre el mundo. El impulso a este nuevo federalismo es la respuesta a numerosos reclamos de estados y municipios que luchan contra el centralismo y la inequidad social, política y económica que conlleva.

⁴⁷ Krauze, Enrique. "Procurando Entender", en *Revista Vuelta*, Suplemento Extraordinario. Núm. 207, mes Febrero. . México, 1994. p. J-M

Sobre este tema, opina Gil Villegas que "la tendencia centralizadora que se manifiesta en México después del periodo revolucionario de 1917, afectó la forma de dominación de los caciques regionales de manera que la resistencia al poder central tenía muchas causas, menos un proyecto democrático"⁴⁸ y de poca ayuda al proyecto federal.

Para tener una mejor comprensión del desarrollo del federalismo, o bien de los primeros intentos de implantar este sistema en nuestro país, revisaremos tres momentos decisivos en la historia política-jurídica del país, tres momentos independentistas que marcaron la evolución, desde el punto de vista constitucional, del Estado federal mexicano:

- 1) Constitución Federalista de 1824
- 2) Constitución Federalista de 1857
- 3) Constitución Federalista de 1917

⁴⁸ Gil Villegas, F. "Descentralización y Democracia: una perspectiva teórica" en Descentralización y Democracia en México. Colegio de México. México, 1982. p. 49-50

2. 2 Constitución federalista de 1824

Fue la Constitución de 1824 el sistema de gobierno federal, decisión fundamental que permitió que ese ordenamiento se consolidara como la primera Constitución Política Mexicana y que, a su vez redundará en la existencia de un gobierno constitucional.⁴⁹

Con el derrumbe de la monarquía en el México independiente, las provincias reaccionaron rápidamente para conformar sus propios órganos de gobierno. Con ello lograron tener presencia y fuerza efectiva ante el Constituyente de 1823-1824.

Al consumirse la Independencia de 1821, surgió a la vida un Estado unitario que correspondía al antiguo virreinato. Los diputados del primer Congreso Constituyente, reunido en 1822, mandaron a sus representantes para celebrar un pacto con la provincias del virreinato invitándolas a que se unieran al nuevo Estado y enviarán sus representantes al Congreso.

Este periodo del México Colonial, no estuvo exento de fuertes pugnas de grupos centralistas que se oponían a las nuevas reformas. Por tal razón, se entiende que después de tres siglos de colonialismo y,

⁴⁹ Ortega Lomelín, Roberto. Op. Cit. p.18

principalmente, en la etapa de la decadencia del poder español, en la que estaba a cargo la Casa Borbón, durante el periodo 1700-1788, bajo el mandato de Fernando VII, este centralismo recrudescido y la creación de las intendencias propiciaron el debilitamiento de las estructuras políticas, económicas, sociales y regionales de las provincias.

Después de la entrada triunfal del Ejército Trigarante en México el 27 de septiembre de 1821, se instaló la junta gubernativa que convocó a elecciones para integrar el Congreso Nacional, la cual no concluyó su trabajo porque el Jefe del Ejército Agustín de Iturbide, decide reconocerse Emperador, utilizando como presión al Ejército e implantar la observancia de la Constitución de Cádiz de 1812. Más tarde sustituyó al Congreso por una Junta a la que llamó "instituyente". Estos acontecimientos fueron la causa del levantamiento de Santa Anna en Veracruz, donde triunfó y abolió la monarquía derrocando a Iturbide y restituyendo al Congreso Constituyente.⁵⁰

De acuerdo con el plan de Casamata, que derrocara a Iturbide, el Supremo Poder Ejecutivo convocó a la integración de un nuevo

⁵⁰ Lanz Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano y consideraciones sobre la realidad de nuestro régimen. 5ed. Ed. Continental. México, 1982. p. 66

Congreso Constituyente, el cual se instaló el 7 de noviembre de 1823. Desde ese instante los congresistas se dividieron en dos partidos políticos: el centralista y el federalista. El primero, estuvo encabezado por Fray Servando Teresa de Mier, y el segundo, por Miguel Ramos Arizpe.⁵¹

Los federalistas constituyeron pronto la mayoría. Ello se explica por el gran número de cacicazgos que se habían formado en nuestro país a raíz de la lucha de independencia, en que los caudillos se convirtieron en caciques, ora por haber realizado sus hazañas en cierto lugar, ora por ser originarios del mismo. Y como estos jefes no deseaban estar supeditados a ningún gobierno central, sino tener mando y repartir empleos entre los suyos, enviaron diputados a defender la soberanía de sus estados, afiliándose al bando federalista.⁵²

En estas condiciones el triunfo del Partido Federalista fue fácil. Lograron de inmediato que se votara el Acta Constitutiva Provisional, que establecía la forma de gobierno federal mientras se dictaba la nueva Constitución.

⁵¹ Idem

⁵² Idem

Finalmente, la Carta Magna fue sancionada por el Congreso el 4 de octubre de 1824, y en ella se adoptaba el gobierno republicano, federal, dividiéndose la República en diecinueve estados, soberanos e independientes en cuanto a su régimen interior; y cuatro territorios dependientes del gobierno del centro.

El poder se consideraba emanado del pueblo y se dividía en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Ejecutivo estaba a cargo de un Presidente y un Vicepresidente que duraba en su ejercicio cuatro años; Guadalupe Victoria fue el primer Presidente de México de acuerdo con la Constitución, la vicepresidencia correspondió a Nicolás Bravo. El Legislativo se depositaba en dos Cámaras, de Diputados y Senadores, renovables cada dos años, y el Judicial se confiaba a una Suprema Corte de Justicia, a los Tribunales de Circuito y a los Jueces de Distrito.

Las aportaciones de la Constitución de 1824 fueron las siguientes: a) instauración del sistema federal mexicano, b) la adopción de la forma de gobierno republicano, representativo y popular, c) la división de poderes, y d) la instauración del sistema federal democrático.⁵³

⁵³ Cámara de Diputados. *Derechos del Pueblo Mexicano México a través de sus constituciones*. 4ª edición. Editorial Porrúa. México, 1994. p. 431

Se puede señalar de manera relevante en la Constitución de 1824 el Título VI, artículo 157 al 162, donde se establecen las reglas fundamentales de la organización y funcionamiento de los órganos de gobiernos estatales. Se prescribe la división tripartita del poder: Legislativo, Judicial y Ejecutivo. Salvando el anterior principio, los estados se podían organizar libremente en lo relativo a la titularidad del Ejecutivo.

El Poder Legislativo podía constar de una o dos cámaras, según se estableciera en sus constituciones. El Poder Judicial local gozaría de absoluta independencia y todas las causas deberían terminarse, en todas sus instancias, dentro de la jurisdicción estatal.

Se enumeran las obligaciones fundamentales de los estados de la Unión y las restricciones que pesarían sobre el ejercicio de sus poderes. Entre las obligaciones cabe recordar la de respetar lo dispuesto en el Acta Constitutiva, y en esta misma Constitución General; la de guardarlas y hacerlas guardar junto con las demás leyes generales, y los tratados que suscribiera la Unión. Entre las restricciones a los estados podemos citar las siguientes: no tener tropa permanente, ni buques de guerra; no entrar en negociaciones directas con otros países y no imponer derechos sobre importaciones o

exportaciones, ni derechos de tonelaje. Estas restricciones no eran absolutas, y podían establecerse solicitando el permiso expreso al Congreso General. Las restricciones que establecía el mismo Congreso, sólo podían ser facultades de la Federación.

En resumen la ruptura con el orden colonial establecido en la Nueva España dio paso a partir del siglo XIX a un reacomodamiento de las diversas fuerzas sociales, políticas y económicas, contenidas durante tres siglos, entre de ellas el constitucionalismo, según la opinión de los investigadores Sergio Gutiérrez y Roberto Rives.⁵⁴

Igualmente, de gran importancia fue la polarización de grupos políticos que surgieran en la naciente República; éstos se disputaron el poder y el control político. Por un lado, los liberales o federalistas que repudiaron el sistema impuesto por siglos, es decir, de dominación clasista y de supresión de garantías; y por otro, los centralistas que estaban a favor justamente de estas últimas ideas, características del antiguo régimen.

⁵⁴ Gutiérrez Salazar, Sergio y Rives Sánchez Roberto. La Constitución Mexicana al Final del siglo XX. Editores Unidos. México, 1995. p. 122

2.3 Constitución federalista de 1857

El segundo gran movimiento constitucional del debate político-ideológico, escenificado por los grupos liberales y conservadores tuvo como resultado el triunfo de los primeros, con la llamada la Revolución de Ayutla de 1854, que convocó al Congreso Extraordinario para reconstruir las bases normativas de una nueva República representativa federal, y que estuvo encabezado por Juan Álvarez el 16 de octubre de 1855.

La asamblea se reunió el 17 de febrero de 1856, y en ella el Partido Liberal, que estaba integrado por los hombres de la llamada “Generación de la Reforma”, como Ponciano Arriaga, Santos Degollado, Manuel Doblado, Valentín Gómez Farías, Ignacio Ramírez, Manuel Riva Palacio y Francisco Zarco, entre otros, lucharon por plasmar sus ideas liberales con esencia individualista, garantizando la libertad humana frente a los poderes del Estado.⁵⁵

Cabe señalar, que en el otro extremo estaba el Partido Conservador que proponía se continuara con los fueros y privilegios eclesiásticos,

⁵⁵ Idem p. 106

pero el triunfo lo ganó el partido liberal con una suma de derechos que no se había reconocido.⁵⁶

Aún cuando en 1847 se había restablecido el federalismo y la vigencia de la Carta de 1824, la última dictadura del presidente Santa Anna de 1853 a 1855, fue sin duda una vuelta al gobierno central y representó la culminación de la ansia del poder personal y absoluto de este personaje vinculado a las tragedias históricas de la primera mitad del siglo XIX. Contra esa dictadura se pronunció el primero de marzo de 1854, Florencio Villarreal, en el Plan de Ayutla, convertido en movimiento encabezado Juan Álvarez e Ignacio Commoport , y que al poco tiempo lograrían que Santa Anna abandonará el poder.

La Revolución de Ayutla condensó demandas sociales de un pueblo al que fuerzas minoritarias y poderosas le negaban acceso. Resultado de esa revolución fue la Constitución Liberal y Federalista de 1857 que consignó en su artículo un capítulo de derechos del hombre, y estructurar a la nación como República federal democrática y representativa.⁵⁷

⁵⁶ Idem

⁵⁷ O. Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria. Mexicano: ésta es tu Constitución. Editorial Porrúa. México, 1997. p. 20-21

Desde el punto de vista filosófico, la Constitución de 1857 se inspiró en los principios ideológicos de la Revolución Francesa. Desde el punto de vista de la organización política que se daba a nuestro país, el documento constitucional tomó como modelo al de Estados Unidos de Norteamérica, el que para la gran mayoría de historiadores del federalismo ha sido cuna de este modelo de gobierno. Es decir, la confederación de las trece colonias norteamericanas, convertidas en estados y regidas por un poder central, fue la clave original que después se conocería como modelo federalista y que adoptarían otras naciones como México.

Siguiendo el modelo anterior, la República mexicana tuvo su primera división territorial con los siguientes estados: Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila; Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán y Territorio de Baja California.

Inspirado en este principio constitucional, se estableció en México el sistema de gobierno republicano representativo, federal, y además su régimen de poder se dividió en tres niveles: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En la Constitución de 1857, se reconocieron en forma amplia y pormenorizada los derechos y libertades de la persona humana y el modo de hacerlos efectivos a través del Juicio de Amparo; es decir, la defensa de garantías individuales, que se limitan en sistemas de poder centralizado.

El Juicio de Amparo se estableció por primera vez en la Constitución de Yucatán de 1841, y después en el Acta Constitutiva y de Reforma de 1847. Al lado de los derechos individuales, se asentaron los principios de la forma federativa de la República, y los estados libres, independientes y soberanos estaban facultados para decidir todo lo relativo a su régimen interior.

La Constitución de 1857 restableció el federalismo como una reconquista de las aspiraciones regionales, ya establecidas en 1824, ya que era y es lo adecuado a las características de la nación.⁵⁸

⁵⁸ Ortega Lomelín, Roberto. Op. Cit. p. 19

2.4 Constitución federalista de 1917

La Constitución mexicana vigente fue promulgada en la ciudad de Querétaro, el 5 de febrero de 1917. Su antecedente o fuente mediata, fue el movimiento político y social en nuestro país en el año de 1910, que planteó terminar con la dictadura del presidente Porfirio Díaz, y plasmó como precepto constitucional el principio de la no reelección.

En 1913, Venustiano Carranza, se levantó en armas en contra del dictador Victoriano Huerta. Durante el movimiento armado se expidieron una serie de leyes y disposiciones reivindicatorias de las clases obreras y campesina. Estas leyes de carácter y contenido social forzaron la existencia de la nueva Constitución, en donde hasta ese momento no cabían en el texto de la Constitución de 1857, de claro corte liberal-individualista.

Venustiano Carranza, tuvo el indudable acierto de comprender la idea de convocar a un Congreso Constituyente para reformar la Ley Suprema, y la pusiera acorde con el nuevo México que de la revolución estaba surgiendo, por lo que expidió y en el que convocaba

a elecciones para dicho Congreso Constituyente y exponía los motivos de tal decisión.⁵⁹

Dentro de la Carta Magna de 1917, la división de poderes se establece en el Artículo 49 de la Constitución, que asienta las tesis de que el poder es sólo uno, y que lo que se divide es su ejercicio. El ejercicio del poder se encuentra repartido en tres ramas u órganos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La Constitución Mexicana de 1917 es una Constitución rígida,⁶⁰ republicana, presidencial, federal, pluripartidista. Está compuesta por 136 artículos. Como en la mayoría de las constituciones, puede advertirse una parte dogmática, en la que se establece la declaración de las garantías individuales.

Los principios esenciales de la Constitución Mexicana de 1917, que se desglosan adelante, son los siguientes: a) la idea de soberanía, b) los derechos humanos, c) la división de poderes, d) el sistema federal, e) el sistema representativo, f) la supremacía del Estado sobre las

⁵⁹ O. Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria. Op. Cit. p. 25

⁶⁰ La Constitución rígida, en su forma extrema, no puede ser alterada por el poder constituyente o a través del referéndum por ser la expresión mas alta del derecho, están fuera del alcance de los legisladores ordinarios y, por tanto, posee formalmente mayor garantía de permanencia y de estabilidad. La Constitución flexible, en cambio, es susceptible de reforma por el Poder Legislativo mediante el procedimiento establecido para todas las demás leyes del estado. (Borja Rodrigo. Enciclopedia de la política. Op. Cit. p. 240)

iglesias y, g) la existencia del Juicio de Amparo como medio fundamental de control de la constitucionalidad.⁶¹

A) La idea de soberanía, se expresa en el artículo 39 de nuestra Constitución y responde al pensamiento de Rousseau⁶², toda vez que hace residir la soberanía en el pueblo. La soberanía de acuerdo a este artículo “reside esencial y originariamente en el pueblo y que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para el beneficio de éste”.⁶³

B) Los derechos humanos en la Constitución de 1917 están contenidos en las declaraciones de garantías individuales y sociales de la Constitución, en donde encuentran cabida más de 80 distintas protecciones. La Constitución Mexicana de 1917, fue la primera Constitución en el mundo en establecer, a este nivel, las garantías sociales, que fue producto del movimiento político de 1910. La declaración de garantías sociales, se encuentra principalmente en los

⁶¹ Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. 12ª edición. Editorial. Porrúa-UNAM. México, 2000. p. 134-135

⁶² Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social. Editores Mexicanos Unidos S.A. México, 2000

⁶³ Constitución Política. Op. Cit. p. 52

artículos 3, 27, 28 y 123. Estos dispositivos constitucionales reglamentan la educación, el agro, la propiedad y trabajo.⁶⁴

C) La división de poderes está consagrada en el artículo 49 de la Constitución, y parte de la Constitución de 1857, que estableció la división de gobierno en tres poderes siguiendo la tesis de Montesquieu, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Actualmente, derivado del Constituyente de 1917, se señala que el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La división de poderes constituye unos de los fundamentos de todo régimen democrático y liberal.

D) El régimen federal está previsto en los artículos 40 y 41 de la Constitución. El artículo 40 asienta la tesis de la cosoberanía de Alexis de Tocqueville, ya que prevé que tanto la federación como los estados son soberanos. La verdadera naturaleza del estado federal mexicano, establece en el Artículo 41, del que se desprende que las entidades federativas no son soberanas sino autónomas. Las características del Estado federal mexicano son las siguientes: de acuerdo a su dimensión étnica, es homogéneo o uninacional, existe identidad de principios fundamentales de la federación y las entidades federativas,

⁶⁴ Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. Derecho Constitucional. Editorial UNAM. México, 1991. p. 22

las legislaturas locales o estatales participan en el proceso de reformas a la Constitución, la base de la división política y territorial de los estados que es el municipio libre.⁶⁵

E) El sistema representativo se deriva igual del artículo 40 de la Constitución de 1917, que es la misma que actualmente nos rige y que entre otras cosas expresa como pilar del federalismo la voluntad del pueblo de constituirse en un sistema representativo.⁶⁶

F) El principio de la supremacía del Estado sobre las iglesias, es resultado del proceso histórico operado en este país, y se encuentra plasmado, básicamente, en el artículo 130 constitucional que señala el principio histórico de la separación del Estado y de las iglesias. Y que corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas.⁶⁷

G) El Juicio de Amparo, previsto en los artículos 103 y 107 constitucionales, es el sistema de control de la constitucionalidad más importante. Es un sistema de tipo judicial, en el que el órgano encargado de llevar a cabo el control, es un Tribunal del Poder Judicial Federal, emanando la solicitud de control del particular agraviado, y

⁶⁵ Idem

⁶⁶ Constitución Política. Op. Cit. p. 53

⁶⁷ Idem p. 173

teniendo la sentencia de amparo efectos relativos para ese particular quejoso, sin hacer ninguna declaración general sobre la ley o acto que motivó la solicitud de control.⁶⁸

El Constituyente de 1917 ratificó y reafirmó el federalismo y alegó fundamentalmente sobre la necesidad de previsiones para garantizar una autentica libertad y soberanía para los estados. Sin embargo, la discusión de los alcances del federalismo no ha cesado en los 88 años después de su promulgación. La dinámica del desarrollo nacional hacia la modernidad y la implantación de medidas para atender reclamos sociales contenidos en la propia Constitución, orientaron un proceso centralizador dentro del federalismo.

⁶⁸ Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. Op. Cit. p. 22

2.5 Principales artículos constitucionales que sustentan el federalismo en México

El espíritu que anima las tesis principales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es la que rige hasta nuestros días, condensa los esfuerzos y la lucha de toda una generación de constitucionalistas, de la que salieron siempre avante los postulados de la corriente liberal sobre la centralista. El triunfo de grupos y personajes ligados a esta corriente, permitió que sistemas de gobierno como el federalista tuviera resonancia y aceptación, como se puede constatar revisando uno por uno sus más destacados principios.

Es objeto del presente apartado, resaltar los artículos constitucionales más importantes y aproximarnos en una primera lectura para conocer que el sistema federalista es el sustento político, jurídico e ideológico del Estado mexicano, muy a pesar del estilo personal que le imprime cada régimen sexenal de gobierno. Lo importante de este punto, es demostrar como en los hechos la Constitución defiende las facultades, derechos y deberes, para cualquier nivel de gobierno.

El artículo 3, en su fracción III se lee: "Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación

primaria, secundaria y normal en toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale”.⁶⁹

Como se aprecia, es trascendental el artículo para los fines del federalismo, pues otorga su respectivo lugar en la federación a las entidades federativas del país que en todo momento podrán opinar sobre la educación que se imparta en sus estados, condición que es resultado y especificada por la fracción VII de dicho artículo tercero en lo siguiente: “Las universidades y las demás instituciones de educación superior, a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí misma; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo...”⁷⁰ El federalismo se hace presente en la educación, al establecer claramente los tres niveles que funcionan en México: federal, estatal y municipal.

Por su parte, el artículo 5 constitucional señala otra regla que fortalece al federalismo, al expresar en su 2º párrafo lo siguiente: “La ley

⁶⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Leyes y Códigos de México), obra revisada y actualizada por Miguel Carbonell. Editorial Porrúa, 149ª edición. México, 2005.p.8

⁷⁰ Idem. p. 9

determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.”⁷¹ Dicho postulado, establece claramente la facultad que tienen los estados de la federación, para legislar sobre las profesiones liberales, fortaleciendo la estructura y los requisitos laborales de carácter profesional.

El artículo 18 contiene disposiciones relevantes en materia de garantías individuales relacionadas con el federalismo, al afirmar lo siguiente: “Los gobiernos de la federación y de los estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente... Los gobernadores de los estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal “. ⁷²

El artículo 21 constitucional tiene una reforma importante, relacionada con la posibilidad de impugnarse “las resoluciones del Ministerio

⁷¹ Idem. P. 11

⁷² Idem. p. 19

Público del no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.”⁷³ Es decir, lo que representa en forma real que ha desaparecido el monopolio del ejercicio de la acción penal para el Ministerio Público, pues ahora será un Juez, quien pueda dictar una nueva resolución, y ordenar procedente la acción penal que el Ministerio Público había declarado improcedente su ejercicio.

Otra reforma, dentro del mismo artículo, constituye la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, precisada en los párrafos cuarto y quinto del precepto en estudio y que literalmente dice lo siguiente: “Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por la vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley. La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala...”⁷⁴

Por su parte, el artículo 31 constitucional fracción IV, establece la obligación de los mexicanos para contribuir en forma proporcional y

⁷³ Idem. p. 24-25

⁷⁴ Idem. p. 25

equitativa para los gastos públicos, en forma y términos de la ley, de la federación, Distrito Federal, estados o municipios.⁷⁵

El artículo 39 se refiere a la soberanía que proviene del pueblo. “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.⁷⁶

El artículo 40 constitucional es la base principal de nuestro federalismo, y tema central de nuestra investigación. Actualmente describe lo siguiente: “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”.⁷⁷

Disecionando el contenido del artículo 40, y su vínculo con el sistema federal, deducimos lo siguiente: 1) la federación se compone de estados, 2) estos son libres y soberanos en lo que toca a su régimen interior, 3) permanecen unidos por la propia federación

⁷⁵ Idem. p. 47

⁷⁶ Idem. p. 52

⁷⁷ Idem. p. 53

creada por ellos, y 4) la federación se rige por todos los principios de la Constitución Política.

Se podrá ver más adelante en el desarrollo de nuestro trabajo, que en muchas ocasiones los estados no son libres ni soberanos en su régimen interior, por cuestiones reales de poder, en otras ocasiones por poderes presidenciales.

En el artículo 42 constitucional se señala que “el territorio nacional comprende: I) el de las partes integrantes de la federación, II) el de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares y adyacentes, III) el de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico, IV) la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes, V) las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores, y VI) el espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional”.⁷⁸

Los artículos 43 y 44, se refieren a las partes integrantes de la federación, 31 estados y el Distrito Federal. El artículo 43 se refiere a las partes integrantes de la federación que son los estados de

⁷⁸ Idem. p. 58

Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas y el Distrito Federal.

En tanto, el artículo 44 destaca “la ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el estado de Valle de México con límites y extensión que le asigne el Congreso General”.⁷⁹

El artículo 49 expresa que “el supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias, al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en

⁷⁹ Idem. p. 39

el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.⁸⁰

Los artículos 73 y 89 constitucionales son trascendentales, pues en ellos se prevén las facultades del Congreso de la Unión y las facultades del Presidente de la República, que son tan amplias, que en ellos giran muchas dificultades que tiene nuestro federalismo.

En el artículo 105 se establecen las controversias constitucionales que se suscitan entre la federación, estados, municipios y el Distrito Federal, sus combinaciones, los distintos poderes Ejecutivo y Legislativo, tal y como se precisa en el artículo e inclusive determinados órganos de gobierno.

Este mismo artículo, establece las acciones de inconstitucionalidad, que tiene por objeto la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución federal, inclusive en materia electoral. Estas controversias y las referidas acciones, han resultado un paso muy importante para el fortalecimiento del nuevo federalismo que propugna el gobierno federal, por ejemplo, en el caso de las controversias permiten que un municipio pueda reclamar algún punto de derecho constitucional a la federación, a los estados o viceversa.

⁸⁰ Idem. p. 60

Tanto las controversias como de las acciones conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los artículos 103 y 107 establecen las posibles causas y requisitos, así como principios del juicio de amparo, institución mexicana, de relevante importancia, pues permite que la Judicatura Federal, intervenga para garantizar garantías individuales a los gobiernos.

El artículo 115 constitucional, refiere sobre el municipio que a la letra dice “Los estados adoptaran para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa el municipio libre...”⁸¹

En relación con este precepto, creemos que en la medida en que avance su organización en mucho se beneficiará el federalismo. Algunos tratadistas han considerado al municipio como una instancia administrativa descentralizada del estado para la prestación de servicios públicos, esta postura ha sido sostenida por las corrientes tradicionalistas del derecho administrativo, sin embargo, ante dicha aseveración se han interpuesto diversos enfoques que han tratado de ubicar al municipio en una dimensión más completa: como gobierno de

⁸¹ Idem. p. 131-137

comunidad y como instancia de plena potencialidad política que la hace partícipe del poder del Estado.

La interpretación del municipio como una instancia que posee parte del poder del Estado y que deviene necesariamente en poder político, es su condición fundamental para reubicar al municipio en el contexto gubernamental y en su carácter dual: político y administrativo y no solamente en la posición administrativa a la que se le ha reducido en las interpretaciones tradicionalistas ya señaladas. La apreciación del municipio como una instancia base del Estado, coadyuva a sostener que el municipio es una forma de expresión del poder del Estado.

El artículo 122 constitucional habla del Distrito Federal y de su contenido. Se fundamenta en los siguientes términos “definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los poderes federal y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local, en los términos de este artículo. Son autoridades locales del distrito federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.”⁸²

⁸² Idem. p. 145-146

El artículo 124 constitucional señala que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.⁸³

Finalmente, nuestro objeto de estudio en este apartado ubica al 133 constitucional como parte del grupo de artículos que sustentan el federalismo en México. Éste señala el principio de la supremacía constitucional, y es muy importante en el federalismo. Dicho artículo argumenta “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión, que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados”.⁸⁴

⁸³ Idem. p. 171

⁸⁴ Idem. p. 175

CAPÍTULO III

EL FEDERALISMO MEXICANO

EN EL MARCO DE LA

REFORMA DEL ESTADO

CAPITULO III. EL FEDERALISMO MEXICANO EN EL MARCO DE LA REFORMA DEL ESTADO

3.1 El Federalismo en México: Elemento Fundamental de la reforma del Estado

La reforma del Estado en México ha sido objeto de análisis y discusión en los últimos años por todos los sectores y corrientes político-ideológicas de nuestro país. La reforma del Estado es una expectativa de todos los mexicanos y en consecuencia constituye un propósito que tiene la urgente necesidad de consolidarse y hacer realidad esta expectativa.

En esta discusión retomamos lo que señala Luís Rubio de que el objetivo de una reforma del Estado no puede ser otra que la consolidación de mecanismos de representación política, así como la protección del individuo frente a la acción gubernamental. La realidad del país exige de reformas en las estructuras gubernamentales, en las relaciones entre los poderes públicos, en la estructura de concesiones

de los medios de comunicación y en los partidos políticos y su financiamiento.⁸⁵

No obstante, conviene reconocer que en el proceso de reforma hay avances sustanciales, sin embargo, este proceso debe ir a la par de los cambios en materia política y democrática que ha experimentado nuestro país, y que se ven reflejados por ejemplo, en la composición de las relaciones de poder en el Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión y la relación con los estados y los municipios. En tal virtud, la reforma del Estado debe partir de la premisa del cambio en la sociedad. En el sistema federal mexicano, la Constitución Política prevé en su artículo 40 la existencia de dos órdenes jurídicos: El de la federación y el de los Estados que la conforman. El primero, se aplica a todo el territorio nacional, y el segundo sólo tiene validez en la jurisdicción territorial de cada estado. Pero en ambos casos, se reconoce la división básica de poderes para el cumplimiento de la soberanía del pueblo: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En un contexto general el federalismo tiende a considerarse, en ocasiones, como una forma clave para la solución de todos los problemas. Las grandes tendencias centralizadoras posteriores a la

⁸⁵ Rubio, Luis. “Retórica y Realidad de la Reforma del Estado”. En Revista del Senado de la República No 3, abril-junio 1996, Vol. 2. p. 39

Segunda Guerra Mundial han hecho que los líderes políticos responsables de algunas naciones del mundo estén buscando caminos alternativos para la organización de los gobiernos y de la autoridad política. Es por ello, que hoy en día el mundo está inmerso virtualmente en una revolución de tipo federalista. México no ha sido la excepción.

El federalismo hoy en día, es un tema que por su importancia en la vida nacional exige una revisión profunda, seria y objetiva, tendiente a lograr una renovación del Pacto Federal que restablezca el equilibrio entre los poderes de la Unión, entre los distintos órdenes de gobierno y fortalezca la participación social para resolver problemas locales y regionales, respetando siempre los principios de unidad y equidad.

En México, es claro que la idea federal ha sido columna vertebral en la Constitución de la República. El federalismo unió en voluntad común, la variedad de culturas regionales, desarrollos históricos y realidades locales que conforman el país tan diverso que es.

Por lo antes señalado, debe reconocerse que el federalismo no es una panacea y para generar sus mayores beneficios se requiere de la suma de voluntades, de la actitud y aptitud de los actores sociales,

políticos e institucionales involucrados y comprometidos con el afán de trascender el orden práctico y cotidiano.

La reforma del Estado, en el tema del federalismo, se considera por muchos como la columna vertebral de la transformación institucional, y ha sido motivo del mayor interés y de muchas propuestas, como la transformación de los poderes públicos con el objeto de ampliar su representación democrática; de reducir las atribuciones del Poder Ejecutivo, así como acotar y controlar el poder que tienen los ejecutivos de las entidades federativas y del propio Ejecutivo Federal.⁸⁶

Por otra parte, es condición necesaria para el equilibrio del poder político, el que la descentralización administrativa no se reduzca al fortalecimiento de las instancias estatales, sino que trascienda al espacio de la convivencia social. En materia del federalismo, se requiere que los estados se descentralicen hacia los municipios y éstos hacia las comunidades. Estas ideas conducen necesariamente a una nueva concepción del Estado mexicano, que además hoy resulta

⁸⁶ Ramírez Ramírez, José Alfredo “La reforma del Estado en México y los avances hacia una sociedad democrática”. En Revista del Senado de la República No 3, abril-junio 1996, Vol. 2. p. 79

indispensable. Se trata de imprimirle mayor fuerza y funcionalidad al sistema federal, y no buscar debilitarlo.

En otras palabras, el federalismo en el marco de la reforma del Estado, pretende compartir tareas legislativas y gubernamentales en un México de graves desigualdades sociales, de desequilibrios regionales y de concentraciones injustas e ineficaces de poder, que es contrario al espíritu del sistema federal. A la inversa, hay que asegurar su permanencia, potenciar su fortaleza y mantener poderosamente la unión federal y las instituciones republicanas en los valores del pluralismo político, la libertad y la igualdad real, la justicia social materializada y la democracia activa.

Finalmente, visto de esa manera, el federalismo se considera como una parte sustancial y definitiva para impulsar y llevar a cabo el proceso de la reforma del Estado, buscando su fortalecimiento, a fin de lograr los principios básicos de justicia y equidad social.

La acción de reformar al Estado, vía el fortalecimiento del federalismo, no es una tarea fácil, sino que implica realizar las siguientes acciones, por ejemplo: 1) modificar o cambiar sustancialmente a los tres poderes de la Unión, y lograr el equilibrio del poder público, 2) distribuir facultades, atribuciones, prerrogativas y competencias en los tres

niveles de gobierno. Conviene resaltar en este punto, la importancia de valorar las capacidades de los municipios; como por ejemplo, la propuesta de la presente investigación, de revisar y adecuar reformas al artículo 40 constitucional; es decir, que el sistema federal fortalezca en su régimen interno no sólo a los estados sino también a los municipios, claro está sin dejar de pertenecer a una federación. 3) la descentralización de los recursos, humanos, materiales y financieros, 4) la superación excesiva del centralismo, la corrupción y el presidencialismo de las actividades gubernamentales, 5) la consolidación del desarrollo regional equilibrado, y 6) la estimulación de la participación activa y decidida de las organizaciones no gubernamentales y civiles.

Finalmente, y consecuencia de lo anterior se podrá afirmar con certeza que se logrará fortalecer el federalismo en todos los órdenes de la vida nacional, y se podrá hablar de una completa reforma del Estado mexicano.

3.2 La distribución de competencias y facultades, principio básico de un auténtico federalismo en el marco de la reforma del Estado.

El federalismo también implica revisar en el marco de la reforma del Estado, el sistema de distribución de competencias entre el gobierno federal y los gobiernos locales. Estas competencias que se reparten entre el poder federal y los poderes locales pueden ser de carácter legislativo, ejecutivo o jurisdiccional.

La distribución de competencias se fija en una Constitución federal, ya sea mediante la enumeración de competencias que se atribuye a los poderes federales, y lo que se presume que es el resto de la competencia de los estados de la federación, o por la enumeración de la competencia de dichos estados, resumiéndose que el resto corresponde a los órganos federales. De estos dos sistemas, nuestra Constitución acoge el sistema federal, como puede apreciarse de la lectura del artículo 124, la Constitución enumera las competencias o facultades de los órganos federales y reserva el resto a los estados miembros de la federación.⁸⁷

Este es el criterio rector de todo nuestro sistema federal. Los poderes federales están limitados en su actuación, por las facultades que en

⁸⁷ Constitución Política. Op. Cit. p.171

forma explícita les atribuya la Constitución, en tanto que las entidades federativas poseen las facultades que no le hayan sido otorgadas a los poderes centrales por la propia Constitución.

Se torna urgente proteger constitucionalmente a las entidades federativas, para efectos de que se respeten las facultades que por su naturaleza jurídica le corresponden al ámbito local, y de ponderar y atender la diversidad regional que caracteriza a nuestra nación, siempre y cuando esta circunstancia no implique el riesgo de que se rompa la unidad, para efectos de fomentar en las entidades federativas la práctica de una intensa vida política.

El auténtico federalismo se opone a la concentración desmesurada de facultades lograda por vías distintas al Pacto Federal que consta en la Constitución. Por tal motivo, es de primordial importancia delimitar a nivel constitucional, la esfera de facultades, tanto de los poderes federales como de los locales, y de propiciar la sana división de poderes, para lograr un auténtico federalismo, en el marco de la reforma del Estado, y pugnar por el fortalecimiento de las instituciones federales, locales y por ende municipales.

Por último, consideramos que es necesario adoptar un sistema de distribución de facultades que no elimine las facultades federales y

tampoco las estatales, pero sí que establezca las potestades de ambos ámbitos de competencia de forma enunciativa y más clara, evitando la interpretación e invasión de esferas de competencia y propiciando la correlación y cooperación.

Asimismo, se establece la devolución y aclaración de potestades a los órdenes de gobierno estatales y municipales, creando un nuevo esquema de distribución de competencias y eliminando la confusión de la llamada concurrencia, aclarando de forma explícita algunas de las facultades que le corresponden a las entidades federativas evitando así, de una vez por todas, la idea de subordinación de un poder con otro en el Pacto Federal o en la legislación federal secundaria; igualmente, es menester para poder avanzar en asuntos del municipio, estableciendo de forma clara su nivel como orden de gobierno, su autonomía y su participación dentro del artículo 124 constitucional.

El sistema de distribución de competencias adoptado en nuestro país, señala las atribuciones de la federación dejando la competencia residual así a las entidades federativas. Resulta de suma trascendencia que no obstante lo dispuesto en los últimos párrafos de nuestra Constitución, existen otros principios relacionados con la

distribución de competencias del estado federal enunciados por el constitucionalista Jorge Carpizo.⁸⁸

1) Facultades atribuidas a la federación.- estas facultades se enuncian de dos diversas maneras: a) en forma expresa las que consigna el artículo 73 constitucional y b) las prohibiciones que tienen las entidades federativas en el artículo 117 y 118.

Son facultades expresas aquellas que la Constitución confiere de manera directa a la federación. Dentro de estas facultades se distinguen, las facultades explícitas e implícitas. Son explícitas aquellas que la Constitución señala de manera concreta a las autoridades federales; e implícitas, las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros poderes federales, como medio necesario para ejercer alguna de las facultades que tiene explícitamente conferidas.⁸⁹

2) Facultades atribuidas a las entidades federativas.- son todas las facultades no delegadas expresamente a la federación, conforme al artículo 124 constitucional y que no estén prohibidas a los estados en

⁸⁸. Carpizo Jorge. Estudios Constitucionales. 4ª edición. Editorial UNAM- Instituto de Investigación Jurídicas-Porrúa. México, 1994. p. 100

⁸⁹ Serra Rojas, Andres. Diccionario de Ciencia Política. Op. Cit. p. 488-489

los artículos 117 y 118.⁹⁰ Dentro de esta clasificación se encuentran los casos en los cuales la federación solo tiene atribuciones expresas sobre parte de una materia, por lo que la otra queda a cargo de las entidades federativas.

3) Facultades prohibidas a la federación.- son aquellas que las Constitución expresamente excluye del campo competencial de los estados. “La Constitución niega expresamente una facultad a la federación, con el sólo hecho de no otorgársela, se le está negando; sin embargo, se consigna esta norma en beneficio de la claridad y por que no es la prohibición de singular importancia. Así, el segundo párrafo del artículo 73 dice: “El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo el culto o religión”.⁹¹

4) Facultades prohibidas a las entidades federativas.- el régimen de distribución o de división de competencias se complementa con una serie de prohibiciones a los estados. Respecto a las prohibiciones para limitar la facultad de los estados, son las que en forma absoluta se establecen en el artículo 117 y las que en forma relativa se precisan

⁹⁰ Constitución Política. Op. Cit. p. 142-143.

⁹¹ Idem

en el artículo 118 (en este último caso salvo autorización del Congreso de la Unión).⁹²

5) Facultades coincidentes.- son aquellas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional, y están establecidas en dos formas: a) una amplia, cuando no se faculta a una o a otras a expedir las bases o un cierto criterio de división, por ejemplo, el artículo 18, señala que la federación y los estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de los menores infractores; b) una restringida, cuando la facultad se confiere a una y a las otras, pero se concede a una de ellas la atribución para fijar bases o un cierto criterio de división, por ejemplo el artículo 3 indica que la "educación que imparta el Estado – federación, estados y municipios- tenderá..." y en la fracción VIII, dice: " el Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y municipios..."⁹³

⁹² Idem

⁹³ Quiroz Acosta, Enrique. "Federalismos, esencia y efecto en el municipio en México". Revista LEX. Num. 15, septiembre, 1996. p. 9

6) Facultades coexistentes.- son aquellas que una parte de la misma facultad corresponde a la federación y otra a las entidades federativas, por ejemplo, el artículo 73, fracción XVII, otorga al Congreso Federal facultad para legislar en materia de vías generales de comunicación, de manera que las vías locales de comunicación son competencia de las legislaturas locales.⁹⁴

7) Facultades de auxilio.- son aquellas en que una autoridad ayuda en auxilio a la otra disposición constitucional, por ejemplo, el artículo 120 establece la regla general en virtud de la cual los gobernadores de los estados no sólo están obligados a publicar las leyes federales sino también a hacerla cumplir.⁹⁵

8) Facultades que emanan de la jurisprudencia.- es decir, "la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. También acepta que la facultad tributaria es concurrente, en terminología correcta: coincidente de la federación y los estados miembros, con excepciones que la propia Constitución".⁹⁶ Es decir, tanto la jurisprudencia del máximo tribunal como las opiniones de los tratadistas más autorizados concuerdan, sin embargo, que es necesario examinar con

⁹⁴ Idem

⁹⁵ Idem

⁹⁶ Carpizo, Jorge. Op. Cit. p. 105

detenimiento el problema y contemplar las dificultades y las soluciones que la práctica le ha dado.⁹⁷

Para simplificar, con la reforma del Estado se ha incidido en el reparto constitucional de competencias, en materia de educación y de protección a los derechos humanos, a través de reformas y adiciones constitucionales con propósitos descentralizadores en el primer caso, y en el segundo, adoptando de origen una distribución específica de competencias entre federación y estados para la creación de organismos competentes para resguardar, procurar y defender la integridad de los derechos individuales.

El federalismo, al igual que la democracia, renueva cotidianamente la vigencia de su ejercicio a través del respeto a la soberanía estatal de la no invasión de esferas de competencia constitucional y legalmente establecidas, de la operatividad y renovación democrática de los distintos poderes y, en general, de las prácticas de gobierno apegadas a la Constitución General. Igualmente, el federalismo se renueva a través de actos positivos, de determinaciones políticas orientadas a favorecer a las esferas de gobierno, procurar la coordinación y la

⁹⁷ Idem

colaboración en interés mutuo, y establecer una mayor equidad en la distribución de los recursos públicos.⁹⁸

De la misma manera, se renueva el federalismo al descargar al gobierno federal de funciones que pasan a ser campo de acción de la sociedad civil, entendida ésta como grupos sociales que se organizan para la obtención de determinados fines, y consecuentemente, al hacer que esa esfera de gobierno vuelque su esfuerzo al ejercicio de sus atribuciones fundamentales, sin abandonar los ámbitos de actividades que permitan dar continuidad a la lucha por la equidad y la justicia social.⁹⁹

⁹⁸ Ortega Lomelin, Roberto. Federalismo y municipio. Op. Cit. p. 45

⁹⁹ Idem. p. 46

3.3 Preceptos constitucionales vinculados al federalismo: La reforma del Estado y el artículo 40 constitucional

De conformidad con la estructura orgánica de la Constitución que tiene como fin organizar el poder público fijando las facultades de sus órganos, se determina que una República federal se caracteriza por la existencia de dos órdenes de gobierno en el territorio nacional: el orden local y el orden federal. Y donde en este último, las entidades federativas, gozan de autonomía, por lo que tienen facultades para dictar sus propias leyes y éstas no pueden contravenir, en ningún caso, las disposiciones del Pacto Federal. Esto es lo que actualmente anima el espíritu federalista del artículo 40 constitucional, y junto con otros preceptos, que habremos de analizar, son motivo de estudio del presente capítulo.

Del espíritu de este mismo artículo, y en lo que se refiere a la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno, la Constitución Mexicana recurre a diferentes sistemas: por un lado ésta apela a diferentes sistemas donde la Constitución faculta expresamente al Congreso de la Unión para que legisle sobre algunas materias y en otras da facultades a los congresos locales para establecer la concurrencia entre dichos órdenes de gobierno. Por ello,

es importante expresar dos conceptos que aclaren la diferencia de los términos competencia y jurisdicción.

Para el primer caso, la distribución de competencias, se determina por la materia, por la cuantía, el grado y el territorio, en el sentido que establece el Código de Procedimientos Civiles. Para el segundo caso, es decir la jurisdicción, es relativa al poder o autoridad que se tiene para gobernar o poner en ejecución las leyes, o para aplicarlas en juicio. La jurisdicción consiste en la actuación de la ley mediante la sustitución de la actividad por los órganos públicos a la actividad ajena, ya sea afirmando la existencia de una voluntad de la ley, o ya poniéndola posteriormente en la práctica.

Para otros, la jurisdicción puede concebirse como una potestad-deber atribuido e impuesto a un órgano gubernamental para dirimir litigios de trascendencia jurídica, aplicando normas sustantivas e instrumentales por un oficio objetivamente competente y un agente imparcial.

Las reflexiones anteriores, nos ubican en la perspectiva de los artículos 40 y 124 constitucionales, que en nuestra opinión, son los pilares fundamentales del federalismo mexicano, y tomados en cuenta en cualquier discusión en el marco de la reforma del Estado.

En cuanto al artículo 40, hay que hacer notar que los estados con sistema federal son libres y soberanos a sus entidades federativas, porque sus ciudadanos, a través de sus respectivas legislaturas, tienen la facultad para elaborar su propio régimen político y su Constitución, siempre y cuando se sujeten a las disposiciones de la Constitución federal y disfrutan de la libertad para gobernarse así mismos, dentro de las bases generales que establece el Título Quinto de la Carta Magna; así también poseen patrimonio y personalidad jurídica distinto a los demás estados miembros y a los del Estado federal, pero carecen de personalidad en el plano internacional. De ahí, la denominación de Pacto Federal que une a esas entidades federativas libres y soberanas en un todo común: la Federación.¹⁰⁰

El Diccionario de Ciencia Política, a cargo del Maestro Serra Rojas, examina el artículo 40 de la siguiente manera: destaca las cuatro características, que según el precepto constitucional define al Estado mexicano: es República representativa, por que significa que el pueblo elegirá a través de las disposiciones en materia electoral previstas, a quienes serán sus representantes en el gobierno; es República

¹⁰⁰ Constitución Política. Op. Cit. p. 131

democrática por que observará no solamente una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico y cultural del pueblo; es República federal, y aquí es el tema que nos ocupa, porque como lo hemos mencionado en un Estado federal coexisten dos órdenes jurídicos: el de la federación y el de las entidades federativas.¹⁰¹

Cuando se señala que nuestra República es un Estado federal, constituido por estados libres y soberanos, unidos por una federación, se adopta en nuestra Carta Magna la tesis clásica de la cosoberanía, ideada por Tocqueville, que ya abordamos en capítulos anteriores, según el cual tanto la federación como los estados son poderes iguales y coordinados, teniendo ambos soberanía dentro del ámbito de su competencia.¹⁰²

Al respecto, pugnaremos por una reforma del Estado que no acepte sólo lo estipulado actualmente en el artículo 40 constitucional, en materia de la coexistencia de dos entes como son la federación y las entidades federativas, sino que su alcance llegue a lo que se considera la célula básica del territorio: el municipio, que habremos de abundar en capítulo posterior con una nueva acepción de municipios

¹⁰¹ Serra Rojas, Andrés. Diccionario de Ciencia Política. Tomo A-LL. Op. Cit. p. 488

¹⁰² Idem

libres, y que para efectos de propuesta de reforma o de modificación en materia de federalismo, es lo que también entendemos que debería de ser un tránsito de un federalismo orgánico a un federalismos cooperativo e interdependiente, que de posibilidad al sistema federal mexicano para fortalecerlo y consolidarlo.

Cabe resaltar que el concepto de cooperación e interdependencia, se vincula con el objeto de que cada orden de gobierno, incluyendo a los municipios, se preste ayuda, colaboración y asistencia al otro o a los otros. La cooperación y la interdependencia buscan fortalecer el sistema federal en su conjunto, respetar las esferas particulares de atribuciones, y, fundamentalmente, corresponsabilizarse de tareas en común, cuando las situaciones sociales, económicas, administrativas así lo ameriten. Estos principios son fortalecedores del Pacto Federal y aspiran a que los órdenes de gobierno logren una coordinación más eficaz para proteger los intereses del conjunto y lo de sus competencias particulares.

En esta discusión, cualquier reforma del Estado que busque modificar el artículo 40 constitucional, deberá considerar la ventaja de aplicar el concepto de federalismo cooperativo e interdependencia, para efectos de las actividades que realicen los diferentes órdenes de gobierno.

El artículo 124 constitucional, es otro de los preceptos que junto con el 40 constitucional se consideran pilares del federalismo y tiene que ver puesto en la letra que dice “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.¹⁰³ En mi opinión, este precepto constitucional es clave también del sistema federal mexicano, pues bajo este esquema constitucional se realiza y concretiza esencialmente a través de la creación de dos esferas de poderes públicos y de regímenes jurídicos: federal y locales y la distribución de facultades entre unos y otros.

Se hace notar que en el caso de la federación, ésta sólo puede realizar las funciones que expresamente le otorga la Constitución. Por cuanto a los poderes estatales, la Constitución establece que pueden realizar todo lo que no esté reservado expresamente a la federación, siempre y cuando las constituciones locales establezcan facultades respectivas para ello. Por consiguiente, en caso de invasión de competencias estatales por el gobierno federal o viceversa es inconstitucional. Este hecho, entonces, es contrario al principio federativo y se repara apelando al juicio de amparo.

¹⁰³ Constitución Política. Op. Cit. p. 171

Existen otros artículos previstos en la Constitución que de manera expresa hacen referencia a la complementariedad y armonía del sistema federal y gobierno locales, y que para efectos del estudio que nos aboca son considerados susceptibles de análisis y adiciones en el marco de una reforma del Estado que busca fortalecer un sistema federalista en nuestro país. Tales artículos son, el 39, 41, 73, 89, 115, 116, 117, 118, 119, 120 y 122.

Por su importancia para los efectos de la presente investigación, a continuación analizaremos el contenido de estos preceptos constitucionales:

Artículo 39.- “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.¹⁰⁴

Artículo 41.- “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por lo de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y

¹⁰⁴ Idem. p. 52

las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".¹⁰⁵

Artículo 73.- Este artículo resume las facultades otorgadas al Poder Legislativo Federal, se clasifican en tres grupos: a) las que pertenecen al Congreso de la Unión y que ejercen ambas cámaras en forma separada y sucesiva, b) las que son exclusivas y propias de la Cámara de Diputados o del Senado de la República, y c) las que siendo iguales para ambas cámaras ejercen cada una por separado sin intervención de la otra. Las treinta fracciones de este artículo otorgan al Congreso la facultad de legislar en todas aquellas materias consideradas de interés primordial para la existencia de la República.¹⁰⁶

Artículo 89.- Se refiere a las facultades y obligaciones del Poder Ejecutivo Federal, que se hayan fundadas en diversos artículos de la Constitución, pues su actividad, como la de todos los funcionarios está sujeta a reglas del derecho. Esta disposición enumera y otorga base legal a muchas de las funciones y atribuciones que a su cargo tiene el Presidente de la República.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Idem. p. 53-58

¹⁰⁶ O. Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria. Mexicano ésta es tu Constitución. Op. Cit. p. 212

¹⁰⁷ Idem. p. 242

Artículo 115.- “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre...”¹⁰⁸

Cualquier discusión y propuesta a este precepto que refiera a las facultades que este artículo reserva al municipio libre, necesariamente buscará trasladar estas facultades al artículo 40 constitucional, para ubicar a este nivel de gobierno dentro de sistema federal.

Artículo 116.- “El poder público de los estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositar el legislativo en un solo individuo...”¹⁰⁹ El artículo 116 ordena cual debe ser el régimen político de las entidades federativas. El resto de los artículos de este título, que aborda a los estados de la federación y del Distrito Federal se refieren también a diversas cuestiones relacionadas con el funcionamiento del sistema federal.

Artículo 117.- Este precepto se refiere a lo que no está expresamente concedido a la federación, y que se entiende que es reservado a los

¹⁰⁸ Constitución Política. Op. Cit. p. 131-137

¹⁰⁹ Idem. p. 138

estados, como lo estipula el artículo 124. Las funciones establecidas en el artículo 117 corresponde realizarlas exclusivamente a los poderes federales, por eso están prohibidas para los estados, ya que de no ser así se rompería el Pacto Federal y la nación caería en el desorden.¹¹⁰

Artículo 118.- Así como el artículo 117 establece una series de prohibiciones absolutas para las entidades federativas, el 118 señala que para llevar a cabo determinados actos se requiere autorización expresa del Congreso de la Unión, o sea, estatuye también para los estados prohibiciones relativas, puesto que están sujetos a dicha condición.¹¹¹

Artículo 119.- “Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, le prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida”.¹¹² En el sistema federal existen al mismo tiempo dos competencias: la nacional y la estatal. Cada una tiene sus propias atribuciones y funciones; las de los poderes

¹¹⁰ O. Rabasa, Emilio. Op. Cit. p. 337

¹¹¹ Idem. p. 337-338

¹¹² Constitución Política. Op. Cit. p. 144

federales se hayan consignadas en la Constitución General. Sin embargo en situaciones anormales, la federación puede intervenir en los estados miembros.¹¹³

Artículo 120.- “Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales”. La Constitución ordena el cumplimiento de las leyes emanadas del Congreso de la Unión en todo el territorio nacional con igual uniformidad. En el plano federal impone la obligación de velar por ese cumplimiento el Presidente de la República, conforme al artículo 89 fracción I; en el local, a los gobernadores de los estados.¹¹⁴

Artículo 122.- Este último artículo, que ésta correlacionado y es complemento del sistema federal mexicano se define de la siguiente manera: “Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivos, Legislativo y Judicial de carácter local en los términos de este artículo. Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.” Este precepto constitucional fue transformado íntegramente por la reforma

¹¹³ O. Rabasa, Emilio. Op. Cit. p. 338

¹¹⁴ Idem. p. 341

de octubre del año de 1993. El legislador cambió desde la denominación del Título V de la Constitución que anteriormente era “De los Estado de la Federación y del Distrito Federal”. De esta manera, se buscó establecer “Una nueva estructura institucional que garantice la seguridad y la soberanía de los Poderes de la Unión y , a la vez, la existencia de órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos”, según reza la exposición de motivos de la iniciativa. La modificación al Título Quinto, además de su correcta ubicación, implica semejar las entidades federativas con el Distrito Federal, lo que estaría en consonancia con el artículo 43 constitucional, ya que a unas y al otro, los llama por igual “partes integrantes de la Federación”.¹¹⁵

¹¹⁵ Idem. p. 342-353

3.4 Hacia un nuevo federalismo

Hablar de reforma del Estado implica nuevas prácticas públicas, la adecuación de instituciones políticas y nuevas relaciones entre los poderes y del Estado con la sociedad. Pero también hablar de reforma del Estado resulta útil y necesario para analizar el impulso al federalismo y al municipio de manera particular, que en la etapa actual del país es motivo de discusión. Siendo el federalismo consustancial a la organización del Estado, la reforma de éste conlleva transformaciones tanto en el federalismo que incluye por igual al municipio. Cualquier reforma del Estado que emprenda el gobierno en turno debe partir de la perspectiva de que el Estado debe cambiar para mantener su capacidad de defensa de nuestra soberanía y, en lo interno, ser promotor de la justicia y conductor de la sociedad hacia sus objetivos fundamentales.

Actualmente, para la sociedad y el gobierno de la República el tema del nuevo federalismo es esencialmente político, pues se cree que se trata de una oportunidad para asegurar y fortalecer la unidad nacional; se le ve como un intento de hacer de las entidades federativas verdaderas instituciones políticas capaces de generar riqueza económica y estabilidad social, y se le mira con un propósito firme

para reducir la arrogancia federal y a la vez elevar la dignidad de las entidades federativas.¹¹⁶

Uno de los rasgos del nuevo federalismo deben ser los principios de solidaridad, equidad y cooperación entre las entidades federativas. Estos principios asociados a nuestra concepción federalista, reconocen la necesidad de intervenir con afán compensatorio para establecer los equilibrios necesarios entre potencialidades y necesidades de las distintas entidades.

El nuevo federalismo que se propugna, no puede ser concebido como una disputa por la riqueza y los recursos, ni significa fortalecer a los estados miembros en detrimento de la nación; es fortalecer las partes y el todo; es consolidar la unidad para ser más fuertes. No se debe permitir que las prácticas centralistas continúen ahogando la iniciativa local, pero tampoco que el auténtico espíritu federalista se convierta en bandera de estrecha visión localista con fines políticos que termine por diluir el sentido de unidad y debilitar el interés general de la nación.

En el gobierno federal existe un claro predominio del titular del Ejecutivo sobre los otros dos poderes: el Legislativo y Judicial, que ha

¹¹⁶ Faya Viesca, Jacinto. La Reforma Constitucional del Nuevo Federalismo. Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, A.C. y Asociación Mexicana de egresados del INAP de España, A. C. Querétaro, Qro. México, 1996. p. 1

generado un exagerado presidencialismo. Por otro parte, en el Presidente de la República se concentra demasiado poder político derivado de facultades constitucionales y de opciones metaconstitucionales.¹¹⁷

Por su parte, Roberto Ortega Lomelín advierte que en el propósito descentralizador, base del federalismo, se concibe a éste como algo renovado y cooperativo que tiene manifestaciones concretas como fórmula para ampliar la vida democrática, transformar el ordenamiento territorial de la población, equilibrar el desarrollo de las regiones, lograr mayor eficacia y calidad en la prestación de servicios públicos e impulsar la capacidad del municipio para propiciar su propio desarrollo. Estos últimos conceptos sin duda alguna son implícitos del nuevo federalismo.¹¹⁸

El gobierno federal en turno y los venideros deberán proponer, como parte del impulso a un nuevo federalismo, fortalecer los diversos procesos de descentralización, cuya tarea trascienda la esfera administrativa para incidir en una redistribución del poder público; no obstante, hay que considerar que todo proceso de descentralización

¹¹⁷ Serra Rojas, Andrés. Diccionario de Ciencia Política. Op. Cit. p. 486

¹¹⁸ Ortega Lomelín, Roberto. Federalismo y municipio. Op. Cit . p. 41

tendrá como objetivo mejorar la cobertura, eficiencia y calidad de los servicios y la función pública. La descentralización no es un fin en si mismo, es un medio para lograr la corresponsabilidad entre niveles de gobierno. Por ello, la oportunidad, el cuidado de los ritmos y la adecuada operación de los procesos de transferencia de recursos y atribuciones, debe tener como base la actitud y la aptitud de las entidades federativas para ejercerlos con las condiciones de cobertura y calidad necesarias.

Coincidimos con el maestro Ortega Lomelín, de que la modernización del país y la reforma del Estado quedarían limitadas sin una estrategia de descentralización que tomara en cuenta las anteriores reflexiones.¹¹⁹

El nuevo federalismo que debe impulsarse en el nuevo siglo que comenzó a correr, debe corresponder a un valor estratégico para salvaguardar la unidad, la soberanía y la integridad nacional, frente a los fenómenos de integración regional y las economías en ascenso. Y en la medida en que el Estado disponga de múltiples poderes de decisión, estará en condiciones de contrarrestar cualquier efecto nocivo, todo ello teniendo como premisa que estos poderes de

¹¹⁹ Idem

decisión respondan y actúen de acuerdo con una efectiva cohesión nacional.

Un nuevo federalismo como resultado de la redistribución de los poderes públicos, tenderá a transformar la naturaleza del quehacer gubernamental. Esto es, los gobiernos debe ser instituciones abiertas y cercanas a los gobernados, integradas por servidores públicos capaces que recojan la opinión de los gobernados, para dar sentido y sustento a las políticas públicas. Escuchar y conducir a los ciudadanos, con apego a valores de honestidad, transparencia y eficacia, que son también clave del marco de un nuevo federalismo. En resumidas cuentas, debe ser una nueva visión del gobierno y de la acción política en su conjunto.

Otra opinión destaca que el nuevo federalismo tiene que ser producto de un replanteamiento de las relaciones de poder dadas ente el centro y los gobiernos estatales y municipales, y tiene que ser producto de la fuerza creativa de la sociedad civil, correspondiendo al Estado la tarea de coordinar mediante acciones de gobierno, que los nuevos equilibrios del poder no marginen o excluyan a grupos, regiones y comunidades. Sin el fortalecimiento de los gobiernos locales, el nuevo federalismo es capítulo incompleto y el desarrollo regional sería

inviabile. Es necesario que los gobiernos locales asuman un papel más activos y determinante en el desarrollo económico del territorio a su cargo. De la capacidad para intervenir exitosamente en este ámbito dependerá de que diversas regiones alcancen un papel importante en el mundo de la producción y contribuyan al progreso económico de su país o, por el contrario, queden al margen de los circuitos económicos y se conviertan en carga para el resto de la nación.¹²⁰

Esto es un paradigma, del que muchos hablan que puede ser el nuevo federalismo. Es decir, hoy, con el nuevo paradigma federal, todos los estados tienen que reconocer su interdependencia, heterogeneidad, y el hecho de que sus centros ya no son únicos, sino parte de una red de centros múltiples que en forma creciente se vuelve no centralizada.

El nuevo paradigma del federalismo es el que reconoce que todo esto es necesario para poder vivir, o más bien para sobrevivir en el nuevo mundo. Con este paradigma se advierte a un mundo fragmentado en lo político, pero unificado económicamente, en el que las confederaciones y alianzas pueden armonizar la contradicción.

¹²⁰ Gutierrez Vidal, Manuel y Martínez Pellegrini, Sarah. "El papel de los gobiernos locales y en el desarrollo regional", en Revista de Gestión y Política Pública. CIDE, Vol. III, Num. 1, 1er semestre. México, 1994. p. 85- 119

Finalmente, nos quedamos con la preocupación del historiador Enrique Krauze, de que el nuevo federalismo en México tiene que erradicar el divorcio que aun subsiste entre los factores reales de poder y la Constitución escrita, situación que conlleva a una vida institucional que da cabida a la centralización acentuada del poder. El desafío en México es recuperar tal cual el espíritu de un verdadero, régimen republicano, representativo, democrático y federal como el enunciado en la Constitución vigente, y cuidarla de esos factores reales de poder, como el presidencialismo al que alude Krauze, y que ponen en tela de juicio un verdadero estado de derecho en México.¹²¹

Pero también nos quedamos con la reflexión de Porfirio Muñoz Ledo de que “el país necesita una revolución federalista que reconozca y estimule nuestras diversidades a fin de que el todo se reordene conforme al empuje y la creatividad de las partes; un modelo de organización social que derribe el monolitismo, el centralismo y el ancestral verticalismo, que liquide asimismo una empobrecedora y dogmática visión del mercado y la reemplace por otra radicalmente democrática, fundada en la salvaguarda de los derechos humanos, en

¹²¹ Krauze, Enrique. "Procurando Entender", en *Revista Vuelta*. Op. Cit. p. J-M

la igualdad real de oportunidades y la expansión de todas las potencialidades humanas”.¹²²

¹²² Discurso pronunciado en el ciclo de conferencias “Los Compromisos con la Nación”, realizado en la ciudad de México el 25 de abril de 1996.

CAPÍTULO IV

PROPUESTA DE REFORMAS **AL ARTÍCULO 40 CONSTITUCIONAL** **DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

CAPITULO IV PROPUESTA DE REFORMAS AL ARTÍCULO 40 CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

4.1 Problemática actual del artículo 40 constitucional

Cualquier precepto jurídico-constitucional, que sea objeto de revisión para mejorar el sistema federal tiende, como medida, a resolver los problemas nacionales desde la perspectiva, en nuestro caso, del análisis histórico y presente del federalismo mexicano. Y una variable que nos sirvió como punto de partida, fue revisar las posibilidades de registrar las facultades del municipio, entendida ésta como la primera comunidad política de una nación, en el texto constitucional relativo al artículo 40. Pues caso contrario, ahí detectamos, en primera instancia la forma evidente de cómo el centralismo seguirá agobiando a los estados federados. Razón por la cual nos obliga a realizar estudios y propuestas, con el fin de corregir cualquier desorden de la federación.

De lo anterior, cabe señalar que el sistema de Estado federal mexicano no ha tenido plena vigencia en la realidad, y ha existido sólo en el discurso de quienes han tenido el control político del país, creado de forma paralela al mandato federalista, un centralismo asfixiante

debido a los factores siguiente: a) la exagerada concentración en el poder central de potestades del ámbito estatal y municipal, b) la inadecuada distribución de competencias, c) la inexistencia de reglas claras de convivencia en la esfera política-jurídica entre los actores de los diferentes niveles de gobierno, d) la errada concepción de subordinación de poderes y no de colaboración de ámbitos de competencia, y e) normas que permiten una interpretación no rigurosa que flexibiliza y legitima la concentración de las decisiones políticas.¹²³

La preocupación de los diversos sectores políticos y sociales del país por revisar los preceptos constitucionales para mejorar el sistema federal mexicano es más que evidente, y nos llevaría a una revisión de la totalidad de artículos que repercuten con el tema del federalismo; sin embargo, y para efectos de la presente tesis nos abocaremos al análisis actual del artículo 40 constitucional, las propuestas vertidas por los diferentes actores políticos, y la que de manera personal propone el autor de este trabajo.

Nuestro propósito, como punto de partida, es señalar algunos elementos esenciales del federalismo mexicano y proponer de manera

¹²³ Iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de federalismo político, dentro de la reforma del Estado, a cargo de la fracción parlamentaria del PAN en la Cámara de Diputados, presentadas en la sesión del 11 de abril de 2002.

concreta qué elementos se podrían incorporar a la Constitución Política mexicana, y de manera particular al artículo 40 constitucional, a fin de lograr un federalismo que resulte más indispensable para la vida de muchos mexicanos.

El primer dato que se debe tomar en cuenta es que la nación mexicana adoptó para su gobierno en el Acta Constitutiva de la Federación y en la Constitución de 1824, la forma de una República Federal. Esta declaración se plasmó en el artículo 40 de la Constitución de 1857, y se repite en el mismo artículo de la Constitución de 1917 (el análisis sobre este tema, se comenta con mayor amplitud en el capítulo relativo a los antecedentes del federalismo en México que integra esta tesis)

La nación mexicana por voluntad de pueblo mexicano ha adoptado la forma de gobierno de una República Federal. Este primer dato ordena al pueblo y a las instituciones públicas que nuestra República Federal está compuesta de estados libres y soberanos, pero unidos en una federación, son pues los estados los que dan vida a la República Federal Mexicana. La nación mexicana ya existía pero no la República Federal como forma de gobierno. Esto se nos olvida con mucha frecuencia, y de este olvido se deriva el sentimiento de sumisión de

los estados, y ya no se diga de los municipios ante los poderes federales, y el sentimiento injustificado de superioridad de estos poderes, o quizás a una mala interpretación o una interpretación sesgada del artículo 40 constitucional.

En un realismo crudo y como tal, verdadero, por supuesto que la federación (tomando a este concepto como sinónimo de conceptos federales) es muy superior a los estados por la importancia de sus competencias constitucionales. La tendencia de los países que han adoptado el sistema federal, como México, es en el sentido de una progresiva concentración de competencias a favor de la federación, justamente por que no se quiere o no se entiende captar el verdadero espíritu federalista del artículo 40 constitucional.

Si reflexionamos bien, y queremos obtener ideas claras, observamos que la federación es fuerte en todos los países federales, porque esa es la naturaleza constitucional histórica de toda República federal: dotar constitucionalmente a los poderes federales de las atribuciones necesarias para que sean estas instituciones y no la de los estados, las que representen a la nación ante otras naciones.

En México ya llevamos una existencia de ciento ochenta y uno años de vida federal. Y no hemos aceptado que la federación debe ser la

encargada de las tareas nacionales, pero a la vez, tampoco hemos sido capaces de infundirle lo necesario a los estados para que sientan que ellos constituyeron la República Federal Mexicana, y que ellos deben ser poderosos forjadores permanentes de la Unión Federal.

Este conflicto de ideas y sentimiento de rivalidad de poderes entre la federación y los estados que se ha padecido en México, se podría revirar con una acertada reinterpretación o readecuación de los preceptos que como el 40 constitucional, llevaría a un mejor sistema federal mexicano, no sólo en términos enunciativos en materia jurídico-político, sino en un replanteamiento veraz de lo que les corresponde en sus ámbitos de competencia a cada nivel de gobierno.

Para este efecto, que sería revisar y adecuar el artículo 40 constitucional, urge diseñar en la Constitución General de la República, algunos sistemas de colaboración entre la federación, los estados y los municipios, y constitucionalizar algunos derechos fundamentales para los estados y los municipios que tienen que ser protegidos ante la fuerza determinante de la federación.

De tal manera, que nuestra tarea pendiente en los dos temas subsecuentes, será analizar, por un lado, las ventajas que acarrearía

adecuar el actual fundamento del artículo 40 constitucional, y la propuesta concreta a formularse.

Es decir, se trata de revisar y proponer cambios a dicho precepto constitucional, como el hecho de introducir el concepto de municipio libre en el conjunto de la República federal a la que hace alusión este precepto, que se encuentra en la actualidad en los términos siguientes: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática, federal, y compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental"¹²⁴

¹²⁴ Constitución Política. Op. Cit. p. 53

4.2 Razones de su adecuación

El fortalecimiento del federalismo es una condición necesaria que forma parte del Estado mexicano, en el sentido que se requiere instrumentarlo con el concurso de varias instancias de todos los órdenes de la vida nacional.

La acción del Estado, en un proceso de reforma, debe estar orientado a los sectores mas débiles de la sociedad; debe generar mejores condiciones de salud, educación, vivienda y seguridad en primera instancia, así como la oportunidad de empleo productivo que guarden equivalencia con lo que prevalece en los demás extractos de la sociedad y en los sectores modernos de la economía.

Una reforma de Estado al federalismo, se justificará sólo en la medida que responda al propósito de acrecentar la viabilidad y fortalezca un proyecto nacional ante nuevas realidades. Una tarea de esta magnitud exigirá de un amplio periodo de maduración, desarrollo y consolidación.

En este sentido, una reforma de Estado al federalismo será la que conlleve necesariamente al cambio constitucional que permita a la

sociedad y al Estado, luchar permanentemente por mejores niveles de vida económica, política y social para todos los mexicanos.

Esto nos obliga a reflexionar entorno a que los tres órdenes de gobierno, y de manera especial el municipio, concurren de manera interdependiente y con un mayor sentido de cooperación en las tareas que le correspondan en los diseños y ejecución de las políticas públicas, para enfrentar los grandes problemas y desafíos de la nación.

Este sería, sin duda, el propósito de fortalecer el federalismo mexicano, mediante una revisión a fondo del artículo 40 constitucional, y admitiendo que el objetivo de la presente investigación es plantear la modificación a dicho precepto, que permita una mejor interpretación jurídica de la organización política en el Estado federal.

Es decir, una redefinición que ayude a clarificar las facultades y atribuciones en los tres niveles de gobierno que consagra la Constitución, para evitar los tipos de controversias que hoy en día persisten y la dificultad de una adecuada aplicación de la autonomía en beneficio de los estados, y por lo consiguiente de los municipios. No hacerlo, se corre el riesgo de regresar a los tiempos del centralismo y consecuentemente al autoritarismo.

Cualquier propuesta de modificación constitucional, y de manera particular la revisión y adecuación al artículo 40, buscará fortalecer un federalismo que posibilite la actuación coordinada de la federación, los estados y los municipios, que redundará en las grandes tareas nacionales. Tanto estados como municipios se verán beneficiados de un reparto más justo del gasto público para el cumplimiento de sus responsabilidades de gobierno; ambas instituciones, es decir, los estados y municipios, combatirán y saldrán avante contra cualquier intento del centralismo asfixiante. Con ello, se habrá restituido al municipio en el pleno ejercicio de sus facultades, competencias y libertades, instalándolo como un orden de gobierno constitucionalmente reconocido.

El federalismo como concepto constitucional y como idea histórica es un elemento fundamental del Estado mexicano, porque implica una determinada manera de organización política, pero que no constituye su única base. No hay que perder de vista, para nuestro objeto de estudio, que junto con el concepto de federalismo, encontramos en el artículo 40 constitucional la idea de una República representativa y una República democrática.

Las ventajas de adecuar la Constitución Política, y de manera particular los preceptos relacionados con el sistema federal, caso concreto el artículo 40 constitucional, en lo que se refiere a vigorizar el municipio dentro del sistema federal traería los siguientes efectos: fortalecería la división del poder político nacional entre los tres niveles de gobierno, al disponer de una división vertical entre la federación, los estados y municipios, junto a la división horizontal que caracteriza el régimen democrático: poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Lo anterior, abriría a nuevas opciones de participación política con los ciudadanos al crearse nuevos mecanismos de participación entre la federación, los estados y municipios, pues en un auténtico federalismo operaría una descentralización que hiciera posible acercar el poder a los ciudadanos, potenciándose la participación y responsabilidad de éstos; se acrecentaría el compromiso de las fuerza políticas que actúan dentro de los estados más activos y que son a su vez más participativos con la federación.

Una modificación constitucional del artículo 40 que destaque la importancia del municipio dentro de un sistema de organización política federal, redundará en un federalismo con mayor capacidad para asimilar conflictos sociales, políticos y económicos. Asimismo,

dará mayor claridad para establecer mecanismos más precisos de colaboración entre la federación, los estados y municipios, protegiendo el valor sustancial de la libertad de los ciudadanos junto con sus derechos civiles y políticos.

Un federalismo así puede combinar eficazmente la unidad y pluralidad de centros de decisión, lo cual no sería posible en un sistema de poder altamente centralizado.¹²⁵

¹²⁵ Faya Viesca, Jacinto. La Reforma Constitucional del Nuevo Federalismo. Op. Cit. p. 8

4.3 Propuesta de reforma al artículo 40 constitucional, una acción para fortalecer al federalismo en México

Una mayoría de actores políticos y sociales del país, coinciden en que la revisión de forma y fondo del artículo 40 constitucional que contemple al Municipio Libre como parte integrante del sistema político federal; esto es, que se plasme en el contenido del precepto constitucional, es punto de partida para el fortalecimiento y consolidación del federalismo en México.

Asimismo, la propuesta de reforma o adición al mencionado Artículo, en opinión de varios especialistas, tendrá como consecuencia el tránsito de un federalismo orgánico a un federalismo de tipo más cooperativo e interdependiente en los tres órdenes de gobierno; es decir, con esto se busca en términos prácticos y no sólo enunciados, dar mayor viabilidad al sistema federal mexicano.

Retomo la idea de que la cooperación y la interdependencia fortalecerán al sistema federal en su conjunto, respetará las esferas particulares de atribuciones y, fundamentalmente, corresponsabilizarse en tareas en común cuando las situaciones sociales, económicas y administrativas así lo ameriten. Estos principios son fortalecedores del Pacto Federal y aspiran a que los

órdenes de gobierno logren una coordinación más eficaz para proteger los intereses del conjunto y de sus competencias particulares.

Aquí cabe sustentar la sugerencia del especialista Jacinto Faya, de que el federalismo mexicano paso de una separación expresa entre federación y Estado, a un sistema de cooperación e interdependencia y de colaboración entre federación y los estados.¹²⁶ De tal manera, que en esta situación son viables las propuestas que buscan incluir al municipio libre como parte integrante del sistema federal, incluyéndolo como enunciado en el artículo 40 constitucional.

La presente investigación tiene como propósito buscar la consolidación del federalismo mexicano, a través de las propuestas que se formulen con el fin de modificar el precepto constitucional, como una forma de dar vigencia a esta forma de gobierno en México, conocida como federalismo.

Actualmente, el artículo 40 constitucional establece que: "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

¹²⁶ Faya Viesca, Jacinto. Op. Cit. p. 8-9

federación establecida según los principios de esta ley fundamental".¹²⁷

Algunos estudiosos han propuesto modificar el artículo 40, incluyendo al municipio libre en el contenido del precepto constitucional; igualmente ha sido motivo de debate en las cámaras legislativas, coincidiendo los partidos políticos en postular como punto nodal la inclusión de esta misma orden de gobierno, es decir, el municipio, en el contenido del artículo 40 previa su modificación.

Dos ejemplos de ello, son los siguientes: por un lado la autoridad académica que representa el maestro Faya Viesca, al proponer en la inclusión del artículo 40, que no sólo los estados sino también los municipios, concurren a la formación de la voluntad política nacional; propone que este último, junto con la federación y los municipios actúen cooperativa e interdependientemente en una serie de programas del gobierno federal; la obligación no sólo para la federación y los estados sino también para los municipios de actuar bajo el principio de la fidelidad federal, la cual obliga a estos tres órdenes de gobierno a respetar el interés de las otras instancias del conjunto. En pocas palabras, el constitucionalista propone que al

¹²⁷ Constitución Política. Op. Cit. 53

adicionar el artículo 40, se reconozca al municipio libre también como una orden de gobierno, dentro del marco de competencias que la Constitución le otorga.¹²⁸

El segundo ejemplo retoma la propuesta, todavía en estudio, presentada por la Comisión del Fortalecimiento del Federalismo de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, cuyo propósito principal lo es también el reconocimiento que otorga del municipio libre como parte integrante de la federación. Con la adición que dicha Comisión propone, el artículo 40 quedaría de la siguiente manera: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos y **municipios libres** en todo lo concerniente a su régimen interior, **y por el Distrito Federal**, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”

En mi opinión, y respetando las diferentes aportaciones al precepto constitucional, que al igual enriquecen la discusión de quienes nos preocupamos por el fortalecimiento del federalismo en nuestro país, mi propuesta particular es la siguiente: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal,

¹²⁸ Faya Viesca, Jacinto, Op. Cit. p. 9-10

compuesta de estados libres y soberanos y **Municipios Libres de conformidad con el artículo 115 constitucional**, en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación, **sin contravenir el Pacto Federal**, según los principios que marca esta ley fundamental”.

Sostengo lo anterior, en virtud de que mi propuesta reconoce, en primer lugar, la importancia del municipio libre como orden de gobierno, tomando en cuenta que el Municipio Libre es la base de la división territorial y la organización política de los estados. En segundo lugar, porque es necesario estipular en el contenido de dicho postulado el que se haga énfasis que su regulación se basa en lo estipulado por el artículo 115 constitucional. Y, lo más importante, la ratificación de que a pesar de su autonomía y libertad de actuación como orden de gobierno, seguirá sujeto indiscutiblemente al Pacto Federal.

La propuesta analizada ayudará a fortalecer el papel del federalismo, y con ello la distribución de competencias, con lo que el municipio podrá realizar tareas sustentadas con transparente legalidad, por ejemplo, celebrar convenios con la federación, con el estado al que pertenezcan y con otros estados, así como con municipios de su

entidad o de otros estados de la República, conforme lo establece esta Constitución y las leyes. Igualmente, los estados podrán celebrar convenios con la federación o con otros estados de la República.

Esta nueva concepción que se desprendería de un federalismo ya identificado como cooperativo e interdependiente, se fundamenta en la obligación de la federación, los estados y los municipios, de respetar, de fortalecer el Pacto Federal y de consolidar los intereses comunes, protegiendo el orden fundamental de todas las partes del Estado mexicano. Esto significa, que las actuaciones de la federación, de los estados y los municipios están subordinados al interés del conjunto, pues cada orden de gobierno puede desarrollar legítimamente las actividades que protejan su interés particular, sin que con ello se atente contra el interés general, porque en consecuencia se estaría atentando contra la esencia del federalismo.

Para instrumentar un nuevo federalismo, que implique cualquier modificación constitucional, en este caso de adiciones al artículo 40 de la Carta Magna con la inclusión del Municipio Libre, debe ser resultado de un proceso participativo de la sociedad mexicana y fundamentarse en los principios de equidad, complementariedad y cooperación. Es necesario que esta nueva forma de gobierno emerja de una agenda de

la sociedad pero también del Estado; que haga realidad el cambio que se demanda. Para este propósito, se debe tomar en cuenta la opinión de los tres poderes de cada una de las entidades federativas, de los municipios y de las organizaciones sociales no gubernamentales; de instituciones académicas, de las organizaciones empresariales y sindicales, y cualquier organización interesada sobre el particular.

El nuevo federalismo, que emane de las reformas al artículo 40 constitucional, con las facultades del Municipio Libre incluidos, debe ser resultado de amplios acuerdos democráticos. Y este acuerdo social deberá generar espacios de trabajo que involucren a todos los actores y en los que se construyan los consensos necesarios, que permitan avanzar firme y progresivamente, no solo hacia la renovación de nuestro federalismo y nuestros acuerdos fundamentales, en términos enunciativos, sino velar por su debida aplicación práctica.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Derivado de la investigación anterior, enumero a continuación las siguientes conclusiones:

1. El federalismo tiene raíces profundas en nuestra historia y surge con las primeras aspiraciones de independencia, que forman parte de la lucha originaria por la soberanía nacional y expresan institucionalmente la voluntad de los mexicanos, de que la República se integra y se nutre de la más rica diversidad cultural y regional de la nación.
2. El surgimiento del federalismo da paso a la constitucionalidad, a través de una serie de procesos dinámicos para su funcionamiento, como el Pacto Federal, que cuida el equilibrio entre los poderes estatales, federales y municipales.
3. El federalismo como sistema de gobierno encuentra su funcionamiento y legitimidad histórica en las constituciones federales de 1824, 1857, cuando es restaurada la Carta Magna, y en la de 1917 donde logra su consolidación.
4. La Constitución Política de 1917, es la norma mexicana que plasma la evolución jurídico-política de la nación y donde descansan los principios del Pacto Federal, la unión de los

estados y municipios, así como los derechos y obligaciones de los ciudadanos.

5. El federalismo es un instrumento jurídico que emana del pueblo para el bienestar del mismo; es un acuerdo político fundamental de distribución de poder y reconocimiento de autonomía y materia de competencia. Es la mejor y más adecuada forma de organización política para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo.
6. El reto del nuevo federalismo en México es un reclamo que tiene su origen en la sociedad y en la dinámica de los movimientos regionales para reivindicar a los gobiernos locales. Son éstos, por su carácter electo, representativo y plural, los que demandan que su personalidad jurídica y política, así como su autonomía financiera y fiscal sea real y no declarativa.
7. La modificación constitucional del artículo 40, que reconoce al municipio libre como parte integrante del sistema de organización política federal, permitirá que los gobiernos locales tengan mayor capacidad para asimilar y dar curso a conflictos sociales, políticos y económicos de la región.
8. Los cambios a este precepto constitucional enriquecerán la concepción tradicional de la autonomía y gestión municipal,

retomando lo más valioso del contenido del artículo 115 constitucional, y asegurando que por ningún motivo tales facultades constituyan afrenta alguna al Pacto Federal.

9. Adicionar el artículo 40 constitucional dará mayor claridad para establecer mecanismos precisos de colaboración entre la federación, los estados y municipios, protegiendo el valor sustancial de la libertad de los ciudadanos junto con sus derechos civiles y políticos.
10. Redefinir facultades al municipio, producto de la propuesta de incorporación al artículo 40 constitucional, será darle también mayor y mejor viabilidad al federalismo, definiendo las bases del sistema federal desde su origen.
11. La modificación del artículo 40 constitucional, al insertarse el municipio libre como parte integrante del sistema federal, facilitará un federalismo cooperativo entre los niveles de gobierno, que implicará una verdadera distribución de facultades y competencias, sin separarse de las normas que establezca la ley general.
12. La democracia mexicana, en los términos que se plasma en el artículo 40 constitucional, que refiere a que el país se constituye en una República democrática, se consolidaría con la

inclusión en su precepto del Municipio Libre como integrante del sistema federal, toda vez que es en este nivel de gobierno donde se palparían las acciones democráticas.

13. Dar mayores atribuciones y facultades al municipio, al modificar el artículo 40 constitucional; es decir, que no actúe como instancia administrativa y sí recupere sus atributos para autodeterminarse en su organización política mediante actos de gobierno propios, le facultará conducir el desarrollo integral de la población en todos los aspectos.
14. El municipio, como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados miembros de la federación, es tema de constante revisión, análisis y modificación constitucional, tendiente a mejorar su relación cercana y directa con los ciudadanos.
15. La reforma del Estado es el instrumento que hoy día resulta indispensable para canalizar los cambios constitucionales que el país requiere. Cualquier modificación al artículo 40 constitucional, y particularmente la que propone integrar el municipio libre al sistema federal, debe aprovechar este vehículo institucional para la discusión y aplicación del tema en cuestión.

16. Es condición necesaria para el equilibrio del poder político que la descentralización administrativa no se reduzca al fortalecimiento de las instancias estatales, sino que trascienda al espacio de la convivencia social. En materia del federalismo, se requiere que los estados se descentralicen hacia los municipios y estos hacia las comunidades. Estas serán consecuencias de las modificaciones al artículo 40 constitucional en el tema que nos ocupa.
17. La adecuación al artículo 40 constitucional, referente a la inclusión del Municipio Libre al sistema federal, toma en cuenta la necesidad de adoptar un sistema de distribución de facultades que no elimine las facultades federales y tampoco las estatales, pero sí que establezca las potestades de ambos ámbitos de competencia de forma enunciativa y más clara, evitando la interpretación e invasión de esferas de competencia y propiciando la forma de federalismo correlativo y de cooperación.
18. Revisar constante y permanentemente el espíritu federalista de la Constitución mexicana evitará que prácticas centralistas ahoguen cualquier iniciativa local, que ponga en riesgo las capacidades del Municipio Libre y el auténtico espíritu federalista.

19. Con las atribuciones, prerrogativas, facultades y funciones de los gobiernos locales, producto de los cambios al artículo 40 constitucional que les insertaría como integrantes del sistema federal, éstos asumirían un papel más activos y determinantes en el desarrollo económico del territorio a su cargo.
20. Finalmente, contemplar al Municipio Libre como parte integrante del sistema político federal en el contenido del precepto constitucional, será punto de partida para el fortalecimiento y consolidación del federalismo en México.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

1. Aguirre Saldivar, Enrique. Los retos del derecho público en materia de federalismo; Hacia la integración del derecho administrativo federal. UNAM, México, 1997
2. Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc. Estado de México: raíces, federalismo y futuro. Editorial Instituto Mexiquense de Cultura. Estado de México, 1998
3. Armenta López, Leonel Alejandro. La forma federal de estado. Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM. México, 1996
4. Arteaga Nava, Elisur. Derecho Constitucional. Editorial Oxford University Press, colección textos universitarios. México, 1999
5. Astudillo Moya, Marcela. El federalismo y la coordinación impositiva en México. Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM. México, 1999
6. A. Hamilton, J. Madison y J.Jay. El Federalista. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 2000

7. Borja, Rodrigo. Enciclopedia de la Política. Editorial Fondo de Cultura Económica, Tomo A–G. México, 2002
8. Burgoa, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantía y Amparo. 7ª edición. Editorial Porrúa. México, 2003
9. _____ Las Garantías Individuales, 33ª edición. Editorial Porrúa. México, 2001
10. _____ Derecho Constitucional Mexicano, 13ª edición. Editorial Porrúa. México, 2000
11. _____ El Juicio de Amparo. 36 edición. Editorial Porrúa. México, 1999
12. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión LV Legislatura. Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones. 4ª edición. Editorial Porrúa. México, 1994
13. Cárdenas Gracia, Jaime F. Una Constitución para la democracia. Editorial UNAM. México, 1996
14. Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa-UNAM-Instituto de Investigación Jurídicas. México, 1991
15. Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. 12ª edición. Editorial Porrúa-UNAM-Instituto de Investigación Jurídicas. México, 2000

16. Carpizo Jorge. Estudios Constitucionales. 4ª edición. Editorial Porrúa-UNAM-Instituto de Investigación Jurídicas, México, 1994
17. Castro, Juventino V. Garantías y Amparo. 10 edición. Editorial Porrúa. México, 1998
18. Cabrero, E. y Mejía, José. Marco Teórico- Metodológico para el Estudio de las Políticas Descentralizadoras en México. CIDE. México, 1992
19. Covarrubias Dueñas, José de Jesús. La autonomía municipal en México. Editorial Porrúa. México, 1998
20. Dabin, Jean. Doctrina General del Estado. Elementos de Filosofía Política. Editorial UNAM-Instituto de Investigación Jurídicas, México, 2003
21. De Tocqueville, Alexis. La Democracia en América. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1995
22. Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas. 11ª edición. Editorial Porrúa. México, 2002
23. Faya Viesca, Jacinto. El Federalismo mexicano: Régimen constitucional del sistema federal. Editorial Porrúa. México, 1998

24. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 40ª. edición. Editorial Porrúa. México, 2000
25. García del Castillo, Rodolfo. Los Municipios en México: Los retos ante el futuro. Centro de Investigación y Docencia Económica. UNAM. México, 1999
26. García Maynez, Eduardo. Introducción al estudio del derecho. 48ª edición. Editorial Porrúa. México, 1996
27. Garza García, César Carlos. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Mc GRAW-HILL. México, 1997
28. Gaxiola, I. Jorge. La crisis del pensamiento político y otros ensayos. Editorial Porrúa. México, 1996
29. González Oropeza, Manuel. El federalismo. UNAM. México, 1995
30. Gutiérrez Salazar, Sergio y Rives Sánchez Roberto. La Constitución Mexicana al Final del siglo XX. Editores Unidos. México, 1995
31. Hernández Antonio, María. Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. UNAM. México, 2003

32. Lanz Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano y consideraciones sobre la realidad de nuestro régimen. 5ª edición. Editorial Continental. México, 1982
33. L. Sills, David. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Volumen 2, ediciones Aguilar, España 1979
34. Lujambio, Alonso. Federalismo y congreso en el cambio político de México. Editorial UNAM. México, 1995
35. Madrazo, Jorge. Reflexiones Constitucionales. Editorial Porrúa-UNAM. México 1994
36. Martínez Sánchez, Francisco. El control interno de las instituciones de los Estados de la República Mexicana. Editorial Porrúa. México, 1998
37. Mendoza Berrueto, Eliseo. El Presidencialismo Mexicano, una Tradición ante la Reforma del Estado. Editorial El Colegio de la Frontera Norte y El Fondo de Cultura Económica. México, 1998
38. Moral Padilla, Luis. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. 2ª edición. Editorial McGraw Hill. México 1999

39. Morales Jiménez, Alberto. La Constitución de 1857. Editorial Instituto Nacional de la Juventud Mexicana. México, 1957
40. Olmedo Carranza, Bernardo. Federalismo y autonomía municipal en México: fuentes bibliográficas para su estudio. UNAM. Instituto de Investigaciones Económicas: Cambio XXI. México, 1998
41. Ortega Lomelín, Roberto. El nuevo federalismo la descentralización. Editorial. México, 1998
42. Ortega Lomelín, Roberto. Federalismo y municipio. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1994
43. Pacheco Pulido, Guillermo. Supremacía constitucional y federalismo jurídico. Editorial Porrúa. México, 2000
44. Quintana Roldan, Carlos. Derecho Municipal. Editorial Porrúa. México, 1995
45. Rabasa, Emilio O. Historias de las Constituciones Mexicanas. Editorial UNAM. México, 1994
46. Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria. Mexicano esta es tu Constitución. Editorial Porrúa. México, 1997

47. Reyes Tayabas, Jorge. Derecho Constitucional aplicado a la especialización en Amparo. Editorial Themis, colección textos universitarios. México, 1998
48. Robles Martínez, Reynaldo. El municipio. 4ª edición. Editorial Porrúa. México, 2000
49. Rodríguez, Victoria E. La descentralización en México: de la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1999
50. Rojas Caballero, Ariel Alberto. Las garantías individuales en México. Editorial Porrúa. México, 2002
51. Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social. Editores Unidos Mexicanos, S.A.. México, 2000
52. Sánchez Bringas Enrique. Derecho Constitucional. 6ta. edición Editorial Porrúa. México 2001
53. Sayeg Helu, Jorge. Federalismo y Municipalismo Mexicanos. Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LII Legislatura. México, 1986
54. Serna de la Garza, José María. Federalismo y sistemas de distribución de competencias legislativas.

Documento de trabajo IV. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM. México, 2001

55. Serna de la Garza, José María. Federalismo y Regionalismo, memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM. México, 2002
56. Serra Rojas, Andrés. Diccionario de Ciencia Política. Tomo A-LL. Editado por FCE. UNAM-México, 1998
57. Serra Rojas, Andrés. Teoría y práctica del federalismo mexicano. Cámara de Diputados, LVI Legislatura. Coordinación de Fortalecimiento Municipal. México, 1996
58. Serra Rojas, Andrés. Derecho administrativo. 21ª edición. Editorial Porrúa. México, 2000
59. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 28ª edición. Editorial. Porrúa. México, 1994
60. Tena Ramírez, Rafael. Leyes Fundamentales de México. Editorial Porrúa. México, 1992
61. Ubiarco Maldonado, Juan Bruno. El federalismo en México y los problemas sociales del país. Editorial UNAM. México, 2002

62. Villarreal, René. *El Liberalismo Social y la Reforma del Estado, México en la era del capitalismo postmoderno.* Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

LEYES

1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* (Leyes y Códigos de México), obra revisada y actualizada por Miguel Carbonell. Editorial Porrúa, 149ª edición. México, 2005
2. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.* (Leyes y Códigos de México), 43ª edición, tomos I y II. Editorial Porrúa, México, 2003
3. *Nueva Legislación de Amparo Reformada. Doctrina, textos y jurisprudencia.* (obra actualizada por Guillermo Álvarez del Castillo Vargas) Editorial Porrúa, 75ª edición. México, 2000

REVISTAS

1. Alcántara, Virginia. Perfil jurídico del municipio en México. EXAMEN. Año 10. N° 112. México, Febrero, 1999
2. Armenta López, Leonel Alejandro. Federalismo y descentralización. AMEINAPE, No. INAP. México, 1996
3. Bazúa, Fernando y Saez, Mauricio. Avatares e Imperativos de la Reforma del Estado de México: Consideraciones Prospectivas y Propuestas. Revista Prospectiva, No. 3. México, 1995
4. Cárdenas Gracia, Jaime. El Municipio ante las controversias con otros órdenes de gobierno. AMEINAPE. No. INAP. México, 1996
5. Cisneros Sosa, Armando. Apuntes sobre la descentralización y el municipio en México. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades. Año 9. N° Extraordinario. México, 1989
6. Faya Viesca, Jacinto. La Reforma Constitucional del Nuevo Federalismo. Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, A.C. y Asociación Mexicana de egresados del INAP de España, A. C. Querétaro, Qro. México, 1996

7. Gamas Torruco. José. Gaceta, Administrativa Pública Estatal y Municipal. INAP. México, 1996
8. Gil Villegas, F. "Descentralización y Democracia: una perspectiva teórica" en Descentralización y Democracia en México . Colegio de México. México, 1982
9. Guillen López, Tonatiuh. Reforma del Estado, federalismo y municipios en México: seis imágenes sobre una nueva etapa de gobierno. AMEINAPE. N° 2. Julio-diciembre. Querétaro. México, 1996
10. Lanz Cárdenas, José Trinidad. La asociación Municipal como factor de desarrollo regional. Gaceta, Administración Pública Estatal y Municipal. INAP. N° 26-27. México, 1996
11. Krauze, Enrique. "Procurando Entender", en Revista Vuelta, Suplemento Extraordinario. Núm. 207, mes Febrero. México, 1994.
12. Olmedo, Raúl. El bienestar social en los municipios en México. Estudios Municipales. Año IV. N° 20. México, Marzo-Abril. 1998
13. Quiroz Acosta, Enrique. Federalismo, esencia y efecto en el municipio en México. Artículo tomado de la Revista Lex, Número XV. México, septiembre, 1995

14. Ramírez Ramírez, José Alfredo "La reforma del Estado en México y los avances hacia una sociedad democrática". En Revista del Senado de la República No 3, Vol. 2, abril-junio. México, 1996
15. Rubio, Luís. "Retórica y Realidad de la Reforma del Estado". En Revista del Senado de la República No 3, Vol. 2 abril-junio. México, 1996

ANEXOS / DOCUMENTOS

1. Cámara de Diputados, LV Legislatura. Las raíces del federalismo y la Constitución de 1824. Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. México, 1993
2. Gamboa Montejano, Claudia. Propuesta para un nuevo federalismo: análisis comparativo de las iniciativas que reforman los artículos 115 y 116 constitucionales presentadas en la LVIII legislatura. Cámara de Diputados, Sistema Integral de Información y Documentación. LVIII Legislatura. México, 2003
3. Partido Revolucionario Institucional (PRI), Consejo Político Nacional. Antología de federalismo: documento base 1997.
4. Poder Ejecutivo Federal. Avances y perspectivas hacia un nuevo federalismo. Secretaría de Gobernación. México, 1995

5. Poder Ejecutivo Federal. Programa para un nuevo federalismo 1995-2000- Balance Sexenal. Secretaria de Gobernación. México, 2000
6. Secretaria de Gobernación. En el municipio mexicano, México, 1985
7. Secretaria de Gobernación. Programa especial para un auténtico federalismo 2002- 2006. México, 2002
8. Zedillo, Ernesto. Queremos que los Estados y Municipios sean más fuertes, y lo hemos logrado hasta ahora trasladando recursos, autoridad y proyectos, a los Gobiernos Estatales y Municipales. Ha habido una tarea constante y muy ambiciosa, de Federalismo. Presidencia de la República. Nuevo León, México, 1999

PAGINA WEB

www.presidencia.gob.mx

www.camaradediputados.gob.mx

www.cesarcamacho.org.mx