

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

***“NATURALEZA JURÍDICA POLÍTICA DEL RÉGIMEN  
CONSTITUCIONAL FEDERAL MEXICANO Y DE SUS ENTIDADES  
FEDERATIVAS”***,

**TESIS QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO  
DE LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA**

***ELEAZAR MANRIQUEZ MENDOZA***

**CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F. 2010**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

México, D. F., a 04 de Junio de 2010.

**SEÑOR LIC. DON EDMUNDO ELIAS MUSI  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.  
FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM.  
P R E S E N T E.**

Me es grato dirigirme a usted para hacerle llegar mi cordial saludo, así como para informarle que el C. Pasante de Derecho **ELEAZAR MANRIQUEZ MENDOZA**, con número de cuenta **7295360-2**, ha terminado bajo mi dirección su tesis recepcional que para optar por el título de Licenciado en Derecho, elaboró en ese H. Seminario a su muy digno cargo, con el tema **“NATURALEZA JURÍDICA POLÍTICA DEL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL FEDERAL MEXICANO Y DE SUS ENTIDADES FEDERATIVAS”**,

Al respecto le comunico que dicha investigación se integra con un prólogo, en el que explica el por qué, cómo y para que realizó la tesis; también forman parte de la misma cuatro capítulos, propuestas, conclusiones, bibliografía adecuada, suficiente y actualizada, así como la respectiva legislación aplicable.

Con esos elementos estimo que dicho alumno cumple con todos los requisitos exigidos por el Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad, para obtener la aprobación de su tesis, lo cual queda sujeto a su amable criterio, y en el caso de que sea favorable, se sirva expedir el correspondiente oficio de impresión.

Por la atención que se sirva dar a la presente, reciba mi agradecimiento.

**A T E N T A M E N T E.**

**“NATURALEZA JURIDICA POLITICA DEL REGIMEN CONSTITUCIONAL  
FEDERAL MEXICANO Y DE SUS ENTIDADES FEDERATIVAS”**

**PROLOGO**

**CAPITULO PRIMERO  
ORIGEN DEL FEDERALISMO MEXICANO**

<b>I.</b>	<b>Influencia de la Constitución de Cádiz, de 1812.....</b>	<b>2</b>
<b>II.</b>	<b>Influencia de la Constitución de Apatzingan de 1814.....</b>	<b>9</b>
<b>III.</b>	<b>Influencia de la Constitución de los Estados Unidos de América.....</b>	<b>13</b>
<b>IV.</b>	<b>Los Debates del Constituyente de 1824.....</b>	<b>16</b>
<b>V.</b>	<b>Postura de las Entidades Federativas Veracruz, Michoacán, Zacatecas, Jalisco y Oaxaca.....</b>	<b>21</b>
<b>VI.</b>	<b>Influencia de Miguel Ramos Arizpe.....</b>	<b>27</b>
<b>VII.</b>	<b>Postura de Fray Servando Teresa de Mier.....</b>	<b>30</b>

**CAPITULO SEGUNDO  
ADOPCION DEL SISTEMA CENTRAL Y RESTAURACION  
DEL SISTEMA FEDERAL**

<b>VIII.</b>	<b>El Federalismo y la Reinstalación del Constituyente de 1822.....</b>	<b>35</b>
<b>IX.</b>	<b>Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana de 16 de Mayo de 1823.....</b>	<b>38</b>
<b>X.</b>	<b>La Constitución de 1836.....</b>	<b>45</b>
<b>XI.</b>	<b>Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.....</b>	<b>51</b>
<b>XII.</b>	<b>Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.....</b>	<b>54</b>
<b>XIII.</b>	<b>La Constitución de 1857.....</b>	<b>58</b>

**CAPITULO TERCERO  
MARCO TEORICO DEL FEDERALISMO**

<b>XIV.</b>	<b>Doctrina Extranjera.....</b>	<b>67</b>
	<b>A) Hans Kelsen.....</b>	<b>67</b>
	<b>B) Karl Loewenstein.....</b>	<b>70</b>
	<b>C) Manuel García Pelayo.....</b>	<b>73</b>
	<b>D) Rafael Bielsa.....</b>	<b>76</b>
	<b>E) Raúl Bisan.....</b>	<b>79</b>
<b>XV.</b>	<b>Doctrina Mexicana.....</b>	<b>81</b>
	<b>A) Felipe Tena Ramírez.....</b>	<b>82</b>
	<b>B) Daniel Moreno.....</b>	<b>86</b>

C) Ignacio Burgoa Orihuela.....	88
D) Jorge Carpizo y Jorge Madrazo.....	91
E) Mario de la Cueva.....	93

**CAPITULO CUARTO**  
***EL FEDERALISMO MEXICANO A PARTIR DE 1917***

<b>XVI. Análisis de los Debates del Constituyente de 1916-1917.....</b>	<b>96</b>
<b>XVII. El Proyecto de Venustiano Carranza, de 1916.....</b>	<b>100</b>
<b>XVIII. El Federalismo Mexicano, de 1917.....</b>	<b>103</b>
<b>XIX. Contenido de los Artículos 40 y 41 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917.....</b>	<b>114</b>
<b>XX. La Constitución de Facultades Constitucionales en la Federación.....</b>	<b>117</b>
<b>XXI. Características del Federalismo mexicano Contemporáneo.....</b>	<b>121</b>
<b>XXII. El Federalismo en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.....</b>	<b>125</b>
<b>XXIII. Las Relaciones entre la Federación y las Entidades Federadas en México.....</b>	<b>149</b>
<b>A. Diferentes Concepciones.....</b>	<b>149</b>
<b>B. Características y Principios Operativos.....</b>	<b>157</b>
<b>C. División Especial del Poder.....</b>	<b>159</b>
<b>D. Mantenimiento de la Unión.....</b>	<b>160</b>
<b>E. Mantenimiento de la No Centralización.....</b>	<b>162</b>
<b>F. Coexistencia de los Sistemas del Common law y del Derecho Civil.....</b>	<b>164</b>
<b>G. Mantenimiento del Principio Federal.....</b>	<b>168</b>
<b>H. El Producto Final.....</b>	<b>169</b>
<b>I. Distribución de Competencias entre la Federación y las Entidades Federadas.....</b>	<b>171</b>
<b>XXIV. El Progresivo aumento de Competencia de la Federación y el Correlativo Debilitado de las Atribuciones de las Entidades Federativas en México.....</b>	<b>179</b>
<b>XXV. El Municipio Libre del Federalismo Mexicano.....</b>	<b>188</b>
<b>A. Concepto de Libertad Municipal.....</b>	<b>188</b>
<b>B. Concepto de Autonomía Municipal.....</b>	<b>189</b>
<b>C. Autonomía Política del Municipio.....</b>	<b>191</b>
<b>D. Autonomía Administrativa del Municipio.....</b>	<b>191</b>
<b>E. Autonomía Financiera del Municipio.....</b>	<b>192</b>
<b>F. Concepto y Alcances del Sistema Federal.....</b>	<b>193</b>
<b>G. El sistema de Competencias en el Federalismo.....</b>	<b>196</b>
<b>H. El Municipio y la Entidad Federativa a la que Pertenece.....</b>	<b>198</b>
<b>I. Relación del Municipio Libre con la Federación.....</b>	<b>201</b>
<b>J. El Municipio en los Principales Ordenamientos que rigieron el Desarrollo Histórico del País (1814 A 1908).....</b>	<b>203</b>
<b>K. Reformas Constitucionales realizadas acerca del Municipio.....</b>	<b>213</b>
<b>L. Características del Municipio según la Constitución de 1917.....</b>	<b>218</b>

<b>M. La Exposición de motivos del Proyecto de Reformas y Adiciones al Artículo 115 en apoyo a la Descentralización Y a la Institución del Municipio Libre.....</b>	<b>222</b>
<b>N. Las Reformas y Adiciones del 23 de Diciembre de 1999, el Artículo 115, crearon el Orden de Gobierno Municipal.....</b>	<b>224</b>

<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>234</b>
--------------------------	------------

<b>PROPUESTAS.....</b>	<b>240</b>
------------------------	------------

<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>242</b>
--------------------------	------------

<b>LEGISLACION.....</b>	<b>245</b>
-------------------------	------------

## PRÓLOGO

Los Estudios sobre la legitimidad del poder, o bien de las diferentes formas de ejercerlo, han llevado a los pueblos a ocuparse de esas cuestiones y de otras de tipo político y jurídico, que generalmente conducen a las diversas direcciones conforme a las cuales funcionan válidamente los gobiernos, las cuales implican el examen de sus orígenes, la distribución de la autoridad, así como sus clasificaciones, incluyendo sus diferentes niveles y concepciones.

Así, de manera general se afirma que el gobierno consiste en un grupo de individuos que comparten determinadas responsabilidades en el ejercicio del poder y además, que es gobierno soberano el que conforman un grupo de individuos que comparten responsabilidades determinadas en el mantenimiento y la adaptación de una comunidad nacional autónoma, en beneficio de la cual ejercen prácticamente el monopolio del poder coactivo; de lo que resulta que un gobierno soberano se caracteriza por integrarse con un grupo de individuos que ejercen una autoridad legítima, que protegen y dirigen una comunidad socio-política, mediante la adopción y ejecución de decisiones constitucionales, en principio analíticamente diferentes, como son las normativas, las estructurales y las del comportamiento.

En el desarrollo político de nuestro país se han ejercido dos principales formas de “gobierno presidencialista”, “el centralista” y “el federalista”, siendo éste último el que ha predominado y es el que estructura formalmente nuestra Ley Suprema vigente. Solo que el Federalismo como sistema político presenta elementos y características propias y distintas, según el país en el que se aplica y en México tiene también una calidad sui-géneris de validez y funcionamiento que lo hace diferente de las condiciones conforme a las cuales opera en otros Estados, de las cuales resultan divergencias y aun contradicciones, así como una diversidad de interpretaciones, tanto por el origen, como por la evolución y la regulación

constitucional aplicable, situaciones que por la imprecisión e indefinición que tienen en nuestro país, es necesario aclararlas y concretarlas.

Además el Federalismo mexicano presenta entre otras características importantes que lo distinguen del considerado como original, que es el de los Estados Unidos de América, “una estructura formal propia, que lo convierte, con base en numerosos preceptos constitucionales, en un federalismo con atribuciones y competencias características de un poder central”; todo lo cual explica la elaboración del presente estudio, mismo que se llevó a cabo utilizando tres principales métodos de investigación: “el Inductivo-Deductivo, tanto doctrinal, como legislativo”; “el de Trabajo de Campo” y por último, “el de Trabajo de Gabinete”.

Con los elementos obtenidos tratamos de precisar el origen histórico y las fuentes formales y materiales de nuestro Federalismo; su ubicación teórica y doctrinal a nivel interno y de Derecho Comparado y de manera principal, las circunstancias conforme a las cuales opera el Federalismo mexicano, en el cual, con base en la Constitución, el poder se ejerce centralmente y la Federación es titular de todas las atribuciones y deja, casi por omisión, algunas mínimas facultades a las entidades federativas, de lo que resulta que el poder se ejerce del centro a la periferia y no de ésta a aquél, contrariando así la esencia del auténtico Federalismo, circunstancias que nos permitieron proponer que se modifique el sistema actual, con el objeto de que las entidades federativas puedan recuperar el ejercicio efectivo de su legítima autonomía constitucional.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **ORIGEN DEL FEDERALISMO EN MÉXICO**

#### **SUMARIO:**

SUMARIO: I. Influencia de la Constitución de Cádiz de 1812.- II. Influencia de la Constitución de Apatzingan, de 1814.- III. Influencia de la Constitución de los Estados Unidos de América, de 1787.- IV. Los Debates del Constituyente de 1824.- V. Postura de las Entidades Federativas de Veracruz, Michoacán, Zacatecas, Jalisco y Oaxaca.- VI. Influencia de Miguel Ramos Arizpe.- VII. Postura de Fray Servando Teresa de Mier.

## **CAPÍTULO PRIMERO “ORIGEN DEL FEDERALISMO EN MÉXICO”.**

### I.- LA INFLUENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812

Dos son las tesis, que en nuestros días se contraponen y se disputan los orígenes del Federalismo Mexicano.

La primera de ellas y más conocida, sostiene que nuestro sistema federal es una copia fiel del sistema norteamericano; y la segunda, que es la que ahora nos ocupa es precisamente la que señala a la Constitución de Cádiz de 1812, como una influencia clara y determinante para la configuración federal en nuestro país.

A Juicio de Nettie Lee Benson<sup>1</sup>, una profunda investigadora de los orígenes del federalismo mexicano; la semilla que germina el federalismo en México, es precisamente la forma de gobierno establecida por la Constitución de 1812, situación que se presentó tanto en España como en sus colonias, misma que proveyó de un gobierno representativo y de independencia política a cada provincia. Creó, además, las diputaciones provinciales, de las que seis se adjudicaron a México.

Sin duda alguna, una de las Instituciones más interesantes que creó la Constitución de Cádiz, fue la Diputación Provincial, desde el punto de vista del papel que representó en la evolución del Estado Federal Mexicano, cuyo origen se encuentra en las juntas que surgieron en España en 1808, las juntas serían precisamente el conducto por el que el gobierno comunicaría a los pueblos, las órdenes gubernativas y cuantas providencias estimasen más convenientes dirigidas para la defensa de la patria y habrían de ejecutar todos los negocios que el gobierno les confiase.

---

<sup>1</sup> Benson, Nettie Lee. “La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano”, Ed. Cámara de Diputados LI Legislatura, México, 1994, p. 56.

Asimismo, un buen número de Diputados mexicanos concurrió a las cortes de Cádiz, según el sistema electoral establecido por la misma; la Constitución de Cádiz y las cortes que la expedieron tuvieron gran influencia en la participación, de entre otros, de José Guridi y Alcocer, de la provincia de Tlaxcala; José Simeón de Uria, que luchó por los intereses de la Nueva Galicia; del Doctor Mariano Mendiola, Diputado por Querétaro; de Don Juan Güereña, que representó a Zacatecas; de don Joaquín Maniau, Diputado por Veracruz; de José Beye Cisneros, por la provincia de México y de don Miguel Ramos Arizpe, diputado por Coahuila, mismo que generalmente es considerado como el padre del federalismo en México.

“En el nuevo sistema de gobierno que implantaba la Constitución de 1812, no había Virrey, el Jefe político era el único funcionario ejecutivo de la jurisdicción en que la diputación provincial tenía autoridad y sería directamente responsable ante las Cortes de España. El Jefe político en la Ciudad de México, que de hecho reemplazó al Virrey, carecía de jurisdicción sobre los Jefes políticos de Guadalajara, Mérida, San Luis Potosí, Monterrey o Durango. Cada provincia gozaba de una independencia completa con relación a los demás.”<sup>2</sup>

Como ya hemos mencionado, el antecedente de las diputaciones provinciales, fueron las juntas provinciales que se legalizaron bajo el “proyecto de un plan interino de arreglo y organización de las provincias”, aprobado el 16 de marzo de 1811. En este reglamento se estipulaba que en cada provincia habría una junta superior compuesta del capitán general, el intendente y nueve vocales, y que en las provincias de más de nueve corregimientos o partidos, habría tantos vocales equivalentes. Cada partido habría de elegir un miembro o diputado a la junta. Que los elegidos deberían de tener bienes o arraigo y ser naturales de la provincia o haber tenido en ella diez años de vecindad y estar acompañados de las demás cualidades

---

<sup>2</sup> Benson, Nettie Lee. Op. Cit. p. 61.

requeridas para ser diputados a Cortes. El cargo de vocal de las juntas provinciales duraría algo más de tres años, y se renovarían por terceras partes cada año y habrían de servir sin sueldo, gratificación, honores, ni tratamiento alguno, sin derecho a usar insignias, ni distintivos por razón de su cargo, sin goce de fuero en las causas civiles, sólo en las criminales gozarían del privilegio de no poder ser acusados, sino en las audiencias o cancillerías territoriales, mientras ejercieran sus cargos de vocales.

El capitán general, si lo hubiere, sería presidente de la junta y cada junta elegiría un vicepresidente de entre sus individuos por mayoría de votos, cuyo encargo duraría un año sin que pudiera ser reelecto. Cada junta debería nombrar un secretario, quien serviría sin sueldo ni gratificación y podría ser reelecto después de transcurridos tres años de su nombramiento.

Para hablar un poco de cómo se integraban las diputaciones provinciales tendríamos que señalar que el Diputado Miguel Ramos Arizpe, el 23 de octubre de 1811, formuló una proposición ante las Cortes en la que pedía "...el establecimiento en Saltillo –situado en las provincias internas de oriente de la América septentrional- de “una junta superior” que llevaría el nombre de “gubernativa”, compuesta de siete miembros, dos vecinos de Coahuila, dos de Nuevo León, dos de Nuevo Santander y uno de Texas (en virtud de su escasa población). Al propio tiempo pedía que en las capitales de cada una de las cuatro provincias se estableciesen juntas subalternas, integradas por un número de vecinos que oscilaría entre tres y cinco”.<sup>3</sup>

Los diputados americanos, sobre todo los de América septentrional, bajo la promesa de que se tendría en cuenta a las Américas para cuando se tratara el asunto del gobierno provisional al formular la constitución no perdían ocasión para prepararse y aprovechar el momento oportuno para obtener mayor independencia para las provincias, ampliando el número de diputados

---

<sup>3</sup> Ibidem. P. 67

y sus facultades. Por otro lado y encaminando todos sus esfuerzos en aquella misma dirección fueron restando voz y voto al Jefe político y al Intendente, quienes eran funcionarios nombrados por el rey, es decir, se pretendía limitar la autoridad de estas dos personalidades en la diputación provincial.

De acuerdo con el maestro Burgoa, “las diputaciones provinciales eran cuerpos colegiados que tenían como funciones primordiales las inherentes al gobierno interior de las provincias y que su integración era de origen democrático indirecto y sus miembros componentes, deberían ser nativos o vecinos de la provincia respectiva. Lo anterior dio como resultado que las provincias gozaran de una especie de autarquía a través de sus diputaciones, de tal manera que estas concurrían en el gobierno nacional, mismo que no se depositó en órganos centralizados y cuyo ámbito competencial estaba constituido por las facultades que a favor de ellas no se habían consignado expresamente. Es importante subrayar esta última circunstancia, ya que en el sistema de distribución de competencias entre las diputaciones provinciales y el gobierno central se atisba uno de los principios cardinales que caracterizan al régimen federativo”.<sup>4</sup>

Resulta por demás oportuno citar las facultades de las diputaciones provinciales enumeradas en el artículo 335 de la Constitución de Cádiz y que fueron:

PRIMERO.- Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia;

SEGUNDO.- Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos.

---

<sup>4</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. “Derecho Constitucional Mexicano”. Ed. Porrúa, 18ª. Edición, México, 2006 P. 425.

TERCERO.- Cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme a lo prevenido en el artículo 310;

CUARTO.- Si se ofrecieren obras nuevas de utilidad común de la provincia o la reparación de las antiguas, proponen al Gobierno los arbitrios que crea más convenientes para su ejecución, a fin de obtener el correspondiente permiso de las Cortes.

“En ultramar, si la urgencia de las obras públicas no permitiese esperar la resolución de las Cortes, podrá la diputación, con expreso asenso del jefe de la provincia, usar desde luego de los arbitrios, dando inmediatamente cuenta al Gobierno para la aprobación de las Cortes. Para la recaudación de los arbitrios, la diputación, bajo su responsabilidad, nombrará depositario, y las cuentas de la inversión, examinadas por la diputación, se remitirán al Gobierno para que las haga reconocer y glosar, y finalmente, las pase a las Cortes para su aprobación.

QUINTO.- Promover la educación de la juventud, conforme a los planes aprobados; y fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos;

SEXTO.- Dar parte al gobierno de los abusos que noten en la administración de las rentas públicas;

SÉPTIMO.- Formar el censo y la estadística de las provincias;

OCTAVO.- Cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen su respectivo objeto, proponiendo al gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observaren;

NOVENO.- Dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución que se noten en la provincia;

DÉCIMO.- Las diputaciones de las provincias de ultramar velarán sobre la economía, orden y progresos de las misiones para la conversión de los indios infieles, cuyos encargados les darán razón de sus operaciones en este ramo, para que se eviten los abusos; todo lo que las diputaciones pondrán en noticia del Gobierno.<sup>5</sup>

El reconocimiento, no exento de oposición, de las diputaciones provinciales en la Constitución de 1812, obedeció a los perseverantes y enérgicos esfuerzos desplegados por los diputados de Nueva España que concurrieron a las Cortes constituyentes de Cádiz, encabezados por Miguel Ramos Arizpe, quien en noviembre de 1811 dirigió un extenso memorial al Congreso Español, describiendo prolijamente las condiciones geográficas, históricas, políticas y económicas de las provincias de la citada Colonia, llamadas “internas de Oriente”, para proponer la solución adecuada a sus variados problemas.

La órbita de atribuciones que la Constitución de 1812 demarcaba a favor de las diputaciones provinciales se plasmó en un importante documento denominado Instrucción para los Ayuntamientos Constitucionales, Juntas Provinciales y Jefes Políticos Superiores, expedido por las Cortes en junio de 1813.

Como se deduce de lo brevemente expuesto, el federalismo en nuestro país se incubó bajo la vigencia de la Constitución española de 1812 a través de las

---

<sup>5</sup> Burgoa O. Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano; Editorial Porrúa, 18ª edición México, 2006, pp. 424

diputaciones provinciales que fueron su factor genético.<sup>6</sup> Es curioso observar, por otro lado, que las tendencias políticas de la insurgencia, en su última etapa al menos, no se dirigieron hacia la implantación de dicho sistema o forma de Estado. Esta circunstancia se advierte en los documentos y sucesos políticos que se expidieron y desarrollaron inmediatamente antes de la consumación de nuestra independencia el 27 de septiembre de 1821 y con anterioridad al Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824. Durante este breve período, las diputaciones provinciales, apoyándose constantemente en la Carta de Cádiz, lucharon de manera tenaz, y muchas veces violenta, para que el Gobierno nacional, de tendencias centralizadoras, reconociese su existencia y autonomía, propugnando que nuestro país, roto el vínculo de dependencias que lo unía con España, adoptase el sistema federal. Es más, a la sazón, las mencionadas diputaciones comenzaron a erigirse, en algunos casos, en “legislaturas” y a convertir a sus respectivas provincias en “Estados libres y soberanos”.

Una somera relación de los acontecimientos que se registraron durante la etapa comprendida entre la proclamación del Plan de Iguala y la expedición del Acta referida corroboran tales asertos<sup>7</sup>.

El mencionado Plan, de 24 de febrero de 1821, abrigaba la tendencia manifiesta a desconocer la Constitución de 1812. Su autor, Agustín de Iturbide, fue, como se sabe, el comisionado por los grupos españoles privilegiados que encabezaba el virrey Apodaca para pacificar el país y para que se estableciese un Gobierno de tipo monárquico que no tuviese las restricciones impuestas en dicha Constitución. Los congregados en las famosas Juntas de la Profesa, aunque deseaban la independencia, pretendían la restauración del absolutismo en la Nueva España bajo la corona

---

<sup>6</sup> Así lo sostiene también Octavio A. Hernández al afirmar que “Lo cierto es que, de hecho, y pese a que no estuvieron jurídicamente constituidos, los Estados en germen existían con anterioridad (al Acta Constitutiva de enero de 1824) por virtud de las disposiciones de la Constitución gaditana que permitió su aparición, y aun cuando se les denominara provincias”.

<sup>7</sup> Idem, págs. 427 y 428.

del mismo Fernando VII, a quien se supuso presionado para jurar en marzo de 1820 la Carta Política de Cádiz. No es aventurado sostener, por tanto, que la idea emancipadora que se concibió en dichas Juntas y el Plan para su realización partieron de los españoles absolutistas, enemigos de la Constitución de 1812, y precisamente por este carácter, opositores a todas sus instituciones, entre ellas, a las diputaciones provinciales.<sup>8</sup>

Por otra parte llama la atención como se comenzaban a dibujar las dos primeras funciones de gobierno, el ejecutivo y el legislativo, y como cada uno de estos poderes trataban de mantener un equilibrio, disputándose facultades o limitándose uno a otro. Así los diputados americanos no perdían oportunidad para ir limitando voz y voto al Ejecutivo encarnado en el jefe político.

## II.- INFLUENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN, DE 1814.

Se puede mencionar al respecto que nuestro ilustre libertador don José María Morelos y Pavón con sus acciones y proclamas que reflejaron las condiciones históricas dentro de las que se desarrollaba su lucha por la independencia de la opresión española, de distintas formas se refirió a la futura organización política mexicana, tanto en lo referente a su gobierno, como a la estructura, organización y funcionamiento de las diversas regiones en las que entonces se dividía políticamente la entonces Nueva España.

Así consta en sus llamados “Sentimientos de la Nación o 23 Puntos para la Constitución de 14 de septiembre de 1813”, de los que destacan por su proyección política los siguientes:

“5° la Soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que solo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en

---

<sup>8</sup> Morelos, José Má, Sentimientos de la Nación, o 23 Puntos para la Constitución de 14 de septiembre de 1813; Opus Cit. p. 428

Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad”.

“11° Que la patria no será del todo libre y nuestra, mientras no se reforme el gobierno, abatiendo al tiránico, substituyendo el liberal y echando fuera de nuestro suelo al enemigo español que tanto se ha declarado en contra de esta Nación”.

Los anteriores y otros 21 puntos expresan en su conjunto la tendencia de pensamiento de este gran libertador para crear un nuevo país, con un gobierno y una organización política diferentes al que tenía vigencia en su época; además, fueron la motivación del contenido de lo que iba a ser el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingan el 22 de octubre de 1814, considerado como el texto de la primera Constitución Política Mexicana.

En dicho Decreto se contienen en varios de sus doscientos cuarenta y dos preceptos referencias implícitas de lo que iba a ser el Sistema Federal Mexicano al establecer en su artículo 48 “El Supremo Congreso se compondrá de Diputados elegidos uno por cada provincia, e iguales todos en autoridad”. También dispuso en su artículo 60 “El Supremo Congreso nombrará por escrutinio y a pluralidad absoluta de votos, Diputados interinos por las provincias que se hallen dominadas en toda su extensión por el enemigo”.

El artículo 61 dispone: “Con tal que en una provincia estén desocupados tres partidos, que compondrán nueve parroquias, procederán los pueblos del Distrito libre a elegir diputados, así propietarios como suplentes, por medio de Juntas Electorales de Parroquia de partido y de provincia”.

Por su parte ordena el artículo 62 “El Supremo Gobierno mandará celebrar lo más pronto que le sea posible, estas Juntas en las provincias que lo permitan,

con arreglo al artículo anterior y que no tengan diputados en propiedad; y por lo que toca a las que los tuvieren, hará que se celebren, tres meses de cumplirse el bienio de las respectivas diputaciones. Para este efecto habrá en la Secretaría correspondiente, un libro donde se lleve razón exacta del día, mes y año en que conforme al artículo 56 comience a contarse el bienio de cada diputado”

Por su significado y alcance político y constitucional, su Capítulo VIII, titulado “De las Distribuciones del Supremo Congreso” que comprende los artículos 102 a 122, se contienen las atribuciones, funciones y competencia del citado Supremo Congreso, que por su contenido corresponden a una estructura de ejercicio tripartito del poder gubernamental y del presente Capítulo tienen especial trascendencia los artículos 104 y 108 que ordenan:

Artículo 104 “Nombrar los ministros públicos que con el carácter de embajadores, plenipotenciarios u otra representación diplomática, hayan de enviarse a las demás Naciones”.

Artículo 108 “Decretar la guerra y dictar las instrucciones bajo de las cuales haya de proponerse o admitirse la paz; las que deban regir para ajustar los Tratados de alianza y comercio con las demás Naciones y aprobar, antes de su ratificación, estos Tratados”.

Igualmente dispuso en su artículo 132 “Compondrán el Supremo Gobierno 3 individuos, en quienes concurren las calidades expresadas en el artículo 52; serán iguales en autoridad, alternando por cuatrimestres en la presidencia, que sortearán en su primera sesión para fijar invariablemente el orden con que hayan de turnar y lo manifestarán al Congreso”.

Tiene especial importancia el contenido del artículo 159: “Al Supremo Gobierno le toca privativamente: Publicar la guerra y ajustar la paz. Celebrar Tratados de alianza y comercio con las Naciones extranjeras conforme al

artículo 108, correspondiéndose con sus gabinetes en las negociaciones que ocurran, por sí o por medio de los ministros públicos de que habla el artículo 104; los cuales han de entenderse inmediatamente con el gobierno, quien despachará las contestaciones con independencia del Congreso, a menos que se versen asuntos cuya resolución no esté en sus facultades y de todo dará cuenta oportunamente al Congreso”

También es trascendente para los efectos mencionados el Capítulo XX del presente Decreto, que se titula “de la Representación Nacional”, que se integra con los artículos 232 a 236 y de los cuales el artículo 232 establece: “El Supremo Congreso formará en el término de 1 año, después de la próxima instalación del gobierno, el plan conveniente para convocar la Representación Nacional bajo la base de la población y con arreglo a los demás principios de Derecho Público, que variadas las circunstancias deben regir en la materia”.<sup>9</sup>

Por último, para confirmar los señalamientos anteriores referentes a la influencia de la Constitución de Apatzingan en la estructuración del régimen federal mexicano, nuestro eminente maestro Doctor Don Ignacio Burgoa Orihuela, Q.E.P.D., afirmó: “En la Constitución de Apatzingan de 22 de octubre de 1814 se reconoció el derecho de las provincias para elegir los diputados que debieran integrar el “Supremo Congreso” (Artículos 60, 61 y 62), habiéndose dispuesto en su artículo 234 que la Representación Nacional sería convocada por el “Supremo Gobierno” luego que estuviesen completamente libres de enemigos las provincias siguientes: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Oaxaca, Tehacan, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, San Luis Potosí, Zacatecas y Durango.

Fácilmente se comprende que en el pensamiento de ilustres insurgentes como Morelos, Rayón, y Coss, entre otros, anidaba la idea no solo de reconocer la existencia de las provincias que posteriormente se convertirían

---

<sup>9</sup> Tena Ramírez Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-2005*, Editorial Porrúa, 34ª. Edición, México, 2005; pp. 29-58

en Estados de la Federación mexicana, sino de concederles su participación en el Gobierno nacional a través del nombramiento de representantes en el Supremo Congreso”.<sup>10</sup>

### III. LA INFLUENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

De la misma forma en que hemos expuesto la tesis sobre la influencia de la Constitución de Cádiz en nuestro federalismo, lo haremos ahora con la segunda de ellas y que se refiere a la influencia que tuvo sobre nuestro sistema, el federalismo norteamericano aceptado en su Constitución de 1776.

El primer paso para estrechar esos vínculos que existían entre las colonias inglesas, establecidas en Norte América, fue la Confederación de Estados, que tuvo su propia Constitución y se votó en Filadelfia. Tenía como órgano supremo al congreso de los Estados Unidos de América. Posteriormente existió una fuerte campaña desarrollada por los famosos publicistas James Madison, John Jay y Alejandro Hamilton, en el periódico “El Federalista” publicado en Nueva York, para lograr que los ciudadanos del naciente estado aceptaran el nuevo sistema proclamado en Filadelfia. Los artículos que aparecían en el citado periódico sirvieron para lograr que la nueva Constitución se asumiera tratando de influir en los ciudadanos, pues se presentaba la controversia entre quienes querían una mayor centralización o un poder federal más fuerte, así fuera en detrimento de los derechos de los Estados.

El establecimiento del sistema federal norteamericano obedeció a un proceso centrípeto definido, esto es de la diversidad a la unidad, de la preexistencia de entidades jurídico-políticas, soberanas e independientes entre sí, a la

---

<sup>10</sup> Burgoa Orihuela; Ignacio. “Derecho Constitucional Mexicano”, Editorial Porrúa, S. A., 18a Edición, México 2006, pág. 423

formación de un nuevo Estado total con personalidad, poder y autoridades propias distintas y separadas de la de los Estados miembros.

En el vecino país del norte, los Estados que constituyeron la Federación no sólo gozaban, desde que eran colonias, de una especie de autarquía o autonomía gubernativa en las tres funciones estatales (ejecutiva, legislativa y judicial), sino que, al emanciparse de la metrópoli surgieron a la vida política como entidades independientes de ella y entre sí.

Al respecto el eminente Maestro Burgoa manifestó:

“La formación federativa en México se desarrolló en un proceso inverso, al que suele llamarse “centrífugo”. Las colonias españolas de América, y específicamente la Nueva España, no gozaron de autonomía en lo que a su régimen interior respecta. Sus órganos de gobierno eran designados por la metrópoli y, concretamente, por el rey, en quien se centralizaban las tres funciones estatales. Como supremo legislador, el monarca español expedía los ordenamientos orgánicos y funcionales de las colonias, concentrando en su persona, además, los poderes judicial y administrativo, que eran ejercidos en su nombre por funcionarios o cuerpos colegiados que el mismo designaba. Es más, el Consejo de Indias, que era un organismo eminentemente consultivo, se abocaba al conocimiento de las cuestiones atañaderas a las colonias, fungiendo algunas veces como autoridad judicial superior, emitiendo siempre sus decisiones en representación del rey”.<sup>11</sup>

A partir de la vigencia de la Constitución de Cádiz, se notaron cambios significativos en la situación que venía prevaleciendo. El reconocimiento de autonomía para las provincias coloniales y la dotación a sus órganos representativos, que eran las diputaciones, de facultades para gobernarse interiormente. Así, la concentración del poder en la persona del monarca

---

<sup>11</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. P. 408.

sufrió una descentralización gubernativa, al otorgarse en la mencionada constitución la autonomía provincial que entraña la génesis del federalismo.

En opinión del maestro Burgoa, aunque la consagración jurídica de la idea o tendencia federalista no se encauzó por los senderos naturales de la formación federativa, no por ello debe considerársele extraña a la evolución política de nuestro país, ni efecto de un simple deseo de emulación. No puede aceptarse la aserción de que el establecimiento del sistema federal haya significado “la desunión de lo que antes estaba unido”, que es la expresión que acostumbraban emplear los partidarios del centralismo, entre ellos, Fray Servando Teresa de Mier.

Para José María Lozano, un ilustre estudioso de nuestro Derecho Constitucional, la federación mexicana ha sido una obra enteramente artificial, pues en ella, se dio el carácter de entidades independientes y soberanas a porciones o partes que estaban íntimamente ligadas entre sí por la unidad de intereses, de costumbres, de legislación, de religión y de gobierno. Ninguna de esas porciones tenía una vida propia; todas ellas formaban un todo único y compacto; ese todo se fraccionó y cada fracción tuvo el carácter de un cuerpo social y político, diverso de los otros, independiente y soberano. “... es obra del tiempo que la idea que entraña la federación mexicana penetre de lleno en los espíritus y se encarne en el sentimiento nacional. Es una idea que está en contradicción con las tradiciones de un pasado de muchos años y sólo el tiempo en su trabajo lento pero siempre progresivo, puede destruir esas tradiciones, haciendo que la idea de la federación se convierta en un hecho práctico y se desarrolle en toda su extensión”.<sup>12</sup>

Para el propio maestro Daniel Moreno “al producirse la independencia de los dominios españoles en América, surgió de inmediato el problema de la organización. En algunos hubo intentos monárquicos, en tanto que en México

---

<sup>12</sup> Lozano, José María “Estudio del Derecho Constitucional Patrio”. Ed. Porrúa, Méx. 1987, P. 93.

se estableció originalmente el imperio. Más pronto los partidarios de la República se fueron imponiendo, como una reacción ante el centralismo español. Más la discusión se centró en torno al sistema federal o al unitario, dejándose llevar la mayoría por la imitación de los Estados Unidos, creyendo que el progreso de esta nación era debido a su forma de gobierno y sin pensar en los antecedentes históricos de cada región y en su propia realidad nacional.”<sup>13</sup>

Por nuestra parte consideramos, que al producirse la independencia de los dominios españoles, surgió desde luego, el problema de cómo organizarse, pero haber decidido conformarse finalmente como una federación por simple imitación, no lo creo, pues existían antecedentes muy marcados en los años anteriores que no lo dejan ver así.

#### IV. LOS DEBATES DEL CONSTITUYENTE DE 1824.

Consumada la independencia nacional con la entrada del Ejército de las Tres Garantías a la antigua capital de la Nueva España, el 27 de septiembre de 1821, se proclamó al día siguiente el Acta de Independencia del Imperio Mexicano. A raíz de estos acontecimientos, el gobierno de México quedó confiado a la Junta Provisional Gubernativa, organismo que fungió como Asamblea Legislativa. El poder administrativo se depositó en una Regencia compuesta por cinco miembros entre los cuales figuraban Iturbide y el propio Juan O'Donojú, quien en su carácter de Capitán General, enviado por España, reconoció en los Tratados de Córdoba la Independencia Nacional.

La finalidad primordial para la que fue instituida la Junta Provisional Gubernativa, consistió en la convocación a un Congreso Constituyente. Se lanzó entonces una convocatoria según las prescripciones de la Constitución

---

<sup>13</sup> Moreno, Daniel. “Derecho Constitucional Mexicano”: Ed. Pax. Méx. 1993, p. 174.

Española de 1812 y el Congreso debía quedar instalado el 24 de febrero de 1822.

En este sentido, el 18 de diciembre del mismo año, se aprobó el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano. Tal ordenamiento era el antecedente inmediato de la pretendida organización constitucional del Imperio que Iturbide deseaba para consolidar, conforme a Derecho, su situación en el ejercicio del poder. El Reglamento abolió la Constitución de Cádiz, que aún seguía invocándose en las gestas parlamentarias como documento básico rector de la vida política del país. Así, al abolir dicha Constitución, las tendencias federalistas que tuvieron su génesis en las provincias, se vieron seriamente obstruidas.

La creación de la Junta Nacional Instituyente y el Reglamento Provisional del Imperio Mexicano, fueron las causas determinantes de la sublevación de Santa Anna en Veracruz, que desconoció a Iturbide como Emperador y proclamó la República. Las tropas que se destacaron para sofocar ese levantamiento, a su vez, expidieron el llamado "Plan de la Casa Mata", en él pugnaron la reinstalación del Congreso disuelto por Iturbide, quien no tuvo otra opción que acceder a esta coactiva petición en marzo de 1823.

Señala el maestro Burgoa, "El Plan de Casa Mata, dio la oportunidad para que se desarrollara el germen federalista. Al conocerse su proclamación, varias provincias, entre ellas Oaxaca, Puebla, Nueva Galicia, Guanajuato, Querétaro, Zacatecas, San Luis Potosí, Michoacán y Yucatán, se adhirieron a él a través de sus respectivas diputaciones, no sin que éstas deliberaran ampliamente acerca de la conveniencia de su adopción. Esta circunstancia revela la conciencia que tenían las provincias sobre su propia autonomía, que es el supuesto político e ideológico de todo régimen federal. Pero es más, puede afirmarse que las provincias estuvieron en la posibilidad de erigirse en Estados independientes de no haber aceptado voluntariamente el consabido Plan, cuya finalidad esencial, o sea la reinstalación del Congreso disuelto por

Iturbide, las vinculaba en una nación unitaria, pero no central. Así apareció en nuestra historia un fenómeno inherente al federalismo, consistente en la autonomía consciente de las partes para seguir formando el todo, conservando su personalidad política dentro de éste”.<sup>14</sup>

Resuelta la opinión por el sistema republicano, pronto hicieron su aparición las dos tendencias llamadas federalistas y centralistas, que iban a chocar en la Asamblea instalada el 7 de noviembre de 1823.

De acuerdo con el maestro Daniel Moreno, “las labores se efectuaban en un clima de agitación, incluso con amagos de separatismo, por lo que había que celebrar algunos pactos. Así fue como se llegó al Acta Constitutiva de la Federación, que no era la Constitución definitiva, sino un simple anticipo de las tareas del Congreso. Su principal redactor fue Ramos Arizpe”<sup>15</sup>.

El proyecto de Constitución Federal, aprobada el 3 de octubre de 1824, se presentó ante el Congreso el primero de abril de ese año, tomando el nombre de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; se formó el 4 de abril y el día 5 del mismo mes la publicó el Ejecutivo.

Esta Constitución comprende siete títulos:

De la nación mexicana, su territorio y religión.

- I. De la forma de gobierno de la nación, de sus partes integrantes y división de su poder supremo
- II. Del Poder Legislativo
- III. Del Supremo Poder Ejecutivo de la Federación.
- IV. Del Poder Judicial de la Federación
- V. De los Estados de la Federación.

---

<sup>14</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. P. 431.

<sup>15</sup> Moreno, Daniel, Op. Cit. P. 196.

## VI. De la observancia, interpretación y reforma de la Constitución y Acta Constitutiva

Sin mayor preámbulo, daremos paso a la discusión que en torno a los artículos quinto y sexto del proyecto, se presentó en el seno de aquel Congreso Constituyente y que rezan de la siguiente manera:

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

“Art. 6. Sus partes integrantes son Estados libres, soberanos e independientes en lo que exclusivamente toque a su Administración y gobierno interior, según se detalle en esta acta y en la constitución general.”

Según apunta el maestro José Barragán, “De los debates habidos sobre los términos de estos artículos, ha sacado en conclusión que se formularon dos tesis diferentes y opuestas: la primera, de quienes defienden la formación de una República Federalista, contra la segunda, de quienes sostienen la formación de una República Centralista. Lo más interesante de esto es advertir que existen tres distintas concepciones entre los que patrocinan la tesis federalista:

La primera concepción, es aquella que contempla la soberanía como categoría única e indivisible. Por ello ante el dilema de otorgar este concepto bien a la nación, bien a los Estados, en cuanto tales, rápidamente excluyen esta última y defienden enteramente la primera.

Ante este dilema, centralistas y federalistas unitarios coinciden: para ellos la soberanía es una e indivisible, y ésta reside radical y esencialmente en la nación mexicana y uno en los Estados.

La segunda concepción toma exactamente el mismo razonamiento y punto de partida que la anterior, y se diferencia en que los partidarios de esta segunda concepción rechazaban la soberanía nacional a favor de algo diferente a los Estados mismos: la soberanía es una e indivisible, pero esta corresponde de modo exclusivo a cada uno de los Estados.

La tercera y última de las concepciones, mantiene una posición mixta o de soberanía parcial: a favor de la federación y al mismo tiempo a favor de los Estados; la federación será soberana en todo lo que no mire al gobierno interior de los Estados y los Estados son soberanos precisamente en su régimen interior”.<sup>16</sup>

Sin duda alguna, este es el marco conceptual dentro del cual se da la discusión o el debate entre los que defendían la tesis federalista; tres son las distintas posturas que se nos presentan aquí. Si observamos estas posiciones, fácilmente nos damos cuenta de que incluso dentro de los adeptos del sistema federal existía un rechazo a dejar del todo libres y soberanos a los Estados, incluso estas concepciones nos hacen pensar en la tibieza de algunos diputados para dejar el centralismo de una vez por todas.

“...y es así como nace formalmente el pacto federal, de manera dialéctica, de un forcejeo doctrinal, mejor dicho político, puesto que la inmensa mayoría tienen una misma noción acerca de la soberanía; precisamente por esta razón produce oposición fundamental entre quienes la reservan a la nación y quienes la quieren para los Estados. Y detrás de esa dialéctica política están los hechos, por los acontecimientos derivados de la rebelión de Veracruz y el Plan de Casa Mata, que respaldan y dan firmeza al planteamiento político, al triunfo de esa actitud intransigente de las provincias, para estas fechas ya erigidas como Estados libres y soberanos...”<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Barragán, José. “Introducción al Federalismo”, Ed. Universidad de Guadalajara, Méx. 1991, p. 88.

<sup>17</sup> Barragán, José Op. Cit. P. 101.

Hemos andado un largo trecho por el sendero de nuestra historia. Pasajes fundamentales de ella se han revisado. Pasajes que crearon instituciones, que aún hasta nuestros días muchas de estas permanecen más o menos intactas. Nuestra historia, en el caso concreto de la adopción del federalismo, es clara muestra, de que no sólo el fenómeno de la imitación extralógica del sistema norteamericano, haya sido la fuente del nuestro. Al analizar los hechos, me parece que desde aquellos tiempos en que se discutía para obtener mayores facultades a favor de las diputaciones provinciales en las Cortes Españolas hasta los debates del Constituyente de 1824, nunca se perdió de vista la idea de la conveniencia para nuestra patria de tal sistema.

#### V. POSTURA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE VERACRUZ, MICHOACÁN, ZACATECAS, JALISCO Y OAXACA.

Se puede afirmar que el federalismo, punto final de todo este movimiento de independencia y constitución de este naciente país mexicano, comienza propiamente en Casa Mata.

Dicho Plan, dio paso innegablemente a las proclamas de autodeterminación independiente y soberana de los Estados.

Comenzaremos por el caso de Oaxaca, cuya provincia siguió el ejemplo de la de Guadalajara, proclamándose independiente de la capital y erigiéndose en República Federal.

El día primero del mes de junio tuvo lugar en Antequera, Oaxaca, las reuniones y manifestaciones típicas del pronunciamiento a favor de la República Federal y de separación de México. La diputación una vez más, encabezaba las aspiraciones populares. Se nombra Junta Superior Gubernativa y ante la masa popular, autoridades civiles y militares, acordó, haciendo uso de su natural e indispensable soberanía, entre otros puntos las

bases provisionales con que se empezó a emancipar la provincia de Oaxaca, de acuerdo como reza el epígrafe periodístico del Aguilar del día once de junio de 1823, lo siguiente:

En orden a su soberanía, la ejerce exclusiva y federadamente;

Para el ejercicio de tales funciones, instalará un Congreso provisional que la constituya sobre las bases precisas de la libertad, igualdad, propiedad y seguridad.

Las leyes vigentes que no sean opuestas al sistema son precisamente las que rijan hasta que el Congreso determine otra cosa.

Por lo que hace a los motivos manifiestos para llevar a cabo esta proclamación se aludió a que la Diputación se reunía urgentemente, por que peligraba la tranquilidad pública. Este peligro consistía en que una parte del pueblo quería constituirse en república federada. De manera singular se pide su presencia al jefe político de la Diputación, enviando una comisión para que fuese y explorase la voluntad de los ciudadanos, jefes oficiales y tropa de guarnición. El jefe político se reúne con el pueblo y da cuenta de la consonancia de los deseos de ambos como aparece en el testimonio del acta que debidamente se acompañó para las deliberaciones.

En ese primer decreto, se confirmaba el cese de la Junta Superior, se confirmaba así mismo a todas las autoridades y la supervivencia de las leyes en vigor. Posteriormente en el Decreto número tercero, se sancionaban las bases para el gobierno del Estado, en tanto que se da la Constitución de la Nación y la particular del Estado que en su artículo cuarto señala: “Este Estado es libre y solo reconocerá con los demás de la nación mexicana las relaciones de fraternidad, amistad y confederación que determine la Constitución General”.

Y su artículo sexto señala:

“Su gobierno será popular, representativo y federado”.

Por último en su artículo once señala:

“No se dará la Constitución del Estado hasta que salga la General de los que forman la Nación Mexicana”.

Llama mi atención particularmente, la forma en que de manera casi natural, impulsada por una fuerte inercia de declararse soberanas y federadas, las provincias se convierten en Estados. Además de mostrar el aparente proceso democrático para conseguirlo, solicitando la presencia del Jefe Político para dar fe de lo que se vivía en la Diputación.

En el marco del Plan de Casa Mata, en el que se solicitaba la adhesión de todas y cada una de las diputaciones provinciales, muchas de ellas se aprestaron al envío de comisionados a la junta que tuvo lugar en Puebla y en la que, además de expresar su rotunda adhesión, discutieron entre otros puntos el de no reconocer otro carácter sino el de convocante al Congreso reinstalado.

La Diputación de Valladolid (Michoacán) en contestación a uno de los argumentos expuestos en el dictamen de la Comisión de Convocatoria el cual señalaba, que el voto de las diputaciones provinciales no estaba respaldado por la masa popular, responde “que la diputación se ve obligada a manifestar la arbitrariedad e injusticia con que se supone la existencia de una facción aristocrática, a cuyas miras torcidas se atribuyen lo que solo es la expresión libre de los pueblos en el asunto de que se trata. Las Diputaciones, no hicieron otro caso más que ponerse a la cabeza de la opinión pública para dirigirla y ordenarla; pero que la opinión era general y estaba manifiesta, y que se había declarado de cualquier modo, con la diferencia muy notable de

que sin su intervención hubiera sido tumultuariamente y sumergiendo a la Patria en los horrores de una desastrosa anarquía.<sup>18</sup>

La diputación provincial de Jalisco, fue la primera que abiertamente se pronunció en contra del gobierno de México y del mismo Congreso, a favor del sistema de Estados Libres y Soberanos, pero Federales. Fue esta Diputación la piedra de toque del movimiento de federalización mexicana, no sólo porque fue la pionera en el movimiento específico hacia la federalización, sino sobre todo porque resistió la prueba misma del fuego supremo, el de las armas, sirviendo su recio ejemplo y excitación constante de modelo y estímulo para todas las demás provincias.

La Diputación Provincial de Jalisco, se adhiere al Plan de Casa Mata y envía sus comisionados a Puebla y después ante el propio Congreso reinstalado, para ir preparando el camino para el advenimiento de un nuevo constituyente.

En cuanto al significado del sistema federal propuesto por Jalisco, en el manifiesto se analizan dos posibilidades, la de constituirse en república central, que haga de muchas provincias un Estado indivisible, o que una república federativa constituya a cada provincia en un Estado independiente. Lo que entiende el manifiesto por una república central es aquella que hace de muchas provincias un Estado indivisible, cuya metrópoli se encarga del Derecho de regir a todas. Es una república que ejerce en un centro todas las funciones de la soberanía, que une indivisiblemente a todas las provincias por el sacrificio total que hace de sí misma cada una de ellas, a toda la gran comunidad.

Lo que entienden por una república federativa dicen, es aquella que constituye a cada provincia en un Estado independiente, que toma sobre sí el derecho particular de hacer su prosperidad y fortuna; es aquella que deja separadas a cada provincia en el goce de todos sus bienes y derechos

---

<sup>18</sup> Ibidem, p. 122

privativos, los compromete en cuanto a Estados federados, a no ejercer sino de común consentimiento ciertos atributos de la soberanía, sobre todo los que conciernen a su defensa mutua contra los enemigos de fuera. Es decir, es un conjunto de Estados perfectos, tan estrechamente unidos, que no hacen más que un solo cuerpo con respecto a las cosas que les interesan en común, aunque cada uno de ellos conserve por otra parte, una soberanía plena e independiente de los otros.

Zacatecas fue la cuarta provincia que se declaró Estado libre. Una de las más fuertes e insistentes voces que se escucharon en el restaurado Congreso, en cuanto se refiere a al convocatoria de un nuevo cuerpo legislativo y a la concesión de una mayor autonomía provincial, fue la del Diputado de Zacatecas, Gómez Farias, que en su voto particular del 19 de abril propuso la conversión de las diputaciones provinciales en verdaderos Congresos estatales, declarando el deseo que tenían las provincias de adquirir autonomía en lo referente a los asuntos provinciales.<sup>19</sup>

Los planes provisionales del gobierno que se expidieron y de convocatoria del Congreso estatal contenían en substancia previsiones similares a los planes de Guadalajara; sin embargo, consideramos importante mencionar lo que estableció dicho plan en relación a que el mantenimiento del orden interno y las relaciones externas del Estado residirían en una junta provisional de gobierno, formada por el Jefe político en funciones, el comandante general y el comandante local.

Las acciones que para lograr su independencia desarrollaron las provincias de Guadalajara y Zacatecas, provocaron como se esperaba, gran preocupación en el Congreso Nacional.

---

<sup>19</sup> Benson, Nettie Lee. Op. Cit. P. 89.

La diputación provincial de Zacatecas, al estar enterada de las tropas que se enviaban bajo el pretexto de proteger a la provincia de San Luis Potosí, les hizo saber a los generales que las encabezaban (Negrete y Bravo), que el movimiento de las tropas nacionales era innecesario, ya que en la provincia de Zacatecas no existía oposición al sistema federal de gobierno, pues este había sido recibido con significativas muestras de aprobación.

En el transcurso de la segunda conferencia, los representantes de Zacatecas reafirmaron, entre otras cosas, contribuir en proporción a los gastos nacionales y de utilizar los recursos y fuerzas para mantener su independencia y libertad, insistiendo, en su derecho de votar en contra de cualquier orden que fuese contraria a sus respectivos estados o que se refiriera únicamente a sus asuntos internos. Todos los participantes estuvieron conformes con los puntos mencionados; sin embargo, hubo protestas de algunos diputados por la actitud del gobierno nacional en cuanto al despliegue de fuerzas para controlar y someter a Zacatecas y Jalisco, ya que esto provocaría que otras provincias se armaran para defenderse de tales agresiones.

Después de analizar el proceso histórico, por el que la diputación provincial de Zacatecas, se convirtió en Estado libre, podemos inferir, que dada la indecisión y el retraso del Congreso Constituyente para conformar a la nación mexicana, muchas de estas provincias se sintieron con la libertad y, además la tenían, para conformar sus Congresos locales y erigirse en Estados para desaparecer a sus diputaciones provinciales. Desde luego, cabe aclarar que el hecho no era contrario a la idea de la adopción del sistema federal, ya que si analizamos sus peticiones y sus reclamos durante las conferencias en el caso de Zacatecas, resultan totalmente legítimas, pues no se oponen a las órdenes que emanan del centro, siempre y cuando estas no interfieran con su orden interno y se orienten al bienestar de la nación en su conjunto, principios fundamentales del sistema que nos ocupa.

La provincia de Veracruz, se pronunció a favor de la República Federal y recibió con satisfacción las noticias sobre el restablecimiento del Congreso Constituyente y lo expresó de esa manera al pueblo a través de una proclama, e hizo saber al gobierno central que podía contar con su completa confianza y con su apoyo, y en ese sentido expidió una circular dirigida a todos los ciudadanos de la Provincia llamada "Manifiesto de la diputación provincial de Veracruz a los pueblos de su distrito".

En contraposición a la actitud que tomaron otras diputaciones provinciales como Zacatecas, en relación al oficio que giró la de Guadalajara sobre su pronunciamiento como república federada, el 16 de agosto de 1823, la diputación provincial de Veracruz en una extensa contestación a ese oficio, afirmó que cada provincia en vez de considerarse a sí misma con absoluta soberanía y gobierno supremo independiente, debería pensar en el bienestar de la nación entera.

Hacia finales del mes de diciembre de 1823, el Congreso concedió la calidad de estado a la diputación provincial de Veracruz.

## VI. INFLUENCIA DE MIGUEL RAMOS ARIZPE

La influencia de José Miguel Ramos Arizpe, en la conformación del sistema federal en nuestro país, es clara y fundamental, no en vano lo consideramos el Padre de nuestro federalismo.

Ramos Arizpe, fue el más ardiente defensor de la autonomía local, actitud que quedó de manifiesto, sobre todo, al tratarse de las diputaciones provinciales. En la Asamblea de Cádiz, defendió con tenacidad e inteligencia la institución de la diputación provincial y creó entre sus compañeros diputados de América, ánimo de esperanza, y en los de Europa, estado de alarma y prevención, pues la institución en efecto, significaba un paso serio hacia la autonomía.

Al respecto el maestro Burgoa Orihuela menciona: “El reconocimiento no exento de oposición, de las diputaciones provinciales en la Constitución de 1812, obedeció a los perseverantes y enérgicos esfuerzos desplegados por los diputados de Nueva España que concurrieron a las Cortes constituyentes de Cádiz, encabezadas por Miguel Ramos Arizpe, quien en noviembre de 1811 dirigió un extenso memorial al Congreso Español, describiendo prolijamente las condiciones geográficas, históricas, políticas y económicas de las provincias de la citada Colonia, llamadas “Internas de Oriente”, para proponer la solución adecuada a sus variados problemas. La órbita de atribuciones que la Constitución de 1812 demarcaba a favor de las diputaciones provinciales se plasmó en un importante documento denominado Instrucción para los Ayuntamientos Constitucionales, Juntas Provinciales y Jefes Políticos Superiores, expedido por las Cortes en junio de 1813”<sup>20</sup>

Con el fin de penetrar un poco más en el pensamiento federalista de Ramos Arizpe, y hacer patente su tendencia siempre a inducir a la Corte Española a ceder autonomía a las provincias de ultramar, haremos mención al debate que se llevó a cabo, relativo al proyecto del artículo 222, que enumera los Secretarios de Estado y del Despacho; ala respecto Ramos Arizpe había esgrimido argumentos muy vinculados a un gobierno relativamente autónomo de las provincias de ultramar, oponiéndose a que sólo hubiera dos Secretarios, uno para América del Norte y otro para América Septentrional, cuando los asuntos de la península quedaban en manos de seis funcionarios de esa categoría. El legislador coahuilense no estaba de acuerdo con que siguiera un criterio geográfico en la atribución de competencia a los ministerios. El criterio debía basarse en funciones y no en circunscripciones, y

---

<sup>20</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. Págs. 424-425

era evidente que los asuntos de América darían origen a muchas más Secretarías de las que preveía el proyecto.<sup>21</sup>

Asimismo, al discutirse el artículo 326, el cual habla de que la diputación provincial se compondrá de un Presidente, del Intendente y de siete individuos elegidos en la forma que se establezca, sin perjuicio de que las cortes en lo sucesivo varíen este número como lo crean conveniente, o lo exijan las circunstancias, Ramos Arizpe se expresó diciendo: “El artículo 324 establece un Jefe político en cada provincia. El siguiente una diputación también en cada una de ellas, y el que se discute, designa a los individuos de que se han de componer estas diputaciones, enumerando entre ellas a los intendentes. Parece hacer presente que no en todas las provincias hay intendentes, y aún yo espero que la sabiduría, que libraré algún día a la nación de esta institución semifrancesa, simplificando la administración de hacienda y por eso podría substituirse la palabra “intendente” por la de “Primer Jefe de Hacienda” en la provincia.”<sup>22</sup>

Considero, que no podemos soslayar la inteligencia, constancia y tenacidad del carácter de este gran hombre, demostrada en el transcurso de la historia en los tiempos que le tocaron vivir. Del análisis de su participación en el establecimiento del sistema federal a través de los distintos autores que hemos revisado, no existe duda, o por lo menos, se hubiera retardado la consagración del federalismo en nuestra Constitución. El, creo yo, es prueba plena de que la adopción de tal sistema no fue obra de una burda imitación del sistema Norteamericano.

---

<sup>21</sup> Derechos del Pueblo Mexicano. “México a través de sus Constituciones-Historia Constitucional”; Tomo I pág. 302, Ed. LII Legislatura Cámara de Diputados, Méx. 1985.

<sup>22</sup> Idem, Tomo I, pág. 683.

## VII. POSTURA DE FRAY SERVANDO TERESA DE MIER

Después de haber analizado la influencia de Miguel Ramos Arizpe en la adopción de nuestro sistema federal, en contraposición, revisaremos la postura de Fray Servando Teresa de Mier, la cual se manifiesta más claramente en su discurso llamado “De las profecías”, pronunciado durante el debate del constituyente de 1824.

En relación al federalismo, Teresa de Mier señala en su discurso: “...que se le censuró de que proponía un gobierno federal en nombre, y central en la realidad”, y al tiempo preguntaba al pleno “¿pero qué no hay más de un modo de federarse?”. “Hay federación en Alemania, la hay en Suiza, la hubo en Holanda, la hay en Estado Unidos de América, en cada parte es o ha sido diferente y aún puede haberla de otras varias maneras, cual sea la que a nosotros convengan”.

Al respecto, en su discurso mencionaba que “la federación a los principios debía ser muy compacta, por ser así más análoga a nuestra educación y costumbres y más oportuna para la guerra que en esos momentos nos amagaba, hasta que pasadas esas circunstancias en que necesitábamos mucha unión y progresando en la carrera de la libertad, pudiéramos sin peligro, ir soltando las andaderas de nuestra infancia política hasta llegar al colmo de la perfección social”.<sup>23</sup>

En relación con los Estados Unidos de América y la tendencia a imitarlos en su sistema, expresaba, que ellos eran ya estados separados e independientes unos de otros, y que se habían federado para unirse contra la opresión de Inglaterra; y nuevamente sentenciaba al decir, que federarnos estando unidos, era dividirnos y atraernos los males que ellos procuraron remediar con esa federación. Pues ellos, habían vivido bajo una constitución

---

<sup>23</sup> Teresa de Mier, Fray Servando ACTA CONSTITUTIVA “Crónicas de la Federación”, Ed. Cámara de Diputados, Méx. 1974, p. 122.

que con sólo suprimir el nombre de rey era la de una república, nosotros por el contrario, ya que encorvados trescientos años bajo el yugo de un monarca absoluto, apenas acertábamos a dar un paso sin tropiezo en el estudio desconocido de la libertad. Había entonces, una diferencia enorme de situación y circunstancias entre ambos para deducir que no nos podía convenir su misma federación.

Más adelante apuntó, que él no deseaba que nos constituyéramos en una república central, y que siempre había estado por la federación, pero razonable y moderada, una federación conveniente a nuestra poca ilustración y a las circunstancias de una guerra inminente, que debía hallarnos muy unidos. Esa federación moderada tenía que dejar a las provincias las facultades muy precisas para proveer a las necesidades de su interior, y promover su prosperidad para que no se destruyera la unidad.

Asimismo manifestó, en este discurso, que él estaba por el proyecto de bases del antiguo congreso, y que ahí se establecían Congresos provinciales aunque no tan soberanos, pero con atribuciones suficientes para promover su prosperidad interior y evitar la arbitrariedad del gobierno.

Proponía entonces al Congreso, que por el momento nos gobernáramos con la constitución española, las leyes que sobraban en nuestros códigos no derogados, los Decretos de las Cortes Españolas y las del Congreso que habían ido y continuarían modificando todas éstas conforme al sistema que por aquellos días se tenía y a las circunstancias que se continuarían viviendo.

Finalmente concluía, que necesitábamos unión, y que la federación tendía a desunirnos; que necesitábamos más fuerza y que la federación era débil por su propia naturaleza, se necesitaba dar mayor energía al gobierno, y en ese sentido la federación multiplicaba los obstáculos para hacer cooperar pronta y simultáneamente los recursos de la nación.

Los argumentos de Fray Servando son válidos y parecen recobrar aún más fuerza si pensamos que en nuestros días esas profecías son ya realidad. Será por nuestra poca educación y costumbre que no se han soltado las andaderas de nuestra infancia política.

En cierto sentido, creo que Teresa de Mier tenía razón en cuanto señalaba que necesitábamos más unión que división por el posible conflicto que se avecinaba, pues existían serias dudas en ciertos sectores de la sociedad sobre si el federalismo era conveniente o no, y si al asumirlo, los Estados buscarían constituirse en Repúblicas independientes, haciéndose más vulnerables al exterior.

Los grupos de poder y los cacicazgos en los Estados, ayer como hoy, han existido, y la idea de que estos hayan inducido al pueblo para exigir un sistema federal para mantener ese poder local no era tan descabellada.

Finalmente diría que la mayor energía del gobierno de la que habla Teresa de Mier, no se desvanece con la aparición del federalismo, sino por el contrario, creo yo, existiendo las condiciones de participación democrática y de libertad en los Estados, así como una sana distancia del gobierno federal en los asuntos internos de éstos, se fortalecería, fundamentalmente basados en el compromiso general de aceptar las competencias.

Después de andar por los caminos de nuestra historia, sobre el sendero que nos conduce a los orígenes del federalismo, vale la pena detenernos para comentar sobre la importancia de las Diputaciones Provinciales como piedra de toque en la conformación de nuestro sistema federal, señalando de manera importante que aquellas mostraban desde un principio a la autonomía como una característica que se iría perfeccionando con el paso del tiempo, resultando factor sin el cual, no estaríamos hablando de un sistema como éste.

La Constitución de Cádiz significó el inicio de una carrera para la obtención de la independencia nacional, los cambios que como hemos señalado anteriormente, se mostraron con su entrada en vigor, favorecieron enormemente para que el monarca perdiera poder al sufrir una descentralización gubernativa, dejando abierta la posibilidad para que las provincias se gobernaran como éstas mejor lo decidieran.

Los hechos que transcurren a lo largo de este primer capítulo que revisamos, demuestran que siempre existió la idea de adquirir autonomía a manera consciente, es decir, sabiendo de antemano que formaban parte de un todo, pero que no por ello perderían su personalidad política.

Considero que las naciones en sus hombres y en sus ideas, se ven de una manera u otra influenciadas por su cercanía o por hechos históricos de los que no pueden escapar. Así nuestro pueblo, tuvo que mirar hacia donde la razón le dictaba y tuvo que encarar lo que el destino le ofrecía. Observar el porqué del progreso de los Estados Unidos, analizando y sugiriendo para nuestra patria el federalismo no era pecado, así como no lo era tampoco aprovechar las estructuras políticas ya probadas durante la vigencia de la Constitución de Cádiz.

Si la conformación del sistema federal en nuestro país no se dio a través de un proceso natural, no significa que sólo fue el deseo de emulación lo que nos condujo a adoptar este sistema, sino que las condiciones estaban dadas de distinta manera y que se buscó encauzarlas para adoptar una forma de gobierno que se consideraba justa y democrática, garantizando el progreso para el bien común.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **ADOPCIÓN DEL SISTEMA CENTRAL Y RESTAURACIÓN DEL SISTEMA FEDERAL.**

#### **SUMARIO:**

VIII.- El Federalismo y la Reinstalación del Constituyente de 1822.- IX.- Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana de 16 de mayo de 1823.- X.- La Constitución de 1836. XI.- Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.- XII.- Acta Constitutiva y Reformas de 1847.- XIII.- La Constitución de 1857.

## VIII. EL FEDERALISMO Y LA REINSTALACION DEL CONSTITUYENTE DE 1822.

Al restablecerse la vigencia de la Constitución española en 1820, fueron reinstaladas las seis diputaciones provinciales que las Cortes de Cádiz habían señalado para la región mexicana. Poco después, en noviembre de aquel año de 20, se erigió la séptima diputación, que comprendía las provincias de Michoacán y Guanajuato y tenía por capital a la ciudad de Valladolid. A partir de entonces se fortalece el empeño de las provincias, a fin de obtener cada una de ellas su correspondiente diputación, de acuerdo con el artículo 325 de la Constitución española.

Abiertas en España las Cortes generales en marzo de 21, los diputados de Nueva España iniciaron la ofensiva en el sentido indicado, de acuerdo con las instrucciones recibidas de sus representados. Ramos Arizpe expresó que por más que antes de implantarse el sistema de intendencias había más provincias, estaba dispuesto a aceptar que se tomaran como base las intendencias para dotar de diputación provincial a cada una de las existentes. De acuerdo con este criterio, el 8 de mayo de 21 las Cortes expidieron el decreto que ordenó la erección de diputaciones provinciales en todas las intendencias ultramarinas y que fue traído a México por O'Donoghú.

Pero aún con anterioridad al arribo del último Capitán General, varias intendencias solicitaron por conducto de sus ayuntamientos el establecimiento de sus diputaciones, sabedoras ya de la existencia del decreto del 8 de mayo. Así lo hizo y lo obtuvo el ayuntamiento de Puebla, al entrar a la ciudad el jefe del Ejército de las Tres Garantías, en agosto de 21. La diputación provincial de Chiapas, instalada en octubre del mismo año, se apresuró a solicitar la incorporación a México de esa provincia, que se había declarado independiente de España y de la Capitanía de Guatemala.

A raíz de la independencia se avivaron las gestiones de las provincias, ahora ante la Junta Provisional y la regencia. En la convocatoria para las elecciones del Constituyente se previno, con ese objeto, que las intendencias omisas designaran, desde luego, sus diputaciones. En noviembre de 22 existían 18 diputaciones provinciales y en diciembre del año siguiente su número había ascendido a 23.

En los acontecimientos precursores de la caída de Iturbide, se hizo sentir varias veces la influencia de tales organismos. Iniciado el nuevo régimen que substituyó al monárquico, las provincias quedaron de hecho independientes del gobierno central y bajo la dirección de sus diputaciones, ya que la reinstalación del primitivo Congreso no llegó a ser centro de unidad y de autoridad, por contraria al Plan de Casa Mata y al sentir predominante.

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

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

auditorio y al Congreso”, según dice D. Carlos María de Bustamante, que estaba presente.

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

Mientras tanto se sucedían apresuradamente los acontecimientos desfavorables al Congreso. El 5 de junio de 23 la diputación provincial de Guadalajara declaró que reconocía provisionalmente al Congreso de México sólo en calidad de convocante y al Ejecutivo en lo que resolviera para todo el país, pues en lo relativo a Guadalajara sólo sería obedecido en cuanto conviniera a la misma. Siete días más tarde, la propia diputación convocó a las provincias de Guanajuato, Querétaro y San Luis para instalar, con sus representantes, un Congreso que tomara las riendas del gobierno en caso de que faltara el de México. El 16 de junio Nueva Galicia fue erigida por su diputación en Estado Libre de Jalisco, “como Estado soberano federado con los demás de la grande nación mexicana”. El 14 de septiembre quedó instalado el Congreso Constituyente de Jalisco.

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

Cinco días después expidió las bases para las elecciones del nuevo cuerpo legislativo, y el 30 de octubre del mismo año de 1823 clausuró sus sesiones, veinte meses antes iniciadas y, durante ellos, poco más de cuatro meses suspendidas.

#### IX. PLAN DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA NACIÓN MEXICANA DE 16 DE MAYO DE 1823

El Congreso de diputados elegidos por la nación mexicana, reconociendo que ningún hombre tiene derecho sobre otro hombre, si él mismo no se lo ha dado: que ninguna nación puede tenerlo sobre otra nación, si ella misma no se lo ha otorgado: que la mexicana es por consecuencia independiente de la española y de todas las demás, y por serlo tiene potestad para constituir el gobierno que asegure más su bien general, decreta las bases siguientes a la constitución política.

1° La nación mexicana es la sociedad de todas las provincias del Anáhuac ó N. España, que forman un todo político.

Los ciudadanos que la componen tienen derechos y están sometidos a deberes.

Sus derechos son: 1° El de libertad, que es el de pensar, hablar, escribir, imprimir y hacer todo aquello que no ofenda los derechos de otro. 2° El de igualdad, que es el de ser regidos por una misma ley sin otras distinciones que las establecidas por ella misma. 3° El de propiedad, que es el de consumir, donar, vender, conservar o exportar lo que sea suyo, sin más limitaciones que las que designe la ley. 4° El de no haber por ley sino aquella que fuese acordada por el congreso de sus representantes.

Sus deberes son: 1° Profesar la religión católica, apostólica y romana, como única del Estado. 2° Respetar las autoridades legítimamente establecidas. 3° No ofender a sus semejantes. 4° Cooperar al bien general de la nación.

Los derechos de los ciudadanos son los elementos que forman los de la nación. El poder de ésta es la suma de los poderes de aquélla.

La soberanía de la nación, única, inalienable e imprescriptible, puede ejercer sus derechos de diverso modo, y de esta diversidad resultan las diferentes formas de gobierno.

El de la nación mexicana es una república representativa y federal.

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

2° Los ciudadanos deben elegir a los individuos del cuerpo legislativo o congreso nacional del senado, de los congresos provinciales y de los ayuntamientos.

La elección no será por ahora directa. Se hará por medio de electores en la forma que prescribe la ley.

Las bases son: para el cuerpo legislativo un individuo por cada 60,000 almas. Para el senado tres individuos propuestos por cada junta electoral de provincia.

Para los congresos provinciales 13 en las provincias de menos de 100,000 almas, 15 en las de más de 100,000, 17 en las de más de un millón. Para los

ayuntamientos un alcalde, dos regidores y un síndico, en los pueblos de menos de 1,000 almas; dos alcaldes, cuatro regidores, un síndico, en los de más de 3,000 almas; dos alcaldes, seis regidores y dos síndicos, en los de más de 6,000; dos alcaldes, ocho regidores y dos síndicos, en los de más de 16,000; tres alcaldes, diez regidores y dos síndicos, en los de más de 24,000; cuatro alcaldes, doce regidores y dos síndicos, en los de más de 40,000; cuatro alcaldes, catorce regidores y dos síndicos, en los de más de 60,000.

3° El cuerpo legislativo o congreso nacional se compone de diputados inviolables por sus opiniones. Debe instalarse y disolverse el día preciso que señale la constitución: discutir y acordar en la forma que prescriba ella misma: dictar por la iniciativa de sus individuos o de los senadores, las leyes y decretos generales que exija el bien nacional; revisar aquellas contra las cuales represente el cuerpo ejecutivo y confirmarlas por pluralidad o revocarlas por las dos terceras partes de votos: volver a discutir las que reclame el senado y no ratificarlas ni derogarlas sino estando acordes los dos tercios de sufragios; decretar las ordenanzas del ejército, armada y milicia constitucional; hacer la división de provincias y partidos, teniendo por base la razón compuesta del territorio y la población; nombrar cada cuatro años a los individuos del cuerpo ejecutivo; declarar si ha lugar a la formación de causa contra ellos, los secretarios de Estado y los magistrados del tribunal supremo de justicia; determinar la fuerza de mar y tierra: fijar los gastos de la administración nacional; señalar el cupo que corresponda a cada provincia; aprobar los tratados de alianza y comercio; formar el plan general de educación; proteger al Instituto Nacional y nombrar a los profesores que deben componerlo; distribuir las autoridades supremas en diversas provincias para que se acerquen éstas al equilibrio posible, y no se acumulen en una sola los elementos de prepotencia; formar dos escalas graduales, una de acciones interesantes al bien general, y otra de honores ó distinciones para que el cuerpo ejecutivo premie el mérito con arreglo a ellas; crear un tribunal compuesto de individuos de su seno para juzgar a los diputados de los confesos provinciales en los casos precisos que determinará una ley clara y

bien meditada; limitarse al ejercicio de las atribuciones que le designe la constitución.

El cuerpo ejecutivo se compone de tres individuos. Debe residir en el lugar que señale el legislativo; representar a éste dentro de quince días los inconvenientes que puede producir una ley; circular las que se le comuniquen y hacerlas ejecutar sin modificarlas ni interpretarlas; nombrar y remover a los secretarios de Estado; nombrar todos los jueces y magistrados, los empleados civiles de la nación, y los embajadores, cónsules o ministros públicos, a propuesta del senado; proveer los empleos políticos y de hacienda de cada provincia, a propuesta de los congresos provinciales, y los militares por sí mismo sin consulta o propuesta; conceder con arreglo a la ley los honores o distinciones que designe ella misma: decretar la inversión de los fondos nacionales según manda la ley; presentar cada año al cuerpo legislativo, por medio de los secretarios respectivos, cuenta documentada de las rentas y gastos de la nación; disponer de la fuerza armada como exija el bien de la misma nación: declarar la guerra y hacer la paz con previa consulta del senado, de conformidad con su dictamen, y dando después cuenta al congreso: dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con parecer del mismo senado, y dando también cuenta al congreso; manifestar también, al abrirse cada legislatura, el estado de la nación; ceñirse a sus atribuciones y no ejercer en caso alguno las legislativas ni judiciales.

Habrá un congreso provincial y un prefecto en cada una de las provincias en que el congreso nacional divide el Estado.

El congreso se compondrá de los individuos que expresa el artículo 2º y será presidido por ellos mismos, alternando según el orden de su elección. Debe nombrar para el senado dos de cada terna hecha por cada junta electoral de provincia; proponer tres sujetos para los empleos políticos, y otros tantos para los de hacienda de la provincia; nombrar al jefe de la milicia nacional de ella; proteger al instituto provincial; elegir a los profesores que deben formarlos;

comunicar al prefecto las leyes y decretos que acuerde el congreso y circule el cuerpo ejecutivo; aprobar o reformar los arbitrios que deben proponer los ayuntamientos para las necesidades de los pueblos; fijar los gastos de la administración provincial; formar el plan de gobierno de la provincia y el sistema de contribuciones necesarias para llenar el cupo que le corresponde en los gastos nacionales y el total de los provinciales; presentar uno y otro al cuerpo legislativo para su conocimiento; no imponer derecho de exportación o importación sin aprobación previa del congreso nacional; hacer los reglamentos y acordar las providencias que exija el gobierno de la provincia; dar parte al senado de las infracciones de la constitución, y al cuerpo ejecutivo de las omisiones o vicios de los funcionarios.

El prefecto ejecutará y hará ejecutar las leyes y decretos que le comunique el congreso provincial, y el plan de gobierno y sistema de contribuciones formados por él; será responsable en caso contrario y se le exigirá la responsabilidad en la forma que prescriba la ley.

La ilustración es el origen de todo bien individual y social. Para difundirla y adelantarla, todos los ciudadanos pueden formar establecimientos particulares de educación.

A más de los que formen los ciudadanos habrá institutos públicos; uno central en el lugar que designe el cuerpo legislativo, y otro provincial en cada provincia.

El nacional se compondrá de profesores nombrados por el cuerpo legislativo e instruidos en las cuatro clases de ciencias físicas, exactas, morales y políticas. Celará la observancia del plan general de educación formado por el cuerpo legislativo; hará los reglamentos e instrucciones precisas para su cumplimiento; circulará a los institutos provinciales las leyes y decretos relativos a instrucción pública que debe comunicarle el cuerpo ejecutivo; determinará los métodos de enseñanza, y los variará según los progresos de

la razón; protegerá los establecimientos que fomenten las artes y ciencias; abrirá correspondencia con las academias de las naciones más ilustradas para reunir los descubrimientos más útiles y comunicarlos a los institutos de cada provincia; ordenará los ensayos o experimentos que interesen más al bien de la nación; presentará anualmente al cuerpo legislativo cuatro memorias respectivas a las cuatro clases de ciencias, manifestando su atraso o progreso, y las medidas más útiles para su establecimiento.

Los institutos provinciales celarán el cumplimiento del plan de educación en su provincia respectiva; procurarán la ilustración de los ciudadanos, y mandarán cada año al instituto nacional cuatro memorias sobre el estado de la ilustración pública y providencias convenientes para sus progresos.

Los individuos de la nación mexicana no deben ser juzgados por ninguna comisión. Deben serlo por los jueces que haya designado la ley. Tienen derecho para recusar a los que fueren sospechosos; lo tienen para pedir la responsabilidad de los que demoren el despacho de sus causas; de los que no las sustancien como mande la ley; de los que no les sentencien como declare ella misma. Lo tienen para comprometer sus diferencias al juicio de árbitros o arbitradores.

Simplificados los códigos civil y criminal, adelantada la civilización y mejorada la moralidad de los pueblos, se establecerán jurados en lo civil y en la criminal.

Entretanto, habrá en cada pueblo los alcaldes que expresa el artículo 2º, en cada partido un juez de letras, en cada provincia dos magistrados, y en el lugar que señale el congreso un tribunal supremo de justicia.

El alcalde y dos vecinos nombrados uno por cada parte ejercerán funciones de conciliadores en las diferencias civiles.

El juez de letras sustanciará las causas en primera instancia, y sentenciará por sí sólo todas las criminales y las civiles en que haya apelación. Las civiles en que no la hubiese según la ley, serán determinadas por él y dos colegas que nombrará, eligiendo uno de la terna que debe proponer cada parte. Las criminales en que haya imposición de pena, no serán ejecutoriadas sin aprobación del magistrado y colegas.

La segunda instancia será en lo civil y criminal sustanciada por el magistrado de la provincia, y sentenciada por él y dos colegas que elegirá de las ternas que deben proponer en lo civil los dos contendores, y en lo criminal el reo o su defensor y el síndico del ayuntamiento.

No habrá tercera instancia si la sentencia de la segunda fuese confirmatoria de la primera. La habrá en caso contrario, y entonces será decidida por otro magistrado que residirá también en la provincia, y por dos recolegas nombrados como los anteriores.

El tribunal supremo de justicia, compuesto de siete magistrados, conocerá de las causas de nulidad contra sentencias dadas en última instancia, y de las criminales contra los magistrados de provincia; decidirá las competencias de éstos; celará la más pronta administración de justicia, y juzgará a los jueces y magistrados que demoren el despacho de las causas o no las sustancien con arreglo a derecho o las sentencien contra ley expresa.

El senado se compondrá de individuos elegidos por los congresos provinciales a propuesta de las juntas electorales de provincia. Debe residir en el lugar que señale el congreso nacional; celar la conservación del sistema constitucional; proponer al cuerpo legislativo los proyectos de ley que juzgue necesario para llenar este objeto: reclamar al mismo las leyes que sean contrarias a la constitución, o no fuesen discutidas o acordadas en la forma que prescriba ella misma; juzgar a los individuos del cuerpo ejecutivo, a los diputados del legislativo, a los magistrados del tribunal supremo de justicia, y

a los secretarios de Estado en los casos precisos que designará una ley clara y bien pensada; convocar a congreso extraordinario en los casos que prescriba la constitución; disponer de la milicia constitucional, dando a los jefes de ella las órdenes correspondientes en los casos precisos, que también designará la constitución.

México, mayo 16 de 1823.- José del Valle- Juan de Dios Mayorga.- Doctor Mier.- Lic. José Mariano Marín.-Lorenzo de Zavala.-José María Ximénez.- José María de Bocanegra.-Francisco María Lombardo.

### VOTO POR LA FORMA DE REPÚBLICA FEDERADA

El soberano Congreso constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya a la nación.- Junio 12 de 1823.

### X. LA CONSTITUCIÓN DE 1836

“De la confusa variedad de tendencias políticas que siguió a la caída de Iturbide, estaban llamados a surgir los dos partidos que, andando el tiempo, se llamarían liberal el uno y el otro conservador. El primero, nombrado del progreso en sus comienzos y de la reforma después, propugnaba en cuanto a la forma de gobierno la republicana, democrática y federativa, y en cuanto a los atributos del estado mexicano reivindicaba aquellos que la organización colonial había transmitido a organismos extraestatales. Los derechos de los cuerpos políticos –decía el Dr. D. José María Luis Mora, cerebro del movimiento reformista en la época que comentamos- “no van hasta hacerlos independientes de la soberanía y de los poderes destinados a ejercerla; la fuerza material y moral del gobierno debe ser superior no sólo a la de cada uno de ellos, sino a la de todos juntos. El programa del partido conservador

difería punto por punto del precedente. Adoptaba el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas y con el tiempo se inclinó hacia la forma monárquica; defendía los fueros y privilegios tradicionales. D. Lucas Alamán, su representante más autorizado, habría de formular sus principios: “Es el primero, conservar la religión católica... Entendemos también que es menester sostener el culto con esplendor y los bienes eclesiásticos... Estamos decididos contra la federación; contra el sistema representativo por el orden de elecciones que se ha seguido hasta ahora; contra los ayuntamientos electivos y contra todo lo que se llame elección popular, mientras no descansa sobre otras bases...”. El primer episodio importante de la lucha entre ambos partidos, se desarrolló en los años de 32 a 34. La administración del vicepresidente Gómez Farias, en ausencia del presidente Santa Anna, se propuso emprender las reformas eclesiástica y militar. Las clases afectadas reaccionaron en contra de las medidas que se tomaban, y al mismo tiempo se produjo una desmembración del partido progresista, al separarse un grupo que, aunque aceptando en principio la necesidad de las reformas, consideraba sin embargo que su implantación debía ser paulatina y por vía de persuasión. Nació entonces el partido de los moderados, que bajo la amplia denominación de liberales separábanse de los puros, más que nada, en la táctica a seguir. “Cuando el triunfo de la revolución de 32 fue consumado –refiere Mora, actor más que testigo de los acontecimientos- el partido del progreso se dividió en dos, de ardientes y moderados, y estos últimos se adhirieron al partido del retroceso, sin adoptar sus principios”. Y en otro párrafo alude a la posición de los tres grupos respecto al programa de la reforma: “Estos principios son los que constituyen en México el símbolo político de todos los hombres que profesan el progreso, ardientes o moderados; sólo resta que hacer patente contra los hombres del retroceso la necesidad de adoptarlos; y contra los moderados, la de hacerla por medidas prontas y enérgicas”. La Coalición de conservadores y moderados paralizó la reforma. Santa Anna regresó de Manga de Clavo, despidió a Gómez Farías y

suspendió la legislación reformativa, que iniciada en abril de 33 se detuvo en mayo de 34.<sup>24</sup>

En este sentido el partido centralista es encabezado por Fray Servando Teresa de Mier y por otra parte el partido federalista era representado por Miguel Ramos Arizpe. Casi de inmediato, los federalistas logran convertirse en mayoría dentro del Congreso Constituyente, lo cual facilitó el tratar el Acta Constitutiva Provisional, que establecía una forma de Gobierno Federal en tanto se dictaba una constitución con ese carácter.

De esta manera, el 31 de enero de 1824, el Congreso Constituyente aprobó el acta Constitutiva de la Federación, instrumento jurídico para el gobierno y la organización política provisional, en tanto se concluía y aprobaba la Carta Magna de ese mismo año. Como ha quedado descrito en apartados anteriores, con esta constitución se adoptó un sistema de gobierno representativo, republicano popular y federal.

Más tarde, los diferentes pronunciamientos a favor del centralismo, levantaron nuevamente los ánimos entre los partidarios de uno y otro sistema.

Por su parte, Santa Anna, convertido en figura central y esperanza del clero, del ejército y de la desgastada aristocracia, patrocinó y organizó el movimiento reaccionario que quería convertir al país en una república centralista. Los conservadores con complacencia del presidente, se dedicaron a propagar entre el pueblo las conveniencias de adoptar un sistema centralista.

De esta manera, en varios Estados hubo pronunciamientos en pro y en contra, en tanto que en la capital se recorrió las calles aclamando el nuevo sistema de gobierno.

---

<sup>24</sup> Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México 1808-2005"; 24ª Edición, Ed. Porrúa, México 2005, p. 199.

El primer episodio importante de la lucha entre ambos partidos se desarrolló en los años 32 a 34.

La administración del Vicepresidente Gómez Farias, en ausencia del presidente con licencia Antonio López de Santa Anna, se propuso emprender las reformas necesarias. Las clases afectadas reaccionaron en contra de las medidas que se adoptaban. Nació entonces el partido de los moderados, que bajo la amplia denominación de los liberales separábase de los puros. Tiempo más tarde, el partido liberal se dividió en dos, de ardientes y moderados, y estos últimos se adhirieron junto al partido de retroceso, pero sin adoptar sus principios. La coalición de conservadores y moderados paralizó la reforma iniciada.<sup>25</sup>

De regreso al poder, Antonio López De Santa Anna, despidió a Valentín Gómez Farias y suspendió de inmediato la legislación reformativa emprendida, que iniciaba en abril de 1833 y se prolongó hasta el mes de mayo del año siguiente.

Al reformar la constitución de 1824, se estableció como principio no tocar el contenido del artículo 171, el cual establecía entre otras prohibiciones la de modificar la forma de gobierno.

En el debate respectivo y con la excepción de seis Estados todos los demás habían señalado como limitación a sus representantes el respeto al artículo constitucional antes mencionado, es decir, se mantendría inalterable la forma federativa, a pesar del triunfo de los conservadores. Se propuso entonces a vista de la renuencia, a variar el sistema federal.

---

<sup>25</sup> Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. P. 199 y 200.

Desterrados Gómez Farias y José María Luis Mora, perseguidos los Diputados liberales y reforzadas las tendencias conservadoras en todos los ámbitos del gobierno, el Congreso de la Nación se declaró en calidad de Constituyente y adoptó las bases de una constitución central, mejor conocida como las Siete Leyes.

La transformación en la forma de gobierno es sumamente radical, pues al disponer, entre otras cosas, que los gobernadores estarían sujetos a un poder central, que se suprimían las legislaturas de los Estados, mismos que a partir de entonces se denominarían Departamentos, y cuyas rentas públicas quedaban a disposición del gobierno central.

Asimismo, el período presidencial tendría una duración máxima de ocho años y se creaba un Cuarto Poder denominado conservador, mismo que era encargado de vigilar el cumplimiento de esta constitución.

Como su nombre lo indica esta constitución se encontraba integrada por Siete leyes principales. La primera Ley, se encontraba comprendida por quince artículos, que definían los conceptos de la nacionalidad y la ciudadanía, dándose a conocer a mediados de diciembre de 1835.

Por otra parte, la segunda Ley, referente al Supremo Poder Conservador, se componía de veintitrés artículos y se aprobó en abril de 1836.

La tercera de las restantes fue aprobada en diciembre del mismo año y especificaba lo relativo a la composición del Poder Legislativo, asimismo se refería a la formación de las leyes, a lo largo de sus cincuenta y ocho artículos. La cuarta Ley en sus treinta y cuatro artículos, establecía el Poder Ejecutivo individual, fijaba además los requisitos que deberían ser cubiertos para ocupar el cargo de Presidente de la República y prorrogaba, como ya lo habíamos manifestado, el mandato de cuatro a ocho años.

Por otra parte, la quinta Ley, se encontraba integrada por cincuenta y un artículos e instituían el Poder Judicial, el que se encontraba integrado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Superiores de los Departamentos y los Juzgados de Primera Instancia y de Hacienda. Así las cosas, la sexta Ley con sus treinta y un artículos, transformaba a los Estados en Departamento, cada uno con gobernadores nombrados por el gobierno central, asimismo, se encontraba constituido, por Juntas Locales de cinco miembros cada una, que servirían de consejeras al mandatario departamental.

Finalmente, la séptima Ley con seis artículos, contenía disposiciones relativas a las variaciones y prescripciones necesarias de las leyes anteriores, las que no podrían ser reformadas sino hasta después de una vigencia de seis años.

El punto más controvertido del contenido de este cuerpo jurídico consistió en el establecimiento del llamado Supremo Poder Conservador, que en concepto de la mayoría de la asamblea vino a ser el árbitro suficiente para que ninguno de los tres poderes restantes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pudieran traspasar los límites de sus atribuciones, según lo había anunciado en términos generales las bases constitucionales para la nueva constitución, mismas que dieron fin al sistema federal.

De esta manera, la constitución federal de 1824, producto del esfuerzo y sacrificio de la nación mexicana quedaba reducida al despotismo que restringía las libertades ciudadanas y sepultaba la autonomía de los miembros de la federación, que había costado tanto empeño en aras de la soberanía, la autonomía y libertad de los Estados.

## XI. BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843

El 23 de diciembre de 1842, el presidente de la república Nicolás Bravo, hizo la designación de quienes integrarían la Junta Nacional Legislativa y que debían elaborar las bases constitucionales, según lo propuesto por el último movimiento triunfante. Fue designado presidente de la Junta el General Valencia y quedó instalada el seis de enero de 1843, acordándose por mayoría y de conformidad con la opinión del Ministerio que no se reduciría a formular simples bases constitucionales, sino que expediría una constitución.<sup>26</sup>

De esta manera, las llamadas Juntas Departamentales elegían como presidente a Santa Anna y la elaboración de la nueva constitución centralista, preveía la desaparición del Supremo Poder Conservador establecido por la antigua constitución de 1836.

Asimismo, se reforzaba de tal modo el Poder Ejecutivo en comparación con los poderes Legislativo y Judicial, mismos que quedaban subordinados al primero. El Poder Legislativo quedó dividido en dos Cámaras integradas en un solo Congreso.

“El ocho de abril de 1843, el proyecto de lo que más tarde se conocería como Bases Orgánicas de la República Mexicana, comenzó a ser discutido y sus artículos fueron aprobados casi siempre por unanimidad. Solamente tres de ellos fueron aceptados por escaso margen: el que autorizaba el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo, el que le concedía el derecho de veto y el relativo a la manera de reformar la constitución. D. José Fernando Ramírez no logró su intento de atenuar el Centralismo de la Carta, por lo que hubo de renunciar como miembro de la Junta”<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Ibidem, p. 403

<sup>27</sup> Ibidem, p. 403

El nuevo texto constitucional se componía de once títulos y doscientos dos artículos, cuya vigencia sólo serían de tres años, pues la lucha nacional por cambiar la forma de gobierno y retornar al sistema federal aún no cesaba; por el contrario, se había encendido más ante las imposiciones del gobierno centralista, el despotismo y la arbitrariedad.

Además, se impedía el acceso de las clases populares a los cargos de elección popular, puesto que los mismos solamente podían ser cubiertos por aquellos cuya posición económica los ubicada entre las clases acomodadas y pudientes.

Así las cosas, para ser diputado se requería tener una renta anual efectiva superior a los mil doscientos pesos 00/100 m.n. de capital propio; los cargos que correspondían al Presidente de la República, o los correspondientes a la Suprema Corte de Justicia solamente podían ser ocupados por quienes se distinguieran por sus méritos en las carreras civiles, militares o eclesiásticas. Un candidato al senado requería tener una renta anual no inferior a los dos mil pesos 00/100 m.n., debiendo tener además un bien raíz que no bajara de los cuarenta mil pesos 00/100 m.n.

Por otra parte, a fines de 1844 el Presidente Santa Anna era derrocado por una revolución y obligado a salir del país. Se prohibió en agosto de 1843 la introducción al país de diversos artículos de manufactura extranjera. Sin embargo, el suceso más importante de esta época y que más adelante determinó una modificación radical de la extensión y división del territorio mexicano, es el que se refiere a Texas. Este territorio, de hecho fue segregado hacía algún tiempo de la República y fue incorporado en la Unión Americana por decreto expedido por las Cámaras de la Unión y sancionado por el Poder Ejecutivo; este hecho provocó la expedición del decreto del Congreso Mexicano del cuatro de junio de 1845, que convocó a la nación a la defensa de la Independencia nacional amenazada con la usurpación de aquél territorio.

Asimismo, el Congreso electo conforme a las Bases orgánicas, inició su oposición al Presidente Antonio López de Santa Anna a finales de 1843, además, el Presidente interino Valentín Canalizo disolvió el Congreso, sin embargo cuatro días después el General Herrera, en su carácter de Presidente del Congreso, desconoció la investidura de Canalizo, asumiendo el Poder Ejecutivo y reinstalando al Congreso.

El primer acto de las cámaras consistió en destituir a Santa Anna, quien previamente se había dirigido a Jalisco para sofocar el pronunciamiento de Paredes que pedía reformas constitucionales, además se había significado por sus tendencias monarquistas y argumentando que solo un trono podía salvar a México de la Anarquía y de la ambición de los Estados Unidos sobre nuestro territorio.

“Diez días después de consumado el alzamiento del Gral. Salas, desembarcó en Veracruz el 16 de agosto de 46 el Gral. Santa Anna, quien de su destierro en Cuba venía al llamado del bando victorioso. Lo acompañaba D. Manuel Crescencio Rejón, liberal que ya para entonces sostenía que la guerra con los Estados Unidos no podría ganarse puramente con las armas, sino que se necesitaba oponer instituciones parecidas a las de ese pueblo; lo esperaba en la ciudad de México D. Valentín Gómez Farias, el más antiguo jefe del bando reformista. Para estar de acuerdo con el grupo que lo restituía al poder, Santa Anna tuvo que manifestarse en esta vez liberal, demócrata, federalista y enemigo de la monarquía. De todo esto había en la proclama que lanzó al tocar el territorio nacional, y había además ciertos ataques poco velados a la influencia del clero: “si hay sentimientos religiosos, el tiempo ha minado el poder político de los directores de las conciencias”.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Ibidem. P. 439

## XII. ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847.

“Distrajeron a la asamblea de su labor constituyente y aun estuvieron a punto de hacerla naufragar, los graves acontecimientos ocurridos en la capital de la República a principios del 47. Gómez Farias, que como vicepresidente reemplazaba a Santa Anna, se propuso mediante la Ley sobre Bienes Eclesiásticos obtener recursos del claro para la campaña contra el invasor. La medida produjo la violenta repulsión de moderados y conservadores, que en el Congreso y en la prensa agitaron la opinión. El 27 de febrero estalló en la ciudad de México la rebelión de los batallones llamados de los “pollos”, bajo la dirección del Gral. Peña Barragán, pidiendo la salida de Gómez Farias y la reunión de un nuevo Constituyente. Durante casi un mes del centro de la capital se ensangrentó con la lucha de los dos bandos, mientras los norteamericanos desembarcaban en Veracruz. La historia del año de 33 se repitió, al restablecerse la calma con el regreso de Santa Anna y el abatimiento de Gómez Farias, mediante la supresión de la vicepresidencia”.<sup>29</sup>

Así las cosas, por decreto del ocho de febrero de 1847 y expedido por el Congreso Constituyente, se declaró en vigor como ley fundamental del país, la antigua constitución de 1824, y se ordenó que dicho congreso, al ejercer sus funciones como constituyente, respetaría la forma de gobierno de la República representativa popular federal.

El citado Congreso, publicó la “Acta Constitutiva de Reformas” del dieciocho de mayo de 1847, donde se juraba y promulgaba el veintiuno de mayo del mismo año. En ella se declararon en vigor la Acta Constitutiva y la Constitución Federal, sancionadas el treinta y uno de enero y veinticuatro de octubre de 1824, respectivamente, como ley fundamental y con las reformas expresadas en la primera.

---

<sup>29</sup> Ibidem. P. 440

Se declaró en su artículo sexto, que son Estados de la Federación los que se expresaron en la constitución federal y los que conforme a la misma fueron erigidos después, y así nació el Estado de Guerrero compuesto por los Distritos de Acapulco, Chilapa, Taxco y la municipalidad de Coyuca, perteneciente los tres primeros al Estado de México, con la calidad de que las Legislaturas de estos Estados dieron su consentimiento para la formación del citado Estado.

En el plano político e ideológico, la pugna entre “puros” y “moderados”, fue zanjada por Santa Anna, quien mantuvo contacto en un principio con ambos partidos. Asimismo, uno de los escollos más severos de esta administración, era el de acopiar recursos para la guerra, puesto que esos se habían agotado y existían en todo el país una sola institución que podía solventar estos gastos; el clero, el principal capitalista del país.

En un principio el Presidente de la República acudió al clero para solicitar en préstamo una suma de dinero que le fue negada después de numerosos trámites. Desesperado por la actitud antipatriótica del clero y urgido por las necesidades del ejército en lucha y por la defensa de la soberanía nacional, Valentín Gómez Farias dictó un decreto que ordenaba la ocupación de los bienes eclesiásticos.

Por su parte, el clero excomulgó a todo aquél que quisiera comprar sus bienes, y como se temió que el Presidente radicalizara aún más las medidas, los conservadores decidieron conspirar para derrocarlo.

El dinero que la Iglesia negó al gobierno para sostener la guerra contra Estados Unidos, lo invirtió en equipar y adiestrar a grupos voluntarios de carácter aristócrata, a quienes el pueblo denominó con el mote de “polkos”. Estos personajes, amparados en el supuesto patriotismo que exigían las circunstancias desconocieron al gobierno y nulificaron sus decretos sobre la ocupación de los bienes del clero.

De esta manera, surge una sangrienta lucha callejera entre “puros” y “polkos”, de tal manera que todo amenazaba en convertirse en una verdadera catástrofe, además de que el país ya había sido invadido en su territorio.

Más tarde, un grupo de más de cuarenta diputados, firmaron un acuerdo con el cual se llamaba a ocupar nuevamente la Presidencia de la República a Antonio López de Santa Anna, lo que permitió su inminente retorno. A su llegada, destituyó de inmediato a Valentín Gómez Farias y desconoció por completo las leyes de ocupación de los bienes del clero y sustituyó a los liberales que se encontraban en la administración, por conservadores que habían participado en el movimiento de los “polkos”.

En sus funciones de Constituyente, el Congreso designó para integrar la comisión de Constitución a Espinosa de los Monteros, Rejón, Otero, Cardoso y Zubieta, según el orden en que los favoreció la votación.

En el seno de la Comisión y del Congreso, las opiniones se escindieron. El 15 de febrero de 47, treinta y ocho diputados a quienes encabezaba Muñoz Ledo, propusieron que la Constitución de 24 rigiera lisa y llanamente, mientras no se reformara con arreglo a los artículos que en ella misma instituían el procedimiento de revisión, lo cual implicaba que el Constituyente ante el que formulaban la solicitud, no llevara a cabo ninguna reforma.<sup>30</sup>

Con el dictamen de la mayoría, se acompañó “el voto particular” de D. Mariano Otero, el único miembro disidente de la Comisión, ya que Espinosa de los Monteros no había participado en las labores de la misma. Además del Acta Constitutiva y de la Constitución de 24, el autor del voto particular proponía que se observara lo que llamó el Acta de Reformas.

---

<sup>30</sup> Ibidem. P. 441.

En la sesión del 16 de abril, el Congreso rechazó el dictamen de la mayoría y en la del día 22 comenzó la discusión del voto particular de Otero. Con algunas modificaciones y adiciones, aceptadas la mayor parte por su autor, el Acta de Reformas terminó de discutirse el 17 de mayo, fue jurada el 21 y publicada el 22.

Para entonces el invasor había ocupado ya la ciudad de Puebla. El 9 de agosto, un cañonazo disparado en la Plaza Mayor anunció a los habitantes de la capital que las tropas enemigas se aproximaban al Valle de México. El Congreso se dispersó; vencida la última resistencia en la ciudad capital, Santa Anna resignó el poder ejecutivo, para asumirlo el presidente de la Suprema Corte, D. Manuel de la Peña y Peña, quien primero en Toluca y después en Querétaro reunió los restos del gobierno nacional.

En esta última ciudad el Congreso federal ordinario, elegido conforme a la convocatoria del 3 de junio de 47, pudo iniciar sus sesiones el 30 de abril de 48. Estaba llamado a ratificar el tratado de Guadalupe, que puso fin a la guerra con Norteamérica”.<sup>31</sup>

Este tratado puso fin a la guerra que la República Mexicana sostuvo contra los Estados Unidos, con motivo de la incorporación a ese estado del Territorio de Texas.

Asimismo, se establecieron las bases que debían servir para fijar los límites entre ambos pueblos y en virtud de los cuales y del Tratado celebrado después por el General Santa Anna, llamado de la “mesilla”, la República Mexicana perdió una gran y riquísima porción de su territorio.

---

<sup>31</sup> Ibidem, p. 441

### XIII. LA CONSTITUCIÓN DE 1857

A principios de 1856, el Congreso Constituyente, convocado a finales del año anterior, se integró con una mayoría de diputados “puros”, pero también participaban los llamados “moderados y conservadores”, quienes se reunieron en sesión inaugural el dieciocho de febrero de 1856.

El resultado de sus trabajos, fue la nueva Carta Magna que sería concluida el cinco de febrero de 1857. En ella participaron distinguidos intelectuales, entre los que destacan Ponciano Arriaga, Melchor Ocampo e Ignacio Ramírez, quienes elaboraron el proyecto de constitución, encabezados por el primero de los mencionados.

Para el ocho de febrero de 1856, Ponciano Arriaga informó al Congreso que en el seno de la comisión encargada del proyecto constitucional, se habían presentado grandes dificultades al tratarse la formulación de los artículos relativos a la materia religiosa, a la organización política del Distrito y al deslinde de la facultad legislativa.

Entre los diversos problemas que agitaron y dividieron profundamente a la asamblea, durante la discusión del proyecto, sobresale el referente a que si debía expedirse una nueva constitución o restablecerse nuevamente la de 1824.

Con el apoyo del gobierno, los moderados defendieron esta última posición; por su parte Marcelino de Castañeda, presentó un proyecto de ley, donde se proponía se estableciera como única constitución la de 1824, junto con el acta constitutiva que le precedió y con la inclusión de las reformas de 1847. Posteriormente durante la discusión del proyecto de Marcelino de Castañeda fue desechada por obtener una escasa mayoría.

Asimismo, Marino Arizcorreta, presentó un proyecto para restaurar también la constitución de 1824 con algunas reformas, entre éstas se encontraban las siguientes: la introducción del artículo de la constitución del Estado de México, que prohibía adquirir propiedades a las corporaciones eclesiásticas; exclusión de los eclesiásticos de los puestos públicos; abolición de los fueros eclesiásticos y militar.

En la misma sesión, Santos Degollado y García Granados, presentaron de su parte un proyecto de reformas a la citada carta de 1824. Sin embargo, las tres posturas fueron desechadas.

Finalmente, cerró el debate el Ministro de Relaciones quien declaró que el gobierno aprobaba la idea de restablecer la constitución de 1824 y algunas de las reformas propuestas.

“El proyecto de la comisión recogía en sus artículos 2º, 12, 14, 15 y 18, el máximum a que había podido llegar, en materia de reformas que afectaban al clero, la mayoría progresista de la comisión. Posteriormente fue adicionado, con el mismo propósito de reforma el artículo 23 del proyecto.

El Congreso apoyó sin modificaciones esenciales todos esos artículos excepto el 15 que fue rechazado.

El contenido de los preceptos aceptados, es el siguiente:

Artículo 2, correspondiente al artículo 13 de la Constitución, en la parte en que prohíbe los juicios por tribunales especiales, los fueros y los emolumentos que no sean compensación de un servicio público ni estén fijados por la ley. Tenía como antecedente la Ley Juárez que, en materia eclesiástica, abolía el fuero en lo civil y autorizaba su renuncia en lo criminal; respecto a emolumentos, en cierto modo hallaba su antecedente en la Ley

Iglesias, que restringía las obvenciones parroquiales. Fue aprobado en la sesión del 20 de noviembre de 56, por 78 votos contra 1.

Artículo 12, correspondiente al 5° de la Constitución, en la parte en que establece que la ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, por causa de voto religioso. Significaba la supresión de la coacción civil para el cumplimiento de los votos monásticos; no prohibía dichos votos, sino solamente los excluía de la intervención de la autoridad civil. Fue aprobado en la sesión del 22 de julio de 56, por 69 votos contra 22.

Artículo 14, correspondiente al 7° de la Constitución, que consigna la libertad de imprenta. Fue aprobado en la sesión del 28 de julio de 56, sin que hubiera motivado discusión la circunstancia de que no erigiera como límite para la libertad de imprenta el respeto al dogma católico.

Artículo 18, correspondiente al 3 de la Constitución, que establece la libertad de enseñanza, sin mencionar tampoco, al igual que el anterior, ninguna limitación en favor del dogma. Fue aprobado en la sesión del 11 de agosto de 56, por 69 votos contra 15.

Artículo 23, correspondiente al 27 de la Constitución, en la parte que, adicionada por la comisión, prohíbe a las corporaciones eclesiásticas adquirir o administrar bienes raíces, salvo los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución. Servíale de antecedente la Ley Lerdo y fue aprobado por 76 votos contra 3 en la sesión del 24 de enero de 57.

La notoria mayoría que votó a favor de los cinco artículos mencionados, aprobándolos en los términos propuestos por la comisión, reveló la unidad de criterio de la asamblea en punto a las reformas en ellos contenidas. No ocurrió lo mismo respecto al artículo 15 del proyecto, que con los otros cinco

completaba el plan de reformas en materia eclesiástica elaborado por la comisión.

El artículo 15 del proyecto instituía la tolerancia de cultos, por más que en su segunda parte disponía que el Congreso de la Unión cuidaría por medio de leyes justas y prudentes de proteger la religión católica, en cuanto no se perjudicaran los intereses del pueblo ni los derechos de la soberanía nacional.

Numerosas representaciones de diversos lugares del país llegaron al Constituyente, pudiendo que se rechazara el artículo. La discusión en periódicos y folletos preparó el clima de expectación en que se desarrolló la del Congreso, desde el 29 de julio hasta el 5 de agosto. En ninguna otra ocasión alcanzó la asamblea quórum tan elevado ni usaron de la palabra en tan ilimitado número los representantes.

Todos los que hablaron hicieron profesión de fe católica, al mismo tiempo que sostenían en principio la libertad de cultos. Pero mientras los moderados defendían en la unidad religiosa el único vínculo que sobrevivía de la unidad nacional, sus adversarios aseguraban que el país se salvaría con la colonización de extranjeros, a los cuales habría que admitir con el libre ejercicio de sus credos.

El gobierno expresó su repulsa del artículo por voz de D. Ezequiel Montes, ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos: “En vista de la multitud de datos que están en poder del ejecutivo, asegura el gabinete que la reforma que quiere la comisión conmovería a la sociedad hasta en sus cimientos, y sería contraria a la voluntad de la mayoría absoluta de la nación”.

Por 65 votos contra 44 se declaró el artículo sin lugar a votar.

En la sesión del 26 de enero de 57 se concedió permiso a la comisión de Constitución para retirar definitivamente el artículo 15, por 57 votos contra 22.

En la minoría estaban los progresistas, quienes dos días antes habían sostenido que el artículo no había sido rechazado, sino declarado sin lugar a votar, por lo que la comisión debía presentar nuevo dictamen.

Arriaga, que no estaba de acuerdo con la mayoría de sus compañeros de comisión respecto al destino del artículo 15, presentó en la sesión del 26 de enero una adición, que en lo posible serviría para llenar el vacío de aquel artículo. A fin de no dejar desarmada a la potestad civil frente a la eclesiástica y dotarla constitucionalmente de facultades “para intervenir en las materias de culto religioso, para reformar los abusos del clero, para conquistar la supremacía legítima de la potestad civil”, Arriaga propuso la adición que, aprobada por 82 votos contra 4, vino a ser el artículo 123 de la Constitución, el cual en cierto modo reconocía en los poderes federales el ejercicio del patronato<sup>32</sup>

Después de innumerables debates, el cinco de febrero de 1857 fue jurada la nueva constitución, en primer lugar por el Congreso integrado en esos momentos por más de noventa representantes, después por el presidente Ignacio Comonfort. El diecisiete de marzo del mismo año la Asamblea Constituyente clausuró sus sesiones y el once de marzo se promulgó la constitución.

En lo fundamental, la nueva Carta Magna se apegaba a la de 1824. Se inspiraba en los principios ideológicos que inspiraron la Revolución Francesa, y en cuanto a la organización política tomaba como modelo la de Estados Unidos de América.

Además, el sistema de gobierno establecido era de carácter republicano (de nueva cuenta), representativo, federal, y dividido en tres poderes. Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Es muy importante hacer notar la prohibición expresa de

---

<sup>32</sup> Ibidem. P. 600, 601 y 602

reelegir de modo sucesivo a los titulares del Poder Ejecutivo tanto en la Unión como en los Estados.

En cuanto a la división geopolítica del país se efectuó en base a los siguientes Estados: Aguascalientes, Colima, Chiapas, Durango, Chihuahua, 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.

La nueva Carta Magna, se encontraba integrada por VIII títulos y 120 artículos, en los primeros veintinueve establecían los derechos del hombre y consagraba las libertades de enseñanza, trabajo, pensamiento, petición, asociación, comercio e imprenta como ya ha sido considerado con anterioridad.

Además, incorporó algunas de las leyes que le habían precedido en el gobierno provisional, como la de coacción civil para los votos monásticos; la Ley Lerdo, en su artículo 47 que retomaba la idea de volver al federalismo, la democracia representativa y permitía al gobierno intervenir en los actos del culto y de las disciplinas eclesiásticas.

Desde luego y como era de esperarse el nuevo mandamiento constitucional dejó inconformes a los privilegiados, empezando por la iglesia, al punto que el mismo jerarca mundial eclesiástico, Pío IX, dijo que esta legislación constituía un insulto a la religión y desde su cúpula papal condenó y declaró reprobadas las leyes, considerando sin valor a dicha constitución. Paralelamente, excomulgó a todos los que obedecían al gobierno y por su parte, el clero mexicano, valiéndose de los rencores del Papa, repartió excomuniones por doquier.

Asimismo, la guerra civil promovida por la iglesia, amenazaba de nuevo al país, pues no podía renunciar tan fácilmente a los privilegios que gozaba. En consecuencia, el primer Ministro de la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo al mandato constitucional debió ocupar la primera Magistratura del país, en ausencia de su titular, Benito Juárez no dudo en hacerlo y declaró restablecido el orden constitucional.

Sugiero detenernos un momento para reflexionar sobre algunos aspectos del presente capítulo, que en mi caso despiertan, no sólo curiosidad, sino el marcado impulso de citarlos.

Las tendencias políticas, que aún en nuestro tiempo se disputan el poder, se encontraban instituidas como lo hemos señalado, en dos partidos políticos, el liberal y el conservador. Ambas tendencias han luchado a lo largo de nuestra historia, se han enfrentado de manera intestina y brutal, siendo ésta, por cierto, la única manera en que el ejemplo de las naciones nos enseña, para obtener y ejercer el poder.

Las ideas conservadoras se han caracterizado siempre por tradicionalistas y retrogradas, por ello sus opositores les pusieron el mote de cangrejos y traidores; sin embargo esto tenía su justificación, pues los conservadores no deseaban poner en juego sus privilegios y fueros, no querían aventurarse por caminos nuevos de los que desconocían su destino, pero sin dificultad podían imaginarse. Se les criticaba también de europeizantes por sus costumbres y deseos irrenunciables de vivir bajo la monarquía del viejo mundo. Desde luego son justificaciones válidas, pero lo que se justifica no necesariamente se acepta.

Los liberales por su parte, se han caracterizado siempre por negar en todo o en parte lo tradicional, y en esta época que revisamos, negaban la tradición hispánica, indígena y católica, creían en la existencia de un indomable antagonismo entre los antecedentes históricos de México y su

engrandecimiento futuro, y en las necesidades de conducir a la patria por las vías del todo nuevas de las libertades de trabajo, educación, comercio y letras. Creían en la democracia representativa, independencia de los poderes, el cultivo de la ciencia y en el federalismo.

De la historia lo sabemos, debe aprenderse, sus lecciones son contundentes, su enseñanza ahora para México, es precisa.

Vivimos en nuestro país una época de transición, de cambios rápidos y profundos en nuestras instituciones, los mecanismos de acceso al poder se democratizan, la conciencia nacional despierta, se preocupa y se ocupa de sus gobiernos, sabe que de ello depende en gran medida el progreso personal y familiar basado en la garantía de un trabajo permanente y justamente remunerado; se plantea y se agenda reformar al Estado, se exige respetar el pacto federal, las distintas regiones del país reclaman respecto a su autonomía, los diferentes sectores que conforman la gran comunidad nacional rechazan el centralismo, la propia institución presidencial lo hace, aunque se oponen a ésta, intereses y privilegios; la sociedad empuja los cambios, los tradicionalistas resisten.

Felipe González exPresidente de España, y a quien le tocó desempeñar un papel importante en el tránsito de su país de la dictadura a la democracia, ha expresado en foros nacionales que para ejercer la dictadura, en su opinión, se requiere de ideologías y para gobernar, hacen falta ideas. Coincido con esta forma de pensar ya que considero, las ideologías son importantes e imprescindibles para delimitar marcos de acción y toma de posiciones frente a los adversarios y aún por convicción de lo que se quiere como país, pero en esta coyuntura histórica se necesitan ideas para la construcción de un futuro inmediato por encima de una u otra ideología. No conviene ahora limitarse, pues se obstaculizaría lo que de por sí resulta un camino sinuoso, esta transición en la que tanta esperanza tenemos el pueblo de México.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **MARCO TEÓRICO DEL FEDERALISMO SUMARIO:**

XIV.- Doctrina Extranjera: A.- Hans Kelsen. B.- Karl Loewenstein. C.- Manuel García Pelayo. D.- Rafael Bielsa. E.- Raúl Bisan.- XV.- Doctrina Mexicana: A.- Felipe Tena Ramírez. B.- Daniel Moreno. C.- Ignacio Burgoa Orihuela. D.- Jorge Carpizo y Jorge Madrazo. E.- Mario de la Cueva.

#### XIV. DOCTRINA EXTRANJERA

Concluido en forma breve el recorrido histórico de las instituciones federalistas en el desarrollo legislativo de nuestro país y de algunas de sus peculiaridades que han influido en las actuales formas de descentralización política, no podemos dejar de mencionar que tanto autores nacionales como extranjeros se han manifestado en el sentido de que el Centralismo en México ha sido una realidad sin pausa por vías de hecho, cuando no de derecho.

En este apartado no intentaremos construir una teoría jurídica del fenómeno federalista, sino más bien analizar la descentralización política en sentido estricto, y cuya expresión más adelantada es el federalismo. Su punto de partida, soporte y estructura son netamente jurídicos.

Hay que reconocer que es difícil e innecesario alejarse de los acertados, lógicos e impresionantes puntos de vista jurídicos de autores como Kelsen, Loewenstein, García Pelayo, Bielsa y Bisan, entre otros connotados juristas extranjeros.

##### A.- HANS KELSEN.

Para este destacado jurista, lo único que distingue a un Estado unitario que se encuentra dividido en provincias autónomas, de un Estado Federal, si es el grado de descentralización. Así como el Estado Federal se distingue de un Estado unitario sólo por un mayor grado de descentralización, del mismo modo se distingue una confederación internacional de Estados de un Estado Federal. El Estado Federal presenta un grado de Centralización que ya no es compatible con una comunidad jurídica internacional, es decir, con una comunidad constituida por el Derecho Internacional.

El orden jurídico de un Estado Federal se encuentra constituido por normas centrales válidas para todo su territorio, por un lado, y de normas locales que valen solamente para partes de este territorio, los territorios de los Estados que compone a un todo.

Las normas centrales generales o, como las llama Kelsen, “Leyes Federales” son creadas por un órgano legislativo central es decir, la legislatura de la Federación; mientras que las normas generales locales son creadas por los órganos legislativos locales o legislaturas de los Estados miembros.

Lo anterior presupone que en el Estado Federal, el ámbito federal de validez del orden jurídico, se encuentra dividido entre una autoridad central y varias autoridades locales. En este punto existe una gran semejanza entre la estructura de un Estado Federal y la de un Estado unitario subdividido en varias provincias. En consecuencia, mientras más amplia es la competencia de los órganos centrales, más restringida es la competencia de los órganos locales o Estados miembros y mayor es el grado de Centralización.

Las normas centrales forman un orden jurídico central, por el que se constituye una comunidad jurídica parcial que comprende a todos los individuos que residen en la totalidad del territorio del Estado Federal. Esta comunidad parcial que está constituida por el orden jurídico central es lo que conocemos como “Federación”. Es una parte del Estado Federal total, así como el orden jurídico central es parte integrante del orden jurídico total del Estado Federal.

De esta manera, las normas locales, válidas únicamente para determinadas partes de todo el territorio, forman órdenes jurídicos locales por lo que se constituyen comunidades jurídicas parciales. Cada comunidad jurídica parcial comprende a los individuos que residen en cada uno de esos territorios jurídicos parciales, constituyendo de esta manera los Estados miembros.

El Estado Federal, o comunidad jurídica total, según palabras del propio Kelsen, está constituida por la “Federación, que es una comunidad jurídica central, y por los Estados miembros que forman una variedad de comunidades jurídicas locales. Cada una de las comunidades parciales, federación y Estados miembros, descansan en su propia constitución, que es la Constitución Federal, y las constituciones de los Estados componentes. La Constitución de la Federación, también llamada Constitución Federal, es simultáneamente constitución de todo el Estado Federal.

El Estado Federal se caracteriza por el hecho de que los Estados miembros poseen un cierto grado de autonomía constitucional, es decir, por el hecho de que el órgano legislativo de cada Estado miembro es competente en relación con materias que conciernen a la constitución de esa comunidad, de tal manera que los mismos Estados miembros pueden realizar, por medio de leyes cambios en sus propias constituciones.

Para Kelsen, “esta autonomía constitucional de los Estados miembros es limitada. Dichos Estados se encuentran ligados por ciertos principios constitucionales a la Constitución Federal”.<sup>33</sup>

“La centralización en el Estado Federal, esto es, el hecho de que una considerable porción de las normas del orden jurídico total tenga validez en toda la extensión de la federación, se encuentra limitada por el hecho de que el órgano legislativo central está compuesto de la siguiente manera, especialmente típica del Estado Federal: Consta de Dos Cámaras; los miembros de una de ellas son directamente elegidos por todo el pueblo del Estado Federal. La primera es la llamada Cámara de Representantes, o de Diputados, también llamada popular. La segunda se compone de individuos elegidos, bien por el pueblo, bien por el órgano legislativo de cada Estado miembro. Los representantes son considerados como representantes de los

---

<sup>33</sup> Kelsen Hans. “Teoría General del Derecho y del Estado”, Traducción de Eduardo García Maynez. Ed. UNAM. México, 1988, p. 378.

Estados miembros. Esta segunda Cámara lleva el nombre de Cámara de Estados, o Senado. Corresponde al tipo ideal del Estado Federal que los Estados componentes se encuentren igualmente representados en el Senado, y cada Estado miembro, independientemente de su extensión o del número de sus habitantes, envíe al Senado el mismo número de representantes".<sup>34</sup>

El hecho de que cada Estado se encuentre representado en el Senado por el mismo número de Delegados, revela que los Estados componentes de la Federación eran originariamente independientes y que deben ser tratados de acuerdo con el principio conocido como de igualdad de los Estados, cuya composición garantiza que los Estados miembros, tomen parte en el procedimiento central de legislación.

#### B.- KARL LOEWENSTEIN.

Para Loewenstein, "el surgimiento de un Estado Federal solamente puede observarse a partir de dos posibilidades. La primera es la unión de diversos Estados independientes hasta el momento de la suscripción de un pacto federal. La segunda tiene como punto de partida la existencia de un Estado unitario, el que se fracciona y divide su régimen jurídico en diversos órdenes coextensos, central o regionales, reconociendo autonomía a sus provincias o regiones".<sup>35</sup>

La experiencia de las instituciones políticas ha demostrado que no existe un sistema federal único que sea modelo o patrón repetible o reproducible íntegramente en diferentes Estados. La noción de Estado se utiliza tanto para referirse a la sociedad jurídicamente organizada, es decir, a la unificación de un pueblo en un territorio con un poder, como también a los órganos del

---

<sup>34</sup> Kelsen, Hans. Op. Cit. Pp. 378 y 379

<sup>35</sup> Loewenstein, Karl. "Teoría de la Constitución", 2ª edición, Ed. Ariel. México, 1976, Págs. 362 y 619.

poder como sinónimo de gobierno. Por su parte el federalismo vale para ambas nociones; en tanto que debe existir algún grado de descentralización del poder, no solamente entre los órganos y ámbitos del Estado (descentralización política en sentido estricto), sino en la relación del Estado con la sociedad (descentralización política en sentido amplio).

En todo Estado Federal existe un grado de tensión entre el gobierno de la Federación y los gobiernos de las entidades federativas. El gobierno de la federación por su parte, tiende a absorber funciones y el de las entidades federativas se inclina a conservar, defender o ampliar su zona de autonomía. Según predomina en la actividad de uno u otros, la operatividad del sistema federal será diversa.

Estos mecanismos obedecen a circunstancias socio-políticas concretas y su comportamiento determina que el federalismo funcione muy cerca del esquema constitucional, o que sin deformar el esquema, el sistema provea al centro de muy amplias facultades y liderazgo político, o bien tienda a una estrecha cooperación entre federación y Estados.

Asimismo, identifica tres tipos de federalismo: El coordinado, el cooperativo y el orgánico. Esta tipificación que se presenta como mutuamente excluyente, más que complementaria, resulta de interés como factor de identificación de las circunstancias y características del federalismo en general y permitirá acercarnos a los principios de supervisión, de solidaridad y de coordinación:

a) El 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. El reparto de competencias entre Federación y Estados es muy balanceado y la igualdad formal se traduce en igualdad real. Este tipo de Federalismo es aplicable como clásico en una teoría jurídica simplificada y

resulta difícil de materializar, en virtud de que la preeminencia del gobierno federal sobre las entidades federativas es inevitable.

Las causas de esta situación son diversas y susceptibles de valoración: Las funciones de la Federación son de mayor trascendencia; el gobierno federal encarna y representa a la nación en su conjunto y en ella se legitima; se refuerza frente al exterior actuando como unidad nacional.

b) El federalismo cooperativo, implica que tanto el gobierno federal como los gobiernos provinciales colaboren sostenidamente poniendo en común sus respectivas facultades y recursos para la realización de determinados fines. Atendiendo a la experiencia en Norteamérica, los mecanismos de cooperación existen en seis métodos: Colaboración informal, acuerdos formales sobre determinados aspectos administrativos, intercambio y prestación común de personal técnico, colaboración legal a fin de hacer efectivas las leyes federales en el terreno local, ayuda en dinero a los Estados miembros y créditos federales; y cooperación materializada en arreglos y convenios entre regiones, sin intervención del gobierno federal.

c) Federalismo orgánico, es aquél en el cual el gobierno federal está dotado de amplísimos poderes que le dan supremacía real sobre los Estados. Corresponde a aquél llevar adelante la mayor parte de las obras públicas y los servicios, acumula la mayor parte de los recursos financieros y desempeña un liderazgo político acentuado.

Atendiendo a esta tipología de los sistemas federales, resulta claramente apreciable que el federalismo competencial ha tenido y tiene vigencia en un sentido formal como resultado ineludible de los principios de legalidad y de competencia que hacen posible un Estado de Derecho.

### C.- MANUEL GARCÍA PELAYO

“El Estado Federal hace su entrada en la historia con la constitución norteamericana de 1787. Y en realidad no respondía a un esquema previo, sino a necesidades prácticas: se trataba de buscar una fórmula que hiciera compatible la existencia de los Estados individuales con la de un poder dotado de facultades para bastarse por sí mismo, en la esfera de sus respectivas funciones; las formas de organización que se conocían en ese entonces eran el Estado unitario y la Confederación, y el Estado Federal surge como una fórmula intermedia entre ambas”.<sup>36</sup>

El Estado Federal pudo haber surgido como resultado de una relación jurídico-política de Estados hasta entonces independientes, como es el caso de Estados Unidos o de Suiza; o bien como resultado de una nueva estructura constitucional de un Estado hasta entonces unitario, como es el caso de la extinta Unión Soviética o de nuestro país.

Para el destacado jurista español Manuel García Pelayo, el Estado Federal, responde a varias necesidades, entre las que pueden destacarse como fundamentales las siguientes:

a) En primer lugar, hace posible la organización política racional de grandes espacios bajo el supuesto de relaciones de paridad y coexistencia entre las partes componentes, y no simplemente de supraordinación y subordinación como en los imperios coloniales.

b) El Estado Federal no solamente responde a la necesidad de adecuación entre una organización política firme y la amplitud del espacio, sino también a la integración de unidades autónomas en fusión para el nacimiento de una unidad superior. En este aspecto, la organización federal es particularmente

---

<sup>36</sup> García Pelayo, Manuel. “Derecho Constitucional Comparado”, Ed. Madrid: Alianza, España 1999. págs. 215 y 636.

adecuada para salvaguardar la existencia de naciones en el marco de una organización estatal o nación política, pues aquí cada nación cultural o cada raza, posee simultáneamente a su patrimonio histórico, un cierto grado de organización política, a través de la cual puede salvaguardar su propia existencia nacional.

c) Puede responder también a un principio de organización estatal que tenga por objeto la máxima autonomía de las unidades componentes, sean por motivos de índole axiológica, como el reconocimiento y el respeto a entidades de ámbito local y como vía para la realización del ideal de la libertad, que del plano de la persona individual se traslada ahora a personalidades colectivas, y en esta misma línea, el Federalismo puede manifestarse también como una acentuación del principio de división de poderes destinada a garantizar la libertad.

Por otra parte y en relación a los supuestos de existencia del Estado Federal, en primer término podemos contar con los factores geográficos, tales como la contigüidad espacial, la cual crea un sentido de competencia que puede acentuarse por el progreso de las comunicaciones. Desde el punto de vista político, tiene una importancia de primer orden, al menos en la etapa inicial del Estado Federal la inseguridad militar y por consiguiente, la necesidad de defensa frente a extraños, porque no solamente hace surgir la necesidad de reunión, sino que crea un supuesto de conciencia colectiva en cuanto que el peligro exterior hace superar u olvidar, aunque sea momentáneamente los antagonismos internos.

Este principio no rige solamente para aquellos Estados Federales que han surgido mediante la unión de Estados independientes preexistentes, sino también para aquellos que se han formado mediante un proceso de integración de un Estado unitario que, si no llega a sus últimas consecuencias, se debe quizá a supuestos de índole militar, que contribuyen a mantener una conciencia común por encima de los antagonismos.

Otro factor cohesivo de primer orden, está representado por elementos de índole económica, es decir, por las ventajas económicas que para los participantes puedan obtener de la unión con otros Estados; y por otro lado, por las posibilidades de acoplamiento recíproco de la estructura económica de cada uno de los Estados particulares.

Finalmente, destaca el autor en cuestión, que la existencia jurídica del Estado Federal se expresa en una Constitución en sentido jurídico-político y no en un pacto simple. Esta situación aparece clara cuando tal Estado se ha formado como transformación de un Estado hasta entonces centralizado y en este caso el propio Estado, en uso de su soberanía y por un acto constituyente, decide organizarse federadamente. Lo mismo sucede en el caso que un grupo de Estados hasta entonces independientes se organice en Estado Federal y por un impulso de un movimiento nacional, e incluso frente a la resistencia de algunos de estos Estados.

Más complicado parece el problema, cuando el Estado Federal surge por un acuerdo entre Estados independientes. En este supuesto, no se puede pasar por alto el hecho de que en el origen de la formación del nuevo Estado existe un tratado, una convención o un pacto, más en todo caso, un orden surgido del acuerdo entre voluntades concurrentes de los Estados, es decir, de sujetos de Derecho Internacional.

Lo original de la Constitución Federal es integrar una serie de Estados miembros en una organización conjunta, con arreglo a un sistema de relaciones jurídicas específicas. De esta manera es esencial y característico que en toda Constitución Federal existe un estatuto común de los Estados miembros y donde manifiestan en un sistema de derecho y deberes su unidad frente a la Federación, y que por derivar de la Constitución Federal es independiente de las Constituciones particulares de cada uno de los Estados miembros.

El Estado Federal en cuanto se encuentra basado en una Constitución y no en un tratado, es decir, se fundamenta en un acto de soberanía de un pueblo y no en una relación internacional entre Estados, es un sujeto jurídico político al que convienen todas las notas que caracterizan a un Estado; es un pueblo o una nación por debajo de las exigencias específicas de sus Estados componentes, tiene territorio y población propios y su poder es soberano, tanto interna como externamente, su autonomía constitucional es incondicionada y posee una amplísima competencia. Se trata de un Estado en el que la unidad y la diversidad, la centralización y descentralización se reúnen en una unidad caracterizada por una específica conexión de relaciones, de tal manera que todas ellas se condicionan y se complementan recíprocamente.

#### D.- RAFAEL BIELSA

Para este autor argentino, lo que se entiende por gobierno federal no puede definirse con certeza y precisión, pues tanto en lo jurídico como en lo político, ese concepto comprende una gran variedad de regímenes e instituciones.

De acuerdo a sus ideas, “los únicos elementos comunes a cualquier tipo de sistema federal son dos:

a) La existencia de Estados “interiores”, cualquiera que sea su denominación: Estados, Estados miembros, provincias, es decir, cualquier entidad que forma el Estado General.

b) Un vínculo de unión entre los propios Estados, para formar un Estado soberano que como tal, tiene personalidad internacional y representa el todo, representa el universo en las relaciones exteriores.

Los sistemas federales son muy diversos y existe toda una gradación en el sentido de la distribución de poderes políticos y jurídicos. Para establecer esa gradación el jurista Rafael Bielsa, destaca que es necesario considerar a tres categorías de poderes:

a) Los Legisladores, o sea, los relativos al establecimiento de las leyes, tanto fundamentales como ordinarias. En los poderes legislativos se comprende el poder constituyente, pues toda la constitución es ley, pues también se le conoce como ley fundamental, porque como su nombre, sirve de fundamento y de límite a las demás leyes. Como consecuencia de la constitución se sancionan leyes de dos órdenes: de Derecho Público y de Derecho Privado. Y es aquí donde empieza la diferenciación de grado.

En el Estado Federal las leyes de Derecho Público (constitucional, administrativo y fiscal), entran en el ordenamiento de cada Estado interno o Estado miembro; tal es el sistema que se utiliza en Argentina. Por otra parte, las leyes de Derecho Privado (civil, comercial, entre otros), entran en la esfera de la legislación común, es decir, la que es aplicable a todos los habitantes.

b) Los poderes político-jurídicos de gobierno o que tiene el Estado soberano o Estado Federal sobre los Estados interiores o Estados miembros; la cuestión consiste en determinar cuál es el grado de autodeterminación de cada uno de los Estados miembros, y cuando el Estado Federal puede intervenir en ellos. Porque todo se resuelve en el poder de acción y de intervención política y jurisdiccional de los Estados miembros.

c) Los de orden jurisdiccional, comprensivos del orden judicial".<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Bielsa, Rafael. "Derecho Constitucional", Ed. De Palma Editor, Buenos Aires, 1959 pp. 131 a 135.

Por otra parte, el Estado soberano actúa exclusivamente en el dominio del Derecho Internacional, mientras que el Estado autónomo o el Estado miembro se limita única y exclusivamente a la esfera del Derecho nacional.

Una Federación o Confederación de Estados se forma también mediante pactos, pero los efectos que ellos tienen en cuanto a la permanencia y a las propias personas o entidades, son distintos de los que tienen los Estados soberanos. En la formación de una Confederación o Federación, los pactos no entran sino como presupuestos preestablecidos que obligan a los Estados miembros a constituir una unión federal. Sin embargo, la Constitución misma ya no es un contrato, sino es el cumplimiento de ese mismo contrato; por eso ella no se rescinde ni se disuelve, al menos como un contrato, tal y como se ha sostenido en la teoría de la nulificación desarrollada en los Estados Unidos de Norte América.

La Federación no consiste en la de las entidades que la forman, sino que surge una entidad nueva, manteniéndose, no obstante, las que han concurrido; pero esta entidad nueva adquiere la misma consistencia que las otras y de ahí las máximas, establecidas por Lincoln, en su discurso inaugural de 1861: "Una comunidad política sin un superior político". Ese superior político, es el gobierno federal y significa la construcción misma del Estado Federal. Un sujeto de derecho pacta, según le dicta su voluntad o interés, y dentro de su capacidad, y si ese sujeto es persona de existencia ideal o moral, dentro de los límites de su esfera legal. Pero un pueblo o varios pueblos en los que reside la soberanía, pactan a través de sus representantes, que lo son de una entidad, llámese Estado o provincia".<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Bielsa, Rafael. Op. Cit. P. 139

## E.- RAÚL BISAN

“En el sistema de la Federación o Confederación, el fundamento se haya en el tratado o pacto que se ha celebrado entre los distintos Estados soberanos. Distinto es lo que acontece con el Estado Federal, ya que en éste el fundamento jurídico se encuentra en la constitución sancionada por el pueblo soberano y donde se encuentran las bases del Estado central y de los Estados miembros”.<sup>39</sup>

En esta constitución, junto con las leyes que en consecuencia de la misma se dicten por el congreso y por los tratados que se firmen con las potencias o Estados extranjeros, constituyen ley suprema de toda la nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquier disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones de cada Estado miembro.

Por otra parte, los Estados o provincias conservan todos los poderes inherentes que no hayan delegado en el gobierno federal. En este caso nos presentamos ante la situación de saber si esa reserva de poderes es definida o indefinida.

“El gobierno de un Estado es un producto natural, que posee originariamente todos los poderes inherentes a cualquier gobierno. Por consiguiente, cuando se pregunta si la legislatura de un Estado particular puede dictar una ley sobre determinado asunto, la presunción es de que puede hacerlo y es necesario dar razones concluyentes para probar que no lo puede, por existir en la constitución general una prohibición expresa”.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Bisan, Raúl. “Derecho Constitucional Argentino y Comparado”. Ed. Lovile, Buenos Aires, Argentina, 1940, p. 131.

<sup>40</sup> Bisan, Raúl. Op. Cit. Pp. 98 y 99

En este mismo sentido, se caracteriza la constitución de Estados Unidos, al establecer: “Los poderes no delegados a los Estados Unidos por la constitución, ni prohibido por ésta a los Estados, están reservados a los Estados respectivos o al pueblo”. Este principio universal y común ha sido establecido en la mayoría de los sistemas federalistas y ha sido adoptado por nuestro país, por Suiza, Venezuela, entre otros.

Respecto al carácter indestructible de los Estados federados, el autor en cuestión opina que las provincias o Estados miembros son indestructibles y apoya su conclusión en las siguientes razones:

a) Que las provincias tienen una preexistencia histórica, a lo cual se agrega que en todos los acuerdos y pactos celebrados por dichas provincias, reconocen el carácter de Estados autónomos unidos por el vínculo de una nacionalidad común.

b) Al establecer que la constitución puede reformarse en todo o en parte, y la necesidad de dicha reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de las dos terceras partes, cuando menos de sus miembros, pero no se efectuará sino por una convención convocada al efecto, es lo que hace decir al citado constitucionalista que el Senado que representa precisamente las autonomías provinciales o de los Estados miembros, rechazaría cualquier iniciativa tendiente a menoscabar esas autonomías provinciales

c) El último fundamento de su opinión radica en que podrán admitirse nuevas provincias o Estados miembros; pero no podrá erigirse una provincia en el territorio de otra, ni varias tratar de formar una sola provincia, sin el consentimiento de las legislaturas de las provincias interesadas y del Congreso.

Finalmente establece los principales derechos que les corresponde a las provincias o a los Estados miembros y que forzosamente deben estar incluidos en la Constitución Federal o General, y a saber son:

- Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta constitución al gobierno federal y al que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.
- Las provincias o Estados miembros no ejercen el poder delegado en la Nación.
- Se autoriza a las provincias o Estados miembros a darse su propia constitución y esta constitución será representativa y republicana.
- Las provincias o Estados miembros pueden darse sus propias instituciones legales y regirse por ellas.
- Pueden elegir a sus gobernadores, legisladores y demás funcionarios, sin intervención del gobierno federal.
- Por su parte, el gobierno federal les garantiza el goce y ejercicio de sus propias instituciones.

## XV. DOCTRINA MEXICANA

El federalismo es una de las características del sistema jurídico y político mexicano de mayor profundidad histórica e ideológica. Su implantación y evolución ha acompañado debates y aún luchas que han perfilado la historia del país. Diversos tratadistas han desarrollado meritoriamente el tema, por lo que en este apartado, pretendemos realizar un breve, pero substancial análisis de este sistema jurídico, destacando algunas de sus características y peculiaridades que han modelado a través de los años al Federalismo Mexicano, haciendo de éste una figura fundamental de nuestra Carta Magna con notas y rasgos propios.

## A.- FELIPE TENA RAMÍREZ

“La idea moderna del sistema federal ha sido determinada por los Estados Unidos de América”;<sup>41</sup> en esta frase del profesor de Oxford se resume la actitud general de cuantos, al estudiar el sistema en el derecho comparado, le otorgan a la realización norteamericana la calidad de tipo y modelo. “Cronológicamente, ella precedió a las demás; ideológicamente, ganó y conserva la primacía por la pureza de las líneas y por el vigor de su vida. El federalismo de los demás países que han adoptado el sistema, se mide por su aproximación o alejamiento del modelo norteamericano. Lo dicho tiene especial significación para nosotros, que al imitar deliberadamente aquel sistema, le imprimimos nuestros propios rumbos. En el cotejo de realizaciones hablemos, pues, en primer término de la norteamericana”.<sup>42</sup>

Dicho federalismo nació y se desarrolló hasta la consumación de la Independencia por virtud del juego de estas dos fuerzas aparentemente desarticuladas, como eran la independencia entre sí de las colonias y su dependencia de la corona inglesa. Para debilitar esta última fue necesario debilitar aquélla. En otros términos: las colonias se vieron en el caso de unirse y de fortalecer su unión a fin de presentar un frente común y vigoroso en su lucha contra Inglaterra. En el proceso hacia el debilitamiento de la subordinación a la metrópoli, las colonias utilizaron el viejo instrumento que había servido para fabricar el constitucionalismo inglés, consistente en hacerse representar en la recaudación y en la aplicación de los fondos públicos, táctica que por sí sola era suficiente para conducir a la autonomía, ya que del erario depende el gobierno. En el proceso de unificarse entre sí, las colonias salvaron varias etapas sucesivas, que a continuación se mencionarán. Mas adviértase desde ahora que en la relación de los acontecimientos hemos de hallar mezclados y a veces en contradicción

---

<sup>41</sup> Wheare, K.C.; Federal Government; Oxford University Press; 1947, pág. 1

<sup>42</sup> Citado por el Maestro Felipe Tena Ramírez en su Obra “Derecho Constitucional Mexicano”, Editorial Porrúa, 29ª. Edición, México, 1995, p. 102.

ambos procesos, porque la unificación de las colonias no era una finalidad en sí, sino un medio de desunirse de Inglaterra; de allí que con frecuencia prevaleciera el regionalismo, que era lo auténtico y permanente, sobre la unificación, que parecía ser lo artificioso y transitorio<sup>43</sup>.

Si el sistema federal fue, en el país de donde es oriundo, un producto de la propia experiencia, al cabo del tiempo se le consideró susceptible de ser utilizado en pueblos que no habían recorrido análoga trayectoria histórica a la que en Estados Unidos desembocó natural y espontáneamente en la forma federal. De este modo se independizó el sistema federal del fenómeno histórico que lo hizo aparecer y conquistó vigencia autónoma en la doctrina y en la práctica constitucional.

Su autonomía se hizo más patente cuando fue adoptado por Estados unitarios, como Canadá, Brasil y México. Entre nosotros se ha discutido largamente, con argumentos de fuste en pro y en contra, si nuestro pasado colonial justificaba la imitación que del sistema norteamericano se llevó a cabo en 1824. Se ha pretendido que el sistema federal debe contar siempre, como premisas justificativas de su adopción, con vigorosos regionalismos preexistentes, que sólo a través de una transacción lleguen a ceder una porción de su autonomía, a fin de construir el gobierno nacional. Consideramos por nuestra parte que si el federalismo sirve para centralizar poderes antes dispersos, como aconteció en Estados Unidos; también puede ser utilizado para descentralizar poderes anteriormente unificados, según ha sucedido en Estados originariamente unitarios, como México. El sistema federal ha llegado a ser, por lo tanto, una mera técnica constitucional, cuya conveniencia y eficacia para cada país no se miden conforme a las necesidades de Norteamérica, sino de acuerdo con las del país que lo hace suyo".<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Idem*, pags. 102 y 103.

<sup>44</sup> *Ibidem*. P. 108.

En nuestro país, con antecedentes de Estados unitarios, se esfuerza por descentralizar las funciones de cada uno de éstos. A su vez en Estados Unidos se trata de introducir una unidad con tendencia centralizadora. “El Estado federal ocupa un sitio intermedio entre el Estado unitario y la Confederación de Estados. El Estado unitario posee unidad política y constitucional, sus comarcas o regiones carecen de autonomía o gobierno propio. En la Confederación los estados que la integran conservan su soberanía interior y exterior, de suerte que las decisiones adoptadas por los órganos de la Confederación no obligan directamente a los súbditos de los Estados, sino que previamente deben ser aceptadas y hechas suyas por el gobierno de cada Estado confederado, imprimiéndoles así la autoridad de su soberanía.

En la federación los Estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores a favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central. Desde este punto de vista aparece la distribución de facultades como una de las características del sistema federal, el cual consagra una división de poderes entre las autoridades generales y las regionales, cada una de las cuales está coordinada con las otras y con independencia de ellas”.<sup>45</sup>

Cualquiera que sea el origen histórico de una federación, ya sea mediante un pacto de Estados preexistentes o la adopción de la forma federal por un Estado centralizado, de todas maneras corresponde a la constitución hacer el reparto de jurisdicciones. Sin embargo, mientras en el primer caso, los Estados contratantes transmiten al Poder Federal determinadas facultades y se reservan las restantes; en el segundo de los casos, suele suceder que sea a los Estados a quienes se confiere las facultades enumeradas, reservándose para el Poder Federal todas las demás.

---

<sup>45</sup> Citado por Wheare, en “The Origins of Federalism in Mexico”, en “The Constitution Re considered”; en “Derecho Constitucional Mexicano”, opus cit., p.p. 112-113

Nuestra Constitución se colocó en el supuesto de que la federación mexicana nació de un pacto entre Estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes. El reparto de facultades se realiza de distinta manera en cada Constitución Federal, sin embargo, todas buscan en principio otorgar al gobierno central competencia exclusiva para las cuestiones que afectan los intereses generales del país, y a los gobiernos de los Estados el conocimiento de las relaciones privadas de los habitantes.

Sin embargo, en lo relativo a las relaciones internacionales, corresponde necesariamente al gobierno central la facultad de hacerlo, pues si lo tuvieran los Estados, la federación dejaría de ser tal para convertirse en confederación.

Dentro de los principales elementos característicos del sistema federal, el maestro Tena Ramírez destaca lo siguiente:

El imperativo de que cada entidad federativa pueda darse su propia constitución, sin contravenir los principios establecidos por la Constitución general. De esta manera cabe asentar que la soberanía Constitucional se desenvuelve y se expresa en las constituciones locales.

Todas las constituciones locales consagran la clásica división de poderes, en tres, excepción hecha a la Constitución del Estado de Hidalgo, cuyo artículo 16 considera dividido el poder público para el ejercicio de sus funciones en Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal.

La participación de los Estados miembros en la formación de la voluntad federal. Dicha participación pueda ser indirecta o directa. La primera, se canaliza a través de una cámara llamada Senado, en donde las entidades federativas se encuentran representadas como tales y que participan en la función legislativa al lado de la cámara de Diputados o de Representantes,

que representa a la población en general, independientemente de la división en Estados.

Por otra parte la participación directa de las Entidades Federadas en la formación de la voluntad general si es un elemento inexcusable del sistema que tratamos; por participación directa entendemos la que en forma amplia tienen los Estados miembros en la tarea de revisar la Constitución general. Esta participación garantiza la persistencia del estatus federal, es decir, asegura por lo que toca a los Estados miembros su existencia y sus competencias en virtud de que precisamente al revisar la constitución se puede alterar esa condición. Si la reforma en tal sentido pudiera realizarse sin la participación de los Estados, la autonomía de éstos quedaría a merced de quien tuviera competencia para llevar a cabo la citada reforma.

Nuestra Constitución, prevé en su artículo 135 la participación de los Estados en las reformas constitucionales al requerir su aprobación por la mayoría de las legislaturas. El hecho de que el precepto haga intervenir a las dos Cámaras, de las cuales en la de Senadores están representados los estados, no significa sino un fortalecimiento de la participación de las entidades. Si el Senado no existiera o no tomara parte en las reformas, de todas maneras la intervención de las legislaturas dejaría a salvo el principio anterior. De donde se infiere que la participación directa no requiere de la existencia de la Cámara Alta, pues basta con la participación de las legislaturas locales.<sup>46</sup>

#### B.- DANIEL MORENO

“A partir de 1857 queda definitivamente instaurado en nuestro régimen constitucional, la República Federal, si bien hemos de señalar que todavía hubo que soportar la intervención extranjera y el transitorio gobierno imperial de Maximiliano de Austria, que llegó a dominar, con apoyo de las armas

---

<sup>46</sup> Ibidem. P. 142

francesas, gran parte del país. Sin embargo, fue una lucha tenaz a lo largo de los años de 1863, en que salió el gobierno republicano de la capital, hasta julio de 1867, en el que la República Federal se instaura definitivamente.”<sup>47</sup>

Para este autor el Estado Federal constituye una unidad y una diversidad: La centralización se complementa en una unidad dialéctica con diferentes tipos de relaciones, relaciones de coordinación, relaciones de “supra” y subordinación y relaciones de inordinación, a saber.

a) Relaciones de coordinación, éstas tienen lugar en la distribución territorial de las competencias entre la federación y los Estados, y en la estructura bicameral del parlamento federal. En la distribución de competencias existe una serie de posibilidades: materias exclusivas de la federación; materias exclusivas de los Estados miembros; materias concurrentes, es decir, aquellas materias que pueden ser revaluadas tanto por la federación como por los Estados miembros.

b) Relaciones de “supra” y subordinación; este tipo de relaciones confirman la supremacía del poder federal, en manifestaciones como las siguientes: Derecho de imponer sus decisiones constitucionales a los Estados miembros; derecho de vigilancia y control sobre los Estados miembros, sobre todo en relación con la ejecución de las leyes, supremacía del derecho del fuero federal sobre el derecho que se deriva de los Estados miembros; la facultad de poder resolver los conflictos entre los Estados miembros y el Estado Federal, a través de un órgano jurisdiccional, en cuya formación puede intervenir el Estado federado.

c) Relaciones de inordinación; que suponen la participación de los Estados como personalidades autónomas en la formación de la voluntad y del

---

<sup>47</sup> Moreno, Daniel. “Derecho Constitucional”, Ed. Porrúa, México, 1993. p. 352.

ordenamiento constitucional federal. Esta participación adquiere especial importancia en el orden normativo, tanto constituyente como legislativo.

Asimismo, para el autor en cuestión el Estado federal constituye un Estado por encima de los Estados particulares y estos Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular. En estas circunstancias se advierte que al igual que en la federación, en los Estados se cuenta con tres poderes: El Ejecutivo, representado por el gobernador; el Legislativo que lo integra la legislatura local y el Poder Judicial local. La elección de gobernadores se hace de manera directa y por un período de seis años. Asimismo, el Poder Judicial se encuentra formado por el Tribunal Superior de Justicia de cada Entidad y los Juzgados del Orden Común correspondientes.

#### C.- IGNACIO BURGOA ORIHUELA

Para el jurista mexicano, Ignacio Burgoa Orihuela, “el Estado federal es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes se encontraban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos. De ahí que el proceso formativo de una federación o hablando con más propiedad, de un Estado federal, deba desarrollarse en tres etapas sucesivas, constituidas respectivamente por la independencia previa de los Estados que se unen, por la alianza que concertan entre sí y por la creación de una nueva entidad distinta y coexistente, derivada de dicha alianza”.<sup>48</sup>

La independencia previa de Estados soberanos, la unión formada por ellos y el nacimiento de un nuevo Estado que los comprende a todos, pero sin absorberlos, importan los tres supuestos lógico-jurídicos de la creación de un Estado federal o federación.

---

<sup>48</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. “Derecho Constitucional Mexicano”, Editorial Porrúa, 18ª edición, México, 2006, p.p. 407-408.

En este sentido, el Estado federal presenta determinadas características jurídicas que es necesario precisar, independientemente que una federación se haya formado por la unión de Estados libres y soberanos preexistentes, o bien, se haya creado mediante la diseminación del poder central; lo cierto es que en cualquiera de ambos casos se plantea el problema jurídico consistente en determinar la naturaleza de la entidad federal.

De acuerdo a este autor, el estudio de la naturaleza jurídica del Estado federal se ha enfocado desde diversos puntos de vista por la doctrina del Derecho Público, a saber:

a) El estudio de la naturaleza jurídica del Estado Federal se ha enfocado desde diversos puntos de vista por la doctrina de derecho público. Se ha llegado a sostener que dentro de un régimen estatal federal existen dos soberanías; la de las entidades federativas y la del Estado Federal propiamente dicho. Esta tesis, que se llama de la cosoberanía y que fue expuesta por Calhoun y Seidel, afirma que los Estados, al unirse en una federación, crean una entidad distinta de ellos con personalidad jurídico-política propia, dotada de órganos de gobierno, cediendo parte de su soberanía en aquellas materias sobre las cuales hayan renunciado a ejercerla, para depositar el “poder soberano cedido” en un nuevo Estado”. Estas apreciaciones encuentran su fundamento en los casos en que la Federación se haya constituido mediante un proceso centrípeto, o sea, a través de la unión permanente de Estados con libertad, soberanía e independencia preexistentes, como sucedió en Norteamérica.<sup>49</sup>

La doctrina de la cosoberanía apunta dos fenómenos jurídico-políticos en la formación federal, a saber: la creación, por la voluntad de las entidades que se unen, de un nuevo Estado, el federal, y la adscripción a éste de determinadas materias sobre las que deba desplegar su poder de imperio. De

---

<sup>49</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. P. 410.

esta manera, la “soberanía” del Estado federal se forma por la recepción de las “soberanías” fraccionadas de las entidades que decidieron constituirlo, reservándose éstas su respectiva “soberanía” en las materias de gobierno administrativo, judicial y legislativo, que no hubiesen expresamente renunciado. Este fenómeno, receptivo por parte del Estado federal y simultáneamente atributivo por parte de las entidades federadas, no se registró en la formación de la Federación mexicana, a pesar de que se supone hipotéticamente en el artículo 124 de nuestra actual Constitución y cuyo contenido se estima conocido.”<sup>50</sup>

Sin embargo, y en oposición directa a la teoría de la cosoberanía, el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, se expresa en contra de la misma, en virtud de que considera que la soberanía es una institución única e indivisible y se traduce en el poder que tiene el pueblo de un Estado para autodeterminarse y autolimitarse sin restricciones de ninguna especie.

“...Se dice que un Estado es “soberano” porque su pueblo, sin sujetarse a ninguna norma que él no haya creado o aceptado voluntariamente, tiene la capacidad de establecer su propio modo de ser político, jurídico, económico o social (autodeterminación) y de fijar los causes limitativos a su poder (autolimitación). Ahora bien, al concertarse el pacto federativo y al consignarse éste en la Constitución Federal, el último acto de soberanía que los Estados federados realizan, ya como instituciones jurídico-políticas supremas en que su pueblo se ha organizado, consiste precisamente en formar a la nueva entidad y en organizarla, dejando después de ser soberanos para mantenerse autónomos”.<sup>51</sup>

En este sentido, podemos determinar que la teoría de la cosoberanía es insostenible, en virtud que dentro de un Estado federal no existen dos soberanías (la de éste y la soberanía de las entidades que lo componen), sino

---

<sup>50</sup> Ibidem. P. 410-411.

<sup>51</sup> Ibidem. P. 411

una sola que es la soberanía nacional, más sin embargo existe una autonomía interior de los Estados federados.

b) Por otra parte, se ha sostenido que si a una entidad política federal, le corresponde la soberanía, en el ejercicio de ésta concurren los Estados particulares para expresar la voluntad nacional en el ejercicio de la función legislativa. De esta manera, las entidades federadas tienen el derecho de designar a sus representantes para integrar la Cámara Federal respectiva, para que junto con la Cámara de Diputados, coparticipen en la función legislativa, constituyendo el Congreso General. A esta Cámara Federal se le denomina, Cámara de Senadores.

c) Dentro de un sistema federativo, la sola voluntad de los órganos federales no basta para modificar la constitución general, sino que es necesaria la concurrencia de los Estados federados, para modificarla, de acuerdo a su conveniencia.

#### D.- JORGE CARPIZO Y JORGE MADRAZO

Estos connotados constitucionalistas mexicanos, sostienen la idea de que “en el Estado federal, sólo existe un Estado soberano y todo su orden jurídico está encuadrado en la Constitución Federal, en otras palabras, existe un solo poder soberano y no varios poderes soberanos”.<sup>52</sup>

Dentro de la composición del Estado Federal, distinguen principalmente tres elementos: a) la constitución, en virtud de la cual se establece la unidad del orden total, por lo que en consecuencia esta norma general es válida en todo el territorio, es decir, el Estado federal es la personificación de la existencia de la Constitución federal; b) el orden jurídico federal, y c) el orden jurídico de las entidades federativas, que en su conjunto constituyen al Estado Federal.

---

<sup>52</sup> Carpizo, Jorge y Jorge Madrazo. “Introducción al Derecho Mexicano: Derecho Constitucional”, Editorial UNAM, México, 1991. p. 26

En este sentido, la constitución divide las competencias entre a federación y las entidades federativas. La constitución es el todo jurídico, es quien fija los límites y las atribuciones de la federación y en relación con los Estados miembros, otorgándole a la primera su validez normativa dentro de todo el territorio y a las segundas una vigencia limitada a ciertas partes de ese territorio.

Por lo que en consecuencia, tanto la federación como las entidades federativas, actúan coordinadamente, no existe entre ellas ningún vínculo de subordinación; pues tanto una como otras deben su existencia a la Constitución Federal.

Asimismo, las entidades federativas, en sus respectivas Normas Supremas, establecerán las reglas para el funcionamiento de sus respectivos poderes públicos, en otras palabras, las entidades federativas son autónomas porque poseen un margen de libre actuación dentro del marco de acción que la propia Constitución Federal le otorga; así las cosas, las autoridades de las entidades federativas no se encuentran subordinadas de ninguna manera a las autoridades federales, sino que dentro de su competencia son libres.

Por otra parte, las entidades federativas deben de expresar su voluntad, como requisito indispensable, para la aceptación de cualquier modificación a la Constitución Federal; de esta forma, las entidades federativas tienen aseguradas de cierta manera, todas sus facultades constitucionales.

De lo anterior, los citados Maestros Carpizo y Madrazo, afirman que se pueden determinar las principales características de un Estado Federal y en la forma siguiente:

- a) La existencia de una Constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, el orden de la federación y el de las entidades federativas, sin embargo, entre sí, se encuentran coordinados.
- b) Las entidades federativas gozan de autonomía y tienen la facultad de darse así mismas su propia Ley Suprema, para aplicarla en su propio régimen interno.
- c) Los funcionarios de las entidades federativas, no dependen de las autoridades de carácter federal.
- d) Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional.<sup>53</sup>

#### E.- MARIO DE LA CUEVA.

Para el destacado maestro Mario de la Cueva, la verdadera tesis sobre la que se fundamenta la existencia del Estado Federal, es la teoría de la descentralización política.

“En efecto, la idea básica consiste en que el pueblo soberano, una vez tomadas las decisiones sobre su propia existencia política y que las mismas quedaron plasmadas en la Constitución Federal, va a ejercer la suprema potestad mediante los órganos de poder por él mismo creados. Dichos órganos, únicamente dentro de los límites que la misma Constitución Federal le impone; por lo tanto, la esencia del Estado Federal radica principalmente en la distribución de competencias, entre el orden federal y el orden local”.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Carpizo Jorge y Jorge Madrazo, “Introducción al Derecho Mexicano: Derecho Constitucional; Edición de la UNAM, México 1991, p. 26

<sup>54</sup> Cueva, Mario de la. “Derecho Constitucional”, Editorial Porrúa, México, 1985. p. 325.

“En este sentido, el poder se encuentra descentralizado cuando algunos grupos políticos que existen dentro del Estado poseen determinados atributos del poder público que ejercen por órganos que estos mismos grupos escogen, es decir, el rango esencial de la descentralización es la participación o colaboración dentro de una determinada esfera de poder político del Estado.

El Estado federal, es un Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial, que se compone de colectividades (Estados miembros), dominados por él mismo, pero poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad federal, que constituye en términos generales los puntos que caracterizan la descentralización propia del Estado Federal”.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Cueva, Mario de la. Op. Cit. P. 342.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **EL FEDERALISMO MEXICANO A PARTIR DE 1917 SUMARIO:**

XVI.- Análisis de los Debates del Constituyente de 1916-1917. XVII.- El Proyecto de Venustiano Carranza de 1916. XVIII.- El Federalismo Mexicano de 1917. XIX.- Contenido de los Artículos 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. XX.- Concentración de Facultades Constitucionales en la Federación. XXI.- Características del Federalismo Mexicano Contemporáneo. XXII.- El Federalismo en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. XXIII. Las Relaciones ente la Federación y las Entidades Federadas en México. A. Diferentes Concepciones.- B. Características y Principios Operativos.- C. División Especial del Poder.- D. Mantenimiento de la Unión.- E. Mantenimiento de la Unión.- F. Coexistencia de los Sistemas del Common Law y del Derecho Civil.- G. Mantenimiento del Principio Federal.- H. El Producto Final.- I. Distribución de Competencias ante la Federación y las Entidades Federadas. XXIV. El Progresivo aumento de Competencia de la Federación y el Correlativo Debilitamiento de las Atribuciones de las Entidades Federativas en México. XXV. El Municipio Libre, base del Federalismo Mexicano. A. Concepto de Libertad Municipal.- B. Concepto de Autonomía Municipal.- c. Autonomía Política del Municipio.- D. Autonomía Administrativa del Municipio.- E. Autonomía Financiera del Municipio.- F. Concepto y Alcances del Sistema Federal.- G. El Sistema de Competencias en el Federalismo.- H. El Municipio y la Entidad Federativa a la que Pertenece.- I. Relación del Municipio Libre con la Federación.- J. El Municipio en los Principales Ordenamientos que rigieron el Desarrollo Histórico del País (1814 a 1908).- K. Reformas Constitucionales realizadas acerca del Municipio.- L. Características del Municipio según la Constitución de 1917.- M. La Exposición de Motivos del Proyecto de Reformas y Adiciones al Artículo 115 en apoyo a la Descentralización y a la Institución del Municipio Libre.- N. Las Reformas y Adiciones del 23 de Diciembre de 1999, el Artículo 115, crearon el Orden de Gobierno Municipal.

## XVI. ANÁLISIS DE LOS DEBATES DEL CONSTITUYENTE DE 1916-1917

El doce de diciembre de 1916 se debatió en el seno del Congreso Constituyente de Querétaro la conveniencia o no de que el país adoptara el nombre de República Mexicana en lugar del de Estados Unidos Mexicanos que hasta ese momento se le reconocería oficialmente.

El dictamen respectivo fue firmado por los diputados: General Francisco J. Mújica, Alberto Román, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga, quienes integraban la Comisión de Reformas a la Constitución.

El texto del dictamen sometido a debate establecía entre otras cosas las siguientes:

“En el preámbulo formado por la Comisión, se ha substituido al nombre de “Estados Unidos Mexicanos” el de “República Mexicana”, substitución que se continúa en la parte preceptiva. Inducen a la Comisión a proponer tal cambio, las siguientes razones:

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

“Durante la lucha entre centralistas y federalistas, los primeros preferían el nombre de República Mexicana y los segundos el de Estados Unidos Mexicanos; por respeto a la tradición liberal, podría decirse que deberíamos conservar la segunda denominación; pero esta tradición no traspasó los expedientes oficiales para penetrar en la masa del pueblo: el pueblo ha

llamado y seguirá llamando a nuestra patria “México” o “República Mexicana”, y con estos nombres se le designa también en el extranjero. Cuando nadie, ni nosotros mismos, usamos el nombre de Estados Unidos Mexicanos, conservarlo oficialmente parece que no es sino empeño de imitar al país vecino. Una república puede constituirse y existir bajo la forma federal, sin anteponerse las palabras “Estados Unidos”.

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

“Querétaro de Arteaga, 9 de diciembre de 1916”.<sup>56</sup>

El dictamen anterior produjo un encendido debate en el seno del Congreso Constituyente en el que participaron: Luis Manuel Rojas, Fernando Lizardi, Fernando Castaños, Luis G. Monzón, Silva Herrera, Martínez de Escobar, Félix F. Palavicini, Francisco J. Múgica, Espinosa y Colunga.

Fue, precisamente, el diputado Luis Manuel Rojas, Presidente del Congreso Constituyente, quien puso énfasis en el debate sobre centralismo y federalismo, que el nombre propuesto para el país suscitaba entre los constituyentes.

---

<sup>56</sup> Palavicini, Félix F. “Historia de la Constitución de 1917”, México 1987, Ed. Part. T. I, pp. 201-202

Así, Rojas dijo entre otras cosas las siguientes:

“Verdaderamente estaba muy ajeno de que se pudiera presentar en este Congreso Constituyente, la vieja y debatida cuestión del “centralismo” y “federalismo” que surgió a principios del gobierno independiente de México y que perduró por 30 años, hasta que quizá esta tendencia jacobina que se manifiesta en alguno de los bancos del Congreso, se explica por las circunstancias de que, como lo sabrán bien los señores diputados que están empapados en historia, una de las características del grupo jacobino en el seno de la convención nacional de la revolución francesa, donde predominaban las teorías de Juan Jacobo Rousseau y de los enciclopedistas, fue la de tener, como uno de los postulados más enérgicos, el concepto de la república central; y por sostener sus principios en esa línea, hicieron desterrar a una gran parte de los girondinos y se decretó pena de muerte para todo aquél que tuviera el atrevimiento de hablar en Francia del sistema federal... La frase Estados Unidos Mexicanos se reputa por los miembros de la Comisión como una copia servil e inoportuna de los Estados Unidos de Norteamérica, suponiendo que los constituyentes quisieron manifestarse ayankados en una forma muy poco simpática... La palabra república, en efecto, no puede significar de ninguna manera la idea de Federación; la palabra “república” por su tradición, está asociada a los antecedentes del sistema central; representa siempre una república unitaria; tiene toda la unión y la fuerza que le dieron los jacobinos para el que se atreviera a hablar de Federación. En cambio, la frase “Estados Unidos Mexicanos” connota la idea de estados autónomos e independientes en su régimen interior, que sólo celebran un pacto para su representación exterior y para el ejercicio de su soberanía”.<sup>57</sup>

Este debate propició que la mayoría de los participantes se solidarizaran con la postura del diputado Rojas, de tal suerte que, al final, votaron en favor del

---

<sup>57</sup> Op. Cit. Pp. 203-205 T. I

dictamen 57 diputados constituyentes y en contra 108. Se conservó la denominación de Estados Unidos Mexicanos.

Aún cuando resultaba extraño un tan largo debate para un asunto de mera denominación política, la verdad es que sirvió para confirmar de un modo palmario que la mayoría de los mexicanos reafirmaba su sentimiento federalista y no admitía ningún eufemismo y obscuridad ni siquiera en el nombre geográfico-político de la nación.

El objeto de esta historia es deslindar claramente cuál fue el sentir de los constituyentes de Querétaro en las cuestiones trascendentales. Podemos, por lo tanto, afirmar que rechazaron toda idea que pudiera menoscabar la soberanía de los Estados. Los que apoyaron el dictamen insistieron también en afirmar su fe en el federalismo.

Cuando, el viernes 5 de enero de 1917, se discutió y debatió el texto del artículo 41, el diputado Hilario Medina hizo hincapié en que “nuestras instituciones federales datan desde la Constitución de 1824, que se inspiró en las bases del federalismo, que estaban en la constitución americana de 1787, y el federalismo consiste en dividir la nación en diversas entidades que se llaman Estados, a los cuales se les da una autonomía restringida, por lo que toca a su régimen exterior... En tratándose de los Estados, de nuestros Estados como circunscripción del país entero, se les priva de una de las manifestaciones esenciales de nuestra soberanía; están privados de lo que se refiere a relaciones exteriores, y siendo esto así, un estado está subordinado al engranaje de la manera de ser general a la división que le da a la Constitución Federal y el Estado se subordina a las disposiciones que le da lo que llamamos el pacto federal”.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Op. Cit. P. 110 T. II

La posición de los diputados constituyentes no varió en cuanto a la claridad de su concepción federalista, cuando se debatieron los textos de los artículos 115 y 124 constitucionales.

#### XVII. EL PROYECTO DE VENUSTIANO CARRANZA DE 1916.

El 1° de diciembre de 1916 a las cuatro y media de la tarde se presentó el C. Primer Jefe en el Congreso, sentado a la derecha del C. Presidente de esta Asamblea, leyó el mensaje en el que sustentaba, según sus biógrafos, el más liberal de los programas y solicitaba de buena fe, la cooperación de los constituyentes para consolidar las reformas sociales, cuyas conquistas habían costado varias vidas al pueblo mexicano.

El discurso del señor Carranza se centró en el contenido de su proyecto de Constitución, el cual se basaba en la Constitución de 1857, la cual, por diversas razones no se había cumplido cabalmente. Esto, porque “los legisladores se conformaron con la proclamación de principios generales que no procuraron llevar a la práctica, acomodándolos a las necesidades del pueblo mexicano para darles pronta y cumplida satisfacción; de manera que nuestro código político tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva”.<sup>59</sup>

En materia del federalismo, don Venustiano Carranza afirmaba en su discurso, que “tampoco ha tenido cumplimiento y, por lo tanto, valor positivo apreciable, el otro principio fundamental claramente establecido por la Constitución de 1857, relativo a la división del ejercicio del poder público... Igualmente ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la federación de los estados que forman la República Mexicana, estableciendo

---

<sup>59</sup> Op. Cit. T. I. p. 145

que ellos deben de ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél. Finalmente, ha sido también vana la promesa de la Constitución de 1857, relativa a asegurar a los Estados la forma republicana, representativa y popular, pues a la sombra de este principio, que también es fundamental en el sistema de gobierno federal adoptado para la nación entera, los poderes del centro se han ingerido en la administración interior de un estado cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las órdenes de aquellos, o sólo se ha dejado que en cada entidad federativa se entronice un verdadero cacicazgo, que no otra cosa ha sido, casi invariablemente, la llamada administración de los gobernadores que ha visto la nación desfilar en aquellas”.<sup>60</sup>

Hacia hincapié el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, que su proyecto o iniciativa de nueva Constitución respetaba intactamente el espíritu liberal y la forma de gobierno que establecía la Constitución de 1857, por lo que las reformas a la misma planteadas en su proyecto sólo se reducían a quitarle lo que la hacía inaplicable, a suplir sus deficiencias, a disipar la obscuridad de algunos de sus preceptos, y a limpiarla de todas las reformas que no hayan sido inspiradas más que en la idea de poderse servir de ella para entronizar la dictadura de Porfirio Díaz.

El proyecto de Constitución propuesto por el señor Carranza al Congreso Constituyente, constaba de 132 artículos distribuidos de la siguiente manera:

Título Primero, Sección I, de las Garantías Individuales, artículos del primero al 29; Sección II, De los Mexicanos, artículos del 30 al 32; Sección III, De los

---

<sup>60</sup> Op. Cit. T. I. pp. 146-147

Extranjeros, artículo 33; Sección IV, De los Ciudadanos Mexicanos, artículos del 34 al 38; Título Segundo, Sección I, De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno, artículos del 39 al 41 (respetándose en el artículo 40 el principio de que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república, representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según el principio establecido por la propia Constitución); Sección II, De las partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional, artículo del 42 al 48; Título III, De la División de Poderes, artículo 49; Sección I, El Poder Legislativo, artículo 50; Párrafo Primero, De la Elección e Instalación del Congreso, artículos del 51 al 70; Párrafo Segundo. De la Iniciativa y Formación de las Leyes, artículos del 71 al 72; Párrafo Tercero, De las Facultades del Congreso, artículos del 73 al 77; Párrafo Cuarto, De la Comisión Permanente, artículos 78 y 79; Sección II, Del Poder Ejecutivo, artículos del 80 al 93; Sección III, Del Poder Ejecutivo, artículos del 94 al 107; Título Cuarto, De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, artículos del 108 al 114; Título Quinto, de los Estados de la Federación, artículos del 115 al 122 (estableciéndose en el artículo 115, primer párrafo, que los estados adoptarían para su régimen interior, la forma de gobierno republicana, representativa y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política al municipio libre, administrado cada uno por un ayuntamiento de elección directa y sin que existieran autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado); Título Sexto, Prevenciones Generales, artículos del 123 al 130 (señalándose en el artículo 124 que ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos de la Federación o uno de la Federación y otro de un Estado, de elección popular; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar); Título Séptimo, De las Reformas a la Constitución, artículo 131; Título Octavo, De la Inviolabilidad de la Constitución, artículo 132; Artículos Transitorios, del 1° al 9°.

Este proyecto pasó desde luego a comisiones, para su análisis, discusión o debate y aprobación en su caso.

Ahora sabemos que dicho Proyecto fue reformado por el ala radical del Congreso Constituyente, que, con los artículos 3º, 27 y 123 creó las garantías o derechos sociales, haciendo de la Constitución de 1917 la más avanzada de su época.

### XVIII. EL FEDERALISMO MEXICANO DE 1917

Para Jorge Carpizo, las características de un Estado federal, como el que consagra la Constitución de 1917, son los siguientes:

- A) Una Constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la Federación y el de las entidades federativas.
- B) Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgar su propia ley fundamental para su régimen interno.
- C) Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades de carácter federal.
- D) Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades.
- E) Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Carpizo, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917", Ed. Porrúa, México, 1983. pp. 239-240.

Agrega el citado autor, que no todas las características apuntadas se dan en un determinado Estado Federal, pero esos principios sirven para calificar a un Estado como federal o no.

El artículo 40 expresa que México es un Estado federal por voluntad del pueblo, y que este Estado está constituido por Estados libres y soberanos, pero unidos en una Federación.

La tesis que asienta nuestra Constitución se deriva de la teoría de Tocqueville, pero, únicamente nos podemos explicar el contenido del artículo 40 a través de una perspectiva histórica: nuestros constituyentes de 1857 se inspiraron en las ideas de Tocqueville, y el constituyente de 1917, por tradición, no tocó dicho precepto, pero una interpretación de nuestra Constitución nos hace comprender que la tesis que destaca en nuestra Carta Magna es el pensamiento de los artículos 39 y 41... Si comparamos las decisiones fundamentales que se expresan en el artículo 40, con las mencionadas en el encabezado del artículo 115, vemos que son las mismas, lo que configura a México como un tipo de Estado federal... El pensamiento de que la única forma de gobierno que México puede tener es el sistema federal nunca se ha discutido, y las decisiones que el pueblo tomó en 1856, de constituirse en una república popular, representativa y federal, ni siquiera fueron tema de debate en el Constituyente de 1917, porque la Asamblea de Querétaro sabía que tenía que dar pasos adelante, tenía que ganarle al tiempo la victoria, y que las decisiones fundamentales que el pueblo tomó en 1857 subsistían en 1917. De 1917 a nuestros días la esfera de competencia federal ha sido ampliada. El artículo 73 establece cuales son las facultades del legislativo federal, y sólo su décima fracción ha sido modificada en el sentido ya expresado.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Op. Cit. Citado por BURGÉS LLANOS, Luis Antonio "El Federalismo en México, Origen y Causas", Tesis UVM, México, 1993 pp. 77 a 80

La Constitución de 1917 consagró, pues, un federalismo largamente arraigado en el ánimo no sólo del constituyente de Querétaro, sino en el de todos los mexicanos, quienes después de las dolorosas experiencias bélicas del siglo XIX y de la dictadura porfirista, habían llegado a la feliz conclusión de que el único sistema viable para el México de principios del actual siglo era el federalismo, sin dudas jurídicas de ningún tipo.

La razón de ser del federalismo mexicano es la razón de ser del Estado mexicano mismo. Por eso, los artículos 40 y 41 de la Carta de Querétaro, claramente lo establecen y consagran.

Como ya quedó asentado líneas arriba, el artículo 115 crea la figura del municipio libre, dándole la importancia capital de ser la base del sistema federal mexicano.

Los municipios gozan jurídicamente de las facultades necesarias para decidir con autonomía su destino, aunque en no pocas ocasiones los gobiernos estatales entorpecen, por intereses poco claros, su libre desarrollo. No obstante, el municipio sigue siendo la célula de todo el sistema federal mexicano.

Ahora bien, con relación al artículo 124, el citado Maestro Jorge Carpizo establece que, respecto a la competencia entre la Federación y los Estados que la integran, existen los siguientes principios constitucionales:

1. Facultades atribuidas a la Federación.
2. Facultades atribuidas a las entidades federativas.
3. Facultades prohibidas a la Federación.
4. Facultades prohibidas a las entidades federativas
5. Facultades coincidentes.
6. Facultades coexistentes
7. Facultades de auxilio

## 8. Facultades que emanan de la jurisprudencia.<sup>63</sup>

Vale la pena revisar con detenimiento el reparto de competencias dentro del Estado Federal, ya que como señala M. Mouskheli "...el Estado Federal no difiere del Unitario más que por el grado superior y por una forma especial de descentralización" y propone buscar en esta descentralización superior la diferencia que existe entre el estado-miembro y la provincia autónoma y comprender con esto la importancia que le concede al reparto de competencias entre la autoridad central y las autoridades locales.<sup>64</sup>

No debemos perder de vista, apoyándonos en lo que señala el Doctor Mouskheli, que por muy amplia que sea la competencia del Estado-miembro, por muy numerosas que sean las atribuciones estatales, poro grande que sea el total de facultades con que cuente, no hay que olvidar que esta competencia se sustenta en el orden jurídico del Estado Central que le otorga las atribuciones del poder público.

Para tratar de comprender aún más el porque de las características de nuestro sistema federal hay que tomar en cuenta que la distribución de competencias depende más de las circunstancias históricas y políticas que de las consideraciones jurídicas, es decir, la subordinación de la política al derecho llamada también la racionalización del poder, no se ha dado frecuentemente en este terreno. En un Estado Federal como el nuestro, nacido de la transformación de un Estado Unitario, la competencia de los estados-miembros estará mucho más limitada; en cambio, en un Estado Federal que nace como consecuencia de un tratado entre Estados-miembros será más amplia, ya que estos otorgarán al poder central sólo las atribuciones que crean indispensables.

---

<sup>63</sup> Op. Cit. Pp. 86-87

<sup>64</sup> Mouskheli, M. "Teoría Jurídica del Estado Federal", Ed. Editora Nacional, México, 1981. p. 330.

Partiendo de las características de la descentralización federal, que son la autonomía constitucional y la participación de los Estados-miembros en la formación de la voluntad federal, el tratadista que hemos venido comentando afirma “que por muy íntima que sea la competencia de los Estados-miembros será Estado Federal si poseen la autonomía constitucional y si participan, en calidad de miembros, en la formación de la voluntad del Estado; y por el contrario, puede ocurrir que sea muy amplia la competencia de la colectividad-miembro y abarcar materias muy importantes, pero no existirá Estado Federal si no posee estos dos caracteres”.<sup>65</sup>

Lo anterior, me parece muy importante si tomamos en cuenta que tal aseveración nos permite determinar con claridad si un Estado es o no Federal sin divagar en ideas que nos conducen a la falsa creencia de que no somos un Estado Federal porque nuestros Estados-miembros no gozan de amplias e importantes atribuciones.

Para realizar el reparto de competencias entre el poder central y las autoridades locales existen tres métodos según la teoría de Mouskheli:

1. Consiste en enumerar en forma tan completa como sea posible las atribuciones del poder central y las atribuciones de los Estados-miembros.
2. Consiste en enumerar las atribuciones del poder central, de manera que todas las atribuciones no mencionadas allí caen dentro de la competencia de las autoridades locales.
3. Consiste en enumerar las atribuciones de las autoridades locales, de manera que todas las materias no mencionadas allí recaen en el poder central.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Mouskheli, M. Op. Cit. P. 331.

<sup>66</sup> Ibidem, p. 334.

En el caso de nuestro país se utilizó el segundo método, pudiéndolo apreciar así en el postulado que enuncia el artículo 124 constitucional. Las facultades atribuidas a la federación, es decir lo que ésta puede hacer, se encuentra primero, en forma expresa, en el artículo 73 y segundo, en forma de prohibiciones para las entidades federativas, en los artículos 117 y 118, siendo que en el 117 son absolutas y en el 118 resultan ser relativas, dado que para llevarse a cabo se requiere autorización expresa del Congreso de la Unión.

Se han mencionado ya, siguiendo al Dr. Carpizo, que existen ciertos principios que establece nuestra Constitución para enfrentar el problema de las competencias. Hemos señalado, el principio de las facultades atribuidas a la federación, dando paso ahora al principio de las facultades atribuidas a las entidades federativas, las cuales se presentan en dos formas, una expresa, como es el caso en el que se asienta que los estados deben expedir alguna ley o realizar algún acto, por ejemplo el segundo párrafo del artículo 4° Constitucional, y la otra, que aunque no se les da la facultad expresamente, esta se presupone en la misma Constitución; por ejemplo, darse su propia Constitución como se desprende del artículo 41 Constitucional. La tercera regla o principio se refiere a las facultades prohibidas a la federación, las cuales se consignan en beneficio de la claridad y por considerarse de suma importancia; como ejemplo el segundo párrafo del artículo 130 que señala “Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas”.

Del cuarto principio ya hemos hablado y se refiere a las facultades prohibidas a las entidades federativas. El quinto principio se refiere a las facultades coincidentes, resultando ser aquellas, que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional, y se encuentran establecidas en dos formas, una amplia, que será cuando no se faculta a la federación o a las entidades federativas a expedir las bases a un cierto criterio de división, como ejemplo el cuarto párrafo del artículo 18, el

cual señala que “La Federación y los gobiernos de los estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores”, y una restringida, que será cuando se confiere tanto a la federación como a las entidades federativas, pero se concede a una de ellas la atribución para fijar bases a un cierto criterio de división de esa facultad; como ejemplo, el artículo 3° que dice: “La educación que imparta el Estado-Federación, Estados, Municipios tenderá a...” pero en la fracción VIII se establece: “El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los municipios,” tesis que se reitera en el artículo 73, fracción XXV.

La sexta regla se refiere a las llamadas facultades coexistentes, siendo aquellas en las que una parte de la misma facultad compete a la federación y la otra a las entidades federativas, como ejemplo el artículo 73, fracción XVI, que otorga el Congreso Federal facultad para legislar sobre salubridad general y según la fracción XVII respecto a las vías generales de comunicación: es decir que la salubridad local y las vías locales de comunicación son competencia de las legislaturas de las entidades federativas. Por último la séptima regla o principio, las llamadas facultades de auxilio, consistentes en que una autoridad ayuda a auxiliar a otra por disposición constitucional, como ejemplo el párrafo introductorio del 130 que dice: “Corresponde a los Poderes Federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación”. En el mismo artículo se establece que para dedicar nuevos templos al culto religioso es indispensable permiso de la Secretaría de Gobernación, pero se debe oír previamente al gobernador del Estado. Aquí el gobernador está auxiliado a la Secretaría mencionada.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Carpizo, Jorge. “Estudios Constitucionales”, Ed. Porrúa, México, 1998. pp. 94-96

El Doctor Mouskheli, apunta en el texto que hemos venido analizando, que a parte del primer método para efectuar el reparto de competencias, pueden presentarse otras divisiones de orden técnico y hace referencia a las competencias concurrentes, explicando que cabe que la Constitución Federal establezca las materias que caen dentro de la competencia exclusiva del gobierno central y otras que vienen a ser de competencia exclusiva de los gobiernos locales, entre ambas se intercalan las competencias concurrentes, es decir, aquellas materias que solo pueden ser objeto de reglamentación local que si en cuanto el Gobierno central no hace uso de su derecho relegislar. El poder central se reserva con frecuencia el derecho de plantear los principios generales en las materias que caen dentro de la competencia de los Estados-miembros.<sup>68</sup>

Al respecto el Doctor Carpizo define en principio las facultades concurrentes explicando, que son aquellas que no están exclusivamente atribuidas a la federación, ni prohibidas a los estados y cuando la primera no actúa, las entidades federativas pueden realizarlas; pero si la federación legisla sobre esas materias, deroga la legislación local al respecto; y agrega que el argumento para justificar la existencia de estas facultades estriba en que las entidades federativas no pueden estar esperando a que la federación intervenga para satisfacer las necesidades.

El maestro Mario de la Cueva afirma que las facultades concurrentes no existen en nuestro país y basa su aseveración en los artículos 16, 40, 41 y 103 constitucionales, por tanto nunca el derecho federal quiebra al local. En México, este problema se resuelve indagando que autoridad es competente para actuar.<sup>69</sup>

Continuando con Mouskheli y el reparto de poderes en el dominio de los asuntos interiores, resulta imposible –señala el tratadista- enumerar de

---

<sup>68</sup> Mouskheli, M. Op. Cit. P. 335.

<sup>69</sup> Carpizo, Jorge. Op. Cit. P. 98

manera completa en este dominio las atribuciones respectivas del gobierno central y de los gobiernos locales. No se hace más, como en el caso de nuestro país, que establecer el principio general y señalar algunas aplicaciones prácticas. Queda claro que se suelen colocar bajo la competencia del poder central todos aquellos asuntos que interesan en conjunto a la nación (Art. 73 Const.) y todas las materias de orden local o regional que no interesan más que a los Estados-miembros serán naturalmente adjudicadas a los poderes-miembros.

Con respecto al reparto de poderes o de competencias en el dominio internacional, Mouskheli afirma, que el Estado Federal en el terreno internacional se presenta exactamente como el Estado Unitario ya que es aquel en principio, quien ejerce todas las atribuciones internacionales, las cuales se clasifican en el derecho de guerra, el de legación y el de hacer tratados.

Por lo que hace a los Estados-miembros, estos pueden ejercer también ciertos derechos internacionales y en esa medida poder poseer personalidad internacional, sin olvidar algo que resulta fundamental y es, que su competencia internacional, lo mismo que la interior, tiene por base la voluntad jurídica del Estado central, que es quien se la otorga y por tanto tiene el derecho de retirársela. La competencia internacional de los Estados-miembros es muy limitada y en la práctica es poco deseable, en tanto que, no se encuentra en armonía con la naturaleza del Estado Federal por la sencilla razón de que el Estado se inclina a reservarse de una manera exclusiva todos los poderes necesarios para su seguridad y conservación.

En cuanto al derecho de guerra, corresponde al Presidente de la República declararla en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión como lo estipula el artículo 89, fracción VIII de nuestra Constitución. A las Entidades Federativas les queda prohibido hacer la guerra, exceptuando los casos de invasión y de peligro inminente que no

admita demora. En estos casos darán cuenta al Presidente de la República como lo establece el artículo 118, fracción III del ordenamiento citado. Las Entidades Federativas no podrán declararse la guerra, deben someter sus diferencias a un órgano del poder central y tienen la obligación de someterse a la sentencia que este dicte como lo señala en nuestra Constitución el artículo 105.

Por lo que hace al derecho de legación, éste corresponde exclusivamente al Gobierno central, como lo podemos constatar en el artículo 89, fracciones II y III, relativo a las facultades y obligaciones del Presidente, artículo del que se desprende tal afirmación. Es muy importante señalar que en el caso de la fracción III, relativa a la facultad de nombrar agentes diplomáticos, ésta debe ser sometida a la aprobación del Senado. El negar a las entidades Federativas el derecho de legación propia corresponde a la naturaleza del Estado Federal.

Pasemos finalmente al derecho de concertar tratados que en México es facultad exclusiva del Presidente con la respectiva aprobación del senado, como lo enuncia el artículo 89, fracción X. Las Entidades Federativas no están facultadas para celebrarlos, basta leer el artículo 117, fracción I.

Por lo tanto se puede concluir que en materia internacional la competencia es casi exclusiva del poder central, es decir que en terreno del Derecho Internacional presenta el Estado Federal una perfecta unidad. Es el único que representa a sus miembros frente a los estados extranjeros.

De acuerdo con lo anterior, el ámbito de competencias y facultades que la Constitución asigna tanto a la Federación como a los Estados está claramente establecido y consagrado.

Una de las deformaciones del federalismo mexicano es el presidencialismo. Y es que el federalismo ha sufrido a lo largo de su historia amenazas diversas que han puesto en peligro su vigencia.

Veamos:

Sucedió el hecho peligroso tanto con la dictadura de Santa Anna, que fue Presidente de la República federal y centralista en diversas ocasiones, como con las guerras de Tres Años y de Intervención. También, el federalismo mexicano estuvo en grave peligro durante la dictadura de Porfirio Díaz, y así hasta nuestros días, en que el Presidente de la República parece más un dueño de vidas y haciendas que un estadista de una república federal, por las múltiples facultades que constitucionalmente ostenta.

Es indudable que el presidencialismo obedeció a una necesidad impostergable: dotar al Poder Ejecutivo de la Unión de una fuerza tal que fuera capaz de enfrentar cualquier contingencia política.

De esta manera, el Presidente de la República Federal Mexicana actúa en México amparado en las facultades constitucionales que le otorga el artículo 89 y en otras que se hallan repartidas en el resto del articulado de la Ley Fundamental; pero, también, en sus innumerables facultades metaconstitucionales.

Su accionar, en ocasiones excesivo, se basa la mayoría de las veces en la ley constitucional y en otras leyes o disposiciones administrativas, aunque, asimismo, su actuación obedece de igual manera a otras motivaciones, incluso extrajurídicas.

Llega en veces a legislar, formal y materialmente, cuando se atienden los supuestos contenidos en los artículos 29 y 13, segundo párrafo, de la Constitución.

Como se ve, las facultades constitucionales otorgadas al Presidente de la República son múltiples y de variada importancia, por lo que los teóricos del constitucionalismo mexicano consideran al sistema político presidencialista, ya que el poder que el titular del Ejecutivo concentra es mayor al que tienen los titulares de los otros dos poderes de la Unión.

El presidencialismo es, pues, algo consustancial a la forma de gobierno y a la estructura del Estado mexicanos: ha servido más para unir que para desunir, y, al mismo tiempo, ha consolidado con su actuación o ejercicio el pacto federal.

Es indudable que el presidencialismo mexicano ha cumplido una delicada función en beneficio del sistema y del Estado mexicano; pero a la luz de las nuevas circunstancias es dable revisar la institución, a fin de actualizarla a las cambiantes condiciones jurídicas y políticas que vive el país. La nueva democracia así lo exige.

#### XIX. CONTENIDO DE LOS ARTÍCULOS 40 Y 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y 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”.<sup>70</sup>

Por su parte, el artículo 41 en su primer párrafo señala que “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la

---

<sup>70</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 46 edición, Editorial Porrúa, México, 2004, p. 191

competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.<sup>71</sup>

Los artículos 40 y 41 de nuestra Constitución vigente consagran, pues, un federalismo largamente arraigado en el ánimo de los mexicanos, que no piensan siquiera en la posibilidad de tener a esas alturas otra forma de Estado que no sea la federal.

La razón de ser del federalismo mexicano, consolidada a partir de 1917, es la razón de ser del Estado mexicano mismo. Por ello, los artículos 40 y 41 de la Carta de Querétaro, claramente lo establecen, dándole su esencia jurídica y justa validez.

En nuestros días, el federalismo mexicano es una realidad incontrovertible, irrefutable, que halla en la Constitución de 1917 su raíz y razón fundamental.

De acuerdo con la Constitución en cita, la base del federalismo mexicano es el municipio libre. Del municipio libre parte toda la organización política y administrativa del país.

Señala la Constitución que “cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato... Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley”.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Op. Cit.

<sup>72</sup> Op. Cit. Art. 115.

Conviene recordar aquí que Porfirio Díaz, durante su dictadura de más de 30 años, agrupó a los ayuntamientos en demarcaciones administrativas que se llamaron partidos, distritos, jefaturas o cantones, y sus dirigentes –los jefes políticos- fueron los agentes del gobierno del centro, quienes a las órdenes de los gobernadores borraron todo indicio de libertad municipal.

Se pretendió con tal sistema guardar la paz y el orden, aun cuando para su logro hubieran de utilizarse medios ilegales o crueles.

Afortunadamente la Revolución Mexicana de 1910 acabó con este sistema injusto e inequitativo y, gracias a la Constitución de 1917, se consolidó el régimen federal, teniendo como fundamento de su organización política y social al municipio libre.

Los diputados constituyentes de Querétaro en este asunto como en tantos otros, acertaron a concebir al municipio libre como primera escuela de la democracia.

En efecto, el régimen municipal constituye la base de nuestra democracia como forma de gobierno y la primera manifestación de las voluntades ciudadanas para la designación de las autoridades con las que tiene contacto inmediato.

La Carta de 1917 ha alentado el desarrollo de la descentralización; en la esfera administrativa, a través de organismos a los que se les otorgan funciones específicas, que antes se encontraban diseminadas en diversos campos de la administración pública y, en lo político, al otorgar funciones de gobierno a los municipios.

En cuanto al artículo 124. Éste establece que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados”.<sup>73</sup>

Para varios constitucionalistas, este artículo es la clave de nuestro sistema federal. Tal orden se realiza esencialmente mediante la creación de dos esferas de poderes públicos: federales y locales, y la distribución de facultades entre unos y otros.

Los poderes federales sólo pueden realizar las funciones que expresamente les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los estatales todo lo que no esté reservado expresamente a la Federación, siempre que las constituciones locales establezcan las facultades respectivas a su favor.

La invasión en las competencias estatales por el gobierno federal –o viceversa- es inconstitucional, pues viola la soberanía de los Estados o la de la Federación; este hecho, contrario al principio federativo se repara a través del juicio de amparo, según lo establece el artículo 103, fracciones II y III, constitucional.

## XX. LA CONCENTRACIÓN DE FACULTADES CONSTITUCIONALES EN LA FEDERACIÓN

En relación con el tema presente, el eminente Maestro Don Ignacio Burgoa expuso:

“El régimen federal estatuido en la Constitución de 1857 se fue consolidando, al menos en el terreno puramente jurídico-constitucional, mediante la asunción de dos modalidades importantes: la creación de los Estados de

---

<sup>73</sup> Op. Cit.

Campeche, Coahuila, Hidalgo y Morelos en 1863, 1868 y 1869, respectivamente, y el restablecimiento del Senado en noviembre de 1874, organismo a través del cual las entidades federativas participan directamente en la expresión de la voluntad nacional. Sin embargo, a medida que la evolución económica y social de nuestro país lo iba requiriendo, y a efecto de lograr una coordinación concentrada de las diferentes actividades gubernativas que demandaba la atención de las necesidades públicas que esa evolución hacia surgir, la órbita autónoma de los Estados dejó de comprender paulatinamente algunas materias de legislación y, por ende, de administración, ampliándose, en concomitancia, el ámbito de competencia de los poderes legislativo y ejecutivo federales. De esta manera, y mediante respectivas adiciones a la Constitución, se incluyeron dentro de las facultades del Congreso de la Unión las relativas a legislar sobre minería, comercio e instituciones bancarias (14 de diciembre de 1883); sobre vías generales de comunicación, postas y correos, y aprovechamiento y uso de las aguas de jurisdicción federal (20 de junio de 1908); y sobre ciudadanía naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general (12 de noviembre de 1908). Además y obedeciendo a los mismos imperativos, se aumentaron las prohibiciones constitucionales a cargo de los Estados, consignadas en los artículos 111 y 124 de la Ley Suprema, a cuyo tenor nos remitimos”.<sup>74</sup>

Asimismo manifiesta al respecto el ilustre Maestro Burgoa en su referida obra:

“Consiguientemente, la órbita autónoma de los Estados dentro de nuestro régimen federal se extiende a las materias siguientes:

a) A la democrática, en el sentido de poder elegir o nombrar sus órganos de gobierno;

---

<sup>74</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S. A., 18 edición, México, 2006, pág. 447

- b) A la constitucional, en cuanto que pueden darse sus propias constituciones conforme a los principios establecidos en la Carta Federal y sin contravenir los mandamientos de ésta;
- c) A la legislativa, traducida en la expedición de leyes que regulen materias que no sean de la incumbencia del Congreso de la Unión o que no transgredan las prohibiciones impuestas por la Constitución Federal ni manifiesten incumplimiento a las obligaciones estatales en ellas consignadas;
- d) A la administrativa, en lo que atañe a la aplicación de su legislación en los diferentes ramos de su gobierno interno;
- e) A la judicial, para dirimir los conflictos jurídicos en los casos no expresamente atribuidos a la jurisdicción federal.

Ahora bien, la extensión de dichas materias, con excepción de la democrática y constitucional, **se ha reducido paulatinamente bajo la vigencia de la Constitución de 1917**. Esta reducción correlativamente ha supuesto la ampliación de los Poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial Federales, fenómenos éstos que, provocados por la evolución y al progreso de México en el orden social y económico primordialmente, han determinado varias enmiendas y adiciones a la Constitución de la República, en puntual analogía con la situación que se presentó bajo el imperio de la Carta fundamental de 1857<sup>75</sup>

Con base en lo dispuesto por la Constitución Federal de 1917, a partir del 22 de octubre de 1920, se inició un doble proceso de concentración y ampliación de facultades, tanto para el Congreso de la Unión como para el titular del Poder Ejecutivo de la Unión.

---

<sup>75</sup> Burgoa O. Ignacio, Obra citada, pág. 450.

Así, existen una serie de preceptos en nuestra Constitución que le dan facultades al Congreso de la Unión, valga el ejemplo del artículo 25 en materia de cooperativas, así como en materia de desarrollo económico, y las contenidas en el artículo 26, que tienen que ver, particularmente, para establecer procedimientos de participación, consulta popular y sistema nacional de planeación democrática.

El artículo 27 faculta al Congreso para legislar en materia agraria, de aguas, hidrocarburos, bosques, justicia agraria, y otras.

El artículo 28 también faculta al Congreso de la Unión, para regular todo el proceso económico, así como normar la protección de los consumidores, y en materia de ferrocarriles, telégrafos, radio telegrafía, etc.

Asimismo el artículo 123, faculta al Congreso para legislar en materia laboral. Estas y muchas más, son las facultades que año tras año, a partir de 1920, el Congreso de la Unión ha sido acumulando, existiendo sin duda alguna una serie de instituciones nacionales, por no decir que se manejan a nivel central, que fortalecen aún más las decisiones políticas y económicas más importantes que se dan en el país; nos referimos a aquellas como Petróleos Mexicanos, Comisión Federal Electoral, Seguro Social y otras más. Este diagnóstico nos permite concluir que la tendencia ha sido la concentración de facultades legislativas, administrativas y políticas.

En materia de impuestos, consagrados por la fracción IV del artículo 31 constitucional, la facultad concentradora de la Federación ha dañado seriamente a las entidades por su fortalecimiento de los órganos centrales en detrimento de la autonomía local, incluso municipal, pues más del 80% de los ingresos que obtiene la nación se concentran en la Federación, mientras que el 20% restante, y en ocasiones menos, es lo que obtienen directamente los Estados de la Unión.

Esta injusta e inequitativa distribución de los ingresos vía impuestos, debe ser abatida con nuevas medidas tributarias que hagan copartícipes de los beneficios fiscales a todas las entidades federativas y a sus municipios, que tanto padecen en la prestación de servicios urbanos a sus comunidades por la ostensible carencia de recursos.

## XXI. CARACTERÍSTICAS DEL FEDERALISMO MEXICANO CONTEMPORANEO

Uno de los artículos constitucionales que reviste particular importancia es el 73, pues en él se indican las principales facultades con que cuenta el Poder Legislativo de la Unión. Una adecuada percepción de la manera que ha evolucionado el artículo 73, nos indica que las facultades del legislativo se han ampliado en forma significativa desde 1824 en cuanto ha asumido algunas facultades que antiguamente eran facultad de los Estados, en tanto que su papel como contrapeso del Poder Ejecutivo se ha visto seriamente afectado en la medida que el sistema de partido dominante ha alterado su independencia.

Así, en sus fracciones I, II y III, el citado artículo se ocupa de la creación de nuevos Estados, estableciendo una serie de procedimientos al efecto; las facultades económicas se hallan contenidas en las fracciones VII, VIII, IX, X, XI, XVIII, XIX y XXX; las facultades en materia bélica están contempladas por las fracciones XII, XIII, XIV y XV; las facultades en materia de población y salubridad las establece la fracción XVI; asimismo, la fracción XXIX-c, para la expedición de leyes en materia de asentamientos humanos; también en materia económica están las fracciones XXIX-d, XXIX-e. XXIX-f; en cuanto al medio ambiente la fracción XXIX-g se encarga de legislarla; la seguridad pública está contemplada en la fracción XXIII; la adecuación integral está reglamentada por la fracción XXV.

Finalmente, las fracciones XXIV y XXVI del artículo 73 se refieren a la expedición de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y al otorgamiento de licencias al Presidente de la República para ausentarse del país o para sustituirlo en casos de ausencia definitiva del mismo, respectivamente.

Este artículo, desde 1917, ha tenido 41 reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación en las fechas siguientes:

1. Julio 8 de 1921; “en este contexto, tenemos que la primera modificación que tuvo el Capítulo II del Título III de la Constitución de fecha 8 de julio de 1921, fue la que reformó el artículo 73 en la fracción XXVII, cuyo propósito fue establecer que se podría organizar y sostener escuelas de carácter rural, básicas, secundarias y superiores; que la Federación tendría jurisdicción sobre éstas sin menoscabo de la libertad que cada entidad tuviera para legislar sobre educación; suprime que las escuelas podrían ser sostenidas por la iniciativa privada, o bien, por los particulares; Agosto 20 de 1928; Agosto 20 de 1928; Septiembre 6 de 1929; Abril 27 de 1933; Abril 29 de 1933; Enero 18 de 1934; Enero 18 de 1934; Diciembre 13 de 1934; Diciembre 15 de 1934; Enero 18 de 1935; Diciembre 14 de 1940; Diciembre 14 de 1940; Octubre 24 de 1942; Noviembre 18 de 1942; Febrero 10 de 1944; Septiembre 21 de 1944; Diciembre 30 de 1946; Diciembre 29 de 1947; Febrero 10 de 1949; Febrero 19 de 1951; Enero 13 de 1966; Octubre 21 de 1966; Octubre 24 de 1967; Julio 6 de 1971; Octubre 8 de 1974; Febrero 6 de 1975; Febrero 6 de 1976; Diciembre 6 de 1977; Noviembre 17 de 1982; Diciembre 28 de 1982; Febrero 3 de 1983; Agosto 10 de 1987; Agosto 10 de 1987; Agosto 10 de 1987; Abril 6 de 1990; Agosto 20 de 1993; Octubre 25 de 1993; Diciembre 31 de 1994; Julio 3 de 1996; Agosto 22 de 1996.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> Soto Flores, Armando; “El Principio de la Reformabilidad Constitucional”; Tesis Doctoral; UNAM; México, 1996 p.p. 556-563

La más reciente reforma suprime la facultad del Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la legislación relativa al mismo.

Conviene señalar aquí que el artículo 73 sólo se refiere a las facultades del Congreso de la Unión, no a las de las Cámaras de Diputados y de Senadores, que están contempladas en los artículos 74, 75, 76 y 77.

Nuestro país es hoy un Estado Federal, pese a que, sus entidades federativas no cuenten con facultades que en el pasado les pertenecían, pese también, a la, si se quiere, excesiva concentración de facultades en sus poderes centrales.

Lo anterior, encuentra su fundamento en la memoria histórica de nuestra Nación; sujeta en un principio al amago de separación de sus entidades y presa del abuso de los caciques locales, después.

Consideramos, que la doctrina establece los rasgos esenciales del sistema federal, después de que analiza y observa el surgimiento y evolución de los diversos estados en el mundo. Así, observa como nace el primer Estado Federal, los Estados Unidos de Norteamérica, y lo señala como el de líneas más puras y definidas.

Sin embargo, compartimos la idea de que dos son las características que de manera indispensable debe tener el Estado Federal para realmente serlo: que las entidades federativas se den su propia constitución y que participen en la formación de la voluntad general. Nuestro país cuenta con ambas características, por lo que en síntesis, goza de un sistema federal.

No pretendo pasar por alto, las grandes deficiencias con las que cuenta, pero no por ello deja de ser federal. El que en un Estado exista o no la democracia,

no implica que éste sea federal o central, por tanto, no hay una relación directa entre ambos hechos.

Según hemos revisado, la teoría jurídica nos explica, en relación con la distribución de competencias, que por muy pobres que sean las competencias de los Estados-miembros será Estado Federal si cumple con las dos características antes señaladas. Por otro lado, no podríamos hablar de que un Estado es Federal, aún cuando sus Estados-miembros posean amplias e importantes competencias, si no gozan de autonomía constitucional y no participan en la formación de la voluntad general.

Es comprensible que demos a los conceptos connotaciones marcadas por los recuerdos y hechos del pasado. Es por ello, que nuestra conciencia colectiva ve al centralismo como la institucionalización de los privilegios políticos, económicos y sociales, y al federalismo como sinónimo de libertad; se le percibe también, como el mecanismo histórico que ha logrado abatir las diferencias.

No debemos en rigor, atender a ésta única visión de las cosas. El centralismo y el Federalismo son por igual formas de Organización Política cada una con sus características muy particulares que las distinguen, y por las que un Estado las adopta o no. Consideramos que la elección que se hace de uno o de otro, obedece a criterios de funcionalidad, pero sobre todo obedece a criterios históricos, como en el caso de nuestro país.

México debe fortalecer su federalismo, sin pensar que únicamente lo logrará dotando de mayores competencias a sus entidades federativas; desde luego habrá que estudiar qué facultades pueden ser devueltas a los Estados para que éstos gocen de una manera más plena su autonomía y evitar mediante los mecanismos existentes en nuestra Constitución una mayor concentración de facultades en los poderes centrales.

No debemos perder de vista, que las tendencias actuales en el mundo apuntan hacia una mayor concentración de facultades de los organismos centrales, fenómeno que se explica por la globalización que obliga a los gobiernos centrales a tomar el control de las materias fundamentales para enfrentar de manera uniforme la brutal competencia económica que amenaza con dejar a las naciones al margen de un mundo civilizado.

No por lo anterior, debemos permitir que las entidades vivan en el atraso por falta de recursos y que carezcan de programas que les ayuden a abatir el rezago en educación, en salud, en vivienda y en empleos dignos para sus habitantes.

Deben utilizarse criterios de transparencia en la distribución de recursos, sin distingos de filiación política de los gobiernos locales y sin observar factores de rentabilidad electoral.

Tampoco se debe permitir como lo hemos venido señalando, que las entidades federativas observen pacientemente la reducción de sus atribuciones, mediante reformas a la Constitución y a través de Leyes Federales que disminuyen de manera importante su autonomía. Se debe sin contemplaciones hacer cumplir el artículo 135 Constitucional.

## XXII. EL FEDERALISMO EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012

En el Diario Oficial de la Federación del jueves 31 de mayo de 2007 se publicó el Decreto que aprobó el presente plan, que incluyó un artículo Único transitorio que estableció que el mismo, entraría en vigor al día siguiente de su publicación, mismo que determina los fines y las estrategias nacionales que serán base para los programas sectoriales, especiales y regionales que emanan de éste. Además propone el cumplimiento de los objetivos nacionales siguientes:

- 1.- Garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia.
- 2.- Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho, fortalecer el marco institucional y afianzar una sólida cultura de legalidad para que los mexicanos vean realmente protegida su integridad física, su familia y su patrimonio en un marco de convivencia social armónica.
- 3.- Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida.
- 4.- Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas.
- 5.- Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.
- 6.- Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación.

7.- Garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país.

8.- Asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de la vida de las generaciones futuras.

9.- Consolidar un régimen democrático, a través del acuerdo y el diálogo entre los poderes de la unión, los ordenes de gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos, que se traduzca en condiciones efectivas para que los mexicanos puedan prosperar con su propio esfuerzo y esté fundamentado en valores como la libertad, la legalidad, la pluralidad, la honestidad, la tolerancia y el ejercicio ético del poder.

10.- Aprovechar los beneficios de un mundo globalizado para impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses de México en el exterior, con base en la fuerza de su identidad nacional y su cultura; y asumiendo su responsabilidad como promotor del progreso y de la convivencia pacífica entre las naciones.

Asimismo afirma el plan en cuestión, en la sección cuarta del Diario Oficial de la Federación que nos ocupa, en sus páginas 127 y 128, que como “anexos” al mismo, se formulan los programas para instrumentar el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2012, al señalar:

“Los programas sectoriales que se elaboran, corresponden a los sectores administrativos, con base en lo dispuesto en los artículos 48 y 49 de la Ley Orgánica de la administración pública federal.

Para el cumplimiento de los objetivos y la atención de las prioridades nacionales, los programas sectoriales, institucionales y especiales a elaborarse, atenderán a los siguientes temas prioritarios para el desarrollo nacional...Fortalecimiento del Federalismo.

En cumplimiento de las disposiciones anteriores la LX Legislatura del Congreso de la Unión, conforme una Comisión de Fortalecimiento al Federalismo”, que elaboró un programa anual de trabajo 2008-2009, en los términos siguientes:

### **COMISIÓN DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO PROGRAMA ANUAL DE TRABAJO 2008-2009**

De conformidad con lo establecido en el artículo 45, numeral 6, inciso a), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los integrantes de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo de la LX Legislatura presentan el Programa Anual de Trabajo 2008-2009, que contiene los objetivos, las líneas de acción y las actividades por desarrollas de este órgano legislativo.

#### **I. Introducción.**

Las y los diputados que integramos la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo reconocemos que hemos avanzado en la construcción de un régimen político en donde la federación, los estados y los municipios, cuenten con más atribuciones , recursos y mayor capacidad de decisión y acción. Sin embargo, debemos continuar mejorando y detallando la distribución de competencias, responsabilidades y recursos entre los tres órdenes de gobierno.

De tal manera que es fundamental seguir innovando y rediseñando los equilibrios políticos e institucionales de los tres órdenes de gobierno, que permitan mejorar sus administraciones, adecuar el marco jurídico que regula actualmente el pacto federal y consolidar nuestra democracia. Revitalizar nuestro federalismo implica no sólo una reorganización administrativa sino también política, que permita el bienestar y mejorar la calidad de vida de la población, en donde la obra pública corresponda a sus demandas y capacidad de respuesta de los gobiernos estatales y municipales estén a la altura de la exigencia de la ciudadanía.

En razón de lo anterior, las y los diputados que integramos la comisión de Fortalecimiento al Federalismo consideramos que para lograr un cambio sustancial en nuestro federalismo es menester una revisión profunda y objetiva de nuestro pacto federal, contemplando principalmente: **relaciones intergubernamentales** eficaces, eficientes y equilibradas; que los tres órdenes de gobierno participen en la **construcción de las políticas públicas y la agenda nacional** ; crear más **espacios de dialogo**; un **reparto más equilibrado de la soberanía del estado**; **profesionalizar a los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno**; una **descentralización política y administrativa** gradual, consistente y ordenada, que permita mayores beneficios para la ciudadanía, teniendo como resultado una distribución equilibrada de competencias, recursos y responsabilidades entre el gobierno federal, estatal y municipal; un federalismo fiscal con responsabilidad de acciones por parte de la federación, estados y los municipios; y mejorar la **transparencia y rendición de cuentas**.

## **II. Misión.**

Nuestro país sigue sufriendo cambios económicos, políticos y sociales por lo que nuestro pacto federal debe seguir ese ritmo de cambios, de tal manera que nuestra misión es continuar adecuando el marco jurídico que regula

nuestro federalismo, impulsando la descentralización política, relaciones gubernamentales auténticamente federalistas basadas en el respeto recíproco y cooperación mutua, con el fin de visualizar a los Municipios de nuestro país como una estructura de gobierno con la mínima subordinación al gobierno estatal.

### **III. Visión.**

Las y los integrantes de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo consideramos que la revitalización del federalismo mexicano debe ser producto de un replanteamiento de las relaciones de poder entre los tres órdenes de gobierno, así como producto de la fuerza creativa de la sociedad civil. Considerando que los gobiernos locales no pueden limitarse a cumplir con las tareas más elementales, sino que tengan un papel activo y determinante en el desarrollo económico del territorio a su cargo.

### **IV. Objetivo General.**

La Comisión de Fortalecimiento al Federalismo tiene como objetivo fundamental fortalecer el marco jurídico que regula nuestro federalismo y las instituciones que coadyuven en el mejoramiento de las relaciones y condiciones de los tres órdenes de gobierno. Comprometiéndonos a velar en todo momento por que la legislación que se genere sea eficiente y adecuada a las circunstancias actuales de nuestro país y contribuyendo con ello a la modernización y profesionalización de la administración Pública Municipal, respetando el ámbito de competencia y autonomía de cada estado.

## **V. Líneas de Acción.**

### **V.1. Dictaminar las iniciativas pendientes.**

Analizar y dictaminar los asuntos legislativos que han sido turnados a la comisión durante la presente legislatura, así como los documentos heredados de la LIX Legislatura. Y si es el caso, incluir en la elaboración de dichos documentos las opiniones y/o propuestas que se emiten en los foros realizados por la Comisión.

Todo ello para privilegiar el aspecto compensatorio del pacto federal mediante el impulso de un desarrollo equitativo entre todos los miembros de la federación, a partir de la instrumentación de políticas y leyes efectivas tendentes a minimizar las disparidades regionales y se favorezca a la creación de un marco renovado de relaciones intergubernamentales, a partir del desempeño responsable de un nuevo orden de atribuciones y del respeto cabal a la autonomía de los gobiernos estatales y municipales.

### **V.2. Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos de la Federación.**

Emitir opiniones y revisar los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuestos Egresos de la Federación, en los que los Estados y Municipios tengan alguna injerencia. Con el fin de promover un reparto presupuestal equitativo a los estados conforme a sus necesidades prioritarias en virtud de que cada entidad federativa y municipio tiene características económicas diferentes, para lo cual no se considera necesario basarse en estudios políticos y económicos, y no solo índices de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Con lo cual se podrá crear una mejor distribución de recursos financieros y un mayor esfuerzo por mejorar el desempeño hacendario que permita a su vez el desarrollo de las regiones y así disminuir las brechas de desigualdad entre unos y otros.

### V.3. Crear un mecanismo de vinculación con los Congresos Locales.

Visitar los Congresos Locales o realizar foros regionales (norte, centro y sur) con el fin de promover y coadyuvar a la adecuación de la Legislación Estatal y la reglamentación municipal en materia de transparencia y rendición de cuentas, así como las formas de participación ciudadana en las decisiones de gobierno. Logrando que la legislación estatal y la reglamentación municipal este acorde con las disposiciones federales.

### V.4. Signar Convenios de colaboración e investigación con diferentes instituciones nacionales e internacionales.

Con objeto de fortalecer y enriquecer el trabajo de la Comisión, permitiendo estrechar lazos de comunicación con otras dependencias.

### V.5. Realizar foros, talleres, seminarios, coloquios, mesas redondas, etcétera.

Con el fin de que a través de estos se logre la creación de espacios de interlocución entre la sociedad, las instituciones públicas y privadas, las autoridades municipales y estatales, académicos, investigadores y especialistas en el tema, con la Comisión. Y poder recabar sus propuestas en materia de federalismo para establecer un marco normativo que promueva un verdadero desarrollo nacional.

### V.6. Sostener reuniones de trabajo con funcionarios públicos, así como con asociaciones, organismos y organizaciones vinculadas al federalismo a nivel federal y estatal e internacional.

Reuniones que permitirán a las y los integrantes de la comisión tener más elementos para fundamentar las modificaciones al marco jurídico que regula

el pacto federal, así como las políticas públicas en apoyo al desarrollo regional. Promoviendo nuevos mecanismos de coordinación entre los poderes federales y locales, organismos y organizaciones mediante la conformación de instancias que permiten el intercambio de experiencias y la cooperación, con objeto de llegar a acuerdos y compromisos que fortalezcan el federalismo.

V.7. Mantener comunicación permanente con las Comisiones de Federalismo y Desarrollo Municipal del Senado de la República.

Mantener una relación estrecha y coordinada con los poderes de la Unión, junto con las entidades federativas y los municipios, para que actúen corresponsablemente en cumplimiento de la ley, guiados por los principios de cooperación y coordinación, pero sobre todo con la legisladora que permita al Congreso de la Unión cumplir con sus funciones y permita realizar acciones enfocadas a mejorar nuestro federalismo.

V.8. Impulsar la cultura de transparencia y buen gobierno.

El objetivo es que los tres órdenes de gobierno no sólo impulsen la transparencia en sus recursos económicos, sino también en sus criterios de decisión, la información con la cual diseñan sus políticas públicas y sus resultados.

V.9. Dar seguimiento a las políticas públicas implementadas por el gobierno federal.

El propósito es dar seguimiento a las políticas públicas que implementa el gobierno federal dirigidas al fortalecimiento de nuestro federalismo, así como conocer su impacto y sus resultados.

V.10. Analizar el tema de la renovación Municipal, con respeto a la soberanía de los estados.

Se propone revisar y en su caso, actualizar el marco jurídico del municipio para definir con claridad sus atribuciones, límites y responsabilidades; fortalecer institucionalmente a los ayuntamientos y su representación política para que respondan eficazmente a las futuras atribuciones que se les confieran, en el marco del impulso al federalismo.

Vigorizar su hacienda pública para consolidar al ayuntamiento como eje promotor del desarrollo social del municipio y ampliar la participación de los ayuntamientos en la planeación del desarrollo regional.

V. 11. En materia de Seguridad Pública.

Promover, en un ánimo de cooperación entre el orden federal y el de las entidades federativas, la consolidación de la impartición de justicia por los órganos jurisdiccionales, mediante la asignación de recursos suficientes para el buen desempeño de sus funciones, particularmente en los casos de competencia concurrente entre los órganos federales y locales.

Fortalecer el sistema nacional de seguridad pública en el marco del respeto a las autonomías de las entidades federativas y de los municipios, mediante formulas concertadas que permitan resolver la insuficiencia de recursos, lograr una mayor eficacia en los esquemas de coordinación operativa y consolidar los consejos estatales de seguridad pública.

V.12. Representación Política y Participación de Género en los Municipios.

Promover y garantizar la cuota de género en Presidencias Municipales, regidurías, así como también dentro de los funcionarios de los

ayuntamientos. Lo anterior se puede realizar impulsando la adecuación de la legislación local en materia de derechos humanos de las mujeres, lo que permitirá una mayor participación y representación de las mujeres en los municipios.

#### VI. Dictamen Legislativo

Previo estudio y análisis de las iniciativas de ley, minutas y proposiciones con punto de acuerdo que han sido y sean turnadas a éste Órgano Legislativo, deberá de elaborarse los dictámenes u opiniones respectivas, encontrándose a la fecha como pendientes, los siguientes asuntos:

Iniciativas de la LIX Legislatura:

No existen iniciativas pendientes de la LIX Legislatura en virtud que ya fueron estudiadas, dictaminadas y remitidas a las comisiones pertinentes para la continuidad del trámite legislativo.

Iniciativas de la LX Legislatura.

Que reforma diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal. Presentada por la Diputada Martha Angélica Tagle Martínez del Grupo Parlamentario de Convergencia. Para opinión. Presentada el 6 de noviembre de 2007.

Que reforma el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Dip. Carlos Madrazo Limón, PAN. Para Opinión. Presentada el 6 de marzo de 2008.

## VII. Reuniones de la Comisión.

Para analizar, discutir y aprobar la resolución de los asuntos que se reciben, el pleno de la comisión se reunirá una vez al mes. Siendo la Mesa Directiva el órgano de coordinación de los trabajos de la misma, se reunirá el mismo número de veces que el pleno.

Cuando la agenda de asuntos por desahogar lo requiera, podrá citarse al pleno o a la mesa directiva de la comisión a reunión extraordinaria las veces que sean necesarias. Es prudente señalar que se elaborará un calendario en el que se destaquen días y horas en que se han de celebrar las reuniones plenarias mensuales, con la finalidad de que los integrantes puedan con anticipación agendar las reuniones plenarias mensuales, con la finalidad de que los integrantes puedan con anticipación agendar las reuniones y contribuir en lograr el quórum para celebrarlas.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de noviembre de 2008.

### RUBRICAS

Dip. Armando Enríquez Flores  
Presidente

Dip. Madrazo Limón Carlos  
Secretario

Dip. Ramírez Villareal Gustavo  
Secretario

Dip. Márquez Tinoco Francisco  
Secretario

Dip. Macías Zambrano Gustavo  
Secretario

Dip. Carballo Bustamante Andrés  
Secretario

Dip. Aispuro Torres José Rosas  
Secretario

México. Gobernadores suscriben Acuerdo Nacional para el Fortalecimiento del Federalismo

Los Gobernadores de los estados libres y soberanos de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, reunidos en el Pueblo Mágico de Álamos, Sonora, con motivo de la XXXV Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), damos a conocer a la opinión pública nacional que hemos acordado suscribir el siguiente:

#### ACUERDO NACIONAL PARA EL FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO

La nación mexicana optó desde su independencia por una organización del Estado de tipo federal. El ideal federalista, ratificado en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917, se ha preservado como uno de los postulados fundamentales de la organización política de México.

Empero, la historia del sistema federal mexicano, desde su nacimiento formal con la Constitución de 1824, puede ser descrita como una contradicción continua entre el discurso, la norma y la realidad.

El diseño actual del federalismo mexicano pertenece al pasado, ya no responde a la realidad política de la nación, pues no define ámbitos claros de competencia, no promueve la coordinación, dificulta la rendición de cuentas y no garantiza la provisión ordenada de bienes y servicios públicos que atiendan las necesidades y aspiraciones legítimas de los ciudadanos.

Son los mismos sentimientos de la Nación los que hoy alientan la construcción de un autentico federalismo, eficiente y equilibrado, que fortalezca el pacto federal y con ello la unidad nacional.

En este contexto, reafirmamos la plena vigencia del compromiso suscrito por la Conferencia Nacional de Gobernadores y el Presidente de la República hace cinco años en Cuatro Ciénegas, Coahuila, de construir, mediante amplios consensos y con pleno respeto a las atribuciones constitucionales del Poder Legislativo Federal y del Constituyente Permanente, una renovación del sistema federal mexicano para que sea cooperativo, gradual, diferenciado y participativo, sustentado en los principios de equidad, corresponsabilidad, solidaridad, subsidiaridad, participación ciudadana y transparencia en la rendición de cuentas, como pilares de las acciones de autoridad y de la definición de políticas públicas de gobierno y de Estado.

Declaramos, que en la perspectiva del Bicentenario de nuestra Independencia y del Centenario de la Revolución Mexicana, es nuestra voluntad seguir impulsando la construcción de un sistema federal fortalecido para el siglo XXI, que sea un instrumento eficaz de organización gubernamental, de equilibrio de poderes, de aseguramiento de la unidad e identidad nacionales; de integridad, de promoción de equidad y desarrollo local y regional, así como de eficacia en la gestión pública.

Los Gobernadores y el Jefe de Gobierno, coincidimos plenamente con el compromiso del Lic. Felipe Calderón Hinojosa, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, expresado en la XXIX Reunión Ordinaria de la CONAGO: "El Federalismo con el que estoy comprometido, tiene la visión puesta en el desarrollo regional equilibrado y sustentable. Busca fortalecer las instituciones republicanas y el Estado de Derecho en todo el país, para dar cauce democrático a la vida política; que refuerce los esquemas de distribución de competencias, los recursos y las responsabilidades; que intensifique la coordinación; y que reconozca en toda su valía las

innovaciones de cada Entidad Federativa. Sobre todo, un Federalismo que una y que fortalezca a México como nación. Un Federalismo donde el Gobierno Federal impulse la redistribución de recursos entre regiones y garantice equidad en las oportunidades de desarrollo a nivel nacional".

Los Gobernadores refrendamos el compromiso que asumimos en Metepec, Estado de México, de impulsar decididamente una "Agenda Federalista" que se traduzca en el fortalecimiento de los tres órdenes de gobierno a través de una mejor redistribución de competencias y recursos, redefiniendo el papel de los estados y de la CONAGO como actores fundamentales en la construcción de dicha agenda

Por lo anterior, convenimos suscribir un pacto con visión de Estado que establezca las condiciones necesarias para hacer realidad el pleno equilibrio de la división de poderes y de los tres órdenes de gobierno, en los términos siguiente:

#### “ACUERDO NACIONAL PARA EL FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO”

PRIMERO. Revisar y replantear el actual sistema de distribución de competencias entre los órdenes federal, estatal y municipal, así como definir con claridad las facultades y responsabilidades de cada orden de gobierno, en un esquema de corresponsabilidad, cooperación, solidaridad e interdependencia, bajo un solo objetivo de país, sobre las cuales los ciudadanos puedan exigir resultados.

Para tal efecto, se presentarán al Honorable Congreso de la Unión las iniciativas de reformas legales y constitucionales necesarias que precisen y sistematicen los conceptos del régimen de relaciones intergubernamentales, los instrumentos jurídicos para articular dichas relaciones, así como los alcances de las potestades jurídicas de cada orden de gobierno.

Los municipios deben ser esencialmente los encargados de la planeación y el desarrollo urbano de las ciudades y pueblos de México, incluyendo la provisión de infraestructura, equipamiento y el mantenimiento de los servicios públicos, así como la regulación de la convivencia en esos lugares.

Los gobiernos estatales deben ampliar sus ámbitos de competencia en aquellas áreas vinculadas con la promoción del crecimiento y el desarrollo sostenido y equitativo como son el desarrollo social y combate a la pobreza, las políticas de desarrollo económico, la construcción de infraestructura, la política de protección al medio ambiente y la seguridad.

El gobierno federal tendrá como objetivo central garantizar la soberanía nacional, la gobernabilidad y la estabilidad económica, la administración del sistema fiscal y coordinar todas aquellas políticas públicas de alcance nacional.

SEGUNDO. Nos pronunciamos por un replanteamiento del proceso de descentralización entendido como un proceso gradual, cooperativo, solidario y subsidiario para constituirlo en un factor de fortalecimiento institucional de los gobiernos estatales y municipales, que les permita llegar a todos los individuos y a todas las regiones como una etapa preparatoria para la transmisión del poder de decisión y la conformación de un verdadero Estado federal; señalando directrices para la conducción de un nuevo federalismo a través de la descentralización de atribuciones y recursos a las entidades federativas, que respondan al fortalecimiento del régimen interno de las instancias locales de gobierno, así como arrancar nuevos procesos de descentralización en algunos ámbitos de atribuciones concurrentes.

Para tal efecto es necesario: Culminar las acciones de descentralización en materia de educación, salud, seguridad pública y gobernabilidad.

Retomar el camino de la descentralización, en particular en materia de desarrollo social, apoyo al campo y al sector agropecuario.

Garantizar que todo proceso de descentralización de facultades debe acompañarse de las disposiciones presupuestales que permitan su pleno ejercicio.

Revisar las reglas de operación para que permitan la ejecución de programas federales con pleno respeto a la Soberanía de los estados y a su régimen interior; eliminen la duplicidad de funciones y de estructura operativa; y respondan al marco competencial y de coordinación de instancias que la propia legislación previene.

Incorporar mecanismos de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas que garanticen a los ciudadanos una mejor ejecución del gasto, alcanzando objetivos de largo alcance.

TERCERO. En materia de federalismo hacendario, nos pronunciamos por la construcción de un Sistema Nacional de las Haciendas Públicas que tenga reconocimiento constitucional, un sistema permanente que actúe a través de un Consejo Hacendario constituido por los tres ámbitos de gobierno, con atribuciones para analizar, proponer e impulsar, con la gradualidad necesaria, los cambios que vaya requiriendo el crecimiento económico y el desarrollo social del país, de acuerdo a las condiciones y circunstancias de cada momento.

Un sistema que permita: Reducir la alta dependencia de los gobiernos locales de las transferencias federales y fortalecer las haciendas públicas locales, mediante una mayor participación de los gobiernos estatales, en el proceso recaudatorio y a través del replanteamiento de los criterios de recaudación y distribución de los ingresos fiscales.

Mejorar la fiscalización de la cuenta pública en los diferentes niveles de gobierno para garantizar la transparencia, una mejor rendición de cuentas sobre el ejercicio eficiente de los recursos públicos.

CUARTO. Acordar con el H. Congreso de la Unión la conclusión del proceso legislativo para facultar a estados y a municipios para establecer alianzas, coaliciones con otro u otros estados y municipios y puedan vincularse entre sí a fin de establecer estrategias y políticas públicas conjuntas de desarrollo regional.

QUINTO. Planteamos la necesidad de revisar la integración del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en atención a las reformas constitucionales en materia de seguridad y justicia penal, a fin de garantizar facultades plenas a los gobiernos de los estados y municipios para fortalecer un concepto de seguridad pública basado en la procuración y administración de justicia, así como en mecanismos efectivos de prevención del delito.

Es por ello que consideramos que las decisiones aquí adoptadas no serán de coyuntura sino de largo alcance y amplio horizonte y para cuya realización deben ser convocados todos los sectores sociales, fuerzas políticas y recursos de cada entidad.

Sobre el marco de los propósitos aquí enunciados, así como en las propuestas resultantes de la consulta nacional realizada a través de los foros para el fortalecimiento del federalismo y descentralización; con la suma de las aportaciones de prestigias instituciones académicas nacionales, quienes suscribimos el presente acuerdo expresamos nuestra convicción que renovar el sistema federal mexicano significa construir un país más justo, más democrático, más equilibrado y más fuerte.

**México. Gobernadores suscriben Acuerdo Nacional para el Fortalecimiento del Federalismo**

Los Gobernadores de los estados libres y soberanos de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, reunidos en el Pueblo Mágico de Álamos, Sonora, con motivo de la XXXV Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), damos a conocer a la opinión pública nacional que hemos acordado suscribir el siguiente:

#### ACUERDO NACIONAL PARA EL FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO

La nación mexicana optó desde su independencia por una organización del Estado de tipo federal. El ideal federalista, ratificado en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917, se ha preservado como uno de los postulados fundamentales de la organización política de México.

Empero, la historia del sistema federal mexicano, desde su nacimiento formal con la Constitución de 1824, puede ser descrita como una contradicción continua entre el discurso, la norma y la realidad.

El diseño actual del federalismo mexicano pertenece al pasado, ya no responde a la realidad política de la nación, pues no define ámbitos claros de competencia, no promueve la coordinación, dificulta la rendición de cuentas y no garantiza la provisión ordenada de bienes y servicios públicos que atiendan las necesidades y aspiraciones legítimas de los ciudadanos.

Son los mismos sentimientos de la Nación los que hoy alientan la construcción de un auténtico federalismo, eficiente y equilibrado, que fortalezca el pacto federal y con ello la unidad nacional.

En este contexto, reafirmamos la plena vigencia del compromiso suscrito por la Conferencia Nacional de Gobernadores y el Presidente de la República hace cinco años en Cuatro Ciénegas, Coahuila, de construir, mediante amplios consensos y con pleno respeto a las atribuciones constitucionales del Poder Legislativo Federal y del Constituyente Permanente, una renovación del sistema federal mexicano para que sea cooperativo, gradual, diferenciado y participativo, sustentado en los principios de equidad, corresponsabilidad, solidaridad, subsidiaridad, participación ciudadana y transparencia en la rendición de cuentas, como pilares de las acciones de autoridad y de la definición de políticas públicas de gobierno y de Estado.

Declaramos, que en la perspectiva del Bicentenario de nuestra Independencia y del Centenario de la Revolución Mexicana, es nuestra voluntad seguir impulsando la construcción de un sistema federal fortalecido para el siglo XXI, que sea un instrumento eficaz de organización gubernamental, de equilibrio de poderes, de aseguramiento de la unidad e identidad nacionales; de integridad, de promoción de equidad y desarrollo local y regional, así como de eficacia en la gestión pública.

Los Gobernadores y el Jefe de Gobierno, coincidimos plenamente con el compromiso del Lic. Felipe Calderón Hinojosa, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, expresado en la XXIX Reunión Ordinaria de la CONAGO:

"El Federalismo con el que estoy comprometido, tiene la visión puesta en el desarrollo regional equilibrado y sustentable. Busca fortalecer las instituciones republicanas y el Estado de Derecho en todo el país, para dar cauce democrático a la vida política; que refuerce los esquemas de distribución de competencias, los recursos y las responsabilidades; que intensifique la coordinación; y que reconozca en toda su valía las innovaciones de cada Entidad Federativa. Sobre todo, un Federalismo que una y que fortalezca a México como nación. Un Federalismo donde el

Gobierno Federal impulse la redistribución de recursos entre regiones y garantice equidad en las oportunidades de desarrollo a nivel nacional".

Los Gobernadores refrendamos el compromiso que asumimos en Metepec, Estado de México, de impulsar decididamente una "Agenda Federalista" que se traduzca en el fortalecimiento de los tres órdenes de gobierno a través de una mejor redistribución de competencias y recursos, redefiniendo el papel de los estados y de la CONAGO como actores fundamentales en la construcción de dicha agenda.

Por lo anterior, convenimos suscribir un pacto con visión de Estado que establezca las condiciones necesarias para hacer realidad el pleno equilibrio de la división de poderes y de los tres órdenes de gobierno, en los términos siguiente:

#### “ACUERDO NACIONAL PARA EL FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO”

PRIMERO. Revisar y replantear el actual sistema de distribución de competencias entre los órdenes federal, estatal y municipal, así como definir con claridad las facultades y responsabilidades de cada orden de gobierno, en un esquema de corresponsabilidad, cooperación, solidaridad e interdependencia, bajo un solo objetivo de país, sobre las cuales los ciudadanos puedan exigir resultados.

Para tal efecto, se presentarán al Honorable Congreso de la Unión las iniciativas de reformas legales y constitucionales necesarias que precisen y sistematicen los conceptos del régimen de relaciones intergubernamentales, los instrumentos jurídicos para articular dichas relaciones, así como los alcances de las potestades jurídicas de cada orden de gobierno.

Los municipios deben ser esencialmente los encargados de la planeación y el desarrollo urbano de las ciudades y pueblos de México, incluyendo la provisión de infraestructura, equipamiento y el mantenimiento de los servicios públicos, así como la regulación de la convivencia en esos lugares.

Los gobiernos estatales deben ampliar sus ámbitos de competencia en aquellas áreas vinculadas con la promoción del crecimiento y el desarrollo sostenido y equitativo como son el desarrollo social y combate a la pobreza, las políticas de desarrollo económico, la construcción de infraestructura, la política de protección al medio ambiente y la seguridad.

El gobierno federal tendrá como objetivo central garantizar la soberanía nacional, la gobernabilidad y la estabilidad económica, la administración del sistema fiscal y coordinar todas aquellas políticas públicas de alcance nacional.

SEGUNDO. Nos pronunciamos por un replanteamiento del proceso de descentralización entendido como un proceso gradual, cooperativo, solidario y subsidiario para constituirlo en un factor de fortalecimiento institucional de los gobiernos estatales y municipales, que les permita llegar a todos los individuos y a todas las regiones como una etapa preparatoria para la transmisión del poder de decisión y la conformación de un verdadero Estado federal; señalando directrices para la conducción de un nuevo federalismo a través de la descentralización de atribuciones y recursos a las entidades federativas, que respondan al fortalecimiento del régimen interno de las instancias locales de gobierno, así como arrancar nuevos procesos de descentralización en algunos ámbitos de atribuciones concurrentes.

Para tal efecto es necesario: Culminar las acciones de descentralización en materia de educación, salud, seguridad pública y gobernabilidad.

Retomar el camino de la descentralización, en particular en materia de desarrollo social, apoyo al campo y al sector agropecuario.

Garantizar que todo proceso de descentralización de facultades debe acompañarse de las disposiciones presupuestales que permitan su pleno ejercicio.

Revisar las reglas de operación para que permitan la ejecución de programas federales con pleno respeto a la Soberanía de los estados y a su régimen interior; eliminen la duplicidad de funciones y de estructura operativa; y respondan al marco competencial y de coordinación de instancias que la propia legislación previene.

Incorporar mecanismos de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas que garanticen a los ciudadanos una mejor ejecución del gasto, alcanzando objetivos de largo alcance.

TERCERO. En materia de federalismo hacendario, nos pronunciamos por la construcción de un Sistema Nacional de las Haciendas Públicas que tenga reconocimiento constitucional, un sistema permanente que actúe a través de un Consejo Hacendario constituido por los tres ámbitos de gobierno, con atribuciones para analizar, proponer e impulsar, con la gradualidad necesaria, los cambios que vaya requiriendo el crecimiento económico y el desarrollo social del país, de acuerdo a las condiciones y circunstancias de cada momento.

Un sistema que permita: Reducir la alta dependencia de los gobiernos locales de las transferencias federales y fortalecer las haciendas públicas locales, mediante una mayor participación de los gobiernos estatales, en el proceso recaudatorio y a través del replanteamiento de los criterios de recaudación y distribución de los ingresos fiscales.

Mejorar la fiscalización de la cuenta pública en los diferentes niveles de gobierno para garantizar la transparencia, una mejor rendición de cuentas sobre el ejercicio eficiente de los recursos públicos.

CUARTO. Acordar con el H. Congreso de la Unión la conclusión del proceso legislativo para facultar a estados y a municipios para establecer alianzas, coaliciones con otro u otros estados y municipios y puedan vincularse entre sí a fin de establecer estrategias y políticas públicas conjuntas de desarrollo regional.

QUINTO. Planteamos la necesidad de revisar la integración del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en atención a las reformas constitucionales en materia de seguridad y justicia penal, a fin de garantizar facultades plenas a los gobiernos de los estados y municipios para fortalecer un concepto de seguridad pública basado en la procuración y administración de justicia, así como en mecanismos efectivos de prevención del delito.

Es por ello que consideramos que las decisiones aquí adoptadas no serán de coyuntura sino de largo alcance y amplio horizonte y para cuya realización deben ser convocados todos los sectores sociales, fuerzas políticas y recursos de cada entidad.

Sobre el marco de los propósitos aquí enunciados, así como en las propuestas resultantes de la consulta nacional realizada a través de los foros para el fortalecimiento del federalismo y descentralización; con la suma de las aportaciones de prestigias instituciones académicas nacionales, quienes suscribimos el presente acuerdo expresamos nuestra convicción que renovar el sistema federal mexicano significa construir un país más justo, más democrático, más equilibrado y más fuerte.

## XXIII. LAS RELACIONES ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERADAS EN MEXICO

Para la mejor comprensión del tema presente, es conveniente precisar el contenido y alcance de algunos de los principales conceptos, doctrinas y principios que son propias de esta materia, mismos que con frecuencia se utilizan en forma indiscriminada, de esta mera el Federalismo y otros términos afines, por ejemplo el adjetivo federal, se emplean generalmente, para describir un modo de organización política que vincula a unidades políticas distintas en un sistema político global y permite que, al mismo tiempo, cada una mantenga su integridad política fundamental. Los sistemas federales logran este resultado mediante una distribución del poder entre el gobierno general o central y los gobiernos constitutivos que tiene por objeto proteger la existencia y la autoridad de todos los gobiernos. Al exigir que las directrices políticas básicas sean formuladas y puestas en práctica mediante alguna forma de negociación, el sistema permite que todos participen en los procesos de adopción y ejecución de las decisiones.

### **A. Diferentes Concepciones.**

No existe ninguna definición de federalismo que sea satisfactoria para todos los especialistas, y ello se debe sobre todo a las dificultades que supone el relacionar las formulaciones teóricas, con los datos extraídos de la observación del funcionamiento real de los sistemas federales. Los intentos de definición han tropezado además con los problemas que plantea la distinción entre: 1.- El principio federal como concepto social general y el federalismo como programa político más restringido; 2.- Dos concepciones clásicas pero distintas del federalismo; 3.- Sistemas auténticamente federales y sistemas políticos que utilizan elementos del principio federal; 4.- Sistemas federales maduros e incipientes; y 5.- Federalismo y relaciones intergubernamentales, como fenómenos políticos diferenciados.

1.- El Principio político y social. El federalismo concebido en el sentido social más amplio, hace referencia a la vinculación entre el pueblo y las instituciones establecidas por consentimiento mutuo, sin pérdida de su identidad individual, como la forma ideal de organización social. Formulada por primera vez en las teorías de la alianza de la Biblia, esta concepción del federalismo fue revitalizada por los teólogos federales, centrados en la interpretación bíblica, de Gran Bretaña y Nueva Inglaterra en el siglo XVII (Millar 1939), que acuñaron el término federal (derivado del latín foedus, pacto) en 1645 para describir el sistema de pactos sagrados y perdurables entre Dios y los hombres que era la base de su concepción del mundo. A esta concepción del federalismo dieron nueva forma los teóricos franceses y alemanes del siglo XIX. Estrechamente unida a las diversas teorías del contrato social, se caracteriza por el deseo de edificar la sociedad sobre la base de relaciones de coordinación, con preferencia a las de subordinación, y por la idea de la asociación entre partes con iguales títulos de legitimidad que tratan de cultivar su integridad diferenciadora dentro de un orden social común.

Como fórmula política, el federalismo puede ser considerado, en un sentido más restringido, como un tipo de orden político inspirado por unos principios políticos que subrayan la primacía de la negociación y la coordinación entre diversos centros de poder, como preludeo del ejercicio del poder en un mismo sistema político, y acentúan el valor de los centros de poder dispersos como medio para salvaguardar las libertades individuales y locales. Esto implica, en efecto, que las instituciones políticas comunes a distintos sistemas políticos, cuando se combinan en un sistema federal y están animadas por principios federales, adquieren un carácter distintivo. Por ejemplo, los partidos políticos son comunes a todos los sistemas políticos modernos, pero los partidos animados por el principio federal presentan una fragmentación y una falta de disciplina central peculiares que refuerzan el poder de los grupos locales dentro del sistema.

2.- Federación y Confederación.- Las ideas federales han sido conceptualizadas sistemáticamente en dos formas distintas. El federalismo ha sido concebido, por una parte, como un medio de unir a un pueblo, ya ligado por vínculos de nacionalidad, mediante la distribución del poder político entre las unidades constitutivas de la nación. En estos casos, los Estados que integran el sistema federal son partes del todo nacional, y el federalismo conduce invariablemente al desarrollo de un gobierno nacional fuerte que opera en contacto directo con el pueblo al que sirve, lo mismo que los gobiernos constitutivos. Por otra parte, el federalismo ha sido concebido también como un medio de unificar a pueblos diversos para el logro de propósitos importantes, pero limitados, sin quebrantar sus vínculos primarios con las unidades políticas que componen el sistema federal. En tales casos las funciones y poderes del gobierno federal suelen estar limitados y este opera a través de los gobiernos constitutivos, que conservan su plena autonomía, y en gran medida depende de ellos.

Ambas concepciones del federalismo se han desarrollado a partir de los primeros experimentos federales. Los principios del federalismo nacional fueron aplicados por vez primera por los antiguos israelitas, desde el siglo XIII A. de C., para mantener su unidad nacional por medio de la vinculación de sus diversas tribus bajo una sola constitución nacional y unas instituciones políticas cuasifederales. Varios siglos después, las ciudades-Estado de Grecia adoptaron instituciones de estilo federal para promover la cooperación y la armonía en el seno de la nación, principalmente con fines de defensa, a través de asociaciones por ejemplo la Liga Aquea parecidas a las que más tarde se definirían como confederaciones. Una forma modificada de la concepción griega es la expuesta por los pensadores políticos del siglo XVI que sostuvieron que el federalismo implica una asociación permanente de Estados ligados por un pacto perpetuo, sancionado por el derecho internacional, por el que los Estados constitutivos delegan unos determinados poderes en el gobierno central, conservando la plenitud de la soberanía interna.

Sin embargo, cuando a fines del siglo XVIII se configuró el sistema norteamericano, prototipo de los sistemas federales modernos, sus forjadores desarrollaron una concepción del federalismo muy próxima a la del antiguo Israel. Desde el principio, el federalismo americano funcionó al servicio de un pueblo con una misma identidad nacional y se constituyó sobre la base de un gobierno nacional fuerte para servir a este pueblo sobre bases también nacionales, aunque todavía en 1789, *El Federalista*, describía la nueva constitución norteamericana como “parcialmente nacional y parcialmente federal” en consideración a las ideas aceptadas entonces. Al lograr los promotores de la constitución incorporar el término “Federalista” a su propio lenguaje volvió a cobrar vigencia la antigua concepción del federalismo como una unión nacional no centralizada, ligada por el derecho interno, con un gobierno general superior a los gobiernos de los estados constitutivos.

Al igual que el sistema norteamericano se convirtió en el prototipo de los sistemas federales modernos, la concepción americana del “federalismo” pasó a ser la generalmente aceptada. La otra concepción quedó subsumida en el término “confederación” y sus afines. Los dos sistemas caracterizados con arreglo a estas concepciones diferentes reflejan en parte las distinciones que implican la “*Staatenbund*” (Confederación) y la “*Bundesstaat*” (federación) alemanas, términos que aparecieron a mediados del siglo XIX. Sigue existiendo no obstante cierta confusión, porque los términos inventados para describir ambos sistemas fueron utilizados indiscriminadamente durante muchos años.

Aunque la concepción norteamericana del “federalismo” es hoy casi universalmente aceptada como la acepción más exacta, la concepción “confederal” sigue siendo un aspecto vivo y legítimo de la idea federal en su más amplio sentido político. En la actualidad, esta última es la que predomina entre ciertos defensores de una unión europea limitada (el Mercado Común es ejemplo de una forma confederal) y entre muchos de los partidarios del llamado federalismo mundial.

3.- Federalismo y sistemas afines. Los sistemas federales se confunden a menudo con otras cuatro formas de Estado que aplican principios específicamente federales. El uso de algunos principios federales en las uniones de Estados, personales o reales, las uniones legislativas, los imperios y los Estados unitarios descentralizados puede tener importantes consecuencias, similares a las que se producen en los sistemas auténticamente federales, pero el hecho de que tales principios no estén firmemente arraigados en esos cuatro sistemas hace que la distinción entre ellos y las verdaderas federaciones sea extremadamente importante.

Los “sistemas federales” se diferencian también de las “uniones de Estados, personales y reales”, en dos aspectos esenciales: La característica constitucional básica de la “unión personal” es que solo existe en la persona del monarca y se mantiene exclusivamente por el ejercicio del poder ejecutivo en su nombre. No existen instituciones comunes importantes que unan a las diferentes entidades políticas; no hay ni un legislativo, ni un ordenamiento jurídico comunes, y apenas puede hablarse de una subestructura política común. Por el contrario, cada una de esas entidades políticas tiene su sistema político propio, cuya defensa garantiza el monarca, con arreglo al pacto concertado en el caso de las “uniones reales”. Las uniones de Estados han sido regímenes no democráticos. Incluso cuando se han manifestado tendencias de democratización, el hecho mismo de que la unión solo exista en virtud del soberano común ha tendido a elevar la posición del monarca hasta convertirlo en el verdadero poder. Los intentos de transferir la soberanía, o los atributos de la soberanía, estimulan, por su propia naturaleza, la división de este tipo de vinculación de sociedades civiles en Estados unitarios. Así, el Imperio Austro-húngaro, cuya unidad mantuvieron los emperadores Habsburgo, se desintegró cuando esta familia dejó de gobernar. La unión real de Suecia y Noruega dejó de funcionar cuando se introdujo el gobierno democrático y se traspasaron los atributos de la soberanía del monarca a la nación. En España, por otra parte, la incapacidad de los españoles para transformar una unión personal en un sistema federal, en una situación que

exigía por naturaleza alguna forma de unidad peninsular, llevó a la fusión de los distintos reinos en algo parecido a un “Estado Unitario” que siguió siendo muy inestable a causa de las barreras locales que obstaculizaban la fusión y que no era posible soslayar ni suprimir.

Las Uniones de Estados se han transformado en cuerpos políticos estables y unificados mediante la unión legislativa. El Reino Unido es ejemplo de ello. Las tendencias centrifugas de la monarquía dual que en el siglo XVII unía a Inglaterra y Escocia fueron, finalmente, superadas por medio de la “unión legislativa de las dos naciones en 1707”. Este tipo de unión se aproxima mucho a la “unión federal”, en varios aspectos importantes. Aunque esté destinada a dirigir la lealtad pública hacia una sola autoridad nacional, las condiciones de la unión fomentan la conservación de ciertos elementos no centralizados en el sistema político. El gobierno de la nación es, por su carácter, más nacional que central, puesto que ha sido creado por un pacto perpetuo que garantiza a las partes constituyentes sus fronteras, la representación en el legislativo nacional y cierta autonomía local, así como el mantenimiento de sus propios sistemas de derecho interno. Las uniones legislativas suelen estar formadas por estados desiguales, y sus tendencias centralizadoras se ven contrarrestadas parcialmente por el deseo de autonomía local que persiste en los estados constituyentes. Así, en el Reino Unido, el gabinete ha adquirido una supremacía no prevista en 1707, pero dentro del sistema de gabinete. Escocia ha conseguido un ministerio nacional propio, con una estructura administrativa propia centrada en Escocia, para la mayor parte de sus programas de gobierno.

Los sistemas federales se distinguen de los “imperios” porque permiten una autonomía cultural. Tales imperios han sido denominados con frecuencia “federales”, en algunos casos, porque pretenden serlo. El Imperio Romano fue el clásico ejemplo de este tipo de sistema político en la Antigüedad, y la Ex-URSS puede ser muy bien su contrapartida moderna. En ambos casos, autoridades políticas muy centralizadas, en posesión de un monopolio virtual

del poder, deciden, por razones políticas, permitir que poblaciones de características étnicas o culturales diferentes, tengan cierto grado de autonomía cultural, con tal de que sigan subordinadas políticamente al régimen imperial. Esta fórmula parece ofrecer un grado sustancial de autonomía local, pero, en realidad, sus efectos políticos quedan deliberadamente limitados. Todos los intentos locales de transformar esta autonomía cultural en poder político, tropiezan invariablemente con la fuerza represiva del poder central, que ha llegado incluso a la supresión de los derechos culturales, como revelan muchos ejemplos de la historia de ambos imperios.

“Los sistemas federales” se diferencian claramente de los Estados Unitarios Descentralizados”, aun cuando estos Estados reconozcan una autonomía considerable en diversos aspectos a los gobiernos locales. En tales Estados, los poderes locales están siempre restringidos a los asuntos locales, según la definición que de estos hace el poder central, y están sujetos a la supervisión, limitación e incluso revocados de este, si bien la tradición puede evitar una acción precipitada por parte del gobierno central en áreas en que existen privilegios locales. No obstante, como demuestra la historia de Inglaterra, ha habido poderosas tradiciones de autonomía local que no han podido resistir al avance de una gran reconcentración del poder, mediante parlamentos democráticamente elegidos, cuando una mayoría nacional ha estimado que esta acción era necesaria.

4.- Sistemas federales maduros e incipientes. En varios estudios recientes se ha tratado de establecer una distinción entre sistemas federales “maduros” e “incipientes”, partiendo de la idea de que el federalismo utilizado para unificar sistemas políticos separados y formar una nueva nación y el federalismo como forma de gobierno descentralizado en una nación ya existente, fomentan tipos de comportamientos políticos muy diferentes. En el primer caso, el federalismo es un instrumento para establecer una tenue unidad en naciones integradas por Estados plenamente autónomos, quedando el poder en manos de las unidades constituyentes. A medida que el sistema federal madura, el poder se

va concentrando progresivamente en el centro, y el federalismo sólo sirve para promover en cierto grado de descentralización en un sistema político que, en otro caso, estaría perfectamente unificado, por lo que se llega a decir que el federalismo es un fenómeno de transición que favorece la constitución de Estados cada vez mayores y que después se abandona (de hecho, si no formalmente) como un estorbo innecesario. Esta concepción puede tener alguna validez cuando se refiere a la historia de sistemas políticos no federales que han utilizado los principios federales para promover la unidad nacional; se puede utilizar, por ejemplo para describir la evolución constitucional del Reino Unido hasta el momento presente. En cambio no puede aplicarse a ninguno de los tres sistemas federales paradigmáticos: Canadá, Suiza y Estados Unidos, en donde desde un principio existían los vínculos y se confirieron a los gobiernos nacionales amplios poderes. Tampoco puede decirse que el federalismo haya perdido importancia a medida que estas naciones han madurado.

Existen, sin duda, diferencias entre sistemas federales “maduros” e “incipientes”, pero es más probable que estas diferencias guarden relación con la naturaleza del conflicto y de la negociación entre el gobierno general y los particulares, que con su respectiva fuerza.

5.- Federalismo y relaciones intergubernamentales. Como el estudio del federalismo, en los niveles empíricos más inmediatos, coincide con el estudio de las relaciones intergubernamentales, son considerados a menudo como sinónimos. Sin embargo, el federalismo incluye mucho más que las relaciones entre unidades gubernamentales, ya que comprende principios destinados a establecer el carácter de esas relaciones y que han de afectar también el carácter de otras instituciones políticas insertas en el sistema federal. Como hemos indicado, el federalismo se refiere tanto a la influencia de los principios federales en los partidos y en el sistema electoral de los Estados Federales, como a la vinculación de los gobiernos locales entre sí y con sus gobiernos regionales o nacionales. Además, el estudio de las relaciones

intergubernamentales existe con independencia del estudio del federalismo, ya que tales relaciones se encuentran en todos los sistemas políticos, federales o no, en que existe más de un gobierno dentro de un mismo Estado.

### **B. Características y Principios Operativos.**

El método más útil para estudiar el federalismo como fenómeno político es examinar las características básicas de los sistemas, principios y procesos federales, para ver cómo evolucionan y en qué dirección.

Ante todo, es necesario identificar los diversos sistemas federales contemporáneos y también los que han existido a través del tiempo, solo entonces podremos analizarlos como sistemas políticos activos. Dicha tarea no es fácil. Las dificultades se ven acrecentadas por las grandes diferencias funcionales que se observan entre los diversos sistemas políticos que se llaman federales y por las semejanzas estructurales, en muchos casos mayores, entre los sistemas “federal” y “unitario”. Compárense, los sistemas políticos de Australia y la URSS, Canadá y México, Suiza y Yugoslavia, o los de Estados Unidos y Gran Bretaña.

Además, los sistemas federales se han caracterizado históricamente por tener grandes diferencias internas entre la teoría y la práctica, más intensas quizá que en otros sistemas políticos. En Estados Unidos se consideró durante mucho tiempo que la medida de la conservación del federalismo venía dada por el grado de separación de las actividades gubernamentales por niveles, porque se creía, en general, que esta separación existía realmente. De hecho, el federalismo americano se ha caracterizado desde sus comienzos por una amplia colaboración funcional intergubernamental en el marco de unas estructuras gubernamentales diferenciadas. De forma similar, el sistema federal canadiense se ha descrito siempre en función del dominio neto del gobierno federal, depositario de todos los poderes no conferidos explícitamente a las provincias. Sin embargo, desde el breve período de supremacía federal

en los años inmediatamente posteriores a la confederación, las provincias han ganado poder a expensas del gobierno federal. La constitución federal rusa llega hasta conceder a cada república soviética el derecho de secesión, una imposibilidad patente dada la realidad del sistema político ruso.

No obstante, es posible identificar algunas características básicas y unos principios operativos comunes a todos los sistemas verdaderamente federales que permiten definir dichos sistemas. Estas características y principios pueden dividirse en tres elementos esenciales y varios elementos complementarios, a saber:

#### 1. Elementos Esenciales:

a).- Constitución escrita. En primer lugar, la relación federal debe ser establecida o confirmada por medio de un pacto de unión plasmado en una constitución escrita que determina, entre otras cosas, las condiciones de división o distribución de poder político en el sistema y que sólo puede modificarse mediante procedimientos extraordinarios. Todas las naciones federales tienen una constitución escrita, al igual que la mayoría de las demás naciones que, de una u otra forma, toman elementos del principio federal. Jurídicamente, las constituciones federales se distinguen porque no son simplemente convenios entre gobernantes y gobernados, sino que suponen la incorporación del pueblo, del gobierno general y de las Entidades Federadas que constituyen la unión federal. Además, cada una de esas Entidades conserva el derecho de elaborar su propia constitución estatal.

b).- No centralización. El sistema político debe reforzar las cláusulas de la “constitución” mediante una difusión real del poder entre varios centros sustancialmente autosuficientes que, en general, coinciden con los Estados “constituyentes” establecidos por el convenio federal. Tal distribución del poder, que puede llamarse “no centralización”, difiere de la “descentralización”, es decir, la distribución condicional de poderes específicos a los gobiernos

locales subordinados por parte de un gobierno central, sujeta a revocación por decisión unilateral del mismo, y supone algo más que la delegación o concesión especial de poderes a una unidad subnacional por parte del gobierno central, que normalmente no es revocable. “La no centralización” garantiza, sea cual fuere la distribución de ciertos poderes entre el gobierno general y los constituyentes, la imposibilidad de privar a ninguna de las partes el derecho de participar en su ejercicio, sin el consentimiento de ambas. En los sistemas federales, las Entidades Federadas pueden participar en las actividades gubernamentales nacionales y actuar unilateralmente, con un alto grado de autonomía, en las esferas en las que les autoriza a hacerlo la constitución, incluso en relación con cuestiones decisivas y, en cierta medida, en oposición a la política nacional, ya que sus poderes son efectivamente irrevocables.

### **C. División Especial del Poder**

Un tercer elemento que parece esencial en todo sistema federal, es la división interna de la autoridad y del poder en función del territorio, lo que en Estados Unidos se denomina “democracia territorial”. Teóricamente, es posible crear un sistema federal cuyas unidades estén delimitadas, pero sin una base territorial. Ha habido profederaciones premodernas de tribus nómadas, y algunos observadores han visto elementos federales en naciones cuya estructura constitucional establece o reconoce la existencia de divisiones políticas y sociales en función de factores étnicos, religiosos e incluso ideológicos. Sin embargo, no ha existido ningún sistema federal auténtico que no haya utilizado el territorio como base de la división federal. Históricamente, cuando la división espacial del poder ha dado paso a la división funcional, “el federalismo” ha sido sustituido por “el pluralismo”. En la teoría democrática moderna la polémica entre federalistas y antifederalistas se ha desarrollado frecuentemente en torno a los méritos respectivos de las distribuciones funcional y territorial del poder. Los teóricos que sostienen que el federalismo es anticuado, admiten los valores aducidos para justificar su existencia, han basado, en general, su

argumentación en la superior utilidad del pluralismo. Los defensores de la división federal-territorial afirman que las deficiencias de la democracia territorial, han sido anuladas en parte por la neutralidad de la representación territorial de los intereses funcionales, y que todos los demás sistemas ideados para dar poder a esos intereses han resultado ineficaces para hacer frente a las complejidades y a los cambios propios de una época dinámica, limitando, por otra parte, las ventajas que para la diferenciación local supone un sistema de división territorial.

Los estudios sobre los sistemas federales revelan otras características que complementan los tres elementos básicos mencionados. Aunque no siempre concurren todas en todos los sistemas federales, su casi universalidad lleva a la conclusión de que contribuyen señaladamente al mantenimiento del federalismo. De la misma forma, aunque muchas de ellas se encuentren individualmente en diversas clases de sistemas políticos, su combinación en un sistema estructurado en torno a los elementos básicos es característica del federalismo.

## 2. Elementos Complementarios:

### **D. Mantenimiento de la Unión**

Una de las características de la mayoría de los sistemas federales modernos es la existencia de líneas de comunicación directas entre el pueblo y los gobiernos, tanto el federal como los estatales, que permiten al pueblo ejercer una influencia directa sobre ambos gobiernos y a estos ejercer directamente su autoridad sobre los ciudadanos. El pueblo puede elegir y normalmente elige, representantes en todos los gobiernos que le sirven y estos pueden realizar y normalmente realizan programas destinados a servir directamente a los ciudadanos individuales. Los tribunales pueden estar al servicio de los dos niveles gubernamentales, aplicando directamente las leyes pertinentes.

La existencia de estas líneas de comunicación directas – una de las principales características que distinguen a “las federaciones” de “las ligas-“ se basa, generalmente, en la conciencia de una nacionalidad común que une a los Estados y los pueblos de las naciones federales, otro de los elementos indispensables para el buen funcionamiento y la permanencia de un sistema federal. En algunos países este sentimiento es heredado, pero en la mayor parte de los casos hay que inventarlo. El federalismo alemán ha tenido su base en el sentimiento común de una nacionalidad germánica heredada. En Estados Unidos, Argentina y Australia hubo que inventar, al menos en parte, la conciencia de la nacionalidad, que pronto pasó a ser una segunda naturaleza en estas naciones, puesto que ninguno de sus Estados constitutivos tuvo nunca mucho más que una conciencia nacional parcialmente desarrollada. Canadá, Suiza y Yugoslavia tuvieron que crear una identidad nacional lo bastante poderosa para abarcar grupos de nacionalidad cuyos intensos sentimientos nacionales están enraizados en los Estados que forman la Federación. En sistemas federales de nueva creación, como los de la India, Malasia y Nigeria, el futuro del federalismo está amenazado por la ausencia de esta conciencia de nacionalidad común. Contrariamente a lo que sostiene algunas teorías, el federalismo no ha sido una fórmula particularmente acertada para integrar a diversas nacionalidades en un solo sistema político si no ha sido acompañado de otros factores que promovieran la integración.

La necesidad geográfica ha sido uno de los factores que más ha contribuido al mantenimiento de la unión en los sistemas federales, incluso frente a la presión de poderosas fuerzas de desintegración. El valle del Misisipi en Estados Unidos, los Alpes en Suiza, la insularidad del continente australiano y las montañas y selvas que rodean al Brasil han actuado como influencias geográficas directas al servicio de la unidad. Más políticas que “naturales”, pero no menos condicionantes geográficamente, han sido las presiones que a favor de la unidad del Canadá ha generado su vecino del sur o a favor de la federación de los Estados alemanes sus vecinos del este y del oeste.

### **E. Mantenimiento de la No Centralización**

Está demostrado que el mantenimiento de la no centralización requiere que los Estados que integran un sistema federal estén bastante igualados en cuanto a población y riqueza o, al menos, que las desigualdades estén compensadas geográfica o numéricamente. Estados Unidos ha podido superar sus desigualdades internas, porque cada una de sus secciones geográficas incluye tanto estados grandes como pequeños. En Canadá, las diferencias étnicas entre las dos provincias mayores han servido para introducir un equilibrio en el sistema. La existencia de grupos de cantones de diferente extensión ha contribuido a mantener el federalismo en Suiza. Distribuciones similares pueden encontrarse en todos los demás sistemas cuyo carácter federal es indiscutible.

La existencia de un gran Estado que domina a los Estados más pequeños con los cuales está nominalmente federado en condiciones de igualdad, ha sido en muchos casos una de las razones más importantes del fracaso del federalismo. En el imperio federal alemán de fines del siglo XIX, la dominación de Prusia era tan evidente que los demás Estados tenían pocas oportunidades de intervenir en los asuntos nacionales y tampoco podían oponerse firmemente a los deseos de su rey o de su gobierno. De la misma forma, aun sin el problema del partido comunista, la existencia de la República Socialista Soviética Rusa, que ocupa las tres cuartas partes del territorio de la URSS y comprende las tres quintas partes de población, habría reducido notablemente las posibilidades de mantener unas relaciones auténticamente federales en este país.

Los sistemas federales duraderos se han caracterizado también por la permanencia de los límites territoriales de sus unidades constitutivas. Esto no quiere decir que no puedan producirse alteraciones en las fronteras, pero sí implica que, por ser materia de derecho constitucional, tales cambios solo pueden efectuarse con el consentimiento de las partes interesadas, y que, por

ser un asunto propiamente político, deben ser evitados, excepto en las situaciones más extremas. Modificaciones de las fronteras se han registrado en los sistemas federales clásicos: Estados Unidos dividió Virginia durante la Guerra Civil, Canadá ha ampliado los límites de sus provincias y Suiza ha dividido algunos cantones, pero se trata de excepciones y, además, se contó en cada caso con el consentimiento, al menos formal, de los Estados federados. Incluso en sistemas federales más débiles, como los de Iberoamérica, las fronteras estatales han tendido a permanecer relativamente fijas. Cuando se han introducido cambios como en el caso de los Länders de Alemania occidental, cuyos límites se trazaron de nuevo después de la segunda guerra mundial para ajustarlos al territorio de la República Federal, o en el de la India, donde se alteraron las líneas de demarcación de los Estados para ajustarlos a las unidades lingüísticas, se ha mantenido el núcleo territorial de las unidades políticas afectadas.

En algunos casos muy importantes, la no centralización halla su expresión y, a la vez, su soporte en la existencia, garantizada por la constitución, de diferentes ordenamientos jurídicos en los Estados federados. Aunque las diferencias de esos ordenamientos tienden a desdibujarse en el transcurso del tiempo –en unos perduran más que en otros– el hecho de que continúen existiendo como sistemas separados y la variedad legislativa que ello supone constituyen una buena defensa frente a la centralización. En Estados Unidos, el ordenamiento jurídico de cada Estado deriva directamente, y hasta cierto punto únicamente, del derecho inglés, mientras que la ley federal tiene un carácter complementario y vincula a los sistemas de los cincuenta Estados en la medida en que es necesario. La pluralidad de leyes que se deriva de esta situación impide la centralización de la administración de justicia, incluidos los tribunales federales.

## **F. Coexistencia de los Sistemas del Common Law y del Derecho Civil**

Es una garantía constitucional de la supervivencia cultural de la comunidad franco-canadiense. Los sistemas jurídicos no centralizados, fórmula característicamente angloamericana, se utilizan, a menudo, tanto en las uniones legislativas como en las federales. Son raros en otras sociedades y se han empleado menos en los sistemas federales establecidos a partir de 1900. Es más frecuente que los gobiernos subnacionales tengan la facultad de modificar los códigos nacionales para satisfacer necesidades específicamente locales, como sucede en Suiza.

Se admite comúnmente que si los Estados federados no tienen una influencia sustancial en el proceso, institucional o no, de modificación de las leyes, el carácter federal del sistema será siempre problemático. Dado que muchos cambios constitucionales se efectúan sin recurrir a la formal enmienda de la constitución, la posición de las unidades políticas federadas debe estar protegida por una constitución concebida de manera que los cambios importantes en el orden político solo puedan realizarse por decisión de las mayorías dispersas que reflejan la división territorial del poder. Esta protección, que a juicio de los teóricos del federalismo, es tan importante para el gobierno popular como para el propio federalismo, es una característica de los sistemas federales más auténticos.

La no centralización se refuerza en todos los sistemas federales garantizando a las unidades federadas una representación en el órgano legislativo nacional, y a menudo un papel en el proceso político nacional. En algunos sistemas federales, especialmente en Estados Unidos y Suiza, este último está garantizado por la constitución escrita; en otros, como Canadá y los de Iberoamérica, se han establecido ciertas facultades de participación que han pasado a formar parte de la constitución tradicional.

Estudios recientes han puesto de relieve que la existencia de un sistema de partidos no centralizado es, quizá, el elemento más importante para el mantenimiento de la no centralización federal. Los partidos no centralizados se desarrollan inicialmente en virtud de las disposiciones del pacto federal, pero, una vez aparecidos, tienden a autoperpetuarse y a funcionar como fuerzas descentralizadoras por derecho propio.

Estados Unidos y Canadá son dos ejemplos de las diferentes formas que puede asumir un sistema de partidos no centralizado. En Estados Unidos, donde la responsabilidad de los partidos es mínima y prácticamente inexistente en el plano nacional, se ha desarrollado un sistema bipartidista en virtud del cual las organizaciones de los diversos Estados o, en algunos casos, las organizaciones locales solo funcionan como unidades nacionales cada cuatro años, cuando se celebran las elecciones presidenciales, o cuando se trata de organizar el congreso nacional. La financiación y el proceso de elaboración de las decisiones de los partidos son funciones dispersas entre las organizaciones de los Estados o entre facciones muy divergentes que operan en todo el territorio nacional. En cambio, en Canadá la forma parlamentaria de gobierno, con el requisito concomitante de la responsabilidad de los partidos, implica la necesidad de mantener una cohesión mucho mayor en el plano nacional, simplemente para conquistar y conservar el poder.

El sistema de partidos no centralizado se ha desarrollado en Canadá a partir de la fragmentación provincial o regional. Los partidos que cuentan con una base nacional están divididos en organizaciones provinciales autónomas. Es frecuente que las provincias estén dominadas por partidos regionales que sólo envían unos cuantos representantes al legislativo nacional, incrementando la fragmentación del sistema. En muchas ocasiones, el partido victorioso en las elecciones nacionales es el que puede ampliar inmediatamente su base y adquirir proporciones más próximas a las nacionales.

Los sistemas federales de estilo europeo, en los que el gobierno parlamentario es la norma, siguen el modelo canadiense. Australia y Suiza son los que más se le asemejan, y se podían encontrar rasgos del mismo en la Ex-República Federal de Alemania. Se da una variante más centralizada del mismo modelo en países como la India, en los que el gobierno nacional está dominado por un partido nacional muy amplio y difundido cuya unidad nacional se mantiene por medio del liderazgo personal, pero que está muy fraccionado en los Estados miembros, en los que ha de compartir el poder con otros partidos.

Los Estados federales con sistemas de partidos menos desarrollados consiguen algunos de los efectos descentralizadores a través del caudillismo, sistema de liderazgo personal no centralizado en que el poder se distribuye por conducto de poderosos dirigentes locales que operan en las unidades políticas federadas. La no centralización de carácter caudillista es característica, sobre todo, de los países federales de Iberoamérica pero al parecer existe también en federaciones nuevas, como Nigeria y Malasia.

La importancia de un sistema de partidos no centralizados para el federalismo se advierte mejor por contraste con naciones formalmente federales dominadas por un partido muy centralizado, como fueron la Ex-URSS, la Ex-Yugoslavia y México. En esos tres casos, el partido dominante limitaba el poder de los Estados federados, en proporción directa con el alcance de su dominio.

En última instancia, sin embargo, la no centralización se mantiene en la medida en que se respeta el principio federal en cada uno de los sistemas federales. Este respeto se refleja, necesariamente, en el reconocimiento inmediato por parte de los poderes públicos de que la pervivencia de los Estados constitutivos de la unión federal es tan importante como la de la nación en su totalidad. En palabras del magistrado norteamericano Salmon P. Chase, el federalismo apunta “a una unión indestructible, formada por Estados indestructibles” (Texas vs. White, 7 Wallace, 1869). Este reconocimiento puede

estar basado en la lealtad a cualquiera de los estados miembros de la federación o en la apreciación del papel desempeñado por el federalismo al dar al sistema político nacional unas características singulares. Así, pues, quienes valoren la conciliación y la participación como procedimientos de gobierno, dando gran importancia al control local, tenderán a respetar el principio federal.

Los ciudadanos de una nación federal han de demostrar este respeto de dos maneras: mediante el ejercicio de la autolimitación y mediante el cultivo del arte político de negociar. El federalismo sólo puede existir cuando hay una considerable tolerancia de la diversidad y una voluntad de utilizar como vía de la acción política la conciliación, aun cuando se disponga de poderes para actuar unilateralmente. El requisito usual de la acción en los sistemas federales es la capacidad para conseguir el consenso más que el poder de emplear la coerción. Los Estados federales occidentales proporcionan muchos ejemplos del ejercicio de la autolimitación nacional cuando se plantean problemas federales difíciles. Incluso en un sistema federal tan centralizado como el de la India, el derecho constitucional del gobierno central a asumir el control de los gobiernos estatales se ejerce lo menos posible –en particular cuando los comunistas ganan las elecciones locales- y no pasa de ser una medida transitoria.

La experiencia histórica indica que el doble propósito que implica la citada frase de Chase ha sido, por lo menos, tan responsable de la creación de sistemas federales como el deseo de lograr la unificación política. La confederación canadiense se estableció no solo para crear una nueva nación con las colonias británicas del norte de América, sino también para dar a Ontario y Quebec unos sistemas políticos autónomos. De la misma forma, en la confederación suiza, todos los pasos que se han dado hacia una mayor unidad han tenido por objeto preservar la independencia de los cantones frente a las intromisiones exteriores y frente al centralismo revolucionario. Cabe

afirmar que en la creación de Australia, Malasia, Nigeria y Estados Unidos influyeron muchas motivaciones análogas.

### **G. Mantenimiento del Principio Federal**

Varias de las fórmulas comúnmente empleadas en los sistemas federales sirven para mantener el principio federal *per se* y, en consecuencia, afianzan tanto al Estado Federal como las unidades políticas que lo constituyen. Entre ellas hay dos particularmente importantes y generalizadas:

El mantenimiento del federalismo requiere que la nación y las unidades políticas que la integran, posean una estructura sustancialmente completa de instituciones gubernamentales propias y el derecho, dentro de los límites establecidos por el pacto, de modificar unilateralmente esas instituciones. Son precisas, pues, instituciones legislativas y administrativas separadas. Esto no quiere decir que todas las actividades de gobierno hayan de ser realizadas por instituciones separadas en cada nivel. Es posible que los órganos de un gobierno sean agentes de otro, en virtud de un acuerdo entre ambos, pero cada gobierno debe tener las instituciones necesarias para funcionar independientemente en su esfera de competencia y los recursos estructurales adecuados para cooperar libremente con los organismos de los demás gobiernos.

A este respecto, la participación contractual de todos los gobiernos incluidos en el sistema, en las responsabilidades públicas, parece ser una de las características principales del federalismo. Esta participación, concebida en un sentido amplio, abarca la elaboración de la política, la financiación y la administración de las actividades gubernamentales. Los sistemas federales contemporáneos se caracterizan por una amplia colaboración intergubernamental. La coparticipación puede estar basada en cláusulas muy formalizadas o en acuerdos informales. En los sistemas federales suele ser de carácter contractual. El contrato, que es políticamente una expresión limitada

del principio del pacto, se utiliza en los acuerdos formales como un instrumento que permite a los gobiernos responsables ante las diferentes comunidades políticas, emprender una acción conjunta sin dejar de ser entidades independientes. Incluso cuando los organismos gubernamentales establecen una cooperación sin ningún acuerdo formal previo, el espíritu federal que informa los sistemas federales tiende a infundir en los participantes un sentimiento de obligatoriedad contractual.

En cualquier sistema federal es probable que se produzcan a lo largo de los años continuas tensiones entre el gobierno federal y los Estados federados y que se establezcan diferentes equilibrios en diferentes momentos. La existencia de esta tensión es parte integrante de la relación federal, y su carácter influye mucho en la determinación del futuro del federalismo en cada sistema. El problema de las relaciones que esa tensión origina entre la federación y los Estados suscita siempre gran interés, pues prácticamente todas las demás cuestiones políticas que surgen en un sistema federal se plantean y formulan en función de sus implicaciones para el federalismo. De este modo, el federalismo impone una manera de considerar los problemas que es independiente de las cuestiones sustantivas que derivan de los propios problemas, sobre todo cuando se trata de cuestiones que afectan a los cimientos mismos de la sociedad. En Estados Unidos, por ejemplo, la cuestión racial es un problema de relaciones entre la federación y los Estados y de relaciones entre blancos y negros, y lo mismo puede decirse de la cuestión cultural en Canadá o de la cuestión lingüística en la India.

## **H. El Producto Final**

La misma terminología del federalismo se caracteriza por una reveladora ambigüedad conceptual que es indicativa del producto final de los sistemas federales. La palabra “federalizar” se utiliza para describir la unificación de Estados “soberanos” en una unión federal y también, la delegación permanente de la autoridad y el poder nacional en los gobiernos locales o

subnacionales. En esta ambigüedad reside la esencia del principio federal; la perpetuación simultánea de la unión y de la no centralización.

Contemplada desde arriba, la combinación de elementos anteriormente descrita se traduce en un gobierno más federal que central, es decir, un gobierno compuesto de una coalición nacional de instituciones políticas, unas con bases de poder predominantemente locales (como el legislativo nacional), otras con bases de poder predominantemente nacionales (como la burocracia nacional). Este gobierno, cuyo poder se difunde en sentido vertical y lateral, funciona en cooperación con las unidades federadas a las que debe conciliar para poder actuar. El proceso de adopción de decisiones se caracteriza por una gran insistencia en la discusión y la negociación y una utilización mínima de la fuerza. Las operaciones se caracterizan por un cierto grado de desorden, puesto que la no centralización engendra múltiples centros de poder situados en todos los niveles del gobierno. Cada uno de estos centros de poder trata de mantener abiertas las vías de acceso a los demás y de ordinario lo consigue, puesto que a todos les interesa mantener este tipo de desorden que forma parte de “las reglas del juego”.

Contemplado desde abajo, un sistema federal consiste en una serie de aportaciones o insumos gubernamentales de diferente origen cuyas conexiones locales contribuyen normalmente a fragmentar la autoridad local. Sin embargo, puesto que tal sistema recompensa a los que tratan activamente de conciliar los elementos difusos y unirlos para realizar fines más amplios, los dirigentes políticos locales pueden controlar en gran medida los insumos gubernamentales. Aunque esto no impide que el gobierno nacional ejerza un gran poder en un momento dado, ni tampoco que incremente su poder en el transcurso del tiempo, significa, que mientras el principio federal siga siendo operativo, el pueblo puede limitar, y casi invariablemente limita, ciertos tipos de acciones del gobierno nacional u orienta tales acciones hacia determinados cauces a menudo destinados a reforzar a los gobiernos federados, acogiéndose a lo estipulado en el pacto.

Teóricamente, estas formas de comportamiento y los argumentos utilizados para justificarlas sirven para reafirmar una serie de principios fundamentales: (1) la fuerza de una unión federal no deriva del poder del gobierno nacional, sino de la autoridad conferida a la nación; (2) tanto el gobierno nacional como los gobiernos de las unidades políticas federadas disponen solamente de poderes delegados; y (3) todos los gobiernos están limitados por la constitución nacional común.

De todo esto se desprende que el federalismo es una forma de gobierno popular que encierra elementos del republicanismo y de la democracia. Las estructuras federales que en ocasiones adoptan los regímenes no democráticos deben ser consideradas generalmente como una fachada, excepto cuando la introducción del principio federal opere por sí misma, como una fuerza de democratización. En la Ex-Yugoslavia, en su momento, la existencia de una superestructura federal demostró su utilidad para fomentar la descentralización que el partido comunista consideraba oportuno permitir, e incluso, quizá haya contribuido a estimular las tendencias descentralizadoras.

#### **I. Distribución de Competencias entre la Federación y las Entidades Federadas.**

Habiéndose mencionado cuales son las principales atribuciones de la Federación y por lo mismo de los Poderes Federales, así como su fundamento constitucional, también se hizo referencia a que, casi por eliminación, las Entidades Federativas sólo pueden ejercer cierto tipo de facultades que no se reservan para la Federación, a parte de las arriba mencionadas, también podemos señalar entre las pocas facultades reservadas a la regulación de las Legislaturas Locales, se pueden citar aquellas concernientes al Estado y capacidad de las personas, a la regulación de la propiedad privada; la normatividad relativa a la represión de cierto tipo de delitos; la organización de tribunales y de procedimientos judiciales comunes y de alguna manera, lo que

establece el artículo 121 Constitucional en cuanto al alcance y validez de las leyes de las Entidades Federativas; en cuanto a la regulación de sus bienes muebles e inmuebles; en cuanto al alcance y efectividad de las sentencias pronunciadas por los tribunales de un Estado de una Entidad Federativa, sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicadas en otra Entidad; en relación con los actos del Estado civil y por último en cuanto a la capacidad para expedir títulos profesionales con sujeción a sus leyes que deben ser respetadas por las demás Entidades federadas. Al respecto tiene particular importancia y trascendencia el texto del artículo 124 Constitucional, que dispone: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados...”. Disposición que en nuestra realidad histórica, ha operado a favor de las atribuciones de la Federación.

#### 1.- Facultades Expresas y Facultades Implícitas

Como se indicó, las facultades expresas son aquellas que otorga nuestra Ley Suprema a los órganos federales y que se regulan y están consignadas en los artículos del 50 al 114, que establecen la creación, organización y funcionamiento de cada uno de los órganos federales, fijando sus atribuciones exclusivas entre las cuales destacan las referentes a las relaciones internacionales; a la creación, organización y distribución de las fuerzas armadas de tierra, mar y aire; a la política comercial exterior; a las finanzas y crédito público; a la acuñación y circulación de moneda, así como a la fijación de su valor en relación con la moneda extranjera; a la adopción y regulación de los sistemas de pesas y medidas; al sistema postal, de correos, telégrafos, radio y en general toda clase de comunicaciones de ese especie; a las comunicaciones marítimas, terrestres y aéreas de concesión federal; la cuestión de bosques, montes, corrientes fluviales, lagos, lagunas; lo relativo a productos del subsuelo, como minerales, sales, petróleo, hidrocarburos, etc.; productos forestales; vías férreas; naturalización; ciudadanía; migración; conflictos de poderes de un Estado; conflictos entre los mismos Estados;

conflictos entre los Estados y la Federación; las relativas a las garantías individuales; etc.

La anterior relación de facultades expresas implica que las mismas deben tener una limitación en cuanto a su alcance y extensión, toda vez que sólo se puede legalmente ejercer aquellas que específicamente les señala nuestra Constitución, considerando que las facultades federales no pueden extenderse por analogía, ni por mayoría de razón, a otros casos distintos de los expresamente previstos; cualquier ejercicio de facultades no conferidas, es un exceso en el mandato e implica su nulidad; inclusive, la ampliación de las facultades a casos distintos de los previstos, significa en la realidad, o bien un contenido diverso a la facultad ya existente, o bien, la creación de una nueva facultad y en ambos casos el interprete substituiría indebidamente al legislador constituyente, que es el único que puede investir de facultades a los Poderes Federales. En consecuencia, en este ámbito, nuestra Constitución Federal es muy estricta, porque recluye a los Poderes Federales dentro de una zona perfectamente delimitada.

En resumen, las facultades expresas de los Poderes Federales, son aquellas que están contenidas en diversos preceptos constitucionales, particularmente en el artículo 73, en sus primeras XXIX fracciones. Son facultades implícitas las contenidas en la fracción XXX del artículo 73 Constitucional. Los tratadistas de la materia manifiestan que las facultades implícitas tienen un carácter especial porque en ellas se encuentran la base y el fundamento de la Federación para ampliar su esfera de acción a numerosas actividades, inclusive, algunas que podrían corresponder a las Entidades federadas. Dichas facultades implícitas han sido motivo de controversias en los Estados Unidos de América, por considerar que invadían la autonomía de las Entidades federadas, sólo que también, a la inversa, por su importancia en dicho régimen, fueron difundidas y apoyadas por dicho federalismo, particularmente en el ámbito de su jurisprudencia; sin embargo, este grupo especial de facultades implícitas se les ha llegado a considerar como peligrosas, porque si

el legislador se encontraba ante la alternativa de traicionar los intereses públicos al dejar de hacer algo, o de transgredir la Constitución Federal, ejercitando los poderes necesarios y convenientes, que al mismo tiempo no estaban expresamente concedidos, fácilmente podría hacerlo, en cuyo caso todo podía quedar al juicio y al criterio del legislador. Al respecto nuestro ilustre constitucionalista Don Felipe Tena Ramírez, manifiesta: “En México las facultades implícitas han tenido un destino del todo diferente al de su modelo norteamericano. En la Constitución del 57, consistían en expedir por el Congreso, todas las leyes que hacían necesarias y propias para hacer efectivas las facultades y antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión. En la Constitución actual se suprimió el adjetivo “propias”, sin que mediara explicación alguna. Pero el texto en uno y en otro caso, ha quedado en el más absoluto olvido. Y es que la evolución del federalismo al centralismo no se opera en México por medio de subterfugios ni es necesario echar mano para ese fin de interpretaciones fraudulentas, porque aquí los Estados nacidos en un federalismo teórico e irreal, no presentan resistencia a los avances de la descentralización, ni defienden celosamente sus facultades como en los Estados de la Unión Americana. En México el proceso de centralización se realiza francamente, mediante reformas constitucionales que merman atribuciones a los Estados y que éstos aceptan”.<sup>77</sup>

En consecuencia, se puede afirmar que en tanto que las facultades expresas se confieren por la Constitución a los Poderes Federales, las facultades implícitas, se las concede el Poder Legislativo, asimismo, como medio para poder realizar las facultades implícitas.

---

<sup>77</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*; 29ª edición; Editorial Porrúa, S. A.; México, 1995, pág. 118

## 2.- Facultades Concurrentes y Facultades Coincidentes

Las facultades concurrentes tienen su origen en el federalismo de los Estados Unidos de América, aunque no en su propia Constitución Federal, sino en su jurisprudencia, así como en su doctrina de donde han sido tomadas para implantarlas en el sistema constitucional mexicano. Dichas facultades reciben el nombre de “Concurrentes” porque las pueden ejercitar las Entidades federadas, en tanto no las ejercita la Federación, lo que significa que son facultades concedidas a la Federación, pero si ésta no las lleva a cabo, entonces las Entidades federadas quedan facultadas para efectuarlas, solo que para que las puedan realizar existe la condición de que la Federación no las ejercite. Dichas facultades no tienen, de ninguna manera una extensión ilimitada; primero, está la condición de que si no las ejercita la Federación, entonces si las pueden realizar las Entidades federadas y en segundo lugar, dichas facultades se refieren solo a ciertas y determinadas materias, porque si el asunto es nacional por su carácter y exige por lo mismo uniformidad en su regulación, solamente el Congreso de la Unión puede legislar al respecto y cuando no lo hace, se puede deducir que dicho asunto debe estar exento de la aplicación de la legislación federal. La llamada “doctrina del silencio del Congreso General”, significa eso y nada más que eso. Por otra parte, si el asunto no es nacional por su carácter y si las necesidades de las Entidades locales requieren o admiten diversidad en la regulación, pueden legislar al respecto en cuyo caso su legislación será aplicable y será efectiva sólo hasta que la legislación del Congreso General se sobreponga a la de una Entidad Federativa. Otra de las características de las facultades concurrentes es que la Legislación de las Entidades federadas en ejercicio de la referida clase de facultades, no es definitiva, por lo que tiene duración hasta que el Congreso General no determine otra cosa. El citado Maestro Tena Ramírez manifiesta que “El término “concurrentes”, traducción literal del vocablo inglés, es impropio en castellano si se le da el contenido ideológico que tiene dentro del derecho americano y del argentino, porque en nuestro idioma, “concurrentes”, son dos o más acciones que coinciden en el mismo punto o en el mismo

objeto; cosa distinta a la que ocurre en el derecho americano, donde las facultades concurrentes de la Unión y de los Estados, nunca llegan a coincidir pues el ejercicio por parte de la primera excluye y suprime inmediatamente, la facultad de los segundos. A lo sumo podría decirse que antes de ejercer la Federación una de dichas facultades, hay concurrencia entre la facultad en potencia de la Unión y la facultad en acto de los Estados. Las facultades concurrentes en el sentido castizo de la palabra que propiamente deberían llamarse “coincidentes”, son las que se ejercen simultáneamente por la Federación y por los Estados. Tales facultades no existen ni en la Constitución, ni en la jurisprudencia de los Estados Unidos, pero si las hay en la República Argentina, por más que los tratadistas y los tribunales de ese país no han establecido la debida diferencia entre las facultades concurrentes y las coincidentes”<sup>78</sup>. “En el sentido gramatical, como en el precepto jurídico, el verbo concurrir significa contribuir a un fin, prestar influjo, ayuda, asistencia, dirigir dos o más fuerzas a un mismo sitio y hacia igual finalidad”, criterio de la Suprema Corte de Argentina<sup>79</sup>. “Estos poderes de las facultades coincidentes, son el resultado de la coexistencia de los dos gobiernos, el Federal y el de la Provincia, y son aquellos que son ejercidos simultáneamente por uno y otro. El caso más demostrativo de tales poderes concurrentes, es el de las concesiones legislativas para la construcción de líneas ferroviarias dentro de los límites de una provincia o el de la fundación y sostenimiento de escuelas primarias en las mismas circunstancias. Son consecuencia estas facultades o poderes concurrentes de la armonía del conjunto y unidad de fines o concordancia de propósitos que supone el régimen federal, y también se explican porque la Constitución ha reconocido una capacidad plena de gobierno a la Nación y tendiente a análogos objetos, a las provincias autónomas que la componen”<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. Pág. 121

<sup>79</sup> González Calderón, Juan A., *Derecho Constitucional Argentino*; 3ª Edición; Buenos Aires, 1931, Tomo I, pág. 164

<sup>80</sup> González Calderón, Juan A. Op. Cit. Tomo I, págs. 461 y 462.

En relación con lo anterior, el respetado Maestro Don Felipe Tena Ramírez afirma: “Las facultades concurrentes, empleada esta palabra en cualquiera de las dos excepciones que hemos advertido son, a no dudarlo, excepciones al principio del sistema federal, según el cual la atribución de una facultad a la Unión se traduce necesariamente en la supresión de la misma a los Estados, por lo que sólo como excepción a tal principio puede darse el caso de que una misma facultad sea empleada simultáneamente por dos jurisdicciones (facultad coincidente), o de que una facultad sea ejercida provisional y supletoriamente por una jurisdicción a la que constitucionalmente no le corresponde (facultad concurrente en el sentido norteamericano). La existencia de dichas excepciones solo se explica en aquellos regímenes federales en que los Estados son lo suficientemente vigorosos para disputar derechos al gobierno central y están alerta para hacer suyos los poderes cuyo ejercicio descuida la Unión. Por eso en México, país de régimen federal precario y ficticio, las facultades concurrentes no han prosperado. En el sentido norteamericano nuestra Constitución no las consagra, pero llegado el caso de que un Poder del Congreso no negado expresamente a los Estados permaneciera inactivo por parte de aquél, sería pertinente aplicar las tesis norteamericana y argentina como una excepción al artículo 124. Esa excepción no consignada en la Ley Suprema, se justifica conforme a la doctrina federal, pues si los Estados miembros se desprenden de algunas de sus atribuciones a favor de la Unión, es para que ésta las utilice en beneficio general; si no es así, los Estados pueden ejercitarlas, en lugar de que continúen ociosas y estériles. En cuanto a las facultades coincidentes, hay en nuestra Constitución algunos raros casos. Por vía de ejemplo puede citarse el de la fracción XXV del artículo 73, que antes de la reforma de 1931 consignaba la facultad de la Federación sobre sus planteles educativos, sin menoscabo de la libertad de los Estados para legislar en el mismo ramo. Por eso es que la Suprema Corte de Justicia ha expresado en alguna ejecutoria que a pesar del artículo 124, la Constitución no realizó en toda su pureza el sistema de numerar las facultades del poder central y dejar todas las restantes a merced de los Estados. Puesto que en algunos artículos de la Carta Federal se confieren a los Estados algunas atribuciones, en otros

se les prohíbe el ejercicio de otras que también se especifican, y a veces se concede la misma facultad atributiva a la Federación y a los Estados, estableciéndose así una jurisprudencia concurrente (Semana Judicial de la Federación; Tomo XXXV, página 1069. Herrera y Lasso llama “jurisdicción dual”, a la que nosotros denominamos “coincidente”, porque aunque las facultades federales y locales “se ejercitan” sobre la misma materia, tienen siempre ámbito distinto y aplicación concreta. Para él, la única facultad exactamente coincidente, es la consignada en el artículo 104, fracción I, tocante a la jurisdicción en materia mercantil)<sup>81</sup>.

En relación con lo expuesto algunos tratadistas de la materia han señalado que la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, contiene una **facultad tributaria coincidente**, porque en su último párrafo dispone: “Las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que en la ley secundaria federal determine. Las Legislaturas Locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica”. Otros especialistas opinan que por el contrario el párrafo transcrito demuestra que dicha facultad tributaria no es **coincidente** porque hay una enumeración precisa de los impuestos que corresponden a la Federación, y con base en lo dispuesto por el artículo 124 Constitucional: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”; Se deduce que si los impuestos contenidos en la fracción XXIX del artículo 73 son expresos a favor de la Federación, aquellos que no están comprendidos en dicha fracción están reservados a las Entidades Federativas.

Existen otros casos contenidos en nuestra Ley Suprema, que incluyen ciertas facultades que se han estimado como coincidentes, pero que sin embargo, no lo son, porque tanto la Federación como las Entidades federadas tienen

---

<sup>81</sup> Tena Ramírez, Felipe, Op. Cit. Págs. 122 y 123.

delimitada de manera expresa sus respectivas zonas de competencia sobre dicho particular.

#### XXIV. EL PROGRESIVO AUMENTO DE COMPETENCIA DE LA FEDERACION Y EL CORRELATIVO DEBILITAMIENTO DE LAS ATRIBUCIONES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN MEXICO.

Consideramos que una de las ideas que más han dañado la concepción y practica del Federalismo mexicano, ha consistido en la gran influencia que prestigiados constitucionalistas e historiadores mexicanos han tenido, al defender la idea de que dicho federalismo surgió de nuestra propia historia. Han afirmado que nuestro Federalismo surgió por motivos muy distintos al Federalismo de los Estados Unidos de América y que ese sistema respondió a nuestras particulares formas históricas. Uno de esos prestigiados constitucionalistas. Inclusive afirmó, que si el Federalismo no se hubiera dado en otro país, dadas las circunstancias políticas de México en el comienzo del siglo XIX, los mexicanos lo hubiéramos inventado.

Obras enteras se han escrito para tratar de demostrar, que el Federalismos mexicano, orgullosamente, es nuestro, y que inclusive, en México se dio de una manera totalmente diferente al de los Estados Unidos de América.

Por lo tanto estimamos que el Sistema Federal Mexicano, fue copiado casi textualmente, de la Constitución Norteamericana de 1787. El Sistema Federal Mexicano, responde, totalmente, en su concepción política y constitucional, al Sistema Federal de los Estados Unidos, consignado en su constitución de 1787.

Se puede afirmar que el pueblo y el gobierno norteamericano, se han venido aportando de su Federalismo Constitucional de 1787, desde finales del siglo XIX. Y a partir de la Segunda Guerra Mundial, el Pueblo y el Gobierno de los

Estados Unidos, han enterrado a su Sistema Federal Constitucional por inservible, por atentatorio a las libertades y por ineficaz; toda vez que actualmente, en los Estados Unidos de América se vive un nuevo federalismo: el de las relaciones Intergubernamentales. Se ha abandonado el Federalismo legal, y en su lugar se ha adoptado un Federalismo empírico, un Federalismo Funcional, que rompe definitivamente con su sistema de las competencias exclusivas. Por su puesto que en los Estados Unidos se vive un sistema de competencias exclusivas para el Gobierno Federal, pero solamente en ciertas materias; como pueden ser la Guerra, la Moneda, la Política Exterior, etcétera. Y en cambio, una gran cantidad de funciones que el Gobierno Federal tenía de manera exclusiva en su Federalismo originario, ahora los comparte con los Estados. Las dos columnas fundamentales del Federalismo de los Estados Unidos de Norteamérica hoy en día son “la Interdependencia” y “la concurrencia de funciones entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados.

Uno de los mas graves errores que se cometen cuando se hace referencia a la necesidad de fortalecer a los Estados y Municipios, consiste en que solamente se exige esa necesidad, pero no se dice por qué debe hacerse. Se exige la necesidad de fortalecer a los Estados y Municipios como si ese fortalecimiento constituyera un fin en si mismo, y no un medio para algo.

Pudiera ser que el solo fortalecimiento de dichos gobiernos, resultara contraproducente pues ver dicho fortalecimiento como un fin en si mismo, no tienen ningún sentido. Atribuirle dicho fortalecimiento como si se tratara de un fin en si mismo, sería tanto, como afirmar que son los Estados y los Municipios las instituciones fundamentales, pero además, las únicas que deberían existir, pues todo lo que sea Gobierno Central es un mal en si mismo.

Lo que no se ha advertido, es que un Estado Nacional, no puede existir sin un Gobierno Central. Y en cambio, si podría existir un Estado Nacional con el

solo Gobierno Central, y sin un solo gobierno local. Este ejemplo es extremo, pero teóricamente posible, si estuviéramos hablando de Naciones con un territorio muy pequeño y con escasa población.

La realidad, es que en todo Sistema Unitario o Central, tiene un Gobierno Central; y que todo Sistema Federal, tiene también, un Gobierno Central, aunque se le denomine Gobierno Federal, pero esta denominación no extingue el mando y el Gobierno Central de todo Sistema Federal.

Estas consideraciones vienen al caso, para que nos podamos dar cuenta, que tanto los Gobiernos Centrales, como los gobiernos Federales, cuentan con otros tipos de Gobiernos de carácter local: Estados, Regiones, Provincias, Departamentos, Autonomías Territoriales, Municipios, etcétera.

De todas estas Instituciones, la única que podríamos llamar “natural”, sería en todo caso el “Municipio”. todas las demás, son creaciones de la Ley, son inventos constitucionales, ficciones jurídicas.

La única institución que podría exigir un fortalecimiento por considerarse un fin institucional en si misma, sería, en todo caso, el Municipio. Pues es el Municipio el Lugar donde el Hombre nace y desarrolla su vida.

En consecuencia la necesidad de fortalecer en los Estados Unidos Mexicanos a sus Entidades Federadas, así como a sus Municipios, no se debe a que ese fortalecimiento responda a un fin en si mismo. Se debe, al hecho, de que la pobreza de los gobiernos municipales al lado de un Gobierno Federal suficiente y en algunas Entidades Federativas ricas, imposibiliten a que las personas puedan desarrollar sus potencialidades. Gobiernos Estatales pobres como actualmente sucede en nuestro país. Al lado de un Gobierno ineficaz, burocrático y despilfarrador, impide que las regiones económicas del país se desarrollen conforme a su vocación natural de tierra, medios físicos, y preferencias económicas, impidiendo que puedan

actuar como verdaderos centros de decisión política en sus respectivos territorios.

No se trata de una exigencia de fortalecimiento como un fin en sí mismo, sino como medio más eficaz, para que la Nación Mexicana haga frente a los problemas nacionales, o sea enfrentar, los grandes retos nacionales, a partir de la conjunción de esfuerzos del gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados, el gobierno del Distrito Federal y los Municipios. En consecuencia de lo que se trata es de fortalecer a nuestro Sistema Federal en su conjunto; sólo, que este fortalecimiento no será posible, si al lado de los Estados Pobres y de Municipios miserables, existe un Gobierno federal (central), prepotente, arbitrario, invasor de las soberanías estatales, centralista y ajeno totalmente a las necesidades y proyectos de los Estados y de los Municipios en nuestro País.

Lo expuesto no se trata solo de palabras, sino de hechos, de realidades. Y si no veamos: de nuestros 2,447 Municipios, mas de 2,000 viven en una total miseria presupuestaria. Los 2,447 Municipios solamente reciben, en realidad, el .9 por ciento de la recaudación nacional. Los Estados forman sus presupuestos en más de un 90 por ciento, de las participaciones federales. El ingreso Per capita de los habitantes de la provincia mexicana, es de 5,600 dólares al año, en cambio, el ingreso Per capita de los habitantes de la Ciudad de México, es de 26,000 dólares al año. La ciudad de México produce mayor riqueza, que mas de 2, 000 Municipios. El gobierno Federal reconoce que en nuestro país existen 56 millones de pobres; pero organismos internacionales afirman que el número entre pobres(personas que viven con menos de 2 dólares al día) y miserables (personas que viven con menos de un dólar al día), en total ascienden a más de 65 millones. Expertos afirman, que México presenta la concentración de riqueza mas desproporcionada de todos los países del mundo. La riqueza del Gobierno Federal es asombrosamente enorme ante la penuria de las tesorerías estatales y municipales.

Las cifras anteriores demuestran nuestra actual situación. No se trata de palabras, sino de hechos, de realidades que estamos viviendo.

Con base en lo expuesto, el fortalecer los Gobiernos de las Entidades Federativas así como los Municipios, es hoy en día, la exigencia más importante para la vida de la Nación. Nuestra experiencia actual es contundente: el manejo del ingreso gubernamental y la conducción de la política económica y social, no puede seguir en las manos exclusivas del Gobierno Federal, sino que tiene esa riqueza que ser compartida con los Estados y con los Municipios; y además, las políticas públicas tienen que ser manejadas en forma concurrente y compartida con los Estados y los Municipios.

Ahora bien, diseñar un nuevo Sistema Federal, no es posible hacerlo a través de solamente un nuevo reparto de competencias exclusivas. Por supuesto, que resulta indispensable dado el desbalance entre la Federación y los Estados y Municipios, pero no es suficiente. Es importante, reformar la Constitución Federal, a fin de acceder a un Federalismo superior. un Federalismo cooperativo, en donde la interdependencia y las competencias concurrentes, entre la Federación, los Estados y los Municipios, sea el motor fundamental. Que las grandes políticas públicas y acciones del Estado Mexicano sean una tarea de todos: Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios.

Solamente, en la interdependencia y concurrencia competencial podremos empezar a revertir la miseria, y poder acceder a mayores niveles de crecimiento, distribución del ingreso, y justicia para todos.

Nuestro Federalismo de origen, (en nuestras Constituciones de 1824 y de 1857), es el mismo de hoy en día: pertenece al modelo del Federalismo Dual de los Estados Unidos. Es un Sistema de competencias exclusivas, de

escasa competencias concurrentes, rivalizante, ajeno a toda cooperación entre la Federación y los Estados. Nuestro Federalismo de origen, es el actual, un Federalismo que fortalece al Gobierno Federal, y que empequeñece a los Estados. Nuestro Federalismo Constitucional de 1824 a 1917, no tomó en cuenta en la más mínimo a los municipios. Constitucionalmente, no existieron para nuestro federalismo Constitucional.

No tenemos que volver a nuestros orígenes federalistas, que siempre fueron centralistas. La Constitución de 1824, la de 1857, y la actual de 1917, es materialmente centralista. Lo que tenemos que hacer, es modificar nuestra Constitución, a fin de establecer una serie de disposiciones que permitan lo siguiente:

- Una franja mucho mas amplia de competencias concurrentes entre la Federación, los Estados y los Municipios.
- Competencia exclusiva a favor de los Estados y de los Municipios, que les permitan participar con fuerza política en sus territorios. Por supuesto, que estas nuevas competencias exclusivas tendrán que pasar(algunas) de la Federación a los Estados y Municipios, pues no es cuestión de inventar algunas, sino de las actuales a favor de la Federación, suprimirlas constitucionalmente, otorgárselas a los Estados y Municipios.
- Crear todo un capitulo constitucional que venga a regular las nuevas competencias exclusivas y concurrentes de los Estados y Municipios, en materia fiscal, financiera, presupuestaria y política.
- Consignar los principios de Fidelidad Federal, de Fidelidad Estatal, y de Fidelidad Municipal.

- Establecer (estamos hablando constitucionalmente) un Federalismo Cooperativo, Interdependiente, Solidario, y Abierto.
- Consignar, a favor de los Municipios, la garantía institucional de la Autonomía Municipal, y asegurar su protección constitucional.

El Federalismo Mexicano ha marginado totalmente a los Estados y a los Municipios de la vida política de la Nación, se ha prestado para atentar contra los derechos políticos y las libertades de los ciudadanos, contra la autonomía de los municipios, contra la soberanía de los Estados, y contra las iniciativas populares gestadas en los Gobiernos Locales.

El Gobierno Federal Mexicano, hasta 1993, permitió la destitución de Gobernadores, sin el más mínimo recato; o bien, el Presidente de la República les exigía su renuncia, o si quería avergonzarlos y deshonrarlos, simplemente le ordenaba al Senado que los destituyera.

La historia del Federalismo mexicano, ha sido, la historia de la humillación de los Estados y Municipios. Y los ha sido, porque siendo nuestra Nación federalista formalmente, porque así lo expresa nuestra Constitución, la realidad, es que materialmente, hemos sido centralistas.

Por todo esto, ante el fracaso de un Gobierno Federal que no admite ni respeta la soberanía de los Estados ni la Libertad de los Municipios, resulta imprescindible diseñar en nuestra Constitución, un sistema, que conservando nuestra esencia federal, rescate a los Estados y a los Municipios y los haga participar (con competencias constitucionales) en las tareas del Gobierno Federal; y que además, garantice a favor de estos Estados y Municipios una libertad de acción financiera y política, lo suficiente, para que puedan actuar como promotores del desarrollo político y económico, en sus jurisdicciones y en las grandes tareas nacionales.

Si analizamos objetivamente lo que ha estado sucediendo en la realidad constitucional de nuestro Federalismo, nadie podría objetar la afirmación, en el sentido de que el Gobierno Federal ha venido acrecentando sus competencias constitucionales, y reduciendo la de los Estados. Teóricamente, la regla de oro de nuestro Federalismo la encontramos en el artículo 124: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". Este artículo está copiado textualmente de la Constitución Norteamericana de 1787. Aparentemente, con este artículo se quiere decir, que las facultades residuales (las que pueden ejercer los Estados al no estar conferidos a la Federación) son prácticamente ilimitadas, y las que si van a limitarse son las concedidas expresamente a la Federación.

Este propósito pudo haber tenido la mejor intención para los Constituyentes de 1787 de los Estados Unidos, y aún, la intención pudo haber sido honesta y bien intencionada por nuestros Constituyentes de 1824. Solamente, que esta regla de oro tuvo un proceso histórico constitucional distinto en México que en los Estados Unidos de Norteamérica. En este último país, la Constitución de 1787 no ha sufrido ni una sola reforma en su Texto original. Las Enmiendas que se han venido produciendo en los últimos años (XXVII Enmiendas) se han referido a múltiples temas, pero no han agigantado al Poder Federal. En cambio, en nuestro país, la regla de oro consignada en el artículo 124, fue sabotada en su intención, a través de tres mecanismos fundamentales: primero, a través del artículo 73, referente a las facultades del Congreso. Este artículo le ha estado otorgando competencias constitucionales a la Federación, prácticamente, en todos los asuntos de las actividades del Estado Mexicano. En las mismas XXX fracciones, se han añadido letras mayúsculas y números arábigos para dejar las mismas XXX fracciones, pero en la realidad constitucional, se le ha otorgado casi todas las funciones esenciales del Estado Mexicano a la Federación. Segundo mecanismo: no conforme con la aparente pretensión de limitar las competencias concedidas a la Federación en el artículo 73, de manera

abierta y franca a través de decenas de artículos de la Constitución, de manera expresa se le conceden crecientes facultades a la Federación, lo que constitucionalmente es correcto, pues se respeta la regla de oro del artículo 124, pero en el fondo, se centraliza el Poder en manos de la Federación. Tercer mecanismo: a través de la fracción XXX del artículo 73, se deja abierta la puerta para que el Congreso Federal le otorgue más competencias a la Federación, haciendo uso de las llamadas "facultades implícitas".

A estos tres mecanismos constitucionales, se añaden dos prácticas centralistas: primera, la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, que ha reafirmado la preeminencia de la Federación (siempre, por supuesto, en apoyo a disposiciones constitucionales), y no emitiendo criterios que pudieran haber fortalecido a los Estados y Municipios, y segunda: prácticas centralistas de los Poderes Federales, pero ya no con apoyo en la Constitución, sino en su franca violación.

De lo expuesto se puede concluir que el Federalismo Mexicano constantemente aumenta su poder por varias vías: fortalecer un Federalismo fincado en la rivalidad; aumentar las competencias de la Federación y siempre en perjuicio de los Estados; una Suprema Corte de Justicia con marcados criterios *centralistas* y de protección al Ejecutivo Federal; un centralismo adicional en la práctica gubernamental (tanto del Presidente de la República, como del Poder Legislativo Federal, así como de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación), a todas luces inconstitucional, y con la complacencia sumisa de la Suprema Corte; y finalmente, el criterio de los destacados constitucionalistas y prestigiados escritores de historia política, para quienes el único Federalismo que teníamos que defender y fortalecer era el Federalismo Dual, el Federalismo excluyente y rivalizante, que nuestra Constitución estableció con toda claridad.

## XXV. EL MUNICIPIO LIBRE, BASE DEL FEDERALISMO MEXICANO

### A. Concepto de Libertad Municipal

La libertad es un concepto muy amplio al que se le han dado numerosas interpretaciones por parte de diferentes filosofías y escuelas de pensamiento. Se suele considerar que la palabra libertad designa la facultad del ser humano que le permite decidir llevar a cabo o no una determinada acción según su inteligencia o voluntad. La libertad es aquella facultad que permite a otras facultades actuar y que está regida por la justicia.

Históricamente, en especial desde las revoluciones burguesas del siglo XVIII y XIX, la libertad suele estar muy unida a los conceptos de justicia e igualdad.

Este estado define a quien no es esclavo, ni sujeto ni impedido al deseo de otros de forma coercitiva. En otras palabras, lo que permite al hombre decidir si quiere hacer algo o no, lo hace libre, pero también responsable de sus actos. En caso de que no se cumpla esto último se estaría hablando de libertinaje.

La protección de la libertad interpersonal puede ser objeto de una investigación social y política, mientras que el fundamento metafísico de la libertad interior es una cuestión psicológica y filosófica. Ambas formas de la libertad se unen en cada individuo como el interior y exterior de una malla de valores, juntos en una dinámica de compromiso y de lucha por el poder; la sociedad que lucha por el poder en la definición de los valores de los individuos y de la persona que lucha por la aceptación social y el respeto en el establecimiento de valores de la propia en el mismo.

## **B. Concepto de Autonomía Municipal**

La autonomía es un concepto de la filosofía y la psicología evolutiva que expresa la capacidad para darse normas a uno mismo sin influencia de presiones externas o internas. Se opone a heteronimia.

Sinónimo de autogobierno de individuos o asociaciones.

Sinónimo de autoorganización o de autodeterminación en general.

El autonomismo es una corriente política dentro del anticapitalismo antiautoritario que promueve la democracia participativa.

Autonomía obrera es un concepto político sobre el apartidismo que debería tener la organización obrera.

La autonomía es también un término perteneciente al ámbito del Derecho.

En España, es una división político-administrativa; ver Comunidades Autónomas.

Además es la capacidad de valerse por sí mismo. Usado tanto para personas (relacionado con la discapacidad) como para instrumentos y máquinas.

En el ámbito de la técnica esta capacidad es el tiempo que un dispositivo con una fuente de alimentación independiente puede permanecer en activo, hasta el agotamiento de la fuente de alimentación. Así, un dispositivo eléctrico, como una linterna, tendrá una autonomía de horas en función de la capacidad de sus baterías y un automóvil podrá recorrer una cierta cantidad de kilómetros sin repostar en función de la capacidad de su depósito de combustible. Las mejoras en la autonomía de los equipos se pueden lograr bien incrementando

la capacidad de la fuente de alimentación o bien aumentando el rendimiento y, por tanto, reduciendo el consumo del dispositivo.

De esto concluimos que la autonomía es un concepto muy amplio que es propio del ser racional ya que implica una forma de dediciones tendientes a realizar o no una acción mientras que la autonomía implica a darse por sí solo las reglas a seguir, darse la propia ley siendo éste un concepto más restringido ya que refiere a normas de carácter jurídico de tal forma que el primero es el género y el segundo la especie.

De los Estados de la Federación y del Distrito Federal

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, conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno del estado.

De lo anterior podemos concluir que el municipio es tan sólo la demarcación territorial, es decir, el espacio geográfico, en el que viven un determinado número de personas y que estos constituyen una dualidad inseparable.

Y que el ayuntamiento será el órgano que los administre

De lo anterior podemos concluir que no existe una autonomía municipal, ya que refiere a un espacio territorial que al no ser un ser racional no puede autogobernarse, sería propio decir entonces que el ayuntamiento por medio de

sus integrantes puede ejercer su actividad de forma autónoma, esto sería en una forma ideal ya que como lo analizaremos no es posible en la realidad pero conceptuándolo sería factible.

### **C. Autonomía Política del Municipio**

La política del griego  $\rho\omicron\iota\tau\kappa\omicron\pi$  (politikós), (<ciudadano, civil, relativo al ordenamiento de la ciudad>) es el proceso y actividad orientada, ideológicamente, a la toma de decisiones de un grupo para la consecución de unos objetivos. La ciencia política estudia dicha conducta de una forma académica utilizando técnicas de análisis político, los profesionales en esta ciencia adquieren el título de politólogos, mientras quienes desempeñan actividades profesionales a cargo del Estado o se presentan a elecciones se denominan políticos. El término fue ampliamente utilizado en Atenas a partir del siglo V antes de Cristo, en especial gracias a la obra de Aristóteles titulada, precisamente, Política. También se define como política a la comunicación dotada de un poder, relación de fuerzas.

La autonomía política es la facultad ejercida por el ayuntamiento concerniente en la toma de dediciones y proposición de normas encaminadas a la consecución de sus objetivos.

Con la idea de que el ayuntamiento es quien administra y gobierna al municipio se entiende que los objetivos serán tendientes a las mejoras de calidad de vida de los habitantes del municipio.

### **D. Autonomía Administrativa del Municipio**

Administración.- Conjunto ordenado y sistematizado de principios, técnicas y prácticas que tiene como finalidad apoyar la consecución de los objetivos de una organización a través de la provisión de los medios necesarios para obtener los resultados con la mayor eficiencia, eficacia y congruencia; así

como la óptima coordinación y aprovechamiento del personal y los recursos técnicos, materiales y financieros. Algunos tratadistas la dividen en: planificación, organización, dirección y control. Otros consideran cinco etapas del proceso administrativo: prever, organizar, dirigir, coordinar y controlar.

Autonomía Administrativa.- Facultad del ayuntamiento de tomar decisiones y acuerdos para obtener los resultados con la mayor eficiencia, eficacia y congruencia; así como la óptima coordinación y aprovechamiento del personal y los recursos técnicos, materiales y financieros.

Artículo 115 Fracción II de la Constitución Política:

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

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

### **E. Autonomía Financiera del Municipio**

Finanzas.- Estudia el flujo del dinero entre individuos, empresas o Estados. Las finanzas son una rama de la economía que estudia la obtención y gestión, por parte de una compañía, individuo o del Estado, de los fondos que necesita para cumplir sus objetivos y de los criterios con que dispone de sus activos.

Las finanzas tratan, por lo tanto, de las condiciones y oportunidad en que se consigue el capital, de los usos de éste y de los pagos e intereses que se

cargan a las transacciones en dinero. También suele definirse como el arte y la ciencia de administrar dinero.

El término finanzas proviene del latín finís, que significa acabar o terminar. Las finanzas tienen su origen en la finalización de una transacción económica con la transferencia de recursos financieros (con la transferencia de dinero se acaba la transacción).

Autonomía Financiera.- Facultad del ayuntamiento de autodeterminarse en lo relacionado a la obtención, gestión o gasto de su hacienda pública.

Esto es una falacia toda vez que la propia constitución señala las facultades de recaudación que tendrá el municipio y la federación se lleva la recaudación de los impuestos de mayor importancia con la tesis de que así se hará un mejor reparto en todas las entidades federativas pero éstas no son uniformes, existen unas más ricas o por su ubicación son zonas turísticas y su recaudación es mayor, mientras que aquellos que no tienen realce económico son zonas marginadas; pero ello se planteo esta coordinación entre la federación y cada una de las entidades federativas. Esto aunado a las restricciones de la propia entidad federativa, el municipio, que es la piedra angular de la división territorial, se ha limitado demasiado haciendo su autonomía ejercida por su ayuntamiento inexistente. No existe autonomía en los municipios.

## **F. Concepto y Alcances del Sistema Federal**

Para entender qué es un sistema federal, primero comienzo enunciando qué es la federación, es aquella que está constituida por estados libres y soberanos. Es entidad federativa porque tiene un gobierno, territorio y población. Al unirse los estados le van a dar vida a la Federación.

Por lo que podemos entender como un sistema de organización política donde diversas entidades o grupos humanos se arrecian sin perder su autonomía

para formar un Estado, para realizar fines característicos en común. El Estado federal es la unión de estados libres y soberanos que dan por resultado a otro Estado dotado de más fuerza y poder.

Es una forma de gobierno en el que el poder político está dividido entre una autoridad central o nacional y unidades locales autónomas más pequeñas tales como provincias o estados, por lo general bajo los términos de una constitución. Un gobierno federal, o federación, se suele crear mediante la unión política de dos o más países anteriormente independientes, bajo un gobierno soberano que en ningún caso se atribuye los poderes individuales de esos estados.

Se diferencia de una confederación en que ésta es una alianza de países independientes que mantienen sus respectivas autonomías, unidos en acciones o cooperación en asuntos específicos de interés mutuo. En una nación federal los actos del gobierno central pueden afectar de modo directo tanto a los estados miembros como a los habitantes individuales, mientras que en una confederación tales actos suelen afectar de una forma directa a los países miembros y sólo por vía indirecta a los habitantes.

Ya concretamente en el caso del Federalismo mexicano es genuina característica de nuestro sistema-político, México ha vivido durante su vida independiente, salvo dos breves intervalos (la república central 1835-1845 y la dominación del imperio francés 1863-1867) bajo un régimen federal.

En México, ya como país independiente y gracias a los trabajos del Congreso Constituyente se lleva a cabo nuestra primera constitución, que recibió el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la cual en su artículo 4º indica: la nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular y federal.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales del México XIV*, México, Porrúa, 1985, p. 153

Y en la Constitución Política de 1917, en su artículo 40 indica que nuestra república además es federal, compuesta por los estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unida en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Esta es la tesis de la cosoberanía de Alexis de Tocqueville, en cuanto a la federación como los estados miembros son soberanos.

En la actual Constitución Política, el artículo 40 nos menciona 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.

El cual se encuentra relacionado con el artículo 41, respecto al tema que nos aborda y que a la letra dice:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

Ya en el siglo XX, después de la Revolución mexicana (1910-1917), se expidió la Constitución de 1917, todavía vigente en México el día de hoy. Dicha Constitución repite en general las características de esquema federal de la Constitución de 1857. Es decir, establece un sistema federal basado en “estados” y un “Distrito Federal” (residencia de los poderes federales).<sup>83</sup> Los

---

<sup>83</sup> Hasta 1974 hubo también “*territorios*” federales, que ahora son entidades federativas.

estados gozan de un régimen de autonomía definida en términos de libertad y soberanía en todo lo que concierne a su régimen interior,<sup>84</sup> como manifestación de dicha autonomía, cada estado tiene la facultad de establecer sus propios órganos de gobierno: Ejecutivo, Legislativo y Judicial (dentro de los límites que marca la Constitución general, en particular el artículo 116). Además, el sistema de distribución de competencias se basa en la cláusula residual a favor de las entidades federativas.<sup>85</sup>

Finalmente, la Constitución de 1917 establece por primera vez en el constitucionalismo mexicano una base constitucional específica sobre la organización municipal<sup>86</sup>

### **G. El Sistema de Competencias en el Federalismo**

En cuanto a lo referente en este tema, en la Carta Magna en su artículo 124 en la fracción 7.2. nos menciona lo siguiente:

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.

Como ya lo mencioné este tema está relacionado con la tesis de la cosoberanía de Alexis de Tocqueville, en cuanto a la federación, cómo los estados miembros son soberanos.

Con referencia a lo anterior, el Estado Federal Mexicano sustenta los siguientes principios:

1. Las entidades federativas son instancias decisorias supremas dentro de su competencia (artículo 40)

---

<sup>84</sup> Artículos 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

<sup>85</sup> Artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

<sup>86</sup> Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

2. Entre el Gobierno Federal y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículos 40 y 115)
3. Las entidades federativas se dan libremente su propia constitución, en la que organizan su estructura de gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución General, que es la unidad del Estado Federal (artículo 41)
4. Existe una clara y diáfana división de competencia entre el Gobierno Federal y las entidades federativas. Todo aquello que no esté expresamente atribuido al Gobierno Federal es competencia de las entidades federativas (artículo 124)

En cuanto a lo anterior, la regla para la distribución de competencia de dos esferas de facultades públicas: la federal y las locales, de cada uno de los estados miembros de la federación, como son:

#### I. Relaciones de coordinación

Materias exclusivas del Gobierno Federal

Materias exclusivas de los Estados miembros

Materias concurrentes del Gobierno Federal y las Entidades Federativas

#### II. Relaciones de supra y subordinación

Supremacía del poder federal

Primacía del derecho federal sobre el derecho de los estados miembros.

El poder para resolver los conflictos entre estados miembros y el Gobierno Federal es a través de un tribunal federal

Vista de manera aislada, la fórmula del artículo 124 constitucional establece un sistema rígido de competencias. Según dicha fórmula, típica del modelo que la doctrina denomina "federalismo dual", pareciera que se configura un sistema en el que de manera clara se puede determinar que una competencia corresponde ya sea a la Federación o a las entidades federativas, dicha rigidez deriva, como lo han explicado muchos autores, de la utilización que en dicho

artículo se hace del adverbio “expresamente”, en virtud del cual se ha de entender que las facultades no atribuidas de manera expresa a la Federación se entienden reservadas a los estados.

Sin embargo, como lo indica Jorge Carpizo, en realidad el sistema mexicano es mucho más complicado, puesto que la propia Constitución establece una serie de reglas de atribución que definen facultades como las siguientes: facultades atribuidas a la Federación; facultades atribuidas de manera expresa o tácita a las entidades federativas,<sup>87</sup> las facultades prohibidas a la Federación;<sup>88</sup> las facultades prohibidas a las entidades federativas, tanto de manera absoluta (artículo 117) como relativa (artículo 118); facultades coincidentes;<sup>89</sup> las facultades coexistentes;<sup>90</sup> las facultades de auxilio<sup>91</sup> y, por último, las facultades derivadas de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>92</sup>

## H. El Municipio y la Entidad Federativa a la que Pertenece

Las Entidades Federativas son libres y soberanas en todo lo que se refiere a su régimen interior, es decir, en aquellos temas que sólo a ellas corresponden. Otros asuntos locales son la elección de gobernadores, diputados e integrantes de los ayuntamientos; los impuestos estatales y municipales; las

---

<sup>87</sup> Como las enunciadas en el artículo 73 constitucional o las mencionadas en el artículo 123 en materia laboral

<sup>88</sup> Como la facultad expresa de regular el patrimonio de familia, establecida en la fracción XVII del artículo 27; o la tácita de darse una Constitución, que se desprende del artículo 41

<sup>89</sup> Como la que engloba el artículo 24 constitucional sobre dictar leyes que prohíban alguna religión

<sup>90</sup> Mismas que tanto la Federación como las entidades federativas pueden ejercer; un ejemplo de ellas, en materia amplia, es cuando tanto la Federación como los estados pueden regular la materia en cuestión en pie de igualdad, como sería el caso del tratamiento de los menores infractores según el cuarto párrafo del artículo 18 constitucional

<sup>91</sup> En las cuales una parte de la misma facultad compete a la Federación y la otra a los estados, como en el caso de la materia de vías generales de comunicación que compete a la Federación, según el artículo 73 fracción XVI constitucional, lo cual deja para los estados la materia correspondiente a las vías locales de comunicación

<sup>92</sup> Como ejemplo de ellas podemos citar la función que tenían las autoridades estatales de realizar en auxilio de la Federación en materia de regulación del culto religioso, según lo disponía el artículo 130 constitucional hasta antes de la reforma de 1992.

leyes sobre el ejercicio profesional y el uso de suelo, que constitucionalmente corresponda a los ayuntamientos.

El gobierno de cada estado es republicano, representativo y popular. Al igual que el gobierno federal, y se dividen en tres poderes.

1. El gobernador ejerce el Poder Ejecutivo. Aplica las leyes del Estado y gobierna durante seis años. No puede reelegirse.
2. El Poder Legislativo tiene una sola cámara; la de diputados
3. El Poder Judicial local está formado por los tribunales que establece la constitución de cada estado.

En el artículo 115 de la Constitución, es el fundamento del cual se puede establecer la relación que existe entre el municipio y la entidad federativa a la que pertenece, y lo encontramos en las siguientes fracciones:

Fracción IV, inciso B) que a la letra dice:

Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

Según el autor en lugar de la federación debe decir Ejecutivo Federal, y el Legislativo Federal y en donde se señalan los Municipios debe decir ayuntamientos.

Asimismo tenemos los párrafos segundo y tercero de la fracción IV del mismo artículo y son las siguientes:

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y

construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

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

La fracción V también se encuentra relacionada con los dos últimos incisos del temario de la unidad 7, por lo cual la citamos acentuación:

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal:
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando el ejecutivo federal o las autoridades de las entidades federativas elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios:
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial;
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

Otra fracción es la siguiente:

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

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

Aquí me detengo para comentar que existe la Ley del ISSSTE que en sus siglas dice para los Trabajadores del Estado y si la constitución proclama que el ayuntamiento es parte del Estado-Nación a los trabajadores del ayuntamiento les corresponde por derecho estar afiliados al ISSSTE, cuestión que en la realidad no se da.

### **I. Relación del Municipio Libre con la Federación**

Comenzaremos por hacer referencia al concepto de municipio, esta palabra proviene del latín *munus*: *munare*, que significa carga o gravamen (Impuesto). Esta palabra empezó a usarse en el año 45 a.C. en Roma con la Ley Julia Municipalis, ésta reglamentó la Ley del Municipio.

Diego de Velásquez, Gobernador de Cuba, confió a Hernán Cortés la dirección de la tercera expedición para explorar las tierras que estaban al occidente, estas expediciones eran pagadas por particulares.

Cuando Cortés estaba listo para partir, Diego de Velásquez le revocó el nombramiento y lo mandó aprehender por lo que el Capitán apresuró su salida

y así partió el 10 de febrero de 1519. Cortés no estaba habilitado para establecer una población permanente ni para realizar conquistas, pero él sabía que si regresaba a Cuba sería su muerte o al menos estaría en prisión.

El municipio estaba en ese entonces en su apogeo, por lo que los conquistadores pensaron que era un medio eficaz para conquistar las tierras encontradas.

El primer municipio en México se fundó para satisfacer el requisito legal y tener el apoyo político que representaba la autoridad del soberano para poder actuar en su nombre y representación.

La fecha de la carta constitutiva del primer municipio que se estableció en México es la del 10 de julio de 1519, en ese entonces Cortés renunció al gobierno del ejército que tenía a su cargo, por lo que el ayuntamiento aceptó su renuncia, así resultó Cortés capitán de las Milicias de Veracruz y empezó la gran empresa de organizar el ejército y celebrar alianzas para conquistar a los aztecas. Cortés establece el municipio sólo para ganar terreno tanto en lo político como en lo militar.

Ahora bien, en cuanto a la relación que estas instituciones tienen, las encontramos en las siguientes fracciones del artículo 115, que a continuación mencionaremos:

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, conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta constitución otorga al

gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno del estado.

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

### **J. El Municipio en los Principales Ordenamientos que rigieron el Desarrollo Histórico del País (1814 A 1908)**

La Constitución de Apatzingán y el Municipio

Dicho documento pretendió regular el imperio de Agustín de Iturbide. Algunos artículos de dicho ordenamiento se refieren a cuestiones municipales relativas a las elecciones de ayuntamientos y de sus facultades.

Artículo 24.- Las elecciones de ayuntamientos se harán con arreglo al decreto de la junta nacional, instituyen del 13 del próximo pasado noviembre y éstas y las de diputados y demás que deben hacerse en lo sucesivo, se sujetarán a la ley de elecciones que se está formando por la misma junta, y circulará el gobierno oportunamente.

Artículo 91.- Subsistirán también con sus actuales atribuciones, y serán elegidos como se dijo en el artículo 24, los ayuntamientos de las capitales de provincia, los de cabezas de partidos y los de aquellas poblaciones considerables en que a juicio de las diputaciones provinciales y jefes políticos superiores haya competente número de sujetos idóneos, para alternar en los oficios de ayuntamiento, y debidamente los objetos de su institución.

Artículo 92.- En las poblaciones que carezcan de la idoneidad requerida habrá, sin embargo, a discreción de las mismas diputaciones y jefes políticos, uno o dos alcaldes; uno o dos regidores, y un síndico, elegidos a pluralidad de su vecindario.

Artículo 94.- Las elecciones a los pueblos que hayan de tener dos alcaldes, dos regidores y un síndico, se harán con asistencia del cura o de su vicario, percibidas por el jefe político supra alterno, o por el regidor del ayuntamiento más inmediato que vaya en lugar de dicho jefe. Y las de los pueblos en que sólo ha de haber un alcalde, un regidor y un síndico, serán recibidas del propio modo, con asistencia del cura o su vicario, que certificarán la moralidad y aptitud de los que pueden ser elegidos.

#### La Constitución Federal de 1824 y el municipio

No se refirió de manera directa el municipio, disponiendo en su artículo 161, fracción I, que cada uno de los Estados tiene obligación de organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta constitución ni al acta constitutiva.

Con base en dichas facultades aparecieron las primeras constituciones de los nacientes estados, así como las primeras leyes orgánicas municipales. El modelo que siguieron los estados para organizar a las municipalidades fue, en buena medida, el de la constitución de Cádiz.

#### El Municipio en el período de los regímenes unitarios

En las Leyes Constitucionales de 1836 y las Masas Orgánicas de 1843 los conservadores dejaron sin efecto el Estado Federal y la Constitución de 1824, creando las llamadas Siete Leyes Constitucionales de 1836. La Sexta de estas leyes se destinó a regular la división del territorio de la República y gobierno interior de los pueblos.

Los Estados se transformaron en Departamentos, los que se subdividieron en Distritos y éstos en partidos y municipalidades. Los artículos 3, 5, 7, 8 a 11, 16,

18, 19 a 23 y 25 de esa Sexta Ley regularon cuestiones relacionadas al municipio.

Artículo 22.- Habrá ayuntamientos en las capitales de departamentos, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a 4000 almas, y en los pueblos que tengan 8000. En los que no haya esa población, habrá jueces de Paz, encargados también de la policía, en número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.

Artículo 23.- Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder: los primeros, de 6; los segundos, de 12; y los últimos de 2.

Artículo 24.- Para hacer individuo del ayuntamiento se necesita:

- I. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos;
- II. Vecino del mismo pueblo;
- III. Mayor de veinticinco años;
- IV. Tener un capital físico o moral que le produzca por lo menos 500 pesos anuales.

Artículo 25.- Estará a cargo de los ayuntamientos:

La policía de salubridad y la de cuidar las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que separen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la

tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con la sujeción a las leyes y reglamentos.

Dicha Sexta Ley consagró como constitucionales a los ayuntamientos, otorgándoles competencias amplias de materias muy diversas y trascendentes para la vida de la sociedad.

Las Leyes o Bases Orgánicas de 1843

Reglamentaba en forma más deficiente en municipio y no de manera extensa como la de 1836.

Artículo 4º.- El territorio de la República se dividirá en departamentos y éstos en distritos, partidos y municipalidades.

Artículo 20.- Son obligaciones del ciudadano.

I. Adscribirse en el padrón de su municipalidad

X. A hacer la división política del territorio del departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural.

XIII. Y probar los planes de tributos municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades.

La Constitución de 1857 y el Municipio.

Restaurando el federalismo en varios de sus preceptos alude la Constitución a los aspectos municipales, aunque no reglamentó la estructura e integración de las municipalidades y ayuntamientos, reservando esas facultades a los asuntos internos de los Estados.

Artículo 31.- Es obligación de todo mexicano:

II. Contribuir a los gastos públicos, así la federación como del estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes (artículo 31, fracción IV de la constitución de 1917).

Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. Inscribirse en el Padrón de la municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, con la industria, profesión o trabajo de que subsista.

Artículo 72.- El congreso tiene facultad:

V. Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, de asignándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

La Constitución de 1857 en la cuestión municipal no estipuló sino las generalidades ya transcritas. Por su parte el artículo 117 de aquel ordenamiento precisaba que las facultades no concedidas expresamente a los funcionarios federales se entenderían reservadas a los Estados y por esa virtud los asuntos municipales se regularon como cuestión netamente locales de los Estados (precedente al del actual artículo 124 constitucional).

También el artículo 109 resulta antecedente del actual 115 en materia municipal, mediante las reformas que al texto de 1857 hiciera don Venustiano Carranza en Veracruz el 25 de diciembre de 1914.

## El Estatuto provisional del Imperio Mexicano de 1865

Este ordenamiento emitido por Maximiliano de Habsburgo trató de instaurar un régimen policiaco de control absoluto, mediante el engranaje y subordinación jerárquica de prefectos, subprefectos y alcaldes, dejando a los ayuntamientos solamente las funciones divertidas de la esfera local.

Artículo 36.- Cada población tendrá una administración municipal propia y proporcionada al número de sus habitantes.

Artículo 37.- La Administración municipal está los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales.

Artículo 38.- Los alcaldes ejercerán solamente facultades municipales. El de la capital será nombrado y removido por el emperador; los demás por los preceptos en cada departamento, salvo la rectificación soberana. Los alcaldes podrán renunciar a su cargo después de un año de servicio.

Artículo 39.- Son atribuciones de los alcaldes:

- I. Presidir los ayuntamientos
- II. Ejercer en la municipalidad las atribuciones que les encomienda la ley
- III. Representar judicial y extrajudicialmente la municipalidad, contratando por ella y defendiendo sus intereses en los términos que prevenga la ley.

Artículo 40.- El emperador decretará las contribuciones municipales con vista de los proyectos que forman los ayuntamientos respectivos. Estos proyectos se llevaron al gobierno por conducto y con informe del prefecto del departamento a que la municipalidad corresponda.

Artículo 41.- En las poblaciones que exceda de 25,000 habitantes, los alcaldes serán auxiliados en sus labores y sustituidos en sus faltas

temporales por uno o más tenientes. El número de éstos se determinará conforme a la ley.

Artículo 42.- En las poblaciones en que el gobierno lo estime conveniente; se nombrará un letrado que sirva de asesorar los alcaldes y ejerza las funciones de síndico procurador en los litigios que deba sostener la municipalidad. Este asesor percibirá sueldo de la municipalidad.

Artículo 43.- Los ayuntamientos formarán el concejo del municipio, serán elegidos popularmente en elección directa y se renovarán por mitad cada año.

Artículo 44.- Una ley designará las atribuciones de los funcionarios municipales, y reglamentará su elección.

#### El Municipio en el Porfiriato

Los primeros años del siglo XX.- Durante la dictadura del general Porfirio Díaz las jefaturas políticas, originadas en la constitución de Cádiz, fueron los instrumentos que aprovechó Díaz para imponerse a los municipios.

Estas jefaturas dependían del gobernador del estado, el que, a su vez, no era sino enviado del dictador. Los jefes políticos actuaban como agentes regionales con enorme poder, frecuentemente además eran los caciques de aquellas tierras. Todo esto propició un franco debilitamiento de los ayuntamientos.

El municipio mexicano de fines del siglo XIX y principios del siglo XX estuvo gravemente sometido. Su autonomía era letra muerta en las leyes, no existía otra voluntad que la del dictador, cumpliendo el acto de gobernadores, prefectos, subprefectos y jefes políticos.

Lo anterior trajo como resultado uno de los postulados revolucionarios más profundamente sentido por el pueblo mexicano, encontrando en casi todos los caudillos revolucionarios planes para abogar por la emancipación municipal, y la que sería plasmada en el artículo 115 de la Constitución de 1917.

#### EL MUNICIPIO EN EL CONSTITUYENTE DE 1916-1917

Una de las causas determinantes de la Revolución mexicana fue el descontento de los pueblos y sus ayuntamientos en contra de las jefaturas políticas.

La necesidad de libertad municipal fue una de las aspiraciones populares más genuinas recogida por los actores revolucionarios bajo el tema del "Municipio Libre". En igual plano de inconformidad se puede situar la fuerza de los municipios sometidos arbitrariamente por los jefes políticos y los gobernadores.

En la Constitución de 1917 se plasmaron en el artículo 115 las facultades y garantías públicas del municipio.

#### *Antecedentes*

Plan del Zapote.- Suscrito el 21 de abril de 1901, en Mochitlán, Guerrero, dio base a uno de los primeros levantamientos revolucionarios en contra de la dictadura porfirista. Con este Plan se inició la lucha revolucionaria en el sur. Además de sus demandas agrarias contenía puntos políticos en defensa del sufragio efectivo, en oposición a la reelección en los puestos públicos y en abierta lucha contra los caciques regionales y jefes políticos que dominaban los ayuntamientos.

Programa del Partido Liberal Mexicano.- En 1906, los hermanos Flores Magón organizaron los primeros movimientos de insurrección popular en Acayúcan. La dictadura desató una amplia persecución militar en contra de los revolucionarios, quienes debieron abandonar el país. El 1º de julio de 1906, desde San Luis Missouri, la Junta Organizadora proclamó el Programa del Partido Liberal Mexicano que establecía:

1. La supresión de los jefes políticos
2. Reorganización de los municipios y su fortalecimiento

Todo esto bajo el lema: "*Reforma, Libertad y Justicia*".

*Partido Democrático.*- Celebró su primera asamblea general el 22 de enero de 1909, haciendo un llamamiento a toda la ciudadanía a ejercitar sus deberes y derechos cívicos. Su manifiesto a la nación aludía a los fueros de la libertad municipal, considerando al municipio libre como la celdilla básica de la República.

*Plan de Valladolid.*- En 1910, Miguel Ruz y Maximiliano Bonilla encabezaron a un grupo de vecinos para posesionarse de la población de Valladolid en Yucatán.

*Plan de San Luis Potosí.*- Fue la bandera de Francisco I. Madero y se expidió el 5 de octubre de 1910, en la capital del Estado de San Luis Potosí. Criticaba la división de poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existentes en la Carta Magna, agregando que las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del Dictador; los gobernantes de los estados son asignados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera las autoridades municipales.

*Plan de Bernardo Reyes.*- Fue lanzado en La soledad, Tamaulipas, el 16 de noviembre de 1911, en él se contienen modificaciones circunstanciales al Plan de Madero. Se le adicionaba una parte relativa al restablecimiento de la

zona libre en la frontera norte del país, y se insiste en la efectividad del sufragio. Su artículo 5º declara: Ley Suprema de la República, el principio de No Reelección de Presidente y Vicepresidente de la misma, Gobernadores de los Estados y Presidentes Municipales.

*Plan de la Empacadora.*- Proclamado el 25 de marzo de 1912, en Chihuahua, estableciendo que la Revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos, suprimiendo en toda la República los cargos de jefes políticos, cuyas funciones serían desempeñadas por los presidentes municipales.

*Plan de Guadalupe.*- El 26 de marzo de 1913, en la Hacienda de Guadalupe, en Coahuila, Carranza encabezó el alzamiento en contra de Victoriano Huerta, después de la muerte de Madero. Se estableció el desconocimiento de los poderes federales, así como de cualquiera otra autoridad que siguiera leal a Huerta. Se dieron las bases de organización del Ejército Constitucionalista y se designó a Carranza como Primer Jefe de la Revolución. Los asuntos municipales se tocaron de manera indirecta, sin embargo, ha trascendido este Plan en la historia del municipio mexicano, más bien por las adiciones que se le hicieron en diciembre de 1914, incluyéndole las demandas sociales de la Revolución para contar con la Institución del Municipio Libre. Estas adiciones fueron la base del proyecto constitucional de Carranza en materia municipal.

Diversos ordenamientos municipalistas de Zapata.- En materia municipal el zapatismo aportó múltiples e interesantes ordenamientos, sobre todo en el Plan de Ayala.

Ya desde el Plan de Santa Rosa del 2 de febrero de 1912, los zapatistas aluden a los asuntos electorales municipales:

Artículo 4º.- La ley electoral penará con prisión y multa a los Ayuntamientos que no repartan con la debida oportunidad las boletas para las elecciones o que de algún modo defrauden el sufragio; y con prisión a los ciudadanos que con artimañas burlen el voto.

Ley General sobre Libertades Municipales.- Fue promulgada por Zapata el 16 de septiembre de 1916, estableciendo la libertad municipal como la primera y más importante de las instituciones democráticas, toda vez que nada hay más natural y respetable que el derecho que tienen los vecinos de un centro cualquiera de población para arreglar por sí mismos los asuntos de la vida común, para resolver lo que mejor convenga a los intereses y necesidades de la localidad.

#### **K. Reformas Constitucionales realizadas acerca del Municipio**

El municipio es la base del gobierno libre, no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades.

En la quincuagésima segunda sesión ordinaria del Congreso, se iniciaron los debates del artículo 115 constitucional, estableciendo: los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno municipal, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de organización política el Municipio Libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado.

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelegidos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores substitutos o interinos las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de los habitantes de cada una, pero en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de siete diputados propietarios.

En los estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Solo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento.

El 24 de enero de 1917, se llevó a cabo la quincuagésima novena sesión ordinaria, sometiendo la Comisión el dictamen del proyecto, para la aprobación de la Asamblea, bajo el siguiente texto:

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, conforme a las tres bases siguientes:

Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la porción y términos que señale la Legislatura Local. Los ejecutivos podrán nombrar

inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado, los resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la Ley.

Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

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

Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos y no durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores sustitutos o interinos las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento.

En relación a la fracción segunda del artículo 115, se centraron las discusiones sustancialmente en dos puntos de esta propuesta:

-El mecanismo de recaudación de los impuestos, al proponer el dictamen que fuera el municipio quien recaudara todos los tributos.

-Sobre la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver los conflictos hacendarios entre los poderes de un Estado y el municipio.

La Comisión dictaminadora aclaró que, al aludirse al término todos los impuestos, implicaba que el municipio sería quien recaudaría el total de los tributos incluyendo los que venían cobrando los Estados.

El diputado Heriberto Jara expuso, siguiendo las ideas revolucionarias, que sólo se lograba la libertad en el municipio, cuando se gozaba de libertad económica, con ella se aseguraban todas las libertades. A su parecer, los propios municipios eran los que deberían efectuar las recaudaciones económicas en su jurisdicción, porque cada uno de ellos resultaba el más idóneo para conocer los problemas que se le presentaban. El diputado Jara expuso:

*No demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no será efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo ... las autoridades municipales deben ser las que están siempre pendientes de los distintos problemas que se previenen en su jurisdicción, puesto que son las que están mejor capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas, y están por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros.*

Otra postura fue la del diputado Martínez de Escobar, quien enfatizó que nombrar inspectores y vigilantes en cuanto a la recaudación de los impuestos no significa otra cosa sino la intervención directa e inmediata del Estado

sobre el municipio. Indicó que esto implicaba una subordinación de los ayuntamientos al Estado, rebelándose contra el contenido de esa fracción.

Se formuló una interrogante en relación a la fracción II del artículo 115: ¿qué órganos están encargados de conocer sobre los conflictos hacendarios entre el municipio y el Estado?, respondiendo el diputado Martínez de Escobar que se apegaba a la solución de que la legislatura del Estado fuera la encargada de conocerlos. Sin embargo, al respecto se formaron dos corrientes en la Asamblea, una formada con los diputados que consideraban que la atribución correspondía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la segunda que consideraba conveniente que los conflictos hacendarios fueran conocidos por la legislatura del Estado o el Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

El diputado Reynoso arguyó que si la Federación cobrara todas las contribuciones sería muy difícil distribuirlas en los estados y si los estados cobraran todas las contribuciones y le diera participación a la Federación, sería también imposible. Insistió en el abuso de facultades municipales, que resultaría si la Suprema Corte conociera de los conflictos hacendarios, que a su parecer esto implicaba una “centralización” y proliferaría, a su decir, múltiples quejas de los ayuntamientos por cuestiones sin importancia o trascendencia.

El diputado Cepeda Medrano se opuso abiertamente a que fuera el municipio el recaudador de todos los impuestos, ya que sería en detrimento del poder de los Estados.

El diputado Jara manifestó que las autoridades municipales deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las que están mayormente capacitadas acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas, y están, por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las

contribuciones que paguen los hijos del propio municipio, y son los interesados en fomentar el desarrollo del municipio en las obras de más importancia, en las obras que den mejor resultado, en las que más necesite; seguramente que los habitantes de un municipio son los más interesados en el desarrollo de éste.

Se sometió a votación el artículo 115, con excepción de la fracción segunda que se reservó para continuar su discusión en la sesión del 25 de enero, se aprobó en lo general el artículo 115, por 148 votos a su favor contra 26.

La sesión sexagésima segunda del Congreso se realizó el jueves 25 de enero, iniciando con la discusión de la fracción pendiente, que pronto fue sometida a votación, siendo rechazada en su texto por 110 votos contra 35 de la afirmativa.

#### **L. Características del Municipio según la Constitución de 1917**

Se otorga personalidad jurídica a las corporaciones municipales. Esto es, se les considera personas jurídicas de derecho público que pueden ser sujetos de derechos y obligaciones.

Se otorga capacidad a los municipios para contar con patrimonio propio integrado por los bienes y recursos que le sean necesarios para atender a sus responsabilidades con la comunidad.

Por cuanto hace a la autonomía política, define la Constitución el derecho del municipio para otorgarse sus propias autoridades mediante la elección popular y directa de los Ayuntamientos.

Establece la prohibición de que existan autoridades intermedias entre los ayuntamientos y los gobiernos de los Estados.

Reglamenta con precisión lo correspondiente a la no reelección relativa de los miembros del Ayuntamiento, indicando que los presidentes municipales, regidores y síndicos electos en forma directa y popular no podrán ser reelectos para el período inmediato siguiente. Quienes por elección indirecta o por nombramiento o designación desempeñen las funciones propias de esos cargos no podrán ser electos para el período inmediato siguiente. Quienes hayan ocupado dichos cargos con el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período siguiente con el carácter de suplentes, pero los que hayan tenido el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el siguiente período como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio efectivo del cargo.

En cuanto a la autonomía política, establece la Constitución un procedimiento general para todos los municipios del país en cuanto a la suspensión, revocación o desaparición de ayuntamientos o del mandato de alguno de sus miembros. Quedan estos procedimientos como facultad exclusiva del Poder Legislativo Estatal, siendo necesaria la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes en estos casos y debiendo dar oportunidad a los involucrados, ayuntamientos o miembros de alguno de ellos, de aportar pruebas y hacer los alegatos necesarios. En el caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si la ley no prevé la entrada en funciones de los suplentes o la celebración de nuevas elecciones, las Legislaturas de los Estados designarán entre los vecinos a los concejos municipales que deban concluir los períodos correspondientes.

También en esta materia de autonomía política, se establece por la Constitución el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todas las municipalidades.

Por cuanto hace a la autonomía administrativa, la Constitución prevé para el municipio su capacidad legislativa (material) otorgándole facultades expresas

y claras para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones.

Establece la Constitución en forma expresa a competencia municipal en cuanto a funciones y servicios públicos, señalando los que, cuando menos estarán en manos de la autoridad municipal, que son:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales
- b) Alumbrado público
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastros
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento
- h) Seguridad pública, policía preventiva municipal y de tránsito
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como capacidad administrativa y financiera.

Se prevé por la Constitución la asociación de municipios quienes podrán coordinarse a este respecto para la más eficaz prestación de los servicios a su cargo.

Un punto importante en la reglamentación constitucional de la autonomía administrativa de los municipios es el relativo a las facultades que se le otorgan en materia de zonificación, desarrollo urbano, de reservas territoriales, de utilización del suelo y regularización de la tenencia de la tierra; así como para otorgar licencias y permisos de construcción y participar en cuestiones relativas a la creación y administración de reservas ecológicas.

Se establecen facultades de los municipios para participar en la planeación y regulación de los asentamientos humanos conurbados para que se regule de manera conjunta entre la Federación, los estados y los propios municipios este fenómeno. En este punto como se menciona anteriormente debe ser Gobierno Federal, Entidad Federativa y Ayuntamientos.

Se reglamenta que el ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los municipios donde resida habitual o transitoriamente, esto por un principio evidente de seguridad nacional y con objeto de evitar, en caso de urgencia, conflictos del mando en perjuicio del orden del país.

En materia de Derecho Burocrático, la Constitución asienta el principio que regula la relación de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, cuyas relaciones deben regirse por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la propia Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

En relación a la llamada autonomía financiera municipal, la Constitución establece una serie de principios importantes y básicos, determinando la libre administración que los municipios pueden hacer de su hacienda, la que se forma con una serie de contribuciones y otros ingresos, así como de los rendimientos de sus propios bienes patrimoniales.

En relación a la autonomía financiera, precisa la Constitución que corresponde a los estados aprobar las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisar sus cuentas públicas, correspondiendo en forma libre y exclusiva a los ayuntamientos la aprobación de los presupuestos de egresos con base en los ingresos de que dispongan.

**M. La Exposición de Motivos del Proyecto de Reformas y Adiciones al Artículo 115 en apoyo a la Descentralización y a la Institución del Municipio Libre.**

La reforma de 3 de febrero de 1983 al Artículo 115 introdujo en la fracción I la posibilidad de que las Legislaturas locales puedan suspender, o en su caso, dictar que ha desaparecido el Ayuntamiento de algún Municipio. Los comentarios a estos supuestos son básicos, pues impactan a lo más esencial de la Institución del Municipio Libre y el comportamiento futuro de nuestro federalismo.

Para poder emitir un criterio sobre los supuestos de esta fracción I, es indispensable acudir a los motivos que se adujeron al plantear la Iniciativa de Reformas y Adiciones a esta disposición constitucional. Las siguientes transcripciones de la Iniciativa destacan una serie de valores fundamentales del Municipio. Posteriormente, al analizar los párrafos tercero y cuarto de esta fracción, analizaremos si existe una total adecuación entre la Exposición de Motivos y las reformas introducidas. Dice así, en alguna de sus partes la Exposición de motivos:

“El Municipio Libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad, por el centralismo que, más que como doctrina como forma específica de actuaciones gubernamentales, de cierta manera se fuera manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la Nación.

“Es evidente que nuestra práctica política dio al federalismo, una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos. Pero hoy sabemos bien que esta tendencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera que la centralización se ha

convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional.

“La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios; proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y municipales para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional.

“Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución; el gobierno directo de la comunidad básica.

“El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional: nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

“La centralización ha arrebatado al Municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos un ámbito territorial y poblacional: indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos una nueva institución; tenemos la del Municipio”. En otra parte de la Exposición de Motivos, se expresa: “Recogemos en este sentido las inquietudes vertidas por los Constituyentes de 1917 y de algún modo pretendemos revitalizar las ideas que afloran en ese histórico foro nacional a la luz de las vigorosas intervenciones de Heriberto Jara e Hilario Medina, para robustecer y lograr, en la realidad política mexicana, el Municipio Libre.”

Las anteriores transcripciones expresan una profunda fe municipalista; declaran el fracaso del centralismo y se pronuncian por devolver al Municipio todas las competencias que le permitan ejercer el gobierno directo de la comunidad básica. Subrayan la idea de que nadie más que la comunidad organizada es la que debe asumir la conducción en el desarrollo económico, político y social. Se insiste en la Exposición de Motivos, en la necesidad de vigorizar la Hacienda Municipal, y de fortalecer su autonomía política, afirmándose la gran tesis política de que los Municipios, “por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia.”

**N. Las Reformas y Adiciones del 23 de Diciembre de 1999, el Artículo 115, crearon el Orden de Gobierno Municipal.**

El 23 de diciembre de 1999, el Constituyente Permanente mexicano aprobó la décima reforma al Artículo 115 constitucional, desde su inicio en 1917. En este capítulo, solamente comentaremos la reforma a la Fracción I.

En estas reformas y adiciones, destaca como la más importante, la contenida en la fracción I, al crear nuestra Constitución un Orden de Gobierno más, a los tres ya anteriormente creados. En efecto, si bien es cierto que tradicionalmente sólo contamos en toda nuestra historia constitucional con dos Órdenes de Gobierno: El Federal, y el de los Estados, con motivo de las reformas y adiciones al Artículo 122 constitucional, se creó un tercer Orden de Gobierno, el del Distrito Federal.

En relación a esta Décima reforma de 1999, el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales de fortalecimiento de Federalismo y de estudios Legislativos del Senado de la República, entre otras cuestiones dictaminó: “esta modificación representa (se hacía referencia a la Fracción I) un avance que permite asentar con claridad en el ordenamiento constitucional la función del ayuntamiento en el Municipio como orden gubernamental”; y más

adelante: “es (el municipio) el primer orden de gobierno y el más cercano a la población”.

El Dictamen de las Comisiones Unidas del Senado señaló dentro del apartado denominado “mejor conceptualización de la capacidad de gobierno del municipio”, lo siguiente: “Como se aprecia en el texto propuesto en el primer párrafo de la fracción I se ofrecen dos planteamientos significativos, ya que por su lado se define que cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento y no administrado como en el texto vigente. Esta modificación representa un avance que permite asentar con claridad en el ordenamiento constitucional la función del Ayuntamiento en el Municipio como un orden gubernamental”.

Resulta absolutamente evidente, que las reformas y adiciones a la fracción I, tuvieron un solo propósito: retirar del Artículo 115 la categoría constitucional consistente en que el Municipio es administrado por un ayuntamiento, y en su lugar, consignar la nueva categoría constitucional, de que “Cada Municipio será gobernado por un ayuntamiento”. Y además, reforzar ésta nueva categoría constitucional, con la mención expresa en la misma Fracción I, en el sentido de que, “La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva”.

Estas reformas y adiciones a la fracción I del Artículo 115 establecen con claridad dos cuestiones fundamentales: primera, que “cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa”, y segundo, que “la competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado”.

La primera cuestión fundamental le otorga al Municipio la calidad de Orden de Gobierno, como lo tienen también, el Gobierno Federal, el Gobierno de los Estados, y el Gobierno del Distrito Federal. Y al hablar de éstos cuatro Órdenes de Gobierno, le atribuirá al concepto Gobierno un sentido amplio, y no

el restringido, que en ocasiones se le atribuye para denominar solamente a la función ejecutiva. En este caso, entendemos por Gobierno Federal, no solamente a la función formalmente propia del Ejecutivo Federal, sino a la Jurisdicción Federal en su conjunto, que abarca los tres Poderes Federales. Y así, de igual manera, al hablar del Gobierno de los Estados hacemos referencia a los Tres Poderes de cada uno de nuestros 31 Estado, y cuando hablamos del Gobierno del Distrito Federal, no nos estamos refiriendo a las funciones exclusiva del jefe de Gobierno, sino, a esa Jefatura, pero también a la Asamblea Legislativa y al Poder Judicial.

#### EL ORDEN DE GOBIERNO MUNICIPAL RESIDE EXCLUSIVAMENTE EN EL AYUNTAMIENTO

Pues bien, cada Municipio cuenta con un Orden de Gobierno, que, tiene como residencia exclusiva un Ayuntamiento. En consecuencia, cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento. Sabemos, que el Ayuntamiento no es la única autoridad con que cuenta un Municipio, sino que existen (según la población de cada Municipio) otras autoridades: Secretarías del Ayuntamiento, Tesorería, departamento de policía, rastro, alumbrado, obras públicas, alcoholes, urbanismo, etc. Pero es necesario saber, que todas estas dependencias, son meras autoridades administrativas que no ejercen ni un solo acto de Gobierno, sino solamente desempeñan una función formalmente administrativa. La totalidad de los actos de la tesorería municipal, o de la policía, por más importantes que sean para la población de un Municipio, tienen solamente el carácter de actos administrativos, y jamás, de actos de Gobierno. En cambio, la totalidad de los actos que lleve a cabo el Ayuntamiento constituyen actos de Gobierno. Habrá actuaciones del Ayuntamiento realmente irrelevantes, pero no escapan de su naturaleza gubernamental. En estricto sentido constitucional, el Ayuntamiento, aunque realice actos materialmente administrativos, la realidad es que formalmente siempre estará ejerciendo una función gubernamental.

El ayuntamiento no puede rescindir sus funciones, es decir, unas veces actuar administrativamente, y otras, gubernamentalmente, pues el Ayuntamiento (de acuerdo a la fracción I del artículo 115) tiene como única competencia, el gobernar al Municipio, en virtud de que el gobierno municipal “se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva”.

La totalidad de las dependencias del Municipio, están sometidas al Ayuntamiento. El ayuntamiento gobierna, es decir, tiene a su mando directo a la totalidad de las dependencias administrativas.

El Presidente Municipal no es el Jefe de Gobierno municipal, sino que forma parte de ese Gobierno, junto con los regidores y los Síndicos. El Gobierno Municipal se deposita en el Ayuntamiento, quien ejerce el Gobierno de manera colegiada.

EL “GOBIERNO MUNICIPAL”, ES EL CUARTO ORDEN DE GOBIERNO CREADO POR LA CONSTITUCIÓN. LOS DOS PRIMEROS FUERON LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS. EL TERCERO LOO FUE EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, Y EL CUARTO EL “GOBIERNO MUNICIPAL”

La segunda cuestión fundamental de las reformas y adiciones a la fracción I, consiste en que se crea de manera expresa la categoría de “gobierno municipal”, gobierno que “se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva”. Esto significa, que la Constitución creó expresamente un Cuarto Orden de Gobierno: “el gobierno municipal”. Y también significa, que este Gobierno Municipal tiene la naturaleza constitucional de indivisible. Es decir, que no puede ejercerlo el Presidente Municipal, uno o varios Regidores o Síndicos o uno o varios altos Funcionarios, como pudiera ser, el Tesorero, etc.

El Gobierno Municipal al ser indivisible, significa que solamente lo podrá ejercer el ayuntamiento como Órgano Colegiado.

En el Ayuntamiento, no se dan, como en los Gobiernos de la Federación, de los Estados, y del Distrito Federal, la clásica División de Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En el Gobierno Municipal solamente existe constitucionalmente, un solo Poder: El Ayuntamiento, Junto al Poder del Ayuntamiento, existen autoridades administrativas que están bajo su mando, y que solamente ejecutan funciones administrativas, pero jamás funciones gubernamentales.

El Ayuntamiento ejerce de manera exclusiva el Gobierno Municipal, en virtud de que es la única autoridad política del Municipio. Y lo es, en virtud de que los miembros que integran el Ayuntamiento son electos de manera popular y directa. En consecuencia, el Gobierno Municipal nace constitucionalmente debido a la voluntad política de quienes con su sufragio eligen a los miembros del Ayuntamiento. Esta elección directa que los sufragantes hacen en relación a los miembros del Ayuntamiento, responde al mandato constitucional de que “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...”.

En consecuencia, el Ayuntamiento adquiere las competencias exclusivas para gobernar al Municipio, por mandato directo del Artículo 115, vinculándose ésta mandado a las dos disposiciones más importantes de la estructura Orgánica de la Constitución Federal. Primeramente, el Ayuntamiento nace a la vida política y constitucional de su Municipio por efecto de una “elección popular directa”. Es decir, que el Ayuntamiento que “dimana del pueblo”, como un efecto directo de la soberanía nacional que “reside esencialmente y originariamente en el pueblo”, tal y como lo ordena el Artículo 39 Constitucional.

El Presidente Municipal, los Regidores y los Síndicos, que integran el Ayuntamiento, son autoridades que expresan la voluntad popular a través de

una elección directa; elección, que es expresión de la soberanía, misma que radica única y exclusivamente en el pueblo.

## EL GOBIERNO MUNICIPAL ES UNA FORMA DE GOBIERNO REPUBLICANO, REPRESENTATIVO Y POPULAR

Pero además, el Ayuntamiento como depositario exclusivo del “gobierno municipal”, se enmarca en una forma de gobierno republicano, representativo y popular. Y esta naturaleza constitucional ya enunciada expresamente en el primer párrafo del Artículo 115, tiene una vinculación con la otra esencial disposición de la estructura Orgánica de nuestra Constitución General de la República: su vinculación con la idea de que el “gobierno municipal”, es, simplemente, un fenómeno de incardinación en la capital idea de nuestra República representativa, democrática y federal, tal y de cómo está expresada en el Artículo 40 constitucional.

Y como corolario de lo anterior, el pueblo de cada Municipio “ejerce su soberanía” (para el caso de las competencias municipales) a través del Ayuntamiento, pues así lo determina (de acuerdo a una interpretación constitucional integrativa) el Artículo 41 Constitucional.

Aún y cuando el “gobierno municipal” se ejercerá de manera exclusiva por el Ayuntamiento, es evidente que el Presidente municipal, los Regidores y los Síndicos, ejercen, mediante su actuación, verdaderos y reales actos de gobierno, siempre y cuando sus actos respondan a mandatos expuestos del Ayuntamiento, o a disposiciones que la ley les otorgue. Igualmente, cuando sus actos respondan a lo estatuido en los Reglamentos Municipales.

El Ayuntamiento es el único depositario del “gobierno municipal”, pero necesariamente el Ayuntamiento necesita expresarse y materializar sus determinaciones y competencias a través de ciertas personas físicas. Y estas

personas solamente pueden serlo el Presidente Municipal, los Regidores y los Síndicos.

Ahora bien, quien tiene competencia constitucional para gobernar, obviamente, la tiene para administrar. La administración municipal es una consecuencia necesaria del "gobierno municipal. La administración municipal está sometida al Gobierno Municipal. Por ello, la totalidad de las autoridades administrativas del Municipio (tesorería, policía, obras públicas, etc) son dependencias y autoridades subordinadas al Ayuntamiento, pues es este Órgano político el único que podrá ejercer el Gobierno del Municipio.

Como podemos observar, las reformas y adiciones al Artículo 115, del 23 de diciembre de 1999, en cuanto le otorgaron al municipio la competencia para que pudiera contar con un Gobierno Municipal, constituye una de las reformas más importantes y trascendentales para la vida política, social y económica, en toda la historia del Municipio Mexicano. Desde nuestra primera Constitución de 1824, hasta diciembre de 1999, jamás los Municipios de México habían constituido un Orden de Gobierno, pues solamente la Constitución de 1917, le otorgó al Municipio la competencia de administrar, pero no de gobernar a la comunidad municipal.

**EL MUNICIPIO LIBRE, CONSTITUCIONALIZADO EN 1917, NO LE ATRIBUYE AL MUNICIPIO LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.**

Algunos estudiosos del Derecho Municipal mexicano han defendido la idea de que la constitucionalización en 1917 del Municipio Libre, constituyó la consagración de una real autonomía municipal, aún cuando se diera esta consagración en el solo nivel conceptual y no en la realidad de la vida municipal.

En realidad, el Proyecto de Carranza sobre la primera parte del Artículo 115, en el que se consignaba la mención expresa del Municipio Libre, padeció del

grave defecto, mismo que se ha mantenido hasta nuestros días: el Constitucionalizar la frase del “Municipio Libre”, sin haberlo definido. Y ésta grave deficiencia ha permanecido hasta nuestros días; pues la Constitución General de la República, desde 1917 hasta nuestros días (octubre del año 2003), no ha definido qué entiende por la fórmula política del “Municipio Libre”.

Nuestra Constitución no otorga ningún reconocimiento a los Derechos históricos del Municipio mexicano, lo que vendría a facilitar la tarea para interpretar el concepto de “Municipio Libre”. Pero tampoco, en ninguno de sus artículos señala, los elementos esenciales de esta libertad municipal.

Esta deficiencia ha sido desastrosa en la historia del desarrollo municipal de 1917 a la fecha, pues amparados en una aparente categoría de gran fuerza constitucional, a la idea del “Municipio Libre”, no se le han dado elementos para que la dogmática constitucional mexicana hubiera podido desarrollar una doctrina coherente sobre este concepto, aparentemente cumbre, pero realmente desprovisto de fuerza constitucional y política.

Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en estos últimos 86 años, no ha emitido criterios sólidos y progresistas que hubieran podido contribuir a definir, y a expandir la idea del “Municipio Libre”.

**EL ESENCIAL PAPEL HISTÓRICO DE LOS MUNICIPIOS HAN ESTADO SIENDO APLASTADOS POR GOBIERNOS CENTRALISTAS Y ANTIDEMOCRÁTICOS**

Estos son algunos de los elementos esenciales que entre los países de la Unión Europea, y en algunos países de América, se consideran como realmente fundamentales, si realmente queremos contar con Municipios que recuperen su esencial sitio en la historia de la humanidad. El lugar de los Municipios y su papel en la vida de las naciones ha sido arrebatado por políticas centralistas y francamente antidemocráticas. El Municipio como el

lugar ideal para darle vida a la democracia y a las libertades, ha sufrido un atentado por parte de los gobiernos centrales en todo el mundo.

Afortunadamente, se ha venido gestando en las Naciones más desarrolladas, una vuelta al Municipio, ante los fracasos de las políticas centralistas que han devastado las libertades, el medio ambiente, la creatividad de las comunidades, las costumbres y el propio desarrollo armónico de las naciones.

Pues bien, la Constitución Mexicana, la legislación, los criterios de nuestra Suprema Corte, se ha mantenido totalmente al margen de esta avasalladora construcción del concepto cumbre, de la Autonomía Municipal. Este concepto cumbre, que cuenta ya con una sólida constitución doctrinal, constitucional y jurisprudencial, por las Constituciones y Tribunales Constitucionales de Alemania, España, Francia, Italia y por los Tratados Internacionales en materia de Autonomía Municipal, en México, han sido ignorados. Y a tal grado ha sido así, que siendo la Autonomía Constitucional el principio vertebral de los Municipios en las democracias más avanzadas, es fecho, que nuestra Constitución Federal no lo ha ni siquiera mencionado.

**NUESTRO ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL HA FORTALECIDO ENORMENTE AL MUNICIPIO, PERO ES NECESARIO QUE CONSIGNE LA GARANTIA INSTITUCIONAL DE LA “AUTONOMIA MUNICIPAL”**

Resulta evidente, pues, que no basta con que nuestro Artículo 115 consigne la idea de “Municipio Libre” (que no lo define ni lo dota de fuerza expansiva); como tampoco basta con que se haya consignado expresamente la existencia del “gobierno municipal” (aunque hay que decir, que este reconocimiento expreso ha constituido un avance inconmensurable, siendo una de las conquistas más importantes del Municipio mexicano, en toda su historia). Resulta indispensable, que la próxima reforma constitucional al Artículo 115, no solamente consigne expresamente el concepto de Autonomía Municipal, sino que además, lo define y lo deje abierto, para ulteriores desarrollos por

parte de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación. Igualmente, deberá en esa próxima reforma al Artículo 115, explicarse y dotar de un gran contenido político a la consignación que ya existe en el Artículo 115, del concepto “Municipio Libre”. Estos tres conceptos tendrán un efecto vinculante, potenciándose uno al otro, en una permanente fuerza expansiva constitucional y política.

## CONCLUSIONES

- I. El Federalismo mexicano se originó en la forma de gobierno establecido en la Constitución de Cádiz de 1812, situación que se presentó tanto en la metrópoli española, como en sus colonias, la cual proveyó de un gobierno representativo y de independencia política a cada provincia, creando además diputaciones provinciales, habiéndose adjudicado seis de ellas a la Nueva España.
- II. La Diputación Provincial tuvo una gran influencia en la integración y desarrollo del Federalismo mexicano, mismo que surgió en España en las llamadas “Juntas Provinciales”, que fueron el conducto por el que el gobierno comunicaba a los pueblos las órdenes gubernativas y otras disposiciones necesarias para la defensa de la patria, además, para cumplir y ejecutar las disposiciones del gobierno, dichas Juntas Provinciales fueron legalizadas bajo un Plan Interino de Arreglo y Organización de las Provincias, aprobado el 16 de marzo de 1811; habiendo sido esas Juntas Provinciales, el antecedente de las Diputaciones Provinciales.
- III. El Federalismo de los Estados Unidos de América obedeció a un proceso centrípeto definido, es decir, de la diversidad a la unidad; de la preexistencia de entidades jurídico político soberanas e independientes entre sí, a la formación de un solo y nuevo Estado, con personalidad, soberanía, poder y autoridades propias, diferentes y separadas de la de las entidades federadas.
- IV. José Miguel Ramos Arizpe fue el principal redactor de la llamada “Acta Constitutiva de la Federación”, base del proyecto de Constitución Federal aprobado el 3 de octubre de 1824 por el Congreso que le dio el nombre definitivo de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos,

integrada con siete títulos, que en sus artículos 5 y 6 establecieron el régimen federal mexicano y cuya interpretación produjo dos tesis opuestas, la de la República Federalista y la de la República Centralista; con base en sus respectivas interpretaciones del contenido y alcance del concepto de la soberanía; es decir, a favor de la Federación y al mismo tiempo a los citados federados, considerando que la Federación es soberana en todo lo que no corresponda a los Estados y éstos serían soberanos sólo en su régimen interior.

- V. La diputación provincial de Jalisco fue la primera que se pronunció contra del gobierno central de México y del mismo Congreso Constituyente y a favor del sistema de Estados libres y soberanos, pero federados; Oaxaca siguió el ejemplo de Jalisco, proclamándose independiente de la capital y erigiéndose en parte de la República Federal; en igual sentido se pronunció la diputación de Valladolid, hoy Michoacán; Zacatecas fue la cuarta provincia que se declaró Estado libre; igualmente la provincia de Veracruz se manifestó a favor de la República Federal.
- VI. José Miguel Ramos Arizpe es el principal defensor de la autonomía local de las entidades federadas y del propio federalismo mexicano, desde que en la Asamblea de Cádiz defendió la institución de la Diputación Provincial como base de la autonomía de las provincias de ultramar, además de fomentar la adopción de un Federalismo nacional acorde con la realidad de las circunstancias históricas de su tiempo, con características propias, muy distintas de las que se caracterizaba el Federalismo norteamericano.
- VII. El Congreso Constituyente de 1824 decretó las bases principales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la forma siguiente: 1ª La Nación Mexicana es la sociedad de todas las provincias del Anáhuac o Nueva España, que forman un todo político;

2ª Los ciudadanos deben elegir a los individuos del cuerpo legislativo o Congreso Nacional del Senado, de los Congresos Provinciales y de los Ayuntamientos; 3ª El Cuerpo Legislativo o Congreso Nacional se compone de Diputados Inviolables por sus opiniones. El Cuerpo Ejecutivo se compone de tres individuos,... El Tribunal Supremo de Justicia se compondrá de siete magistrados... El Senado se compondrá de individuos elegidos por los Congresos Provinciales a propuesta de las Juntas Electorales de Provincia... y favorablemente emitió un Voto por la Forma de República Federada, al acordar “El Soberano Congreso Constituyente, en sesión extraordinaria de ésta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno pueda proceder a decir a las Provincias estar el voto de su soberanía por el Sistema de República Federada y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya la Nación.- Junio 12 de 1823.

- VIII. El Congreso Constituyente aprobó el 31 de enero de 1824 el Acta Constitutiva de la Federación para el gobierno y la organización política provisional, en tanto se concluía y aprobaba la Constitución del 24 que adoptó el sistema de gobierno representativo, republicano, popular y federal.
  
- IX. Por Decreto de 8 de febrero de 1847 expedido por el Congreso Constituyente, se restituyó la vigencia de la Constitución de 1824, habiéndose ordenado por dicho Congreso que al ejercer sus funciones como constituyente, respetaría la forma de gobierno de la República representativa, popular y federal; lo anterior con base en una Meta constitutiva de Reformas de 18 de mayo de 1847, que declaró en vigor tanto el Acta Constitutiva de Reformas, como la Constitución Federal, sancionadas respectivamente el 31 de enero y de 24 de enero, ambos de 1824, con las reformas y como Ley Suprema. También caracterizó a este gobierno el haberse visto obligado a firmar en nombre de un país

vencido los Tratados de Paz, Amistad y Límites de Guadalupe Hidalgo de 1848 y el no menos inicuo de la Mesilla o de Gadsden de 1853.

- X. La Constitución Federal de 1857, se inicio con las labores del Congreso Constituyente de 18 de febrero de 1856, habiendo sido miembros destacados del mismo Don Ponciano Arriaga, Don Melchor Ocampo y Don Ignacio Ramírez, quienes participaron en las difíciles negociaciones que finalmente concluyeron con el texto de la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1857, apegada a la de 1824, de carácter republicano, representativo, federal, dividido en tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Federal; se integró con ocho títulos y 120 artículos.
- XI. El artículo 4° Constitucional dispone que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática y Federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecidos según los principios de esta Ley Fundamental”.
- XII. El artículo 41 Constitucional, establece en su Primer Párrafo lo siguiente: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.
- XIII. En la opinión del Maestro Jorge Carpizo, la Constitución de 1917 consagra un Federalismo caracterizado por los elementos siguientes: Establece dos órganos delegados y subordinados, coordinados entre sí: el de la Federación y el de las Entidades Federadas; las entidades federadas gozan de autonomía, pero no de soberanía, por lo cual se

pueden otorgar su propia constitucional local para su régimen interno; las entidades Federativas pueden designar sus propios funcionarios gubernamentales independientes de las autoridades Federales; asimismo las entidades Federativas deben tener sus propios recursos económicos para solventar sus necesidades internas y deben tener la facultad de intervenir en los procesos de reformas constitucionales Federales.

- XIV. El artículo 115 Constitucional crea la figura del Municipio Libre, como base del Sistema Federal Mexicano, por lo que gozan jurídicamente de las facultades necesarias para decidir con autonomía su propio destino, toda vez que constituye la célula esencial de todo el Federalismo mexicano.
  
- XV. El Maestro Jorge Carpizo establece que con base en el artículo 124 Constitucional, respecto a la competencia entre la Federación y las entidades Federadas que la integran, existen los principios constitucionales siguientes: Facultades atribuidas a la Federación y Facultades atribuidas a las entidades Federativas; Facultades prohibidas a la Federación y Facultades prohibidas a las entidades Federativas; Facultades Coincidentes; Facultades Coexistentes; Facultades de Auxilio y Facultades emanadas de la Jurisprudencia.
  
- XVI. La concentración de las facultades constitucionales de la Federación se iniciaron con las reformas del año de 1920, hasta las formuladas en fechas recientes, pudiendo señalarse como ejemplos, las del artículo 25, en materia de Cooperativas; al artículo 26, para establecer procedimientos de participación, consulta popular y sistema nacional de planeación democrática; el artículo 27, en materia agraria, de aguas, hidrocarburos, bosques, justicia agraria y otros; el artículo 28, para regular la protección de los consumidores, ferrocarriles, radiotelegrafía, etc., el artículo 123 en materia laboral, etc.

- XVII. El Federalismo mexicano contemporáneo se caracteriza por establecer a nivel constitucional una total concentración de facultades a favor de la Federación en detrimento de las atribuciones originarias de las entidades federativas de lo cual son ejemplos entre otros, los artículos 39, 40, 41, especialmente el 73; así mismo los artículos 89, 103, 107, 121, 124, 133 y otros.
- XVIII. Para que las entidades federativas recuperen el mínimo de atribuciones necesarias para su desarrollo, se deben utilizar criterios de transparencia en la distribución de recursos, sin distingos de filiación política, religiosa, racial o de cualquier otra índole que se proyectan tanto en el gobierno federal, como en los gobiernos de las entidades federativas, incluyendo los factores de rentabilidad electoral.

## PROPUESTAS

Considerando que la manera como ha evolucionado especialmente el artículo 73 Constitucional, nos permite comprobar que las facultades del Poder Legislativo Federal se han ido ampliando de manera significativa desde la promulgación de la Constitución de 1824, en cuanto a que ha asumido diversas facultades que originariamente fueron facultades locales de las entidades federativas, en tanto que su papel, como contrapeso del Poder Ejecutivo se ha visto afectado seriamente, en la medida que el sistema del partido político en el poder logra alterar la autonomía de las entidades federadas; por ello se puede entender que el citado artículo 73 Constitucional, desde su creación a la fecha, ha sido el más transformado de los que integran nuestra Ley Suprema, con más de cuarenta reformas, mediante las cuales se aumentaron las funciones y las atribuciones de la Federación, en detrimento de las entidades que integran la Federación.

En opinión de algunos politólogos, lo anterior encuentra su fundamento en la memoria histórica de nuestro país, sujeto en su inicio histórico a los amagos de separación de sus entidades integrantes, así como de los abusos de poder de sus autoridades locales.

Igualmente la distribución de competencias y atribuciones contenidas en el precepto constitucional antes citado, ha sido causa de la subordinación casi total de las unidades integrantes de la República, a favor de la Federación, lo cual ha dado por resultado que dichas entidades vivan en el atraso por falta de recursos y por la carencia de programas que las ayudan a abatir sus rezagos en todos los órdenes de su desarrollo, como son los políticos, reflejados en sus gobernantes, muchas veces desarraigados de sus lugares de origen; en lo económico, al tener que entregar sus ingresos fiscales a la Federación, misma que de los mismos sólo los reintegra una mínima parte; en lo social, como son los problemas educativos, de salud, de trabajo, de cultura, etc, que por falta de recursos económicos, no los pueden solventar,

razones por las cuales se deben aplicar criterios de transparencia en la distribución de recursos, de manera específica, sin distingos de filiación política partidista y sobre todo sin considerar factores de rentabilidad electoral; por todo lo anterior debe también respetar y cumplir el pacto federal que la obliga, en los términos del artículo 135 Constitucional, para que así, las entidades federativas recuperen cuando menos, algunas de las atribuciones y facultades de las que fueron titulares en el inicio de la vida política independiente de nuestro país.

Con base en lo expuesto se propone que en la medida de lo posible, se lleven a cabo las reformas constitucionales y legales necesarias, tendientes al logro de una real y efectiva autonomía política de las entidades federativas, en donde el poder se pueda ejercer dentro de un verdadero Federalismo, es decir, de la periferia al centro.

## **BIBLIOGRAFIA**

Adame García, Jorge C. ***El Derecho Municipal en México, El Municipio base fundamental del Federalismo en México.*** Editorial Porrúa. México.2008.

Arellano Cadena, Rogelio. (Compilador). ***México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal,*** Gobierno del Estado de Puebla y F.C.E. México, 1996.

Armenta López, Leonel Alejandro. ***La Forma Federal Del Estado.*** UNAM, México, 1996.

Barrio Terrazas, Francisco. ***Federalismo Y Democracia.*** Secretaría de Gobernación, México, 1993.

Berger, Chevallier (y otros). ***El Federalismo.*** Editorial Tecnos, Madrid, España, 1965.

Bobbio Norberto y Levi, Lucio. ***"Federalismo". Diccionario de Política;*** Siglo XXI, México, 1988.

Burgoa Orihuela Ignacio, ***Derecho Constitucional Mexicano.*** Editorial Porrúa, México, 1987.

Carmagnani, Marcelo (coor). ***Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina, Fideicomiso Historia de las Américas.*** Fondo de Cultura Económica y el Colegio de México, Serie Estudios, México, 1993.

Carpizo, Jorge. ***Sistema Federal Mexicano.*** en varios autores, Los Sistemas Federales del Continente Americano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, FCE. México, 1972.

Cassirer, Ernest. ***El Mito del Estado,*** Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

Cuadernos de federalismo IV. ***Federalismo en las Américas.*** Encuentro de Gobernadores y Exgobernadores. Instituto Cultural Ludwig Von Mises, Morelia, México, 1999.

Díaz Carrera, Cesar. ***El Federalismo Global.*** Unión Editorial Madrid - España, 1989.

Díaz Díaz, Martín. ***México en la vía del Federalismo Cooperativo: Un análisis de los Problemas en torno a la Distribución de Competencias.*** Editorial, Themis. México, 1996.

Diez de Urdanivia, Javier. ***El Sistema Federal Mexicano. Antecedentes,***

***Evolución y Perspectivas***, FUNDAp. Querétaro, México, 2003.

Faya Viesca, Jacinto. ***El federalismo mexicano***. Porrúa. México. 1998.

Faya Viesca, Jacinto. ***El federalismo mexicano, Régimen Constitucional del Sistema Federal***. Porrúa. 2ª. Edición. México. 2004.

Faya Viesca, Jacinto. ***Propuesta federalista para la Convención Nacional Hacendaria 2004 de Derecho***. Administración y Política, S.C. México. 2004.

F. Epstein, David. ***La teoría política de El federalista***. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. 1987.

Fundación Cambio XXI. ***Federalismo fiscal, retos y propuestas***. Fundación Cambio XXI. México. 1994.

Gamas Torruco, José, ***El Federalismo Mexicano***, prólogo de Sergio García Ramírez, Meló. México. 1975.

Gaxiola, Jorge F. ***Algunos problemas del Estado Federal. Orígenes del Sistema Presidencial***. Obras escogidas La Presidencia de la República. LIII Legislatura del Estado de México e Instituto de Estudios Legislativos. México. 1999.

González Garrido, Patrocinio. ***El Federalismo en México: pacto de Unidad y Fortaleza***. Secretaría de Gobernación. México. 1993.

González Oropeza, Manuel. ***El Federalismo***. UNAM. México. 1995.

González Oropeza, Manuel. **"Características Iniciales del Federalismo Mexicano"**. *Derecho Constitucional comparado México-Estados Unidos*. UNAM. México. 1990

Hamilton, A., Madison y Jay. ***El Federalista***. Fondo de Cultura Económica. México. 1987.

Hernández Chávez, Alicia (coor). ***¿Hacia un nuevo federalismo?, Fideicomiso Historia de las Américas***, El Colegio de México y F.C.E. México, 1997.

Hernández Chávez, Alicia. ***Federalismo y Derechos Humanos: Una mirada histórica***. Secretaría de Gobernación. México. 1993.

Hernández, Elguezabal. ***Miguel Ramos Arizpe y El Federalismo Mexicano***, Ediciones Casa de Coahuila. México. 1978.

Hurtado González, Javier. ***Federalismo Mexicano: Problemas y Retos***, Secretaría de Gobernación. México. 1993.

La Pégola, Antonio. **Los Nuevos Senderos del Federalismo**. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1994.

Lujambio, Alonso. **Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México**, UNAM. México. 1995.

Martínez de la Serna, Juan Antonio. "El Sistema Federal", **Derecho Constitucional Mexicano**. Porrúa. México. 1983.

Mous Kheli, M. **Teoría Jurídica del Estado Federal**.(Traducción de Armando Lazaro y Ros) Editorial Nacional. México. 1981.

Ornelas , Carlos. **Política, Poder y Pupitres. Crítica al Nuevo Federalismo Educativo**. Siglo XXI Editores. México. 2008.

Ortega Lomelín, Roberto. **Federalismo y Municipio**. F.C.E. México.1994.

Ortega Lomelín, Roberto. **El Nuevo Federalismo. La descentralización**. Porrúa. México. 1988.

Pergola, Antonio la. **Los Nuevos Senadores del Federalismo**. (Traducción de Agustín S. de la Vega y de Augusto Martín de la Vega) Editorial Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.1944.

Proudhon, Jean-Pierre. **El Principio Federativo**. Gernika. México.1992.

Quiroga Lavié, Humberto. **Derecho Constitucional Latinoamericano**. UNAM. México. 1991.

R. Bonte, Robert y S. Friederich, Cari. **Estudios Sobre Federalismo**. Editorial Bibliografía Argentina. Buenos Aires, Argentina, 2 Tomos.

Retchkiman, Benjamín y GIL VALDIVIA, Gerardo. **El Federalismo y la Coordinación Fiscal**. UNAM. México. 1981.

Reyes Tayabas, Jorge. **Derecho Constitucional aplicado a la Especialización en Amparo**. Themis. México. 1993.

Senado de la República. **El Federalismo Mexicano, Elementos para su estudio y análisis**. LVI Legislatura. México, 1995.

Tena Ramírez, Felipe. **Leyes Fundamentales de México**. Porrúa. México, 1978.

Ubiarco Maldonado, Juan B. **El Federalismo en México y los Problemas Sociales del País**. Flores, Editor y Distribuidor, S. A de C.V. México. 2009.

**LEGISLACION**

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Edición facsimilar del texto original de 5 de febrero de 1917; edición del Poder Ejecutivo Federal; México, 1992.
- LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO; 1808-1957; de Felipe Tena Ramírez; edición, 24ª Editorial Porrúa, S. A., México, 2005.
- ELEMENTOS CONSTITUCIONALES CIRCULADOS POR DON IGNACIO LÓPEZ RAYÓN, DE 1811; en “Leyes Fundamentales de México, 1808-1957”, de Felipe Tena Ramírez, edición 24ª; Editorial Porrúa, S. A., México, 2005; p.p. 23
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA; promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812; Opus Cit, pp. 59.
- SENTIMIENTOS DE LA NACION O 23 PUNTOS DADOS POR MORELOS PARA LA CONSTITUCIÓN DE 14 DE SEPTIEMBRE DE 1813, Opus Cit. pp. 31
- DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA, SANCIONADO EN APATZINGAN EL 22 DE OCTUBRE DE 1814, Opus Cit. pp. 32.
- CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 4 DE OCTUBRE DE 1824; Opus Cit. pp. 153.
- BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 29 DE DICIEMBRE DE 1836; Opus Cit. pp. 205.

- CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 5 DE FEBRERO DE 1857; Opus Cit. pp. 595.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 5 DE FEBRERO DE 1917; Opus Cit. pp. 817.
- LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN Y LOS CREADORES DEL ESTADO MEXICANO; Ernesto de la Torre Villar, 1ª edición, Dirección General de Publicaciones de la UNAM, México, 1964.
- CONSTITUCIONES VIGENTES EN LA REPÚBLICA MEXICANA; Dos Tomos; 1ª edición, Edición de la Dirección General de Publicaciones de la UNAM; Coordinación de Margarita de la Villa de Helguera, México, 1962.
- LA CONSTITUCIÓN Y SU INTERPRETACIÓN POR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN; 6 Tomos; Coedición de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Fondo de Cultura Económica de México; 1ª edición, México, 1992.
- LA CONSTITUCIÓN MEXICANA AL FINAL DEL SIGLO XX; Sergio Elías Gutiérrez S. y Roberto Rives S; 2ª edición; edición de los Autores; México, 1994.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA CONCORDADA; José Martínez Lavin; edición del autor; 1ª edición, México, 1974.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LEGISLACIÓN, JURISPRUDENCIA, DOCTRINA, Miguel Acosta Romero y Genero David Góngora Pimentel; 1ª edición, Editorial Porrúa, S. A.; México, 1983.

- CATECISMO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; 1ª edición; Editorial Textos Universitarios, S. A.; Librería de Manuel Porrúa, S. A.; México, 1972.
- EL ARTÍCULO 14 Y EL JUICIO CONSTITUCIONAL; Emilio Rabasa; 2ª edición, Editorial Porrúa, S. A.; México, 1955.
- GÉNESIS DE LOS ARTÍCULOS 27 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917; Ing. Pastor Rouaix; 2ª edición, edición del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1959.
- CONSTITUCIÓN DE 1857 Y CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS; Edición de la Comisión Nacional Editorial del Comité Nacional Editorial, del Partido Revolucionario Institucional; edición facsimilar de la obra publicada e impresa en la imprenta del Gobierno en México, en el año de 1884.
- LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, MÉXICO A TRAVÉS DE SUS CONSTITUCIONES; Secciones de Historia Constitucional; Doctrina Constitucional; Antecedentes, Origen y Evolución del Articulado Constitucional; 3ª edición, LII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; 18 Volúmenes; México, 1985.
- LEGISLACIÓN PÚBLICA ESTATAL, CONSTITUCIONES LOCALES, LEYES ORGÁNICAS, MUNICIPALES, DE HACIENDA Y DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DE TODAS LAS ENTIDADES FEDERATIVAS MEXICANAS; Coedición del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y publicada por el Instituto Mexicano del Seguro Social; 1ª edición; México, 1984.

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA Y CONCORDADA; coedición de la Editorial Porrúa y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; coordinada por Miguel Carbonell; cinco Tomos; 15ª edición, México, 2000.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA por el Dr. Máximo N. Barniz Parral; Editorial Limusa Noriega Editores; 7ª edición, México, 2005.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA por el Dr. Rubén Delgado Moya; 22ª edición, Editorial Sista, S. A. de C. V., México, 2006.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA por el Dr. Rafael I. Martínez Morales, Editorial Oxford University Press; 4ª edición, México, 2006.
- CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Editorial Sista, S. A. de C. V., 60ª edición, México, 2010.
- LEY DE PLANEACIÓN DEL C. MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, DE 5 DE ENERO DE 1983.
- ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL DEL C. CARLOS SALINAS DE GORTARI, DE 12 DE OCTUBRE DE 1999.
- LEY DE DESARROLLO SOCIAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, DE LA C. ROSARIO ROBLES BERLANGA DE 23 DE MAYO DEL 2003.