



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**FEDERALISMO EN MÉXICO:
REVISIÓN Y PERSPECTIVA**

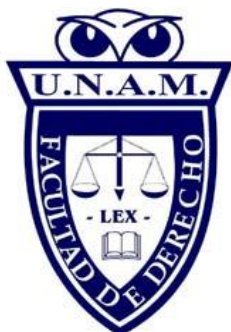
T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA:

ANDRÉS AGUÍRRE ROMERO

**DR. CARLOS GONZÁLEZ BLANCO
ASESOR DE TESIS**



CIUDAD UNIVERSITARIA

NOVIEMBRE 2012



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE TEORÍA
GENERAL DEL ESTADO
ASUNTO: OFICIO
APROBATORIO DE TESIS.

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO
PRESENTE

El pasante de Derecho ANDRES AGUIRRE ROMERO con número de cuenta 080358745 ha elaborado en este Seminario, bajo la dirección del DR. CARLOS GONZALEZ BLANCO, la tesis titulada:

"FEDERALISMO EN MÉXICO: REVISIÓN Y PERSPECTIVA"

Se autoriza su impresión, en virtud de que reúne los requisitos reglamentarios.

En consecuencia y cubiertos los requisitos esenciales del Reglamento de Exámenes Profesionales, solicito a usted, tenga a bien autorizar los trámites para la realización de dicho examen.

Atentamente
"POR MIERAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Ciudad Universitaria, 01 de junio de 2002

DR. MIGUEL ÁNGEL GARITA ALONSO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
TEORÍA GENERAL DEL ESTADO

"El interesado deberá iniciar el trámite para su examen en el mes de agosto de 2002. Los seis meses siguientes contados día a día de aquel en que le sea entregado el presente oficio, en el supuesto de que no concluyera dicho lapso sin haberlo hecho, caduca la autorización que ahora se le concede para someter su tesis profesional, así como autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo respectivo conservase su actualidad y siempre que la oportuna autorización del trámite para la celebración del examen, haya sido impedida por causa grave, toda la cual califique la Secretaría General de la Facultad".

c.p. Secretario de Exámenes Profesionales de la Facultad de Derecho
c.p. Mieraz
c.p. Secretaría
MIG/Ag



DEDICATORIA

Dedico esta Tesis a:

Mi padre:

Juan Antonio Aguirre Estrada+ *In memoriam*, porque el esfuerzo, trabajo y disciplina es el legado indeleble que me dejaste y la perseverancia fue el crisol, en el que me forjaste.

Mi madre:

Ma. Guadalupe Romero, tus valores, empeño y rectitud han sido el capelo con el cual he caminado en la vida y tu ejemplo, ha permeado mi Ser y Hacer.

Mi esposa: Etna Ocaña, gracias por tu cariño, comprensión, apoyo y solidaridad, lo que ha hecho posible consolidar aspiraciones personales y profesionales.

Mis Hijos: Andrés Emiliano y Juan Roberto: Como testimonio de la fortaleza que han dado a mi espíritu, de sus entrañables significados en mi vida y que esta Tesis los aliente a la lucha por el porvenir.

Mis hermanos: Juan, Lilia y José mi agradecimiento por tenerlos siempre presentes y su mano amiga incondicionalmente extendida, la reciprocidad existente en contar con ustedes y ustedes conmigo, ha sido mi fortaleza.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco sinceramente las asesorías profesionales del Dr. Carlos González Blanco y el Dr. Miguel Ángel Garita Alonso, por la orientación y directriz del conocimiento con que guiaron esta Tesis, por compartir sus conocimientos y transmitirlos, por el tiempo que dedicaron al trabajo de investigación; así, reconozco de ambos su experiencia académica y su contribución a la conclusión de mi formación universitaria.

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN.....	3
I.- ELEMENTOS DEL ESTADO	10
I.1 El elemento humano	18
I.2 El territorio	22
I.3 El poder público.....	24
I.4 La soberanía.....	28
I.5 Los fines del Estado.....	36
I.6 El Principio del Estado de Derecho.....	39
I.7 La División de Poderes del Estado.....	44
II. FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO.....	46
II.1 Formas de Estado.....	47
II.1.1 Estado Central o Unitario.....	51
II.1.2 Estado Federal.....	55
II.1.3 Uniones de Estados.....	60
II.1.3.1 Tipos de uniones de Estados.....	63
a) Protectorados.....	63
b) Estado de Estados.....	66
c) Uniones Monárquicas.....	67
d) Confederación de Estados.....	69
II. 2 Formas de Gobierno.....	74
II.2.1 Monarquía.....	74
II.2.2 República.....	79
II.3 Soberanía, autonomía y Constitución del Estado Federal.....	84
II.3.1 Soberanía y Autonomía.....	84
II.3.2 La Constitución del Estado Federal.....	90

III. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO EN MÉXICO.....	98
III.1 La Constitución de 1824.....	98
III.2 La Constitución de 1857.....	113
III.3 La Constitución de 1917.....	131
IV. OTRAS EXPERIENCIAS FEDERALES.....	164
IV.1 Estados Unidos de América.....	164
IV.2 Canadá.....	179
IV.3 Brasil.....	192
IV.4 Argentina.....	211
V.- PERSPECTIVA DEL FEDERALISMO EN MEXICO.....	234
V.1 La Reforma del Federalismo y la Descentralización.....	235
V.2 La Reforma Fiscal del Estado.....	251
CONCLUSIONES GENERALES.....	255
BIBLIOGRAFÍA.....	267

INTRODUCCIÓN

El intentar definir y entender al federalismo nos lleva a comprenderlo como un gran reto por su actualidad y trascendencia. Las principales sociedades del mundo lo detentan, lo practican y lo viven como su sistema político y de gobierno, sin excluir a México, que lo vive y ejerce también en una forma particular, que es necesario estudiar para llegar a comprender íntegramente su mundo de complejidades.

La definición de federalismo ha sido tarea ardua que por largo tiempo ha ocupado a la ciencia política y a otras ciencias sociales y disciplinas, que estudian el contenido y esquema del poder político y de su organización y ejecución en Estados; siendo que no existe una definición y respuesta única y precisa para explicar y conceptualizar su íntima, compleja e indivisible relación con los Estados y sus gobiernos locales.

Reflexionar sobre el federalismo mexicano desde su origen, es saber porqué el Estado federal se encuentra hoy centralizado. Es repasar los más traumáticos momentos históricos de nuestra nación, y revalorar los momentos estigmatizados por razones meramente ideológicas.

Es así, que al comprender nuestro pasado y presente federalista, es ineludible el compromiso, como universitario en el ámbito del derecho, pensarlo también de manera prospectiva para participar en su construcción, mantenimiento y mejoramiento.

Por ello esta tesis, *“Federalismo en México: revisión y perspectiva”*, tiene cinco capítulos, así como su introducción, conclusiones y la bibliografía y fuentes que lo sustentan.

En el primer capítulo se realizó una revisión de los conceptos básicos de la teoría del Estado, que permiten avocarse al estudio de la dinámica del Estado federal mexicano. Se repasaron los conceptos de elementos del Estado, poder público, división de poderes y estado de derecho, entre otros.

En segundo capítulo presenta las formas de Estado y las formas de gobierno, concluyendo, grosso modo, que el Estado se organiza de una forma y determina así su naturaleza, ya sea centralista o federalista. De igual forma el Estado ejerce el poder de una manera u otra, determinando así su forma de gobierno, ya sea monárquica o republicana.

En seguida, en el capítulo tercero, se revisa el origen y la evolución del federalismo mexicano. Desde el nacimiento del México independiente

hasta el día de hoy. Para lograrlo se analizaron las 3 constituciones, de 1824, 1857 Y 1917, que han dado forma y sustento legal al Estado federal. Se revisó cómo fueron integrados gradualmente los elementos federalistas en cada Constitución.

El cuarto capítulo, denominado “Otras experiencias federales”, nos ofrece una perspectiva mundial del federalismo, a través del estudio de los casos federalistas de Estados Unidos, Canadá, Brasil y Argentina. Este apartado permite observar algunas similitudes y diferencias respecto de la experiencia del federalismo en México, ampliando nuestra comprensión del tema.

Una vez revisado lo anterior, en el quinto capítulo se reflexiona sobre lo más relevante de la agenda de la reforma del Estado, conforme a nuestro criterio, que están relacionados con el futuro del federalismo en México.

En el apartado de conclusiones, se señala que el federalismo ha sido resultado de una ardua y larga lucha política y militar y, hoy por hoy, se convirtió en un federalismo centralizado por diversas razones. También se concluye que, sin duda, es necesario reformar este federalismo centralizado en México, para dotarlo de verdaderos elementos federalistas de cara al siglo XXI.

Dentro de la reforma mencionada también destaca la necesidad de diseñar un nuevo pacto federal, sustentado en una nueva visión del municipio. Incluso podríamos decir que a partir de la potenciación de municipio como fuente primaria de la soberanía popular.

La reforma del Estado demanda un nuevo pacto federal también para equilibrar las relaciones entre los tres niveles de gobierno, mediante la transferencia de atribuciones y recursos desde la federación hasta las entidades federativas y los municipios.

El nuevo pacto federal debería sustentarse en la devolución de la soberanía popular al municipio, en el equilibrio de las relaciones intergubernamentales, y en la definición clara de competencias entre los tres niveles de gobierno, para dotar, a cada nivel de gobierno, del marco legal y de los recursos necesarios para cumplir con su verdadera función federativa.

Asimismo se concluyó que en el federalismo actual predominan características de naturaleza centralista, debido a las causas históricas que se detallaron a lo largo del capitulado. Otra conclusión es que a partir de los años noventa existe un esfuerzo, todavía muy frágil o tenue, para descentralizar varias funciones y recursos federales hacia los gobiernos estatales y municipales.

El federalismo, en consecuencia se reivindica como una estructura y un proceso político, en la medida en que se trata de un modelo para determinar al Estado y para regular la distribución del poder. Precisamente, su dimensión política es la que permite ir tendiendo los puentes de su relación con la democracia y con otros valores o principios políticos asociados directamente con ésta, por lo que el federalismo se acerca más a los gobiernos locales en la medida en que ha impulsado la democracia y la participación ciudadana.

En general concluimos que: diversos estudios e investigaciones ofrecen una gran cantidad de propuestas y conceptos; las fuerzas políticas partidistas compiten para hacer prevalecer su visión política del Estado Federal en el futuro; el Gobierno Federal reconoce la necesidad de concretar la descentralización; y las entidades federativas y los más de 2 mil 400 municipios del país, buscan adecuarse a las nuevas condiciones sociales, participando en la construcción del nuevo federalismo en México, y que de manera aun mas concreta, el federalismo en nuestro país ha servido, y puede servir con mayor intensidad en los próximos años, como atemperante del presidencialismo que se ha propiciado desde el sistema jurídico y

político nacional. El federalismo permite que los partidos políticos que han sido derrotados en las elecciones presidenciales y legislativas federales luchen y ganen elecciones en el ámbito local y, con ello, se vayan ejercitando en el desempeño gubernativo y puedan desplegar las contraofertas que sostienen como programas futuros de acción desde la oposición federal. Con el federalismo se multiplican los centros democráticos de decisión dentro del Estado.

En la medida en que se vaya dando la integración de la oposición en las tareas de gobierno a escala local se puede lograr moderar el carácter excluyente del presidencialismo. Además a partir del control de un cada vez mayor número de legislaturas locales los partidos de oposición pueden ir condicionando los procedimientos de reforma constitucional, con toda la importancia e implicaciones que ello conlleva y tiene en un país como México.

No obstante que existe una clara conciencia social, tanto de la realidad del federalismo centralizador imperante como de la necesidad de efectuar la reforma del Estado, parece que aún queda pendiente encauzar decididamente las acciones políticas para tal fin, y con ello concretar de inmediato los cambios hacia un federalismo genuino.

Finalmente se encuentra la bibliografía y las fuentes más importantes que sustentan el presente trabajo.

CAPITULO PRIMERO

I. ELEMENTOS DEL ESTADO

Es imposible hablar del concepto de Estado tal cual se entiende, antes de la Edad Media. A lo largo de la historia de la Edad Antigua y del Medioevo, las naciones asumieron algunas de las características que conforma la noción actual del Estado Moderno; sin embargo, esa idea terminó de ser integrada a la luz racionalista de los pensadores de la ilustración, quienes dilucidaron, delimitaron y conformaron de entre los resquicios del anacrónico sistema feudal, a la entidad que hoy definimos como Estado.

Es así que el Estado ha sufrido y mantiene, un proceso de evolución y desarrollo continuo. Se inicia éste en épocas distintas en los diferentes lugares, pasando de la atomización del poder feudal, antes mencionado, hacia una centralización de poder en el monarca. Su fase más evolucionada en esta etapa es la monarquía absoluta de los siglos XVI al XVIII.

Previo a la Edad Media, para el pueblo griego el Estado era simplemente polis o ciudad, por lo que su estudio se basaba en la ciudad Estado, es decir, en los límites territoriales de la ciudad, aunque más tarde evolucionó al concepto de comunidad que rebasaba

los límites de la ciudad. Aunque en los diálogos de Platón, se narra la estructura del Estado ideal.

En la terminología de los romanos el Estado es la *civitas*, esto es la comunidad de ciudadanos o la res publica que significa la cosa común al pueblo.

En la Edad Media el Estado recibe el nombre de *Land, terra terrae*, cuyo significado es tierra o territorio y que coincide con los hechos históricos de la época donde el dominio de grandes territorios era de gran importancia.

En Italia, Nicolás Maquiavelo en su obra “El Príncipe” pone en evidencia la palabra Estado, sin definirla propiamente, y que es utilizada en su antiguo sentido latino *Statum* que deviene del verbo *Estare*, y cuyo significado se reduce a situación o condición, dando origen a la palabra *Stato* seguida del nombre de una ciudad, con el objeto de referirse a las tiranías, principados y reinados en que se encontraba en ese momento esa población, por ejemplo, *Stato de Firenze*, con esta expresión se designa al gobierno y su corte. Maquiavelo no se ocupa de definir lo que debe considerarse como Estado, sin embargo, es el primero en usar el término para referirse a las organizaciones políticas del bajo medioevo, cuyo poder era

ejercido en parte por los reyes y príncipes, y otra facción por los grandes terratenientes.

Los pensadores ilustrados se ocuparon posteriormente en precisar el fenómeno que ya Maquiavelo había vislumbrado y que llamo Estado.

Entre los siglos XVI y XVII la palabra *stato* se usa para designar en general al Estado. En Francia se utilizaba la palabra *Estat* y en Inglaterra *state*. En Alemania la palabra utilizada es *status*, que después cambiaría a *status publicus*, expresión que se consolida en el siglo XVIII.

Hoy en día se usan otras palabras para referirse al Estado como son *macht, puissance, potenza, power, poder, volk, nation, nazione, nación*; sin embargo, de acuerdo con Georg Jellinek(1), desde el punto de vista científico el mejor término es Estado pues no permite dualidad o confusión, por lo que para el autor el Estado tiene dos aspectos bajo los cuales puede ser conocido y considerado: uno es el social, otro el jurídico. La doctrina social o sociológica del Estado considera a este en la unidad de su naturaleza como construcción social; la doctrina

(1) Jellinek Georg. Teoría General del Estado (Traducción de Fernando de Los Ríos); segunda edición pág. 36. Editorial Fondo de Cultura Económica, México D.F.

jurídica lo considera como sujeto de derecho, y en este sentido es subsublime dentro del concepto de la corporación, siendo dado formular de esta suerte su sentido: es una corporación formada por un pueblo, dotada de poder de mando originario y asentada en un determinado territorio. Socialmente se puede definir así: Unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación y formada por hombres que viven y permanecen en un territorio.

Por ser parte del mundo de los hechos, el Estado encaja dentro de la realidad y por tanto es objeto de estudio, de allí que surjan innumerables teorías acerca del Estado que buscan definir su naturaleza y determinar sus fundamentos.

Probablemente la definición más clásica de Estado, fue la citada por el jurista alemán Hermann Heller(2) que define al Estado como una "unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actúa de modo continuo, con medios de poder propios, y claramente delimitado en lo personal y territorial". Además, el autor define que solo se puede hablar de Estado como una construcción propia de las monarquías absolutas del siglo XV, de la Edad Moderna. "No hay

(2) Heller, Hermann. "La justificación del Estado", Serie, Estudios Jurídicos. Facultad de Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México. Pág. 47. Julio del 2002.

Estado en la Edad Antigua", señala el reconocido autor. Asimismo como evolución del concepto se ha desarrollado el "Estado de Derecho" por el que se incluyen dentro de la organización estatal aquellas resultantes del imperio de la ley y la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y otras funciones más sutiles, pero propias del Estado, como la emisión de moneda propia.

Para Georg Jellinek(3) en su obra Teoría General del Estado destaca que en esa búsqueda de definir la naturaleza del Estado y definir sus fundamentos, ha evolucionado el concepto social y jurídico del Estado: en el concepto sociológico, el Estado es la unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación y formada por hombres asentados permanentemente en un territorio; en el concepto jurídico, el Estado es la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio. De esta forma se visualiza al Estado como un ente jurídico palpable por los sujetos sometidos a su orden

Sigue el mismo orden el concepto político de Estado que refiere a una forma de organización social, política soberana y coercitiva, formada

(3) Jellinek Georg. op. cit. Nota (1) 188.

por un conjunto de instituciones voluntarias, que tiene el poder de regular la vida nacional en un territorio determinado. Usualmente, suele adherirse a la definición del Estado, el reconocimiento por parte de la comunidad internacional, que precisamente le reconoce como Estado, con todos sus elementos, facultades y atribuciones, y que le da a tal concepto el carácter político internacional.

Para algunos autores el Estado se integra con una población elemento humano o grupo social sedentario sobre un territorio o porción determinada del planeta y posee poder público soberano.

Por su parte, *Héctor González Uribe*(4) describe al Estado como una sociedad humana, establecida permanentemente en un territorio, regida bajo un poder supremo y orden jurídico, y que realiza valores individuales y sociales de las personas.

Ahora bien, una idea global de Estado puede entenderse como aquel conjunto de organizaciones que en su totalidad poseen la facultad de establecer las normas que guiarán una determinada sociedad, ejerciendo su poder en un territorio previamente establecido. Esta

(4)González Uribe, Héctor. Teoría Política. Editorial Porrúa, Decima cuarta edición. Pág. 162. México 2004

soberanía permite que dentro de los poderes de un Estado se puedan encontrar otras importantes instituciones, como son las Fuerzas Armadas, la policía y la administración pública.

Como se puede intuir a partir de la definición de Estado, se trata de algo bastante fácil de confundir con el Gobierno, sin embargo, se diferencian en que este último es el que va cambiando con las diferentes personas que ocupan cargos durante períodos de tiempo previamente delimitados, mientras que el Estado es aquel que opera bajo instituciones permanentes en el tiempo, por lo que se trata de algo que se construye paso a paso con la historia de cada nación.

Con el término Estado nos referimos a un tipo de fenómeno social caracterizado por elementos propios y rasgos esenciales, rasgos tales como: a) una relación de autoridad y subordinación entre sus integrantes; b) el ejercicio monopólico de la violencia por quienes son titulares de la autoridad; c) la existencia de un orden jurídico; d) relativa permanencia; y, e) dimensión institucional. El Estado no es, pues, como lo han sugerido ciertas concepciones mistificadoras, un ente que se halla por encima de la sociedad e independiente de ella. Es cierto que la expresión Estado constituye a sustanciarlo, en cierto

modo, su naturaleza a considerarlo como una "cosa" autónoma frente a los hombres. Pero en realidad, el "Estado" no es sino un tipo determinado de conducta social regulada jurídicamente, que se da en una situación espacio-temporal definida.

El Estado no es un fenómeno físico susceptible de percibirse por los sentidos, sino un hecho social que conlleva la interacción jerárquica de sus miembros, normado por un orden jurídico.

El estudio del "Estado" como institución suprajurídica, implica el conocimiento abstracto y a la vez objetiva; pues, el Estado, su aparición, sus conceptos, fines y requisitos para su existencia. En consecuencia, podemos sostener válidamente que su existencia será objetiva, cuando sus integrantes se ciñan al orden establecido, que los entes jurídicos de éste sean imparciales para su coexistencia jurídica, donde una Administración de Justicia correcta permita el destierro del "abuso del poder", imperantes en este tipo de sociedades, como la nuestra.

De allí que, resulta fácil de asociar el Estado de Derecho al Derecho Constitucional, que permita la correspondencia de una auténtica sociedad democrática; donde la imposición de leyes y reglamentación

que limitan los derechos y libertades básicos, no se constituyan en elementos de un seudo "Estado de Derecho". Donde tampoco pueda justificarse que el imperio de un "Derecho Constitucional" pueda avalar arbitrariedades, como la falta e inexistencia de garantías del respeto a los derechos fundamentales del ser humano.

Para que un Estado se constituya como tal, es necesario que se integre con ciertos elementos básicos, los cuales invariablemente son tres: el humano, el geográfico o territorial y el poder.

I.1 El elemento humano

Entre los elementos esenciales que conforman el Estado, y de los que no puede, obviamente, prescindir, se encuentra el elemento humano, o sea el Pueblo, cuya principal característica radica en su universalidad. El pueblo es considerado como el componente más elemental de un Estado, de este modo, no podría existir Estado sin pueblo ni pueblo sin Estado.

A este elemento, clave en la existencia del Estado, se le identifica con los términos pueblo y población, Héctor González Uribe señala la diferencia entre ambos términos.

Se le nombra pueblo al conjunto de individuos que integra una comunidad política con características que los diferencian de otros y se les denomina ciudadanos de un Estado, por ende población es la sociedad sobre el cual se ejerce el poder público compuesto de instituciones, que no son otra cosa que el mismo Estado que está presente en muchos aspectos de la vida social.(5)

En el Estado Mexicano la población alcanza el grado de ciudadano a los 18 años y en ese momento se tiene el pleno goce de derechos civiles y políticos.

La ciudadanía permite el derecho a ser elegido mediante voto o sufragio y de la posibilidad de ser funcionario público, y se es, jurídicamente hablando, sujeto de derechos y obligaciones por la capacidad de ejercicio que le otorga la mayoría de edad y que lo contempla como ciudadano, esto es, le concede la capacidad de hacer valer sus derechos políticos, antes mencionados.

El término de población se identifica con un concepto aritmético o estadístico que puede englobar individuos de diversos Estados.

(5) González Uribe, Héctor. op.cit. Nota (4) Pág. 238.

Por su parte, Georg Jellinek(6) se refiere al elemento humano como la población y la define como la totalidad de hombres que pertenecen a un Estado.

Juan Jacobo Rousseau(7) asigna a los individuos de un Estado dos cualidades: la de ser *citoyen*, es decir, ciudadano activo para participar en la voluntad común y la de ser *sujet*, esto es, subordinado a la voluntad del Estado.

La población es un elemento importante en el Estado pues es sujeto de su poder y a su vez es objeto de su actividad. Por lo anterior la población de un Estado es de primordial importancia para su existencia.

El pertenecer a un Estado otorga la nacionalidad que es el vínculo jurídico que une a un individuo a un Estado. Aquí aparece la problemática de la nación, así como la relación entre la nación y el Estado.

(6) Jellinek Georg. op. cit. Nota (1) pág. 217.

(7) Rousseau, Juan Jacobo. "El Contrato Social". Ediciones Leyenda. Pág. 158. México. 2005.

La nación puede caracterizarse de modo genérico como un grupo social relativamente extenso cuyos integrantes poseen un sentido de pertenencia a él debido a rasgos culturales y a una conciencia histórica comunes, los integrantes de una nación tiene una conciencia más o menos explícita, según los casos, de formar parte de una comunidad distinta a las demás. Esta conciencia nacional implica la identificación con valores culturales comunes, así como vínculos efectivos de solidaridad entre los integrantes de una nación. La nación se define, por lo tanto, en términos esencialmente socio-culturales e históricos. “La nación es un fenómeno colectivo en el cual puede coexistir la heterogeneidad de subgrupos, con intereses sociales y económicos específicos, con la homogeneidad de la conciencia y el sentimiento nacional. Es por ello que la nación es una comunidad integradora frente a los subgrupos que la conforman, y que asentada en un territorio específico y delimitado, y bajo una autoridad política sujeta a normas jurídicas generales para todo ese grupo social o nación, ya sea en un poder central o descentralizado, son lo que conforma un Estado soberano”.(8)

(8) Georges Gurvitch: "ELEMENTOS DE SOCIOLOGÍA JURÍDICA". Traducido por José M. Cajica, Jr. Puebla-México. Pág. 142. Editorial Compilación Jurídica. 1997.

“Ahora bien, la población del Estado puede estar constituida por una sola nación o ser multinacional. En la actualidad hay muchos Estados multinacionales, como por ejemplo el caso peruano, el británico, el belga, el suizo, el norteamericano, el francés, entre otros, cuyas respectivas poblaciones pertenecen a grupos nacionales distintos”.(9)

I.2 El territorio

Se denomina territorio a la tierra sobre la que el Estado ejerce su poder y desarrolla sus actividades, o sea que define o determina el límite geográfico sobre el cual se desenvuelve el Estado. Es uno de los factores que lo distingue de Nación.

Este debe estar delimitado claramente. Actualmente el concepto no engloba únicamente a una porción o área de de tierra específica, sino que alcanza a mares, ríos, lagos, espacios aéreos, etc.

El dominio sobre la tierra se observa claramente desde la Edad Media y más tarde surge el concepto de patrimonio como pertenencia del suelo donde se habita y luego desempeña el lugar donde el Estado ejerce su poder.

(9) SILVA SANTISTEBAN G.S., Luis: "FUNDAMENTOS DE CIENCIA POLÍTICA. Lima, Edición Andina. Perú 1988.

De acuerdo con González Uribe(10) el territorio de un Estado se compone por la tierra física dentro de él, sus los ríos, lagos y mares, además del subsuelo, el espacio ultraterreno y el subsuelo marítimo. "De esta forma el territorio del Estado puede analizarse según sus distintos componentes: el territorio terrestre: tierra física superficial dentro de los deslindes geográficos, y su proyección hacia el subsuelo; las aguas interiores; el mar territorial que es el espacio marítimo que se extiende desde las líneas de base, hasta una paralela trazada a doce millas mar adentro; la zona contigua que es el espacio que comprende las doce millas que siguen al mar territorial; la zona económica exclusiva que es el espacio marítimo que se extiende ciento ochenta y ocho millas mar adentro, medidas desde el límite exterior del mar territorial (junto al mar territorial suman 200 millas); el espacio aéreo: masa de aire que está sobre el territorio terrestre, aguas interiores y mar territorial.

El espacio aéreo con un criterio muy estricto. Si a él ingresa una nave militar, sin permiso previamente concedido, se considera violación de la integridad territorial, circunstancia que autoriza según la Carta de las

(10) González Uribe, Héctor. op. cit Nota (4) pág. 259.

Naciones Unidas, un ataque físico.

Junto al territorio físico se encuentran las ficciones de territorialidad. Para un manejo más seguro de las relaciones interestatales el Derecho Internacional ha consagrado ficciones en que se reputa que determinados espacios son territorios de ciertos Estados, cuando físicamente no lo son. Por ejemplo, se ha sostenido que, desde la perspectiva jurídica, las actuaciones realizadas en las sedes diplomáticas se asimilan a las efectuadas en el territorio físico del Estado. Las ficciones se relacionan con las inmunidades y privilegios diplomáticos."

I.3 El poder público

El tercer elemento constitutivo del Estado es la autoridad o poder público, es decir, la relación de supraordinación y subordinación que se da entre la élite política y el resto de la sociedad.

El Poder Público es utilizado en ciencias políticas para designar al conjunto de los poderes del Estado, especialmente en su dimensión coactiva, como aquellos a quienes corresponde el uso legítimo de la violencia (en términos de Max Weber, el monopolio de la violencia).

En el sentido abstracto de la expresión, se entiende *poder* como la facultad de mandar y ser obedecido, y *público* como actividad del Estado. Poder público es la capacidad que tiene el estado para obligar a alguien a realizar un acto determinado.

El poder público es necesario para el funcionamiento de grupos sociales que confluyen en un espacio físico cualquiera. Se requiere de un orden y del establecimiento de reglas que permitan la convivencia humana, la cual se traduce en el ejercicio del poder.

En toda sociedad se conforman grupos que, de una u otra manera crean un centro de poder que irradia su acción en diversas direcciones como: religión, economía, cultura, incluso y que como dice Bourdieu, la sociedad es una verdadera “constelación Estado”, especialmente en su dimensión coactiva, como aquellos a quienes corresponde el uso legítimo de la violencia (en términos de Max Weber, el monopolio de la violencia).

En un sentido material de la expresión, poder público (aunque se suele usar en plural: "poderes públicos") significa conjunto de órganos e instituciones del Estado.

Constituye una capacidad jurídica legítima que poseen los tres poderes del Estado para ejercer en forma eficaz, mediante la coactividad, las acciones y los cometidos que les son conferidos por la Constitución o Ley fundamental de un Estado.

El poder nace como una necesidad de asegurar la convivencia humana, por lo tanto, si no hay orden y autoridad, se destruye la posibilidad de convivir y de interactuar en una sociedad capaz de alcanzar la categoría de Estado.

Para Bourdieu, el poder público es una fuerza nacida de la conciencia social y cuyo fin es el bien común. Para Georg Jellinek es la voluntad que ha de cuidar de los fines comunes de la asociación, que ha de ordenar y dirigir la ejecución de sus mandatos.

Para Serra el poder público se refiere a la autoridad que tienen los órganos de Estado. Maurice Hauriou, prestigiado constitucionalista francés "El poder es una libre energía que, gracias a su superioridad asume la empresa del gobierno de un grupo humano por la creación continua del orden del Derecho".

Por su parte, Porrúa señala como 'características del poder del Estado que es político, temporal y civil; centralizado y autónomo.

La élite política impone coercitivamente su autoridad, valiéndose para ello de las normas jurídicas. Como se sabe, las normas jurídicas se imponen coercitivamente en la medida que su violación faculta a los Órganos del Estado a aplicar sanciones. La autoridad se ejerce a través de dichas normas y a ellas apelan los gobernantes y el aparato administrativo para encauzar la conducta de las masas. Las normas jurídicas establecen lo que debe de hacerse, aunque su cumplimiento nunca sea a plenitud. En la medida en que en un Estado la mayoría de la población acate dichas normas se dice que tiene eficacia.

González Uribe “también distingue características del poder público: origen en la sociedad humana; lo detenta y ejerce el Estado; su finalidad es el bien común; actúa dentro del marco del Derecho; capacidad de Imponerse”.(11)

(11) González Uribe, Héctor. op. cit. Nota (4) pág. 269.

1.4 La soberanía

En un principio, la soberanía fue adjudicada a un origen divino, prevaleciendo esta idea básicamente en la Edad Media, para posteriormente ser detentada por un Monarca, y que con el paso de la historia y a base de guerras, luchas y diversos movimientos sociales, armados y pacifistas, ese poder recayera, como sucede en la actualidad en muchas naciones, en el pueblo, conformando así los Estados demócratas.

Del origen divino de la soberanía, antes mencionado, surge la definición clásica de Jean Bodin⁽¹²⁾ que refiere a la soberanía como el “*«poder absoluto y perpetuo de una República»;*” y soberano es quien tiene el poder de decisión, de dar leyes sin recibirlas de otro, es decir, aquel que no está sujeto a leyes escritas, pero sí a la ley divina o natural. Pues, según añade Bodin, “*«si decimos que tiene poder absoluto quien no está sujeto a las leyes, no se hallará en el mundo príncipe soberano, puesto que todos los príncipes de la tierra están sujetos a las leyes de Dios y de la naturaleza y a ciertas leyes humanas comunes a todos los pueblos».*”

(12)Jean Bodin, Los seis libros de la Republica (*Les six livres de la République* de 1576. Laon, Francia) Serie, Estudios Jurídicos. Facultad de Derecho. Pág. 173. Universidad Nacional Autónoma de México. Junio 2002.

Para Thomas Hobbes (13) “se constituye al soberano en la única forma de poder, por lo que justifica filosóficamente la existencia del autoritarismo estatal”.

Se puede entender a la soberanía como una característica que hace que el poder del Estado sea supremo, se conjugan dentro el estado varios poderes (prensa, iglesia, empresas, partidos políticos etc) pero sobre todos estos esta el Estado que es supremo, por definición ya no compite con todos estos por que hablar de soberanía es hablar del poder supremo del estado.

Es la fuerza de imposición del poder estatal sin la cual dichas normas jurídicas el estado no las puede imponer.

Radica en el pueblo y se delega en ciertos organismos para el ejercicio del poder (no en el estado por que el estado somos todos los ciudadanos).

La soberanía viene de los hechos, de la historia, es algo natural, un Estado con todos sus elementos para funcionar tiene que tener soberanía.

(13)Thomas Hobbs, Leviatan, Fondo de Cultura Económica, pág. 156. Décimo Tercera Reimpresión 2004.

Por la soberanía el poder del Estado es el poder supremo y esa característica es reconocida por la constitución y viene del pueblo.

De acuerdo con Héctor González Uribe(14), la soberanía es sinónimo de poder, un poder que representa a las sociedades civiles, los grupos políticos, los industriales, los banqueros, los comerciantes, es decir, representa a los que Ferdinand Lassalle (1984) denomina "factores reales de poder" ya que cada uno de ellos ejerce un tipo y clase diferente de poder; sin embargo, la soberanía se distingue por ser un poder único, supremo, superior a cualquiera, inalienable e imprescriptible y sólo la soberanía la detenta el Estado.

La historia de la soberanía empieza con la autarquía del Estado, que significa autosuficiencia. De acuerdo con Aristóteles es la propiedad mediante la cual los esfuerzos de los hombres, por completarse unos a otros, encuentran satisfacción plena. De esta forma el Estado no tiene necesidad de ninguna otra comunidad.

La raíz de este concepto se encuentra en el mundo helénico donde la *polis* posee la capacidad de aislarse del mundo puesto que tiene todo

(14)González Uribe, Héctor. op.cit. Nota (4) pág. 289.

en sí misma para vivir. Por esta razón en la actualidad sigue la concepción de que el Estado debe bastarse a sí mismo.

Sin embargo, el concepto de soberanía no llega en la Antigüedad puesto que surgió del producto de luchas y de una necesidad del Estado por permanecer superior a otros poderes.

Tal necesidad de unidad fue recogida con éxito por los monarcas. Luis XV en su célebre frase deja ver tal éxito: "Sólo en mi persona reside el poder soberano, y es exclusivamente gracias a mí que las cortes reciben su existencia y su autoridad. La autoridad sólo puede ser ejercida en mi nombre, pues sólo a mí pertenece el poder legislativo... Todo el poder público emana de mí, puesto que yo soy el guardián supremo... Los derechos e intereses de la nación... están necesariamente unidos a mi persona y sólo pueden descansar en mis manos"

Conforme al concepto de Jean Bodin, y desde entonces, se generalizó el uso del concepto de soberanía como atributo del poder estatal. De acuerdo con Bodin: todo dominio sobre una pluralidad de familias, dotado de poder soberano, esto es, revestido de un poder supremo e independiente representa al Estado.

Más tarde, en el siglo XVII, se identifica al Estado cada vez más con la figura del príncipe y el pueblo como el objeto de su actividad. La teoría del origen humano del poder soberano del príncipe conduce desde Hobbes a la superación de la doctrina del Estado hacia la teoría de la soberanía popular.

A pesar de su asociación con la idea de monarquía, por su origen histórico, el término soberanía pasó del antiguo régimen al constitucionalismo de los siglos XIX y XX. La Revolución Francesa reivindicó este poder del rey, absoluto e ilimitado, radicándolo en el pueblo.

La formación de los Estados liberales en el siglo diecinueve delimitó el concepto de soberanía. La sociedad se diferenció del Estado desarrollándose en la actividad económica y dejando el aspecto político al Estado, con lo que limitó aún más su poder. De esta forma el Estado pasó a ser representante de los intereses políticos de la nación.

Después de la Segunda Guerra Mundial, las diferentes declaraciones sobre derechos humanos restaron uno de los principios de poder del Estado: tener el monopolio jurídico sobre los ciudadanos, al existir ahora normas a las cuales podía y puede apelar la sociedad.

En México, José María Morelos y Pavón dio a la soberanía su significado actual. En su obra los Sentimientos de la Nación escribió que ésta emana del pueblo y sólo la deposita en sus representantes. La Constitución de Apatzingán de 1814 siguió esta idea y agregó que, por ello, "la sociedad tiene derecho incontestable a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera". Nuestro concepto definitivo de soberanía fue establecido por la Constitución Federal de 1857: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno"

Uno de los conceptos mas sencillos y globales de Soberanía seria entenderlo como la facultad de ser reconocido como la institución de mayor prestigio y poder en un territorio determinado. Hoy en día también se habla de soberanía en el ámbito externo, es decir internacional, quedando esta limitada al Derecho Internacional, organismos internacionales y al reconocimiento de los Estados del mundo.

Conforme a lo anterior la soberanía es un concepto que se define en torno al poder y se comprende como aquella facultad que posee cada estado de ejercer el poder sobre su sistema de gobierno, su territorio y su población. Lo anterior hace que, en materia interna, un estado, junto a la autoridad en ejercicio, sean los que se encuentran por sobre cualquier otra entidad.(15)

Es así, que este concepto surge en la Europa del siglo XVI y XVII cuando se comienza la búsqueda de fundamentos laicos para basar el surgimiento de los nuevos estados nacionales. Se adopta este término proveniente de la palabra “soberano” que se refiere a la inexistencia de control, pero se define también como aquel jefe a cargo de un Estado monárquico. Dado lo anterior, para Hans Kelsen la soberanía es un concepto que se desarrolla en el ámbito político, que supone la existencia de un poder final e ilimitado que rige, en consecuencia, la comunidad política. El principio de soberanía ha sido adaptado a las democracias actuales para que exprese el momento político fundante en el que los ciudadanos, sin ninguna autoridad previa ni superior a ellos, permiten a los poderes públicos que ejerzan como tales.

(15) Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola: *Diccionario de la Política*, pág. 27. México, Editorial Novaro. 1982.

Donde dicho concepto ha estado desde el principio mas al servicio de los propósitos políticos de los gobernantes que de la finalidad del conocimiento científico del Estado.(16)

La soberanía se puede considerar en dos aspectos diferentes, uno interno y otro externo, previamente mencionados.

En su modo interno, la soberanía hace alusión al poder definido anteriormente, el que se relaciona con el poder de un determinado Estado sobre su territorio y su población.

Por otra parte, el carácter externo hace referencia a la independencia que tiene un Estado del poder que ejerce otro, en un territorio y población diferentes, en otras palabras, un Estado en particular es soberano mientras no dependa de otro Estado.(17)

Es entonces, que la soberanía se puede comprender desde dos perspectivas, una jurídica y una política.

(16) Kelsen, Hans: *Teoría General del Estado*, Segunda Edición. Ediciones Coyoacán. Pág. 133. México, 2005.

(17) *Ibidem* pág. 134

La soberanía jurídica es aquella a través de la cual un Estado puede tomar contacto con el mundo, con lo internacional, a través de su participación en diferentes organizaciones internacionales, tratados, pactos y compromisos diplomáticos, entre otros.

La soberanía política es aquella que hace alusión a poder del Estado de imponer todo aquello que le parezca necesario.

Aunque se piense que cada Estado ejerce su soberanía jurídica y política, no es así en todas las naciones. Existen casos en los que el Estado puede tener la soberanía jurídica, sin embargo, su soberanía política depende de los dictámenes de otras naciones en cuanto a su desarrollo social, político y económico.(18)

1.5 Los fines del Estado

El Estado como ente social y jurídico posee una meta, objetivo o fin y encamina su autoridad y poder para alcanzarlo. Para ello cuenta con diversos órganos o poderes constituidos quienes llevan a cabo funciones de administración, impartición de justicia, elaboración de leyes y normas.

(18) Pizzolo, Calogero: *Constitución y Derecho Público Comunitario*, Buenos Aires, Editorial del Plata.1997.

Para cumplir con sus fines el Estado debe someterse al Estado de Derecho puesto que se parte de la premisa que sólo persigue el Bien Común que es el que beneficia a toda la sociedad, es así, que para poder definir las funciones del Estado, estas se clasifican en:

Criterios de clasificación de las funciones del Estado

- **Orgánico o subjetivo:** Ve a la función de acuerdo con el órgano que la cumple. El estudio de las funciones bajo este criterio se relaciona con la teoría de la división de poderes expuesta por Montesquieu.(19)
- **Material, objetivo o funcional:** Considera el contenido del acto sin reparar en el órgano que lo cumple. Es el que debe aplicarse al derecho administrativo, para no dejar fuera los papeles administrativos cumplidos por la Administración Pública, ya que hay actividad materialmente administrativa en el Poder Legislativo, en el Poder Judicial y en los entes públicos no estatales.

(19) Charles Louis de Secondat, Señor de la Brède y Barón de Montesquieu. *De l'Esprit des Lois (El espíritu de las leyes)*. 1748, Paris Francia. Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.) 2002.

Funciones del Estado desde el punto de vista material

1. **Ejecutiva o administrativa:** Es la función del Estado que se ocupa de la satisfacción de los intereses comunitarios impostergables. Es la función más amplia que se utiliza en la esfera estatal y es la función principal del Poder Ejecutivo, donde encontramos el derecho administrativo puro.
2. **Legislativa:** La que se ocupa del dictado de las leyes, que son normas jurídicas de alcance general, de cumplimiento obligatorio y dirigidas a un número indeterminado o determinable de personas. Es la función principal del Poder Legislativo.
3. **Jurisdiccional o judicial:** La que se ocupa de resolver una controversia en materia jurídica entre dos partes con intereses contrapuestos, imponiendo una decisión a las mismas con fuerza de verdad legal. La actividad judicial continúa y completa la legislativa, mientras que la legislación establece un ordenamiento jurídico, la justicia asegura su conservación y observancia. Esta función se ejerce respecto de actos concretos, en los cuales la ley ha sido violada o se pretende que ha sido violada. Es la función del Poder Judicial.

1.6 El principio del Estado de Derecho

El Estado de Derecho se puede definir como la autoridad del gobierno que puede ser llevada a cabo mediante leyes escritas, adoptadas con un procedimiento establecido, y por el cual sus autoridades se rigen, permanecen y están sometidas a un Derecho vigente en lo que se conoce como un Estado de Derecho formal.

Este se crea cuando toda acción social y estatal encuentra sustento en la norma; es así que el poder del Estado queda subordinado al orden jurídico vigente por cumplir con el procedimiento para su creación y es eficaz cuando se aplica en la realidad con base en el poder del Estado a través de sus órganos de gobierno, creando así un ambiente de respeto absoluto del ser humano y del orden público.

El término «Estado de Derecho» tiene su origen en la doctrina alemana *Rechtsstaat*. El primero que lo utilizó como tal fue Robert von Mohl en su libro *La ciencia de policía alemana en conformidad con los principios de los Estados de Derecho* (del alemán *Die deutsche Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*), sin embargo, la mayoría de los autores alemanes ubican el origen del

concepto en la obra de Immanuel Kant. En la tradición anglosajona, el término más equivalente en términos conceptuales es el *Rule of law*.

De acuerdo con Zippelius, el principio de Estado de Derecho no es únicamente una función negativa que limita el poder del Estado, sino que integra las reglas que constituyen a la comunidad política.(20)¹

De esta forma sólo los Estados controlados por el derecho legítimo son Estados de Derecho. El principal rasgo del Estado de Derecho es el principio de legalidad, es decir, donde impere la ley.

En un Estado de derecho se protege y garantizan los derechos y libertades fundamentales. Para llevar a cabo sus funciones mantiene una coordinación del poder legislativo, ejecutivo y judicial; así como debe cumplir con algunos requisitos, tales como:

1. Deben crearse diferentes órganos del cuerpo del Estado y cada uno de ellos debe asumir una de las funciones de estado.
2. Esos órganos de poder del Estado deben actuar autónomamente. Es decir, sus dictámenes o decisiones no pueden ser invalidadas, modificadas o anuladas por otro órgano.

(20)Zippelius, Reinhol. Teoría General del Estado, Editorial Porrúa México,1998.

3. Debe estar establecida la forma en que se nombran los titulares del respectivo órgano, y las solemnidades y procedimientos para poner término a sus cargos.
4. El poder debe estar institucionalizado y no personalizado, es decir, debe recaer en instituciones jurídico-políticas y no en autoridades específicas, las cuales tienen temporalmente el poder en sus manos mientras revisten su cargo.
5. Tal vez el requisito más importante tiene que ver con que tanto las normas jurídicas del respectivo Estado como las actuaciones de sus autoridades cuando aplican dichas normas jurídicas, deben respetar, promover y consagrar los derechos esenciales que emanan de la naturaleza de las personas y de los cuerpos intermedios que constituyen la trama de la sociedad.

El ordenamiento jurídico del Estado debe reunir una serie de características que dan origen a un Estado de Derecho real o material.

El concepto de estado de Derecho se explica por dos nociones: El Estado de Derecho en sentido formal y el Estado de Derecho en sentido material.

Principios del Estado de Derecho aplicado en México

1. Principio de legalidad.
2. Obligatoriedad del Derecho con respecto al estado.
3. La supremacía de la constitución.
4. La responsabilidad del estado por sus actos frente a los ciudadanos

Estado que sirve a sus gobernantes no al contrario.

El Estado de Derecho en sentido formal

Un Estado de Derecho es aquel en el que la ley es el instrumento preferente para guiar la conducta de los ciudadanos. La transparencia, predictibilidad y generalidad están implícitas en él. Esto conlleva a que se faciliten las interacciones humanas, permite la prevención y solución efectiva, eficiente y pacífica de los conflictos; y nos ayuda al desarrollo sostenible y a la paz social. Para un Estado de Derecho efectivo es necesario:

- Que el Derecho sea el principal instrumento de gobierno.
- Que la ley sea capaz de guiar la conducta humana.
- Que los poderes la interpreten y apliquen congruentemente.

El Estado de Derecho en sentido material

El vínculo a la observación de las leyes sería inútil e ineficaz si no se pudiera garantizar que las leyes que ellos mismos son los garantes de los derechos fundamentales. Por lo tanto, los elementos formales del Estado de Derecho se han desarrollado y ampliado por parte de elementos materiales del Estado, en particular mediante la adopción de normas que protegen los derechos fundamentales.

El Estado de Derecho nace de la separación de poderes que hace Montesquieu durante la Revolución Francesa de 1789 y en la Guerra de la Independencia de Estados Unidos, y de otros ideológicos del Estado de Derecho como Jean Bodin, Thomas Hobbes, Maquiavelo, John Locke, Jean Jaques Rousseau, Hamilton, Hans Kelsen, Carl Schmitt, entre otros, ejerciéndose como principio rector que surge en contra y como oposición directa y determinante al Estado Absolutista.

Otros autores comparten la idea de que los principios que definen y caracterizan al Estado de Derecho son los derechos fundamentales, los principios de la división de poderes y el de la autoridad de la ley.

Entre los derechos fundamentales (del hombre) se consideran la libertad, la propiedad y la seguridad del individuo. La libertad abarca las libertades civiles, económicas y de pensamiento, así como las de

discusión y de participación a las que pertenecen los derechos políticos, las libertades de prensa, de reunión y de asociación. La propiedad definida en La Declaración Universal de los Derechos del Hombre. La seguridad como la protección que asegura el despliegue de la libertad y de la propiedad.

La división de poderes y el principio de la autoridad de la ley como oposición al principio absolutista que establecía que los actos del rey o soberano no están limitados por las leyes. "Según este principio todo acto estatal debe ser un acto jurídico que derive su fuerza de la ley aprobada por el Parlamento, que es la institución a través de la cual se manifiesta de forma más acabada la voluntad popular. La ley, en la famosa expresión de Rousseau, es la expresión de la voluntad general."(21)

1. 7 La División de Poderes del Estado

La separación de poderes o división de poderes (en latín *trias politica*) es una ordenación, acomodo y distribución de las funciones del Estado

(21) Rousseau, Juan Jacobo. op. cit. Nota (7) pág. 235.

en la cual la titularidad de cada una de ellas es confiada a un órgano u organismo público distinto. Junto a la consagración constitucional de los derechos fundamentales, es uno de los principios que caracterizan el Estado de Derecho moderno, con la intención clara de que al evitar reunir los poderes del Estado en una sola persona se deje a un lado la creación de gobiernos despóticos.(22)

En el siglo XIV John Locke señala en Inglaterra la existencia del poder legislativo que crea las leyes y el ejecutivo que desempeñaba funciones de ejecución, aplicación de leyes y judicial. Locke también consideraba que el poder de elaborar las leyes no podía ser transferido.

Se considera a John Locke como el padre del liberalismo moderno y se cree que es además el creador de la división de poderes, y a Montesquieu se le da el crédito de divulgador, este último filósofo político francés.

Montesquieu propone que el poder se divida en ejecutivo, legislativo y judicial para asegurar el equilibrio de funciones y garantizar la seguridad jurídica, por lo que define el *poder* a la vez como función y

(22) Ubiarco Maldonado, J. B. (Octubre del 2002). *El Federalismo en México y los problemas sociales del país*. Pag. 184. México D.F. Porrúa.

como órgano, y se promueve que la titularidad de dicho poder ya dividido en tres, se encargue o encomiende respectivamente al Parlamento o Congreso, al Gobierno y los Tribunales de Justicia.

Este es un punto importante porque de acuerdo a diversos autores el poder no se divide, lo que se divide son las funciones.

En la actualidad no existe Estado que carezca de división de poderes o que se encuentren atribuidas a un solo órgano del mismo. Sin embargo, la división de poderes ha sido plasmada en forma muy distinta dentro de los diversos sistemas de Gobierno.

CAPITULO SEGUNDO

II. FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO

Hace referencia al modelo de organización del poder constitucional que adopta un Estado en función de la relación existente entre los distintos poderes. La manera en la que se estructura el poder político para ejercer su autoridad en el Estado, coordinando todas las instituciones que lo forman, hace que cada forma de gobierno precise de unos mecanismos de regulación que le son característicos. Estos modelos políticos varían de un estado a otro y de una época histórica a otra. Su formulación se suele justificar aludiendo a muy diferentes

causas: estructurales o idiosincráticas (imperativos territoriales, históricos, culturales, religiosos, etc.) o coyunturales (períodos de crisis económica, catástrofes, guerras, peligros o "emergencias" de muy distinta naturaleza, vacíos de poder, falta de consenso o de liderazgo, etc.); pero siempre como plasmación política de un proyecto ideológico.

De una manera mas sucinta se entiende por forma de Estado a la manera en que se organiza y estructura internamente el Estado desde el punto de vista político y administrativo. La forma de Gobierno es la manera en que se ejerce el poder.

II.1 Formas de Estado

No ha habido históricamente acuerdo en la determinación de las diferentes formas de gobierno o de estado, desde la antigüedad clásica hasta la Edad Contemporánea:

- Platón
 - la forma perfecta, aristocracia o gobierno de los filósofos;
 - las formas degeneradas: timocracia u oligarquía de los ricos (*timé*: honor; *oligos*: unos pocos), democracia de las masas (*demos*: el pueblo) y tiranía de un usurpador.

- Aristóteles, que mezcla un criterio numérico (atendiendo al número de personas que ejercen el poder) y un criterio cualitativo (atendiendo al bien público)
 - formas puras o perfectas: monarquía, aristocracia y democracia;
 - formas impuras o corruptas: respectivamente degeneradas de las perfectas: tiranía, oligarquía y demagogia.
- Polibio define la forma de gobierno mixto o gobierno constitucional que combina las tres formas puras aristotélicas en un sistema de equilibrio de poderes, y que estarían representadas en las instituciones romanas: consulado, el senado y los comicios. La ruptura del equilibrio hace caer en la sedición o la tiranía. Esta definición sería seguida por el pensamiento político medieval y de comienzos de la Edad Moderna (Tomás de Aquino, Dante, Padre Suárez)
- Maquiavelo, en *“El Príncipe (1513), sólo reconoce dos formas: todos los Estados o son Repúblicas o son Principados; pero también utilizó la historia de la Roma antigua para recomendar un gobierno mixto de las tres formas políticas clásicas en su*

Discurso sobre la Primera Década de Tito Livio".(23)

- Montesquieu, “(*Del Espíritu de las Leyes*, 1748) modifica la clasificación aristotélica con la distinción entre monarquía, despotismo y república; y dentro de ésta entre democracia y aristocracia”.(24)

El gobierno republicano es aquel en que el pueblo, en cuerpo o solo parte de él, ejerce la potestad soberana [...]

El monárquico es aquel en que gobierna uno solo, pero con arreglo a leyes fijas y establecidas [...]

El despótico es aquel en que uno solo, sin ley ni regla, lo dirige todo a voluntad y capricho [...]

La república en donde [...] el poder soberano está en manos de parte del pueblo [...] tiene una aristocracia [...]

En los Estados populares, es decir, en las repúblicas democráticas, se necesita el resorte de la virtud.

(23)Maquiavelo Nicolás. *El Príncipe*. Colección Millenium. El Mundo, Unidad Editorial. 2009.

(24) Charles Louis de Secondat, Señor de la Brède y Barón de Montesquieu. *De l'Esprit des Lois (El espíritu de las leyes)*. 1748, Paris Francia. Pág. 273 Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A) 2002.

La moderación es el alma de los gobiernos aristocráticos; mas entiéndase que me refiero a la que está fundada en la virtud, no a la que nace de la cobardía o pereza del alma [...]

En cambio en las monarquías la política produce las mayores cosas con la menor virtud posible.

- Rousseau distingue democracia, aristocracia y monarquía, como Aristóteles, pero sentencia que *se confunden en su ejercicio*.
- Kant distingue más bien entre formas de soberanía, ya en el contexto histórico de la Revolución francesa.
- El pensamiento político marxista se centra en el componente de la clase social del Estado como superestructura jurídico política que justifica y asegura la posición de las clases dominantes y las relaciones sociales de cada modo de producción (esclavista, feudal, capitalista). En la época contemporánea habría formas de estado democrático-burgués y distintas formas de estado autoritario o dictatorial, como las dictaduras fascistas. Como forma de transición hacia una teórica sociedad comunista (sin clases) se postula la existencia de la dictadura del proletariado.

- Hannah Arendt introdujo la oposición entre totalitarismo y pluralismo.
- Juan José Linz distinguió, dentro de las formas de gobierno dictatoriales o no democráticas, entre autoritarismo y totalitarismo.

Múltiples juristas y autores consideran que en el Estado Moderno se distinguen dos grandes grupos de formas, modelos u organizaciones territoriales del Estado:

- En primer lugar, el Estado unitario o central, donde pueblo, territorio y poder son homogéneos, uniformes y simples, y la relación entre ellos es unívoca y directa.
- En segundo lugar, el Estado complejo o descentralizado, resultante de la carencia de homogeneidad entre los tres elementos mencionados, produciéndose una diversificación en la estructura de su ordenamiento jurídico (Estado federal, confederal, regional).

II.1.1 Estado Central o Unitario

El Estado unitario se caracteriza porque el ejercicio político y gubernamental emana de un solo núcleo de poder, que transmite y

alcanza a todo el territorio o espacio del Estado, así como a toda la población que abarca y lo conforma, ligándose y entrelazándose el desarrollo del poder de la autoridad por medio de jerarquías administrativas, que resulta en una relación de esquema piramidal,(25) en donde el gobierno situado en la cúspide planea y ejecuta sus acciones hacia la base, o se horizontalmente desde el centro, a las provincias y a toda la sociedad que gobierna.

Por ende, y conforme a esta forma de Estado, los departamentos o provincias en que este divide el territorio gobernado, carecen de autonomía gubernamental, provocando una asfixia burocrática, pues irrestrictamente se debe obedecer al poder central.

La centralización del poder tiene variantes que lo hacen adaptativo a diversos escenarios; entre tales adaptaciones, que fungen a la vez, de *ficciones jurídicas* encontramos a la *desconcentración* y a la *descentralización*, nomenclaturas administrativas las cuales se van a caracterizar, la primera de ellas, por el traspaso de la titularidad o el ejercicio de una competencia que las normas le atribuyen como propia

(25)Analogía propuesta por el Dr. Héctor Fix Zamudio y Valencia Carmona Salvador. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. Sexta Edición, Pág. 252. Editorial Porrúa.

a un órgano administrativo, a otro órgano de la misma administración pública, el cual es jerárquicamente dependiente de aquel; y el sentido de la descentralización es la transferencia de poder, de un gobierno central hacia autoridades que no están jerárquicamente subordinadas de éste (en teoría); es decir se posee plena autonomía, principalmente del orden económico, así como personalidad jurídica propia.(26)

Es interesante referir que los sistemas gubernamentales centralizados, o al menos múltiples aspectos relacionados muy íntimamente con este sistema de gobierno, se encuentran insertos en muchos Estados que no se les considera, propiamente, centrales, y parece que existe una tendencia global hacia la centralización del poder, claro, con las particularidades del caso concreto.

Un claro ejemplo de este sistema de gobierno o forma de Estado central o unitario, es Francia, que remontando a la historia, en ella imperaba una monarquía absoluta hasta el año de 1789; al suceder la

(26) Por ser una entidad técnica fingida, pues las ficciones jurídicas tienen como origen el mantenimiento de un sistema normativo dado con antelación, pues proporcionan certeza y plenitud al conglomerado legal de un Estado, al proporcionarle una adecuación constante. La ficción es uno de los instrumentos de la técnica jurídica más utilizados desde la antigüedad por los juristas, estas se crean a partir de darle validez a determinados hechos de carácter irreal, o bien para darle eficacia a un discurso de origen político, para nombrarlo, para otorgarle fijeza y connotación coercitiva. Cfr. KELSEN, HANS. Ficciones Jurídicas. México. Fontamara. 2006. Pág. 135.

revolución, por lo que de súbito se paso a una republica, que a la vez se declaro como “única e indivisible”, imperando primeramente una descentralización del poder, transformándose a la postre en una desconcentración administrativa, por lo que se deduce que el cambio de una monarquía a una republica no siempre conlleva una modificación profunda y total.

Para Georg Jellinek, históricamente se considera como forma de Estado, al central o unitario, como la más antigua, donde todas las autoridades son centrales y toda vida política parte del centro y vuelve a él.(27) Héctor González Uribe le atribuye cuatro características: política y administrativamente central; con un poder ejecutivo, legislativo y judicial para todo el Estado; con una Constitución única; en algunos casos descentralización administrativa.(28)

Héctor González Uribe cita a Burdeau para mencionar las siguientes justificantes del estado central: “asegura un poder indivisible, sirve como catalizador de la unidad nacional; estimula la función administrativa; es menos costoso en su aparato administrativo”.

(27) Jellinek Georg. op. cit. Nota (1) pág. 251.

(28) González Uribe, Héctor. op. cit. Nota (4) pág. 194.

Hoy en día este tipo de estado se observa en las llamadas autonomías de Estado como en la ex - Yugoslavia.

II.1.2 Estado Federal

El origen etimológico de Estado Federal se obtiene del vocablo latín *Foedus* que se entiende como alianza, unión, pacto o acuerdo.

El origen etimológico de Estado Federal se obtiene del vocablo latín *Foedus* que se entiende como alianza, unión, pacto o acuerdo.

En este sentido se remite a una forma de estructuración y organización de asociaciones humanas, de tal manera que en la ciencia política se le da el significado de: unión de diferentes conjuntos políticos que a pesar de su asociación, conservan su carácter individual.

En el Estado Federal existen dos ordenes jurídicos y gubernativos coexistentes, uno de carácter federal (poder central), que ve por el interés nacional, y otro de carácter local, cuyo ámbito de acción estará circunscrito a la Entidad Federativa, con apego a los lineamientos establecidos en el consenso general para la creación del Estado Federal.

Esta organización política, que resulta de la unión de dos o mas Estados soberanos, pero relacionados con fundamento jurídico, posee las siguientes características:

A.- Un territorio propio, que se conforma con la totalidad de los territorios de los Estados miembros, los cuales poseen su propio orden jurídico, emanado de una Constitución local, circumspecta a partir de la Federal, donde cada miembro participa de la voluntad nacional, para en su caso modificar los aspectos esenciales del Estado Federal.

B.- Una población que dentro del estado miembro forma la población del mismo con derechos y deberes u obligaciones de ciudadanía en relación con la entidad local. Esa población total de los estados forma la población del Estado Federal; y en relación con el Estado Federal los pobladores y ciudadanos del estado miembro también tienen derechos y obligaciones específicos.

C.- Una sola soberanía. El poder supremo es el del Estado Federal. Los Estados miembros participan del poder, pero solo dentro de los ámbitos y espacios de su circunscripción y en las materias y cualidades que la Constitución les atribuye.

D.- La personalidad del Estado Federal es única. En el plano internacional no representan papel alguno los estados miembros. El poder Legislativo Federal ordinariamente se compone de dos Cámaras: Una de Diputados y otra de Senadores, siendo estos últimos, representantes de los Estados miembros, Los Diputados de eligen, generalmente, por cierto numero de habitantes, en esta forma la cantidad de diputados varia con el aumento o disminución de la población. En cambio, el número de senadores solo varía si aumentan o disminuyen los estados miembros, porque su elección se hace asignando un número fijo por estado. La distribución de competencias y facultades la establece la Constitución general.

E.- Una Corte Suprema, la cual es la encargada de impartir justicia en caso de controversia entre los distintos ordenes de gobierno, y estados miembros del Estado Federal.

F.- Autonomía administrativa y judicial. Los Estados disfrutan de ésta, excepto en los casos en que la federación se encuentra envuelta.

G.- Existen, por lo general, dos asambleas federales (Cámaras), una integrada por aspectos cuantitativos de la población (en el caso de

México es la Cámara de Diputados) y otra asamblea con orientación cualitativa, con representantes igualitarios por cada Entidad.

Un aspecto de suma importancia de cualquier sistema federalista, es el hecho de que existen varios centros de poder y ordenamientos jurídicos que están interrelacionados. Todo esto distingue al estado federal del centralista, en el que solo existe un poder estatal, un ordenamiento jurídico y un sistema de gobierno.

El federalismo como forma de organización política tiene un cúmulo de similitudes entre los diversos países que han adoptado el sistema federal, al mismo tiempo, existen también algunas diferencias notables que son el resultado de las características propias de cada país, las cuales determinan y condicionan las peculiaridades de cada uno de los estados federales. En este sentido, es conveniente citar algunos aspectos fundamentalmente relacionados con la función: espacio-tiempo.

Dicha función de espacio-tiempo influye en el establecimiento del federalismo y las características que adoptara dicho sistema en cada país, esto es, en el caso de México y de los Estados Unidos de Norteamérica, el sistema federal (aunque muy similar) tiene algunas

diferencias que incluyen el proceso histórico que antecedió al implantamiento de este sistema de organización política, por lo cual, es necesario abundar en el estudio de dicho proceso en cada país.

En esencia, el sistema federal radica en la distribución competencial entre el poder central y los Estados miembros.

Diversos autores sostienen que el Estado Federal, a nivel exterior, es aquel cuya personalidad y soberanía internacionales admiten estados miembro, pero sin que figuren en la soberanía internacional.

Otros consideran que el federalismo es un sistema de gobierno en el cual los Estados autónomos que lo conforman, delegan en un poder central ciertas atribuciones, como las hacendarias y militares que benefician a todos, reservándose las demás atribuciones que no están expresamente cedidas a la Federación, y viceversa, esto es, que la facultades que no están cedidas expresamente para los Estados miembros, y no previstas para estos, se entenderán como atribuciones y facultades únicas de la Federación.

Georg Jellinek define esta unión federal como un Estado soberano formado por una variedad de Estados, dicha unión descansa en una

Constitución en la cual los estados federales cuentan con un voto para su modificación.

La existencia de una Constitución hace la diferencia del Estado Federal del Estado de Estados que mantiene un contrato entre ellos.

La mayoría de los historiadores y algunos autores consideran que el federalismo surge en el continente americano pues parte importante de su doctrina se desarrolla en Estados Unidos de Norteamérica. Su primera manifestación sucede en Albany, donde se celebra un congreso de representantes de la Asamblea de siete colonias, su autor fue Benjamín Franklin quién consideraba que ese era el primero y original programa de gobierno federal y punto de partida de todas las elaboraciones posteriores.

II.1.3 Uniones de Estados

La cultura común y los intereses de un grupo de Estados hacen nacer la unión estrecha en épocas no favorables aun para que se desarrolle ampliamente la formación de un Derecho Internacional.

En un amplio sentido, todos los Estados, unidos por la comunidad de Derecho Internacional, forman una gran comunidad de intercambio, dentro de la cual están formando sistemas de Estados aquellos que

están unidos por una situación geográfica común y que por esta misma razón están separados de los demás Estados a causa de las relaciones que entre ellos se desarrollan. De este modo se diferencia el sistema de Estados europeo del americano o del asiático oriental. Pero estas uniones son sociales, no de naturaleza jurídica. Por el contrario las formas de unión jurídica que quedan comprendidas dentro del concepto amplio de unión de Estados son subrayadas por pactos innumerables que crean relaciones permanentes entre aquéllos.

Para Georg Jellinek(29) las uniones de estados, en un sentido estricto, comprenden una relación permanente entre dos o varios Estados, dicha relación posee fundamento jurídico por lo que tienen el carácter referido de derecho internacional.

Jellinek divide las Uniones de Estados en dos grupos:

□ La constituida por los que, no obstante la unión, continúan teniendo representación internacional. Tales son las Confederaciones, las Uniones Reales, los Protectorados y las Uniones Administrativas.

(29)Jellinek Georg. op. cit. Nota (1) pág. 162.

□ Las que significan la inclusión de los Estados que se reúnen dentro de una organización constitucional y carecen de esa representación internacional, que se atribuye al Estado superior que forma la Unión, tales son los Estados Federales.

Las uniones de estados tienen orígenes muy antiguos y nacen principalmente de la necesidad de un Estado de las actividades o prestaciones del otro; también nacen producto de, guerras, amenazas de éstas o alianzas, por ejemplo.

Hasta fines del siglo XVIII, los pactos entre Estados, relativos a la administración y a la función jurisdiccional, nacen como partes de tratados de paz o como consecuencia de ellos. Por lo que a partir de ello surge un proceso admirable de mutuo progreso, por el reconocimiento de la solidaridad de intereses entre los Estados.

Con el paso del tiempo se observa una gran variedad de tratados particulares de los Estados para asegurar el cumplimiento de promesas mutuas; también se observan convenciones cuyo supuesto jurídico es la comunidad permanente de intereses que dan origen a las alianzas.

Cabe señalar que no se debe confundir la unión de estados con las alianzas, ya que estas últimas siempre tendrán carácter temporal.

Las uniones entre Estados son permanentes, jurídicas y de carácter político, pues abarcan la completa existencia del Estado, o bien, conceden a un miembro de la asociación derecho y poder para dirigir al otro.

II.1.3.1 Tipos de uniones de Estados

a) Protectorados

El Protectorado puede ser definido, en derecho internacional, como una modalidad de administración de territorios en la que por medio de un tratado entre uno o varios Estados protectores y un estado soberano o una entidad política que no alcanza a serlo por su escasa institucionalización y soberanía, como era un grupo tribal o un principado feudal, acuerda que aquél o aquéllos puedan ejercer su protección en diversa medida, en particular, en lo relativo a las relaciones exteriores, a la defensa militar y al mantenimiento del orden interno.(30)

(30)ÁNGEL J. RODRIGO HERNÁNDEZ: La administración de territorios: del protectorado a la administración territorial internacional (Revista Académica de Relaciones Internacionales, núm. 10, pág. 47 febrero de 2009, GERI – UAM).

En otras palabras, es un Estado, forma de gobierno o territorio que es protegido diplomática o militarmente por un estado o entidad internacional más fuerte.

En cambio por esa protección, el protectorado acepta algunas obligaciones especificadas, que varían dependiendo de la naturaleza real de la relación entre ambas entidades.

En la ficción legal, un protectorado es reconocido como estado autónomo al menos en potencia y generalmente mantiene alguna medida de soberanía o formas de gobierno y administración nativa.

En general se considera que un protectorado es un instrumento al servicio de los intereses estratégicos, económicos o militares de las grandes potencias; una institución o formulación legalizada para la legitimación de relaciones jerárquicas o de poder entre estados o entidades nacionales. El protectorado tiene siempre una tendencia colonial, si no es en sí mismo colonial, de explotación, de provecho.(31).

(31) ENRIQUE ARQUES: Zona de influencia en vez de protectorado CEPC (pág. 6)

Para otros autores el protectorado tiene una definición mas sencilla, y que lo entiende como la una unión de dos Estados fundamentada en una relación contractual en la cual uno se obliga a proteger al otro contra ataques del exterior a cambio de que este se deje guiar y no obre en contra del protector.

El protectorado es una relación reconocida por el derecho internacional, por lo que un tercer Estado debe respetarla.

En un protectorado la dominación se ejerce desde la metrópoli, ubicada en el país protector. La dominación en el país protegido se ejerce a través del gobierno local con jefes nativos. Este tipo de unión de Estado proliferó en menor medida que la colonia.

Destacan como protectores Inglaterra y Francia, quienes usaron el protectorado para dominar el norte de África. También destaca el protectorado de España y Francia sobre Marruecos, donde la autoridad sobre la población nativa era ejercida por el Sultán quién comandaba a sus gobernadores locales llamados Jerifes, pero conducida por los ejércitos de los países protectores representados por el Alto Comisario, por España, y por el Residente General, por Francia. Marruecos fue ocupado por estos países entre 1912 y 1956.

b) Estado de Estados

Para algunos autores esta denominación comprende una forma política de unión de Estados donde existe uno que es soberano y uno sometido. El Estado sometido está limitado y obligado a prestaciones militares y económicas respecto del Estado soberano.

Este tipo de unión es muy primitiva y se observa desde Roma, donde existían territorios aledaños que eran sometidos a ese imperio. En la Edad media también se observaron uniones de esta clase favorecidas por el feudalismo. En la modernidad la India inglesa es un ejemplo de dominación hacia estados vecinos que la reconocen superior.

Esta forma de unión se finca más en el reconocimiento al superior que en la necesidad política pues no existe relación necesaria entre vida política del Estado superior y del sometido.

Este tipo de uniones nacen por causas históricas, de las cuales se reconocen varias: un imperio en ruinas, la necesidad del estado superior de evitar ataques de los estados sometidos, el deseo de utilizar las fuerzas militares de los Estados sometidos de manera obligatoria, la explotación de los sometidos para fines económicos, etcétera.

c) Uniones Monárquicas

Otro caso de Estado compuesto es la Unión Real o Uniones Monárquicas. Ésta tiene lugar cuando dos o más Estados Monárquicos tienen un solo rey, y por esta circunstancia, en virtud de un Tratado, crean órganos comunes de gobierno.

Existe Unión Personal, cuando un Estado ofrece la Corona a un rey que ya lo es de otro Estado. Se distingue esta Unión de la Real en la circunstancia de que no crean órganos comunes; cada Estado conserva su propia forma constitucional. De todos modos, tanto en la Unión Real como en la Personal no se crea un Estado nuevo, sino que simplemente se asocian dos o más Estados, que permanecen en su individualidad, alterada sólo por las circunstancias de la Unión.

Las uniones monárquicas surgen a causa de la identidad de la personalidad física del monarca.

También se puede entender y distinguir la Unión Monárquica cuando la unidad de la persona física del monarca no ha sido intencionalmente establecida por el Estado, sino que es coincidencia contingente, se dice que es una unión personal.

Si la comunidad de personas ha sido jurídicamente querida, se trata de una unión real.

La unión personal nace cuando, recae la corona de varios en una misma persona. Esta situación desaparece cuando las personas son llamadas a la corona, según el orden de sucesión al trono.

Como ejemplo, Georg Jellinek relata que en el siglo XIX desapareció la unión personal de la Gran Bretaña con Hannover en 1837 y la de Holanda y Luxemburgo en 1890, siendo en la primera los cognados los llamados y en el segundo los agnados, por ser posible que sucedieran las mujeres en Gran Bretaña y Holanda, y al estar excluidas del trono en Hannover y Luxemburgo.(32)

Por su parte, los miembros de una unión real son independientes unos de otros en el sistema jurídico.

La unión real se asemeja a una confederación de Estados pues mantiene la personalidad común del monarca y una alianza permanente defensiva.

(32) Jellinek Georg. op. cit. Nota (1) pág. 219.

Un ejemplo de unión real es la establecida en los países de los Habsburgo y especialmente la fundada en Hungría, donde se constituyó la monarquía austro-húngara sometida a la dinastía Habsburgo, en tanto que existan sucesores de Leopoldo I. Otros ejemplos de uniones reales son Polonia-Rusia, Finlandia-Rusia, Croacia-Hungría y Sajonia-Coburgo-Gotha.

d) Confederación de Estados

Otra forma compleja de Estado es la Confederación. Esta modalidad surge, generalmente, por un acuerdo entre varios Estados que convienen su unión, pero sin formar un nuevo Estado superior a las partes Confederadas.

No hay, pues, en esta fusión estatal un súper-Estado, con soberanía que se imponga a los poderes de los Estados miembros. Solamente quedan unidos los Estados por lo términos del pacto de Confederación; en todo lo restante quedan enteramente libres, pueden encauzar su actividad a su arbitrio, tanto en el plano interno como en el internacional. Únicamente sufren restricciones en aquello que se encuentra previsto por el pacto.

Francisco Porrúa Pérez refiere en su obra de Teoría del Estado a Georg Jellinek, como quien de manera precisa hace la distinción entre Estado Federal y Confederación, precisando que el Estado Federal surge de la estructuración que hace del mismo el Derecho Público interno, el Derecho Constitucional. En cambio, la Confederación tiene su base en el Derecho Internacional. En un caso se trata de una comunidad nacional; en el otro, nos encontramos con una comunidad internacional.(33)

La Federación está formada por el conjunto de Estados miembros, que permanecen unidos por los preceptos constitucionales y subordinados a la soberanía del Estado superior, que han creado al unirse. En cambio, la Confederación se constituye mediante un tratado que da origen, a relaciones jurídicas entre los Estados asociados, pero sin que se constituya un nuevo Estado superior. Por último; el Poder central en la Confederación sólo rige las relaciones entre el mismo y los Estados Confederados.

(33) Francisco Porrúa Pérez, Teoría del Estado. Ed. Porrúa. Pág. 184. Trigésima quinta edición. México, 2002.

En el Estado Federal, la soberanía de la Federación se ejerce sobre los Estados miembros y también de manera directa, sobre los ciudadanos, que además de los derechos y deberes particulares que tiene en relación con el Estado miembro, con la Entidad Local, igualmente tienen derechos y deberes en relación con la Federación, con el Estado Federal.

Esta forma de unión se caracteriza por ser permanente y la llevan a cabo Estados independientes a través de tratados o pactos entre ellos con el fin de lograr una complementariedad en diversos asuntos, como defensa o comercio, o respecto de cualquier necesidad que beneficie a sus intereses. En una confederación los miembros conservan la soberanía frente al órgano común resultante, que obviamente respeta esa soberanía.

Dado que la soberanía de los miembros se conserva en esta unión se dice que la confederación es una forma previa a la conformación de un Estado Federal. Históricamente encontramos los casos de la Confederación Helvética en Suiza, la Confederación de Estados de América, en el Norte de España durante la Tercera Guerra Carlista agrupó los territorios forales de Vizcaya, Álava, Guipúzcoa y Navarra,

con ministerios comunes, moneda e infraestructura de trasportes de ferrocarril.

El profesor Héctor Fix Zamudio considera a la Confederación como *“...una unión de Estados donde cada uno de ellos conserva su soberanía, pero existe algo más que una simple alianza... hay una asamblea que se reúne periódicamente para tratar asuntos comunes previstos en un tratado de creación... cada Estado confederado tiene la libertad de retirarse de la confederación cuando así lo juzgue pertinente, así como relacionarse internacionalmente con otros países”*(34)

En este tipo de organización política existe un reparto de las competencias de los poderes legislativo y ejecutivo, entre una autoridad central y varias locales.

Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en el estado federal el cual representa el poder supremo, en los sistemas confederales, la competencia de mayor amplitud y de más importancia corresponde a los Estados miembros y la competencia asignada a los órganos centrales representa una excepción.

(34) Fix Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO Y COMPARADO. Editorial Porrúa, Pág. 250. México, 1999.

En este sistema, los estados miembros buscan, en principio, tener una competencia total, dejando algunos aspectos que serán atribuidos a la competencia para los negocios extranjeros, al lado de la que corresponde a la Unión.

Comúnmente, la legislación central, y por lo tanto común en todo el territorio, es competencia de un órgano compuesto por delegados de los gobiernos de los estados confederados, además, un aspecto principalmente característico, es que las leyes de carácter general establecidas por los órganos centrales rigen para la población sólo de un modo mediato, porque las normas confederales únicamente son obligatorias en el momento de ser promulgadas por los estados miembros.

Las funciones ejecutivas son desempeñadas por el órgano legislativo central, asimismo, suministra un determinado contingente militar que dependerá de un generalísimo de la Unión. Los gastos públicos de la Confederación son satisfechos por el pago de impuestos que realizan los Estados Confederados.

Por otra parte, al ser la unión de Estados independientes, conjuntados mediante un pacto, por el cual quedan unidos con la finalidad de

proteger el territorio de la confederación exteriormente y asegurar entre ellos la paz interior. En el aspecto jurídico, la soberanía de los Estados miembros no disminuye, pero para conservarla están obligados mutuamente a ejercitar ciertas funciones, teniendo como objetivo el bien común, bajo determinadas circunstancias. La Confederación es una unión de Estados de carácter internacional, regida y reconocida con fundamento en el Derecho Internacional, siguiendo los siguientes principios de respecto del pacto de la unión, así como de fidelidad de los tratados, y los convenios celebrados entre los Estados miembros.

Otros ejemplos de Confederación de Estados son la Germánica de 1815 a 1866, la Helvética de 1291 a 1798, y la República Centroamericana, compuesta por Honduras, Nicaragua y el Salvador, de 1815 a 1898, o la de Senegambia, formada en 1892 entre Gambia y Senegal.

II.2 FORMAS DE GOBIERNO

II.2.1 Monarquía

Se considera que la monarquía es la forma de gobierno más antigua cuya característica radica en la existencia de un individuo que ostenta

el poder supremo del Estado con carácter absoluto, sin límites de naturaleza alguna, pues fundamentaba su poder en el derecho divino, recayendo dicho poder en la persona del Rey o Monarca.

No es el único caso en que el poder sea ejercido por uno solo; pero sí es la forma más típica del mismo y lleva consigo, de ordinario, una tradición histórica reforzada por su carácter hereditario, que hace que el monarca tenga esa calidad, la calidad de rey, a título propio, no como un órgano o representación de la colectividad, sino como alguien que tiene inherente a su propia persona la dignidad real.

Se asigna a esta forma de gobierno una cualidad estabilizadora de la vida política. La sucesión hereditaria del cargo es una de las características de la Monarquía, pues aun cuando existen ejemplos de Monarquía electiva, como es el caso del Estado del Vaticano, e incluso de República Hereditaria, en la que la dignidad del Jefe del Estado se heredaba, no obstante la característica típica de la Monarquía es precisamente que sea hereditaria y no electiva.

Las particularidades de la transmisión hereditaria las fijan las leyes de los Estados. Una desventaja que señala a la Monarquía hereditaria es la circunstancia de que la sucesión recaiga fatalmente en los

descendientes, que con frecuencia no tienen las dotes que son necesarias para gobernar. La Historia nos proporciona numerosos ejemplos en los que a un rey capaz sucede un monarca con defectos físicos o morales que destruye, que anula toda la buena labor que habían realizado sus antecesores.

Casi todos los autores posteriores a Maquiavelo siguieron clasificando las formas de gobierno en Monarquía y República. Esas clasificaciones generales admiten subdivisiones, de acuerdo con la estructuración especial que se haga de las mismas.

Esta forma de gobierno, de monarquía absoluta, tiene lugar en los siglos XVI al XVIII en Europa. Luis XIV de Francia resume en su conocida sentencia la esencia de esta forma de gobierno: "El Estado soy yo". Grandes monarcas marcaron la historia como Isabel, Fernando y Felipe II de España.

Según las teorías medievales el derecho divino recaía en la Iglesia, representada por el pontífice de Roma, quién se encargaba de los asuntos espirituales; mientras que un poder divino temporal era ejercido por otras instituciones, encabezadas por el Rey.

La Monarquía puede ser absoluta o constitucional. En la Monarquía absoluta el rey se encuentra colocado en una situación superior a la constitución; es el único titular de la soberanía. En la Monarquía Constitucional, el rey se encuentra sujeto a las disposiciones constitucionales; está bajo la ley y además de él existen otros órganos que ejercen la soberanía.

La Monarquía puede ser constitucional pura, si el rey ejerce de manera directa la soberanía, o bien la Monarquía puede ser parlamentaria, cuando el ejercicio de la soberanía recae en los ministros designados por el Parlamento y que son responsables ante el mismo. Tal es la situación de Inglaterra.

De acuerdo con González Uribe, con el tiempo los gobernantes fueron ganando poder y limitaron al Rey, principalmente en lo concerniente a derechos individuales y seguridad jurídica.

Ahora bien, la división entre gobierno republicano y monárquico es sin duda alguna, una clasificación clásica en teoría política, sin embargo, en la actualidad dicha distinción ha perdido gran parte de su valor, toda vez que la monarquía como tal, ha desaparecido casi por completo en el mundo, tomando su lugar la república democrática.

Vale recordar que dicha clasificación tuvo como pilar a la persona en quien residía el poder ejecutivo.

A continuación se presentan las principales características de lo que es la forma de gobierno en base a la Monarquía.

Monarquía.

- El jefe de Estado ejerce el cargo durante toda su vida, a menos que se incapacite gravemente, abdique o renuncie a la corona, asimismo, el poder se traslada de forma dinástica, con algunas excepciones (como el caso de los aztecas o entre los romanos).
- Las decisiones del monarca son inobjectables, perfectas e inviolables.
- De manera general, la soberanía nacional recae en un solo individuo, rey o monarca.
- Existen diversos tipos de monarquía, tales como las teocráticas (Rey-Dios), feudales (Rey-soberanía), y constitucionales (Rey-ley-pueblo).

Actualmente a las monarquías sobrevivientes se les denomina constitucional o parlamentaria, el monarca ahora es jefe de Estado representando de forma “simbólica a la nación”, tal es el caso de Inglaterra, Bélgica, Holanda, Suecia, Noruega y Dinamarca, o los principados de Luxemburgo o Mónaco; el caso de excepción es España, donde la Constitución le otorga al rey determinada intervención política. No obstante aun quedan vestigios de monarquías clásicas, como lo es la monarquía teocrática de Arabia Saudita, los Emiratos del Golfo Pérsico, Bahréin, o Marruecos.

II.2.2 República

De terminología romana *res pública* que significa la cosa común al pueblo, lo público, surge la palabra república, en sentido amplio, es un sistema político que se fundamenta en el imperio de la ley (constitución) y la igualdad ante la ley como la forma de frenar los posibles abusos de las personas que tienen mayor poder, del gobierno y de las mayorías, con el objeto de proteger los derechos fundamentales y las libertades civiles de los ciudadanos, de los que no puede sustraerse nunca un gobierno legítimo. A su vez la república escoge a quienes han de gobernar mediante la representación (democracia representativa) de toda su estructura mediante el derecho a voto. El electorado constituye la raíz última de su legitimidad y soberanía. Muchas definiciones, como la de *Encyclopedia Britannica*

de 1922, resaltan también la importancia de la autonomía y del Derecho (incluyendo los derechos humanos) como partes fundamentales para una república. No debe confundirse república con democracia, pues aluden a principios distintos, la república es el gobierno de la ley mientras que democracia significa el gobierno de la mayoría, del griego, *Dimokratía* (Demos (Pueblo) y Kratos (Estado, refiriéndose a soberanía en este caso).

Debiendo entender como Republica a la forma de gobierno que se caracteriza por una elección democrática, donde los ciudadanos eligen a sus gobernantes. Existen dos tipos de repúblicas: presidencial y parlamentaria.

La república presidencial se caracteriza por contener la figura del Presidente de la República quién ostenta el poder ejecutivo. Esta forma de gobierno establece su legitimidad en el sufragio que busca que el Presidente en turno no permanezca de manera ilimitada en el poder como ocurría en las monarquías.

Cabe señalar que a diferencia de la monarquía donde el rey tenía poder ilimitado, el poder del Presidente está limitado por los poderes legislativo y judicial, por ejemplo, en México el presidente puede nombrar a los miembros de su gabinete con toda libertad, excepto los

cargos que requieren aprobación previa del Congreso de la Unión, como son los Secretarios de Relaciones Exteriores, del Trabajo, al Procurador General de la República y al Secretario de Hacienda y Crédito Público (**SHCP**) (35)

La república parlamentaria se caracteriza por la existencia del sistema Parlamentario que surge en la Edad Media y hoy día sustituye a la monarquía.

El sistema parlamentario posee dos Cámaras, una que representa al pueblo y otra que representa a las entidades de la Unión, o bien, a determinados grupos sociales. Un claro ejemplo de esta forma de gobierno es Inglaterra cuyo sistema parlamentario se compone de la Cámara de lo Común y la Cámara de los Lores que representa a los obispos y a las personas que ostentan cargos hereditarios o títulos de nobleza, velando por los intereses reales y nobiliarios que se han consolidado a lo largo de la historia de los países con esta organización social y política.

(35) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 78.

Diversos autores señalan que el sistema parlamentario tiene las siguientes características:

-Los miembros de gabinete de gobierno son los jefes del partido político mayoritario.

-Los miembros del gabinete son miembros del parlamento.

-El poder ejecutivo es doble pues se es jefe de gobierno y jefe de estado, a este se le denomina Primer Ministro.

-La existencia del gabinete, -quién tiene encomendada la administración pública, se encuentra supeditada al apoyo de la mayoría legislativa.

La forma de gobierno republicano, a su vez, puede ser directa o indirecta.

Es directa cuando, por ejemplo, en algunos pequeños cantones suizos, la población participa en las tareas estatales personalmente, reuniéndose en asambleas para elaborar leyes, nombrar magistrados, etc.

En la forma indirecta de la Republica se mantiene el principio de que la soberanía radica en el pueblo; pero se afirma que su ejercicio es relegado por éste en los gobernantes y se limita a designarlos.

En algunas repúblicas se conserva, en parte, la intervención del pueblo en el gobierno, mediante el referéndum, la iniciativa legislativa y los jurados populares, en los que participa directamente el pueblo en la función jurisdiccional.

Son elementos o características básicas de la República los siguientes:

- El jefe de Estado ejerce su cargo de forma electiva popular y por tiempo determinado.
- El titular del ejecutivo es responsable de sus decisiones, pues existe un compromiso gubernamental con aquellos que lo eligieron y con un cuerpo normativo supremo.

Para algunos autores los tres pilares fundamentales de la República son:

- La división de poderes y su control recíproco.
- La participación política activa por parte de los ciudadanos (esto supone la publicidad de los actos estatales y la *necesidad de instrucción en materias de ciencias jurídicas y política tanto teórica como "material"* [aquella ocurrida en un estado determinado y en un momento dado]).

- La representación de todas las clases sociales dentro de las instituciones de gobierno con iguales atribuciones y prevalencia de ninguna. (*La accedencia a dichas magistraturas necesariamente colegiadas en razón de la materia debe ser restringida* (el magistrado debe pertenecer a la clase que representa y ser elegido con el voto solo de ésta).

II.3 SOBERANÍA, AUTONOMÍA Y CONSTITUCIÓN DEL ESTADO FEDERAL

II.3.1 Soberanía y Autonomía

El concepto de soberanía no fue manejado ni por griegos ni por romanos. Algunos historiadores y doctrinarios coinciden que la soberanía se forja en la Edad Media y *«en lucha con estos tres poderes (la Iglesia, el Imperio romano y los grandes señores y corporaciones) ha nacido la idea de la soberanía, que es, por consiguiente, imposible de conocer sin tener igualmente conocimiento de estas luchas»*. Diversos autores contemplan la cuestión de la soberanía en sus obras; tal como Herman Heller, con *La Soberanía*; F. H. Hinsley, con *El concepto de soberanía*; o Harold J. Laski, con *El problema de la soberanía*.

La soberanía, según la clásica definición de Jean Bodin en su obra de 1576 *Los seis libros de la República*, es el «*poder absoluto y perpetuo de una República*»; y soberano es quien tiene el poder de decisión, de dar leyes sin recibirlas de otro, es decir, aquel que no está sujeto a leyes escritas, pero sí a la ley divina o natural, pues «*si decimos que tiene poder absoluto quien no está sujeto a las leyes, no se hallará en el mundo príncipe soberano, puesto que todos los príncipes de la tierra están sujetos a las leyes de Dios y de la naturaleza y a ciertas leyes humanas comunes a todos los pueblos*».

Esta definición acredita y muestra en síntesis la amplitud del concepto de soberanía, que, como tal, viene perdurando a través de los tiempos, aunque no exento de variaciones a lo largo de la historia en su intento de justificar el devenir del sujeto de la soberanía (el Pueblo, la Nación, el Estado, etc.).

En las monarquías absolutas la soberanía corresponde al Estado, el cual a su vez queda identificado al rey («*El Estado soy yo*», dijo Luis XIV). De ahí que el monarca sea llamado soberano, denominación que aún perdura. El liberalismo subvirtió el concepto de soberanía y concibió dos modalidades de ésta: una, revolucionaria, en la que el

pueblo, considerado como un conjunto de individuos, ejerce el sufragio universal (la soberanía popular); otra, conservadora, que reside en un parlamento de voto censitario (la soberanía nacional).

La autonomía es una forma de división del poder, donde el soberano le cede la capacidad de auto regularse a algún gobierno o institución.

La soberanía y la autonomía son conceptos excluyentes entre sí, puesto que el primero prescinde de cualquier contribución de poder del exterior, mientras que la autonomía muestra una relación de independencia relativa puesto que siempre mantiene una relación o vínculo con otros individuos o instituciones que lo limitan en poder.(36)

La soberanía se caracteriza por dar poder absoluto y la autonomía lo ostenta de manera relativa. La soberanía y la autonomía no son términos equivalentes, la autonomía es un poder restringido que depende del que se lo otorga.

La autonomía se presenta en diferentes grados, es decir, hay entes u órganos más autónomos que otros.

(36)Grossi Paolo, "Un derecho sin estado. La noción de fa autonomía como fundamento de la constitución jurídica medieval", pág. 177. Anuario Mexicano de Historia del Derecho, México, UNAM, 1977.

Para definir el grado de autonomía primero es necesario entender qué es la centralización, la desconcentración y la descentralización.

Hay autores que expresan que la centralización es el nombramiento directo de los diversos niveles en que se encuentran colocados los órganos administrativos, por ejemplo, las secretarías que dependen del ejecutivo.

La desconcentración consiste en delegar órganos a dependencias del ejecutivo. Por ejemplo, la CONAMED depende de la Secretaría de Salud.

La descentralización consiste en la transferencia de facultades administrativas a órganos no vinculados a la administración central, por ejemplo, Petróleos Mexicanos o el Instituto Mexicano del Seguro Social. Este tipo de administración está dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio.

En este caso, los entes autónomos son los órganos descentralizados del Estado.

Un principio fundamental para la existencia plena de un Estado Federal resulta ser el de Autonomía, importa de sobremanera que se preserve ésta como principio constitucional de los Estados miembros en tanto generadores de una voluntad general.

Un instituto autónomo nace como órgano descentralizado, con ley propia que le concede personalidad jurídica, patrimonio propio y derecho público, de esta forma, la autonomía implica derechos y obligaciones.

Algunos ejemplos de órganos autónomos en México son:

- Banco de México (**BANXICO**).
- Universidades.
- Instituto Federal Electoral (**IFE**).
- La Comisión Nacional de Derechos Humanos (**CNDH**).
- Los Estados.
- Los Municipios

Hay autores que establecen que no es suficiente con que un órgano sea autónomo en presupuesto, sino que además deberá observar las siguientes características:

- 1 Autonomía en su capacidad de crear normas Sin otro órgano estatal.
- 2 Autonomía para organizarse interna y administrativamente.

- 3 Autonomía para determinar sus propias necesidades financieras, generalmente se realiza un anteproyecto de presupuesto que es sujeto de aprobación por parte del Poder Legislativo.
- 4 Facultad para dictar normas reconocidas por el sistema legal.
- 5 Delimitación de funciones y competencias propias.
- 6 Elaboración de sus propias políticas, planes y programas.
- 7 Capacidad para designar a su personal, establecer disciplina y designar a sus propias autoridades.
- 8 Plena libertad para disponer de sus fondos.
- 9 No recibir influencia política.
- 10 Garantía de designación, inamovilidad, duración y remuneración suficiente para sus titulares.
- 11 Se debe mostrar neutralidad e imparcialidad ante la opinión pública.
- 12 Iniciativa legislativa para proponer actualizaciones o reformas a la ley de su competencia.
- 13 Facultad para reglamentar su ley y subsanar sus vacíos.
- 14 Toma de decisiones colegiada.
- 15 Obligación de presentar informes y realizar competencias ante el órgano parlamentario.

16 No se debe estar sujeto a instrucciones del poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial.

II.3.2 La Constitución del Estado Federal

El término Constitución procede del latín *cum* y *statuere* que significa establecer. Como concepto se entiende como la norma fundamental, escrita o no, de un Estado soberano, establecida o aceptada para regirlo. La función de una Constitución es fijar las relaciones entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial del Estado, estableciendo así las bases para su gobierno y organización de las instituciones en que tales poderes se asientan. En la Constitución también se garantizan los derechos del pueblo y casi todos los países poseen una.

En México, el único titular de la soberanía es el pueblo. Pero aquí surge una cuestión: ¿cómo el pueblo, titular de la soberanía, ejerce el poder, jurídicamente hablando? La respuesta variará de acuerdo a la corriente epistemológica jurídica en la cual nos involucremos, y desde el positivismo está vigente que la soberanía la ejerce el pueblo a través de su Constitución. Pues el Estado es en sí la personificación jurídica de la nación, esto es lo que nación es a la sociología, Estado

es al derecho. Dentro de esta teoría, la soberanía es ejercida en nombre del colectivo, actuando a nombre y a representación de éste; de dicha manera la ficción jurídica conocida como Estado ha de transformar la realidad, y lo hace, como en nuestro caso, a través de la Constitución, pero siempre a través del mando originario del pueblo.

El pueblo, en consecuencia y como es sabido, crea una Ley Fundamental, a través de un poder constituyente originario, llámese fácticamente, asamblea constituyente; una vez expedida la Constitución, teóricamente, la función de la asamblea desaparece, y será ahora la Constitución la que instrumente y reconozca todas las relaciones estatales entre entes de gobierno y con respecto a los gobernados. Con la obra del poder constituyente, el pueblo se auto determina plenamente, al no poderse apelar directamente a él mismo. Dichos principios están plasmados primordialmente en el Título II, Capítulo I, de nuestra Constitución, denominado: De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno, estando contemplados en los artículos 39, 40 y 41.

Históricamente la ley suprema o fundamental, a la que en la actualidad entendemos como Constitución, ha tenido diversas connotaciones, En la doctrina, y de acuerdo con Georg Jellinek, entre otros, la Constitución es un conjunto de ordenamientos que establecen límites

a la situación de sus miembros y sus relaciones. La Constitución de un Estado abarca los principios jurídicos que designan sus órganos supremos, los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan los círculos de su acción y su situación respecto al poder del Estado.

Para Aristóteles “La Constitución” era el fundamento del Estado y la definía como la ordenación de los poderes del Estado; también la consideraba como la esencia del Estado por lo cual la identidad de éste había de descansar en ella.

Existe un libro llamado La Constitución de Atenas, atribuido a Aristóteles (año 384-322 A.C.). No es una ley constitucional de Atenas, sino solo una historia de la evolución de la práctica constitucional de esa ciudad.

También existió el libro '*Shu-King*', de Confucio (año 551-479 A.C.). El trabajo es una especie de libro de texto para el estudio de los principios del estado, un trabajo de referencia para los reyes o gobernantes.

Los romanos también daban más peso a la Constitución que a las Leyes. Por su parte, Puffendorf, Locke y Wolff, divulgadores de la escuela del derecho natural, la aplican por primera vez en Estados Unidos.

Para Hans Kelsen puede verse desde dos sentidos, el lógico-jurídico y el jurídico-positivo. En su sentido lógico-jurídico, es la norma fundamental que no es creada conforme a un procedimiento jurídico y por lo cual no es una norma positiva debido a que nadie la ha regulado ya que no es producto de una estructura jurídica, sólo es un presupuesto básico; a partir de ésta se va a conformar el orden jurídico, cuyo contenido está subordinado a la norma fundamental, sobre la cual radica la validez de las normas que constituyen el sistema jurídico. En el sentido jurídico-positivo, la Constitución es un supuesto que le otorga validez al sistema jurídico en su conjunto, y en norma fundamental descansa todo el sistema jurídico.(37)

De acuerdo al abogado y político alemán Ferdinand Lassalle, la Constitución es el resultado de la suma de los factores reales de poder.

Para Lassalle si la Constitución no refleja la realidad política de un Estado no se puede considerar como Constitución.

(37) Kelsen, Hans. op. cit Nota (16) pág. 171.

Para el gran constitucionalista Karl Loewenstein la Constitución es el ser de cada sociedad, es la cultura social real, son las formas de conducta reconocidas, son los principios políticos en los que se basa toda comunidad, y que se formaliza en una Constitución escrita.

Para George Burdeau la Constitución es el status del poder político convertido en instituciones estatales; es la institucionalización del poder.

En opinión del Jurisconsulto francés Maurice Hauriou la Constitución es un conjunto de reglas en materia de gobierno y de la vida de la comunidad. La Constitución de un Estado, es un conjunto de reglas que son relativas al gobierno y a la vida de la comunidad estatal.

Para otros la Constitución se puede contemplar desde diversos ángulos, desde el ángulo económico, sociológico, político, histórico y jurídico, y desde el punto de vista jurídico, vemos la vida normada de un país, y que el Derecho Constitucional será la estructura del funcionamiento del Estado. Una Constitución es un juego dialéctico entre el ser y el deber ser, la Constitución de un país es dinámica, es un duelo permanente entre el ser y el deber ser, un duelo permanente

entre la norma y la realidad. La norma puede ir más allá de la realidad, forzar a ésta para lograr que se adecue a ella, pero con un límite: que no trate de violentar esa realidad en nada que infrinja la dignidad, la libertad y la igualdad humana. Carpizo señala que la Constitución puede ser contemplada desde dos ángulos, como una Constitución material y como una Constitución formal.

La Constitución material será el contenido de derechos que tenemos los hombres frente al Estado, esa organización, atribuciones y competencias están en la Constitución, es el contenido mismo de la Constitución. Desde el punto de vista formal, es el documento donde están estas normas Constitucionales, las cuales solamente se pueden modificar por un procedimiento especial.

Es así que la forma como los Estados aseguran su vida institucional es mediante unas determinadas competencias consagradas en la constitución federal, y mediante el derecho que se reservan a promulgar sus propias Constituciones. Estos Códigos Políticos constituyen la expresión jurídica más importante de los Estados dentro de sus respectivos políticos-territoriales.(38)

(38) Faya Viesca , J. (2004). *El Federalismo Mexicano*. Pag 129. México: Editorial Porrúa.

Muchas son las definiciones y los conceptos, larga también es la historia de constitucionalismo. Se piensa que en la Edad Media comienzan la era de las constituciones pues el derecho por el territorio era muy importante. Más tarde, en el siglo XVIII las revoluciones liberales acogieron las constituciones (Revolución Francesa, emancipaciones americanas, etc.) como respuesta al Antiguo Régimen y su sistema absolutista o autoritario. El siglo XIX fue de constante desarrollo para las constituciones, así como para la de división de poderes.

Se considera como primera constitución moderna a la estadounidense del 4 de Marzo de 1789 mediante la cual se establecieron los límites de los poderes gubernamentales, y de protección de los derechos y libertades fundamentales con las primeras enmiendas de 15 de Diciembre de 1791 conocidas como Declaración de Derechos (Bill of Rights).

El segundo paso que marcó la importancia de las constituciones fue la Segunda Guerra Mundial, pues se inició un proceso de reconocimiento de los Derechos Humanos que, desde entonces y de manera

creciente, tiene una mayor aceptación como parte esencial de toda Constitución. De esta manera, la constitución ha favorecido un desarrollo gracias al cual el modelo inicial del sujeto poderoso y violento pasó al pueblo soberano y superior en sus derechos a cualquier expresión del Estado.

Hoy en día el desarrollo del Constitucionalismo moderno se dedica al estudio de procedimientos que aseguren una adecuada protección a los derechos reconocidos.

En México las Constituciones emanadas han sido:

- Acta constitutiva de la Federación y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 1824.
- Las Siete Leyes Constitucionales, de 1835-1836.
- Bases orgánicas de la República Mexicana de 1843.
- Acta constitutiva y de Reformas, de 1847.
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 1857,
y
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917.

III. ORIGEN Y EVOLUCION DEL FEDERALISMO EN MEXICO

III.1 La Constitución de 1824

Para comprender la Independencia de México es necesario observarla como un proceso sin precedente histórico, dinámico y multifactorial, que tuvo influencias internacionales importantes y características locales muy peculiares a nuestro país y nuestra cultura colonial.

Para iniciar esta sección, Sarmiento nos recuerda que el grito de Hidalgo no fue de Independencia, sino por el retorno de los Borbones a la Corona y en protesta por el mal gobierno ejercido por el Virreinato.

Un hecho curioso es que el llamado de Hidalgo se dio en la madrugada del 16 de septiembre de 1810, pero el festejo oficial del grito de Independencia es en la noche del 15 de septiembre, porque así fue establecido desde que los allegados de Porfirio Díaz quisieron homenajearlo cambiando tal fecha al día de su cumpleaños.

Por este ejemplo resalta la importancia de analizar las Constituciones de México como una tarea ardua y delicada, mas allá de posiciones políticas e ideológicas superadas con el tiempo, evitando caer en los

estereotipos repetidos tantas veces, o generar vacíos históricos que limiten la comprensión de la formación del Estado Mexicano en el XIX. Dicho lo anterior, pasamos al tema de este apartado: la Constitución de 1824 y el federalismo decimonónico, bajo el contexto de la formación del Estado en México durante el siglo XIX.

Por razones de espacio, sólo diremos que la *Ilustración* fue un movimiento intelectual europeo del siglo XVIII, predominantemente de Francia, que tenía como objetivo liberar al mundo de las tradiciones, supersticiones, irracionalidad y tiranías, a partir del predominio de la razón en todos los campos del conocimiento.

En lo político y ante la caída del absolutismo tanto en Francia como en España misma, la Ilustración predominó en las ideas que buscaban construir una nueva y distinta forma de gobierno en aquella época.

La *Revolución Francesa*, entre 1789 y 1799, fue un proceso social y político que marcó el final de la monarquía absoluta como forma de gobierno y la proclamación de la República en Francia.

En la Guerra de Independencia de los Estados Unidos, de 1775-1783, las trece colonias británicas en América del Norte se independizaron del Reino Unido, con la ayuda de Francia y España, creando el primer

sistema político liberal y democrático del mundo, a partir de los principios de la igualdad y la libertad.

Ahora bien, en 1808 Fernando VII abdica al reino de España a favor de José Bonaparte, hermano de Napoleón, con lo cual la monarquía española se derrumbó, dejando a las colonias, incluido México, en un vacío político e institucional sin precedente histórico.

Ante esta situación inédita y al principio, el movimiento de los criollos procuraba crear un gobierno transitorio, para mantener a salvo la soberanía de la corona española sobre las colonias, hasta que retornara Fernando VII al poder de España.

Con tal objetivo y de manera paralela a lo que sucedía con las Juntas en España, se formó la Junta de Gobierno hasta la destitución del Virrey Iturrigaray, lo cual movió a los criollos hacia el rechazo abierto de las nuevas autoridades predominantes, y a Hidalgo a dar el grito de la madrugada del 16 de septiembre de 1810, iniciando una guerra civil. Al respecto, en agosto de 1811 se formó la "Junta de Zitácuaro" o "Suprema Junta Nacional Americana", con la asistencia de 16 jefes insurgentes regionales, con el objeto de instruir un órgano de gobierno que no reconoció la sujeción a la estructura Virreinal Novohispana.

Pero por el acoso del ejército español, su desorganización y el vaivén de la lucha armada entre fracciones, la Junta debió cambiarse de ciudad y no logró consolidar un gobierno nacional.

El Congreso de Chilpancingo de 1813, sustentado militarmente por José María Morelos y Pavón, declaró la Independencia de la América Mexicana en ese año, abolió la esclavitud, ordenó la repartición de los latifundios y estableció los derechos del pueblo, sin embargo, con la derrota militar de Morelos en 1815, no logró el apoyo de todas las fracciones en lucha ni la consolidación de un gobierno nacional.

A partir de la derrota militar de Morelos en 1815 se dieron luchas de tipo guerrilla en todo el país, y para 1820 sólo quedaban grupos guerrilleros en la Sierra Madre del Sur y Veracruz, principalmente.(39)

Luego de negociar con todas las fracciones en pugna, Agustín de Iturbide (realista) y Vicente Guerrero (insurgente) entraron a la Ciudad de México el 27 de septiembre de 1821, y firmaron el Acta de Independencia el 28 de septiembre de 1821.(40)

(39) Mases Austin obtuvo una concesión del gobierno Virreinal en 1820, iniciando la colonización de Texas. Su hijo Stephen F. Austin heredó el convenio y negoció su vigencia con los gobiernos mexicanos, conforme se imponían uno u otro. El éxito de la colonización es importante porque, como se verá, la República de Texas (1836-1845) se separó del naciente México Independiente.

(40) Estados Unidos reconoció al gobierno de México hasta 1823. Con el Tratado de Adams-Onís, firmado por España y Estados Unidos en 1821 se perdieron Oregón, Florida, Utah, Arkansas y Luisiana. Este tratado fue ratificado hasta 1832 por el gobierno de México, manteniendo aún entonces a Texas, Alta California y Nuevo México en los primeros años del México Independiente.

Cabe mencionar que sólo hasta abril de 1836, España reconocería formalmente la Independencia de México, intentando reconquistarlo en varias ocasiones, solo o aliado con otras naciones europeas.(41)

Es trascendente comprender cómo fue posible concretar la firma del Acta de Independencia de México, toda vez que fue obtenida por las negociaciones de Agustín de Iturbide con todas las fracciones en lucha, plasmando los principales objetivos de todas las fracciones en el contenido del Plan de Iguala, lo cual no significó el final de la lucha. El Plan de Iguala contenía las tres garantías que apaciguaron a los grupos armados en lucha desde hace más de 11 años:

- 1 La Independencia de México;
- 2 La conservación de la Iglesia Católica, y
- 3 La unión del ejército español (realista) y el ejército mexicano (insurgente) para formar el ejército trigarante.

También definió la monarquía moderada como forma de gobierno, llamada Imperio Mexicano, para que a su regreso Fernando VII tomara la corona o en su ausencia fuera otorgada a un monarca europeo.

(41) Obsérvese que en 1829 España acosa el puerto de Tampico, defendido exitosamente por Antonio López de Santa Anna, aumentando así su fama pública desde entonces.

Además propuso la formación transitoria de una Junta Gubernativa y luego de una Regencia para gobernar la nación, en tanto se definía quién tomaría la corona del Imperio Mexicano.

Conforme a la práctica política del momento, el Plan de Iguala también propuso convocar a Cortes para hacer una nueva Constitución, ante el vacío de leyes básicas a que se enfrentaba el país independiente.

De esta manera, y con la base jurídica del Plan de Iguala nace el Primer Imperio Mexicano que durará sólo de 1821 a 1823, con la oferta de su corona a un monarca europeo y la propuesta de convocar y formar una Constitución de tipo monárquico moderado.

No obstante haber ofrecido la corona a Fernando VII y en su ausencia a un monarca europeo, ninguno de aquellos aceptó tomar el trono del Imperio Mexicano.

Del Plan de Iguala y del Acta de independencia de septiembre de 1821, se forma la Junta Provisional Gubernativa o Regencia, presidida por Iturbide y lo nombra Generalísimo y Alteza Serenísima.

Indudablemente que 1822 será un año importante para el destino de México y la forma de gobierno que predominará en el futuro, debido a que en ese año sucedió la primera confrontación entre el Congreso y

el Emperador, que a la postre terminaría con el Imperio Mexicano y daría lugar a la Primera República.

Volviendo al tema, el Congreso Constituyente inicia sus actividades en febrero de 1822, proclamándose único depositario de la soberanía de la Nación y enfrentando a Iturbide como presidente de la Regencia. Motines de guarniciones militares en mayo de 1822 presionan al Congreso hasta que éste termina proclamando a Agustín de Iturbide como Emperador del Imperio Mexicano.

Debido a que el Congreso, donde realistas e insurgentes confluyen en conspiraciones contra el Emperador, retarda la elaboración de la Constitución que daría sustento jurídico al gobierno del Imperio, Iturbide lo disuelve en octubre de 1822 y crea una "Junta Instituyente" con la tarea de crear la Constitución que requería el país.

En diciembre de 1822 Antonio López de Santa Anna y Guadalupe Victoria se alzan en armas y proclaman el Plan de Veracruz, demandando la reinstalación del Congreso y a favor de la República. A este alzamiento se suman Vicente Guerrero y Nicolás Bravo en Enero de 1823, así como otras fracciones en la Ciudad de México.

Antonio López de Santa Anna proclama el "Plan de Casa Mata" en febrero de 1823, al cual se sumaron Vicente Guerrero, Nicolás Bravo e

incluso otros jefes del ejército imperial, procurando la reinstalación del Congreso, declarar nulo el Imperio Mexicano, desconocer a Iturbide como Emperador, y proclamar la República como forma de gobierno.

El Imperio Mexicano termina el 19 de marzo de 1823 con la reinstalación del Congreso por Iturbide y su abdicación.

Tras la abdicación de Agustín de Iturbide al Primer Imperio Mexicano, se estableció un *Supremo Poder Ejecutivo* formado por un triunvirato cuyos integrantes eran los generales Pedro Celestino Negrete, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria, cuyos suplentes fueron José Mariano de Michelena, Miguel Domínguez y Vicente Guerrero. Este Supremo Poder Ejecutivo fue un gobierno provisional que convocó un nuevo Congreso Constituyente que se instaló el 7 de noviembre de 1823.

Durante esta etapa el país obtuvo la más amplia extensión geográfica de su historia independiente (más de 5 millones de kilómetros cuadrados en ese entonces, respecto de 2 millones actuales), desde Oregón al norte hasta el Istmo de Panamá al sur, debido a que se integraron los estados centroamericanos independizados.

En 1823 continuó una larga etapa de profunda inestabilidad política y de luchas armadas entre todas las fracciones, que durará todo el resto del siglo XIX, adicionando las intervenciones extranjeras.

Al interior del país se inicia la lucha abierta de los conservadores contra los liberales, y también y se dan los movimientos separatistas más importantes. Respecto del exterior, se registran los intentos de reconquista e intervención de España, Inglaterra, Francia y Estados Unidos de Norteamérica.

Del Congreso Constituyente formado luego de la caída del Imperio Mexicano en 1823, derivó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, que entró en vigor el 4 de octubre de 1824.

El 31 de enero de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación, expedida por el segundo Congreso Constituyente, la cual era un estatuto provisional del nuevo gobierno. La nación asumió oficialmente la soberanía y se constituyó por estados libres, soberanos e independientes. Durante los siguientes meses, continuaron los debates constitucionales. "El Acta Constitutiva fue el documento que consignó la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo

mexicano, y en ella aparecieron por primera vez, de hecho y de derecho los Estados”

En la Constitución de 1824 por primera vez se nombró al país como "Estados Unidos Mexicanos", asimismo se determinó su gobierno como República Federal Representativa, y se aceptó al Catolicismo como religión oficial, todo lo cual se detalla adelante.

La República de la Constitución de 1824 se conformó de los estados de Chiapas, Chihuahua, Coahuila y Texas, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla de los Ángeles, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Jalisco, Yucatán y Zacatecas. Asimismo contaba con los territorios de Alta California, Baja California, Calima, y Santa Fe de Nuevo México.

En el Congreso Constituyente de 1823 aún se buscaba conciliar sus postulados con la Constitución de Cádiz, que ante la ausencia de otro ordenamiento similar en América, los bandos debatían si se mantenía vigente o no y luchaban en consecuencia.

No obstante lo anterior, es de la mayor trascendencia recordar que la Constitución de Cádiz (en España) sustentó tres principios en 1812:

- 1 La soberanía de la Nación. Ahora será depositada en esta nueva figura, ya no en el Rey de España.
- 2 La división de poderes. Se determina una real separación del Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- 3 La representación. Los diputados ahora serán los representantes de la nación.

Este ordenamiento español intentó amalgamar los intereses de los absolutistas y reaccionarios con los intereses de los reformistas y liberales, pero también registró influencias de las antiguas leyes del reino español, de la Constitución de Estados Unidos de 1787 y de la Constitución Francesa de 1791.

En cuanto a los derechos ciudadanos impone la restricción religiosa (sólo permite el catolicismo) al mismo tiempo que integra la libertad civil y de expresión, reconoce la propiedad privada, enuncia la igualdad, formula un solo fuero, reconoce el sufragio activo, articula garantías y reconoce la instrucción pública para todos.

En lo político reguló las elecciones y estableció una sola Cámara con una diputación permanente. Al Congreso lo facultó para organizarse

internamente e intervenir en lo financiero (contribuciones y gastos), con sesiones públicas, inviolabilidad de opiniones e inmunidad para los diputados. Asimismo, la potestad legislativa residía en el diputado pero también en el Rey de manera conjunta.

Al Rey le otorgó facultades limitadas y compartidas con los otros poderes (las cortes y el congreso), la potestad legislativa y el veto temporal, así como la función ejecutiva y la prevención de un Consejo de Estado para auxiliar al Rey.

Reconoció como base de la organización territorial del Estado a las comarcas y las provincias españolas, y el gobierno se estructuró mediante las diputaciones y los ayuntamientos.

No obstante los avances plasmados en la Constitución de Cádiz (1812) y su relativo poco tiempo de vigencia, a su regreso al trono de España, Fernando VII la deroga el 4 de mayo de 1814 para iniciar la restauración monárquica. Hasta aquí la Constitución de Cádiz.

Volviendo a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, ahora podemos visualizar con mayor claridad la razón de porqué liberales y conservadores procuraban entonces conciliar algunos lineamientos de la Constitución de Cádiz, pues ya contenía

los conceptos de la soberanía de la nación, la división de poderes y la representación.(42)²

La Constitución de 1824, estaba conformada por 7 títulos y 171 artículos, fue basada en la Constitución de Cádiz para las cuestiones americanas, en la Constitución de los Estados Unidos para la fórmula de representación y organización federal, y en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, la cual abolía la figura monárquica. Se implantó el sistema de federalismo en una república representativa popular, la cual estaba integrada por diecinueve estados, cuatro territorios dependientes del centro y el distrito federal. La Constitución de 1824 no contempló expresamente los derechos ciudadanos. El derecho de igualdad de los ciudadanos quedó restringido por la permanencia del fuero militar y eclesiástico. Los artículos más relevantes fueron:

1. La nación mexicana es soberana y libre del gobierno español y de cualquier otra nación.
2. La religión de la nación es la Católica Apostólica y Romana, es protegida por las leyes y se prohíbe cualquier otra.

(42) Como ya se mencionó, a su vez resultado de la influencia de las constituciones de Francia y Estados Unidos.

4. La nación mexicana adopta un gobierno de forma de república representativa popular federal.

6. El Supremo poder de la federación se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial.

7. El Poder Legislativo es depositado en un Congreso constituido por dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.

50. Libertad política de imprenta en la federación y en los estados (apartado 1).

74. El Poder Ejecutivo reside en una persona denominada presidente de los Estados Unidos mexicanos.

75. Se establece la figura del vicepresidente, quien en caso de imposibilidad física o moral del presidente, ejercerá las facultades y prerrogativas del mismo.

95. El período del presidente y vicepresidente será de cuatro años.

123. El Poder Judicial reside en una Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito.

124. La Corte Suprema se compone de once ministros distribuidos en tres salas y un fiscal.

157. El gobierno individual de los estados se conforma por tres poderes.(51)

Aunque no estaba estipulado en la constitución, la esclavitud estaba prohibida en la república. Miguel Hidalgo promulgo la abolición de la esclavitud en Guadalajara el 6 de diciembre de 1810. El presidente Guadalupe Victoria también declaro la abolición de la esclavitud, pero fue el presidente Vicente Guerrero quien expidió el decreto de *Abolición de la Esclavitud* el 15 de septiembre de 1829, estableciendo que quedaba abolida la esclavitud en la República, por consiguiente eran libres los que hasta hoy se hubieren considerado como esclavos, y cuando las circunstancias del erario lo permitan, se indemnizará a los propietarios de esclavos, en los términos que dispusieran las leyes.

Es así, que dicha constitución definió la República Federal y Representativa y determinó la división de los poderes. El Ejecutivo se depositó en un presidente y un vicepresidente por elección cada cuatro años. El Congreso fue bicameral, formado por la Cámara Alta (dos senadores por estado) y la Cámara Baja. El Judicial se depositó en los integrantes de la Suprema Corte de Justicia.

Al momento de la promulgación de la constitución, la nación estaba compuesta por 19 estados y 3 territorios. Ese mismo año, dos cambios fueron hechos en la geografía nacional, quedando finalmente compuesta por 19 estados, 5 territorios y el Distrito Federal.

Los 5 territorios federales fueron: Alta California, Baja California, Colima, Tlaxcala y Santa Fe de Nuevo México. El Distrito Federal se estableció alrededor de la Ciudad de México el 18 de noviembre de 1824.

III.2 La Constitución de 1857

La profundidad de la crisis política en la primera etapa del México Independiente (antes de la guerra de Reforma que inicia en 1857), así como la división y lucha de los bandos liberal y conservador en la primera República, se ejemplifica con un dato relevante: de 1824 a 1857 un total de 31 personas ocuparon la presidencia.

El Plan de Ayutla fue proclamado en marzo de 1855 por Juan Nepomuceno Álvarez Hurtado e Ignacio Comonfort. Desconocía la dictadura de Antonio López de Santa Anna y su centralismo, y convocaba a un nuevo Congreso Constituyente para formar una nueva

Constitución y "constituir a la nación bajo la forma de República, representativa popular'.(42)³

En marzo de 1855 Santa Anna deja el país y, conforme al Plan de Ayutla se convocó al Congreso Constituyente el 16 de octubre del mismo año, con la finalidad de establecer una sede en Dolores Hidalgo para redactar una nueva constitución de ideología liberal, siendo elegido presidente interino de la República Juan N. Álvarez por apenas dos meses. Lo sucederá Ignacio Comonfort en diciembre de 1855(43),⁴ quien ratificó la convocatoria trasladando la sede a la Ciudad de México.

Ya en 1856 como presidente, Comonfort dictó un conjunto de leyes liberales que darían base a la Constitución de 1857. Estas leyes se refieren a los siguientes puntos:

1. Supresión de la coacción civil para cumplir votos religiosos, de abril de 1856.
2. Estatuto Orgánico para regir temporalmente a la nación, en tanto se concretaba la nueva Constitución, de mayo de 1856.
3. La extinción de la Compañía de Jesús, de junio de 1856, y
4. La desamortización de bienes eclesiásticos, de junio de 1856

(43) Artículo 5ª del Plan de Ayutla.

(44) Las presidencias interinas del período son más complejas porque hay varios presidentes interinos, como el mismo Comonfort, que por razones de espacio se obvian en este documento.

El clero y los conservadores vieron amenazado su fuero y sus intereses por el gobierno federal, por lo que se iniciaron revueltas, pronunciamientos y desconocimientos del gobierno actual.

Esta etapa es conocida como la guerra de reforma de 1857 a 1861, donde el centro de la lucha fue la eliminación de antiguos elementos coloniales del marco legal, expresada en los privilegios de la Iglesia frente a los nuevos elementos postulados por el gobierno liberal.

La Constitución de 1857 fue proclamada el 5 de febrero de ese año durante la presidencia de Ignacio Comonfort. En ella, se eliminaron elementos coloniales de la Constitución de 1824, y se mantuvieron otros elementos sociales de 1824, pero también se integraron elementos liberales que apenas surgían en ese tiempo.

En los debates sobre los contenidos de la Constitución de 1857, ya se discutían temas sociales que posteriormente serán integrados al orden constitucional de 1917.

En 8 títulos y 128 artículos, la Constitución de 1857 fue similar a la de carta magna de 1824, abarcó los derechos del hombre, la soberanía y la forma de gobierno, de la división de poderes, implantó de nueva cuenta el federalismo y la república representativa, la cual constaba de

veinticinco estados, un territorio y el distrito federal. Apoyó la autonomía de los municipios en los que se divide políticamente cada estado, de las responsabilidades de los funcionarios, de los estados, así como de las reformas constitucionales y de su inviolabilidad.

Es considerada una Constitución liberal porque estableció las libertades de expresión, de conciencia, de asamblea y de levantarse en armas, así como derechos civiles, reafirmó la abolición de la esclavitud, eliminó la prisión por deudas, separó la religión de la educación, disminuyó el poderío de la iglesia Católica.

De igual manera prohibió castigos crueles e incluso la pena de muerte, eliminó las tarifas al interior del país, y prohibió títulos de nobleza honores hereditarios y monopolios, integró el procedimiento judicial de amparo y apoyó la autonomía municipal.

Los artículos más relevantes consistían en:

2. Abolición de la esclavitud.
3. Enseñanza libre (ninguna limitación en favor del dogma).
5. Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento.
7. Libertad de expresión.

10. Libertad de portar armas.
13. Prohibición de fueros a personas o instituciones, supresión de tribunales especiales (Ley Juárez).
12. No se reconocen títulos nobiliarios.
22. Prohibición de penas por mutilación, azotes, y tormento de cualquier especie.
23. Abolición de pena de muerte, reservada solo al traidor a la patria, salteadores de caminos, incendiarios, parricidas, y homicidas con el agravante de alevosía, premeditación o ventaja. Así como delitos del orden militar o piratería.
27. Ninguna corporación civil o eclesiástica tiene capacidad para adquirir o administrar bienes raíces, a excepción de los edificios al servicio u objeto de la institución (antecedente de la Ley Lerdo).
30. Definición de nacionalidad mexicana.
31. Obligaciones de los mexicanos.
36. Obligaciones de los ciudadanos.
39. La soberanía de la nación dimana del pueblo.
50. División de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
124. Prohibición de alcabalas y aduanas internas.

128. Inviolabilidad de la Constitución.

Entre otras cosas, incluía un capítulo dedicado a las garantías individuales, y un procedimiento judicial para proteger esos derechos conocido como amparo. También apoyaba la autonomía de los municipios, en que se dividen los estados desde un punto de vista político. También la autonomía de los estados para elegir a sus gobernantes y tener su propio conjunto de leyes.

El artículo 15, que no fue aprobado, permitía la tolerancia de cultos, protegiendo y cuidando a la religión católica, siempre y cuando no se perjudicaran los intereses del pueblo y la soberanía de la nación. Su discusión fue la más controvertida, los *moderados* defendían la unidad religiosa para así mantener la unidad nacional. Los *puros* consideraron que el país requería de colonizar el territorio con extranjeros, y por tanto se debía admitir libertad religiosa. El poder Ejecutivo se pronunció en contra del artículo arguyendo que era contrario a la voluntad de la mayoría de la nación. No obstante, la mayor parte las propuestas de los *puros* fueron aprobadas.(45)

(45) TENA RAMÍREZ, Felipe (1997) *Leyes fundamentales de México 1808-1992* México, Pág. 86. Editorial Porrúa

También se integró la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales del Distrito y de Circuito, como depositarios del Poder Judicial de la Federación, con el mandato de conocer sobre:(46)⁵

1. El cumplimiento de las leyes federales.
2. Derecho marítimo
3. Las que sucedan entre dos o más Estados
4. Las que sucedan entre Estados y la Federación
5. Orden civil o criminal relacionados con tratados internacionales.
6. De los agentes diplomáticos y cónsules.
7. De competencias entre tribunales de los tres niveles de gobierno
8. Apelaciones y controversias por violaciones de las garantías individuales, de la soberanía de los Estados, así como por la invasión de la autoridad federal, entre otras.

Sin menospreciar la obra ideológica que es la Constitución de 1857; esta resultó inadaptada a la realidad imperante en el México de ese momento, principalmente en los aspectos políticos y sociales, pues resultaba tan radical y contraria al pensamiento conservador, que veía a un sinnúmero de instituciones jurídicas como propias de esta última

(46) Texto de la Constitución de 1857.

corriente; respecto a la iglesia, al eliminar sus privilegios y exenciones, ésta empezó a infundir temores divinos entre la población, empezando por el presidente Comonfort que al ejecutar este un auto golpe de Estado en contra de su gobierno, cambio de improvisto al bando conservador, con el Plan de Tacubaya, desconociendo la nueva Constitución y cuyo objetivo era abrogarla y convocar un nuevo Congreso Constituyente. Los estados de México, Puebla, San Luis Potosí, Tlaxcala y Veracruz se anexaron al Plan de Tacubaya. Varios ministros del gabinete presidencial renunciaron, el presidente de la Suprema Corte de Justicia Benito Juárez, y el presidente del Congreso Isidoro Olvera fueron hechos prisioneros. *“El Código fundamental del 57 concitó a tal extremo los odios, el fanatismo y la pasión de la clerecía, que se anatematizó a los que le prestasen obediencia, a tal extremo de que, siendo católicos, se les negaba la impartición de los sacramentos como si estuvieran excomulgados”*(47)

Un aspecto trascendente de la Constitución de 1857 fue que, en su artículo 79 determinaba que el presidente sería sustituido por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

(47) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Vigésima Edición. Pág. 332. Editorial Porrúa. 2009.

Con esta base legal fue que Benito Juárez asumió la presidencia de la República cuando Ignacio Comonfort decidió no aplicar esta Carta Magna por su profundo contenido liberal.

Asimismo, el ordenamiento constitucional de 1857 fue la base legal con la que Benito Juárez sustentó la defensa de la Nación frente a la invasión francesa y la imposición del Segundo Imperio, con Maximiliano de Habsburgo a la cabeza.

Por su parte, la *guerra de reforma* inicia en diciembre de 1857 con la proclamación del Plan de Tacubaya de Zuloaga, donde se mantenía al presidente Comonfort nombrado previamente por el Constituyente, se desconocía la nueva Constitución proclamada en febrero, se pedía derogar las reformas liberales aprobadas ese mismo año, y convocaba a un nuevo congreso extraordinario constituyente.

Antes de renunciar el 17 de diciembre de 1857 y salir del país, el presidente Comonfort dejó de ceder ante las demandas de los conservadores, y liberó a parte de sus colaboradores que habían encarcelados por la proclama del Plan de Tacubaya, incluido Benito Juárez en ese entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia, que fue encarcelado al haberse negado a colaborar con los conservadores.

A partir de este momento hubo dos gobiernos paralelos en México que tenían dividida a la sociedad, el de los Liberales y el de los Conservadores.

Benito Juárez tomó la presidencia interina el 18 de diciembre de 1857 ante la renuncia y ausencia de Comonfort, y formó el gobierno liberal que defendió la Constitución de 1857, siendo obligado a trasladar el *gobierno liberal* a Guanajuato, y otras ciudades, como Cd. Juárez, Chihuahua, que tiene ese nombre en su honor.

A su vez, los conservadores nombraron como presidente del gobierno conservador en la ciudad de México a Félix María Zuloaga, quien proclamó y gobernó con las cinco leyes que derogaban las leyes de reforma, principalmente la Ley Lerdo, la Ley Iglesias y la Ley Juárez.

De esta forma inició la Guerra de Reforma, también conocida como la guerra de los tres años. Los estados de Jalisco, Guanajuato, Querétaro, Michoacán, Nuevo León, Coahuila, Tamaulipas, Colima y Veracruz apoyaron el gobierno de Benito Juárez y la Constitución de 1857. Los estados de México, Puebla, San Luis Potosí, Chihuahua, Durango, Tabasco, Tlaxcala, Chiapas, Sonora, Sinaloa, Oaxaca y Yucatán apoyaron al gobierno conservador de Zuloaga.

Mayor detalle se observa en el siguiente cuadro.

Presidentes de México de los gobiernos antagónicos liberal y conservador durante el período de 1857-1867

Gobierno Liberal		Gobierno Conservador	
Persona	Puesto y periodo	Persona	Puesto y periodo
		Félix María Zuloaga	Presidente Interino del 11/Ene/1858 al 24/Ene/1858
		Manuel Robles Pezuela	Presidente Provisional del 24/Dic/1858 al 11/Ene/1859
Benito Juárez García	Presidente Interino del 18/Dic/1857 al 30/Nov/1861	José Mariona Salas	Presidente Provisional del 21/Ene/1859 al 2/Feb/1859
		Miguel Miramón	Presidente Sustituto del 2/Feb/1859 al 13/Ago/1859
		José Ignacio Pavón	Presidente Sustituto del 14/Ago/1859 al 15/Ago/1860
		Miguel Miramón	Presidente Interino del 16/Ago/1860 al 24/Dic/1860
		Junta Superior de Gobierno	18/Jun/1863 al 13/Jun/1864
Benito Juárez García	Presidente Constitucional 1/Dic/1861 al 30/Nov/1865	Regencia del Imperio	13/Jul/1863 al 20/May/1864
		Juan Nepomuceno Almonte	Lugarteniente del emperador 20/may/1864 al 28/may/1864
Benito Juárez García.	Presidente con mandato prorrogado por la guerra de intervención francesa del 1/dic/1865 al 30/Nov/1867	Maximiliano de Habsburgo	Emperador de México del 28/may/1864 al 15/may/1867

Fuente: Elaborado con datos de la Enciclopedia de Historia de México.

Como se expuso, los estados se dividieron, algunos apoyaron al gobierno liberal y otros al gobierno conservador. El gobierno liberal se convirtió en itinerante, pero siguió legislando aún más liberal desde donde estuviera ubicado conforme lo definía la correlación de las fuerzas militares en pugna.

En estas circunstancias, radicalizadas por la lucha armada de 1859-1860, el gobierno liberal legisló en Veracruz las llamadas Leyes de Reforma que integraron al orden constitucional los siguientes puntos:

1. La separación de la Iglesia y del Estado
2. La Ley de nacionalización de los bienes eclesiásticos
3. La Ley del matrimonio civil.
4. La Ley orgánica del Registro Civil.
5. La Ley sobre el estado civil de las personas.
6. El Decreto que cesaba toda intervención del clero en cementerios y camposantos.
7. El Reglamento de días festivos y la prohibición de la asistencia oficial a las funciones de la Iglesia, y
8. La Ley sobre libertad de cultos.

El apoyo y reconocimiento de Estados Unidos al gobierno interino liberal de Juárez en 1859 favoreció su triunfo sobre los conservadores.

En noviembre de 1860 Juárez convocó a elecciones del Congreso de la Unión y de la Presidencia, y en enero de 1861 Juárez y el ejército liberal entraron triunfantes a la Ciudad de México.

Las elecciones de 1861 fueron muy cerradas y por muy bajo margen Juárez fue electo presidente constitucional de la República en

diciembre de ese año, con Jesús González Ortega como presidente de la Suprema Corte de Justicia.

Ante la profundidad de la crisis política, económica y social de 1861, aunado a los asesinatos de Melchor Ocampo y Santos Degollado, motivaron al gobierno constitucional y liberal de Juárez a tomar medidas drásticas, como declarar la suspensión de garantías individuales, y siguió legislando con medidas liberales, como el Decreto de diciembre de 1861 para secularizar los hospitales y casas de beneficencia, lo que se sumó a la crisis política y nuevos pronunciamientos de los conservadores.(48)⁶

También presentó al Congreso una iniciativa de ley para suspender los pagos de deudas y obligaciones extranjeras durante dos años, a fin de hacerse de recursos y arreglar el problema de la hacienda pública. Publicada en julio y derogada en noviembre de 1861 por la respuesta interna como de los gobiernos extranjeros, esta ley fue el pretexto por el cual inició la intervención francesa y se impuso el Segundo Imperio Mexicano de Maximiliano, como gobierno monárquico parlamentario; denotando que dichas medidas resultarían insuficientes para resolver los problemas financieros existentes sin lograr la pacificación del país.

(48) En esta crisis los asesinatos de Melchor Ocampo y Santos Degollado, realizados por los conservadores en 1861.

Derivado de la intervención tripartita de España, Gran Bretaña y Francia, esta última decidió una intervención militar y estableció el Segundo Imperio Mexicano que duró de 1862 a 1867.(49)⁷

En el Congreso en pugna apenas se logró mantener a Benito Juárez como presidente constitucional, se le autorizó poderes extraordinarios para salvaguardar la independencia, defender la integridad territorial, así como mantener la forma de gobierno constitucional y la vigencia de las leyes de reforma ante el embate intervencionista de Francia.

El Congreso se autodisolvió y Juárez cambió la ciudad sede del gobierno federal en varias ocasiones, hasta que, finalmente en julio de 1867, Y ante la retirada de las tropas francesas, terminó el Segundo Imperio Mexicano de Maximiliano de Habsburgo.(50)⁸

La monarquía de Maximiliano tuvo políticas de gobierno más cercanas a los liberales que a los conservadores. De tal forma que mantuvo algunas de las leyes reformistas, se dio la libertad de prensa, el registro civil de matrimonios, nacimientos, defunciones y cementerios, entre otras medidas.

El gobierno monárquico fue moderado y hereditario. Se formó inicialmente con una Junta Superior de Gobierno, una Asamblea de

(49) Anteriormente se dio en México la intervención francesa en la etapa conocida como la guerra de los pasteles, en 1839.

(50) La monarquía de Maximiliano, como forma de gobierno, estuvo apoyada por los conservadores que estaban descontentos con los elementos liberales de la Constitución de 1857.

Notables con 215 integrantes, y un poder ejecutivo provisional llamado Regencia. Finalmente cayó el Imperio el 15 de julio de 1867 con la entrada de Juárez a la ciudad de México.

Con el devenir del Segundo Imperio Mexicano se dio el período conocido como de la República Restaurada, debido a que legalmente ésta no fue abolida, a pesar de haber luchado y coexistido dos gobiernos en el territorio nacional durante 1857-1867.(51)⁹

En la segunda mitad del siglo XIX, más específicamente en el período de 1867-1911, se consolidó el gobierno liberal con la Constitución de 1857 Y teniendo un total de 17 presidentes, de los cuales fueron dos interinos, dos de facto, uno legalista y doce constitucionales, como se observa en el siguiente cuadro.

Presidentes del gobierno mexicano en 1867-1911

Persona	Puesto	Período
Benito Juárez García	Presidente Constitucional	1 /dic/1867 a 30/nov/1871
Benito Juárez García	Presidente Constitucional	1 /dic/1871 a 18/jul/1872
Sebastián Lerdo de Tejada	Presidente Interino	18 /jul/1872 a 30/nov/1872
Sebastián Lerdo de Tejada	Presidente Constitucional	1 /dic/1872 a 20/nov/1876
Porfirio Díaz Mori	Presidente "de facto"	21 /nov/1876 a 6/dic/1876

(51) Los historiadores coinciden en que al Segundo Imperio Mexicano se basó en sucesos externos y cayó por la carencia de apoyo militar de Francia y Austria, así como el malestar de los conservadores con Maximiliano. Al respecto, en 1867 destaca el triunfo de los federalistas en la guerra civil de Eu, así como la pérdida de la guerra de Austria frente a Prusia, con lo se unifica la Alemania y es una amenaza ante Francia, razones por las que el apoyo militar se retiró al Imperio.

Juan N. Méndez	Presidente Interino	6 /dic/1876 a 17/feb/1877
José María Iglesias	Presidente "Legalista"	28 /dic/1876 a 15/mar/1877
Porfirio Díaz Mori	Presidente "de facto"	17 /feb/1877 a 5/may/1877
Porfirio Díaz Mori	Presidente Constitucional	5 /may/1877 a 30/nov/1880
Manuel González	Presidente Constitucional	1 /dic/1880 a 30/nov/1884
Porfirio Díaz Mori	Presidente Constitucional	1 /dic/1884 a 30/nov/1888
Porfirio Díaz Mori	Presidente Constitucional	1 /dic/1888 a 30/nov/1892
Porfirio Díaz Mori	Presidente Constitucional	1 /dic/1892 a 30/nov/1896
Porfirio Díaz Mori	Presidente Constitucional	1 /dic/1896 a 30/nov/1900
Porfirio Díaz Mori	Presidente Constitucional	1 /dic/1900 a 30/nov/1904
Porfirio Díaz Mori	Presidente Constitucional	1 /dic/1904 a 30/nov/1910
Porfirio Díaz Mori	Presidente Constitucional	1 /dic/1910 a 30/nov/1911

Fuente: Elaborado con datos de Enciclopedia de México.

Durante la presidencia de Juárez (1857-1872) se defendió el orden constitucional mandado por la Constitución de 1857 así como la soberanía de la nación, y las reformas constitucionales que sumaron importantes elementos liberales a esa Carta Magna.

Varios historiadores coinciden en que en ese período del siglo XIX se consolidó la forma de gobierno federal y republicana, y se Impuso definitivamente sobre la forma de gobierno monárquica.(52)¹⁰

A la muerte de Juárez en julio de 1872, la presidencia interina fue ejercida por Sebastián Lerdo de Tejada. En su mandato elevó a rango constitucional las Leyes de Reforma, reintegró la cámara de senadores como contrapeso de la cámara de diputados e inauguró el ferrocarril de México a Veracruz.

(52)Las causas de los movimientos sociales posteriores, como la revolución, fueron de otra naturaleza, pero jamás con la intención de implantar otro gobierno monárquico en México.

Porfirio Díaz fue origen y producto de un militarismo mexicano que se formó en las luchas de reforma y contra la intervención francesa.(53)¹¹

Asimismo, cuando Lerdo de Tejada procuró reelegirse en la presidencia a partir de 1876, Porfirio Díaz impulsó el Plan de Tuxtepec publicado en Oaxaca el 10 de enero de 1876.(54)¹²

Originalmente el Plan de Tuxtepec desconocía la presidencia de Lerdo de Tejada (por su supuesta intención de reelección), mientras que proclamaba a Porfirio Díaz como jefe de ese movimiento y reconocía la Constitución de 1857 y las leyes de reforma.

Posteriormente, en marzo de 1876, Díaz reformó el Plan con el manifiesto de Palo Blanco, Tamaulipas, donde reiteraba la aceptación de la Constitución de 1857 y las leyes de reforma, desconocía el gobierno de Lerdo de Tejada, suprimía el senado y proclamaba el principio de "no reelección".

El Plan de Tuxtepec desconoció al gobierno de Lerdo de Tejada bajo el pretexto de la vulneración de la soberanía de los estados, la segregación de Tepic del estado de Jalisco, la desaparición del poder municipal, la dilapidación del tesoro público, el reconocimiento de la

(53) La difícil relación del Congreso y el Ejecutivo se revela en el comportamiento de Porfirio Díaz. En 1872 Lerdo otorga amnistía a Díaz y otros rebeldes. En 1874 Díaz se integra al Congreso como diputado por Veracruz. En 1875 Díaz rechaza una embajada y prepara la rebelión de 1876 en EU

(54) En 1871 Juárez, Lerdo de Tejada y Díaz buscaron la presidencia. Al ganar Juárez, Lerdo se integró como presidente de la Suprema Corte de Justicia y Díaz se levantó en armas sin éxito. el plan de La Noria. Juárez también derrotó a Díaz en las elecciones de 1867.

deuda externa inglesa, la concesión del ferrocarril de Veracruz a inversionistas ingleses, así como por el desorden del gobierno en la impartición de la justicia y la educación.

Con el triunfo de la rebelión de Díaz y el Plan de Tuxtepec, Sebastián Lerdo de Tejada fue obligado a renunciar a la presidencia en enero de 1877, quedando como presidente José María Iglesias, quien desconoció tanto la reelección de Lerdo de Tejada como el Plan de Tuxtepec, sin embargo, al imponerse Díaz y sus aliados militarmente en contra del gobierno de José María Iglesias, éste salió del país.

Con la llegada del general Porfirio Díaz al poder, se inició una etapa de poco más de treinta años de centralismo y claroscuros, el porfiriato, que duró formalmente de 1877 a mayo de 1911.(55)¹³

En el porfiriato destaca la construcción del sistema ferroviario, de caminos, puertos, telégrafos e industria. Se pacificó el país, las finanzas públicas fueron saneadas, se creó el sistema bancario y se mejoró el crédito externo otorgado al país y su imagen internacional.

Después de las intervenciones extranjeras en México, el gobierno de Díaz otorgó gran importancia a la posición del país en el mundo,

(55)Es conocido el período presidencial de Manuel González, de 1880-1884, como el único intermedio del dominio directo del general Porfirio Díaz en la Presidencia hasta 1911.

logrando un lugar destacado al asistir a diversas exposiciones internacionales para mostrar a un México progresista y moderno.

En contraparte a los avances económicos mencionados, están los rezagos en materias como educación, política y electoral. Al respecto, baste mencionar que el presidente Porfirio Díaz se reeligió hasta 8 veces, lo cual derivó, entre otras razones, en el movimiento armado de la Revolución Maderista de 1910, bajo la demanda política de *Sufragio Efectivo No Reelección*.

En mayo de 1911 Porfirio Díaz renunció a la presidencia del gobierno mexicano y dejó el país, con la finalidad de evitar una guerra civil y la posible intervención de otras naciones. No obstante su salida, devino en México el movimiento armado denominado revolución mexicana que oficialmente inició en 1910 y terminó con la promulgación de la Constitución de 1917, aunque hasta fines de los años veinte aún se registraron importantes movimientos armados.

III.3 La Constitución de 1917

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la carta magna que rige actualmente en México. Es el marco político y legal

para la organización y relación del gobierno federal con los estados, los ciudadanos, y todas las personas que viven o visitan el país.

La actual Constitución es una aportación de la tradición jurídica mexicana al constitucionalismo universal, dado que fue la primera constitución de la historia en incluir los derechos sociales, dos años antes que la Constitución de Weimar de 1919.

La Constitución fue promulgada por el Congreso Constituyente el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1 de mayo del mismo año. Aunque la Constitución es formalmente la misma, su contenido ha sido reformado en 532 ocasiones y es muy diferente al original de 1917.

Entre los cambios respecto de la Constitución de 1857, se encuentran la eliminación de la reelección del presidente de la República y el cargo de vicepresidente. Cuenta con 136 artículos y 19 artículos transitorios.

La revolución mexicana de 1910 fue un movimiento armado de amplia envergadura, que abarcó lo social, lo político y lo económico.

Durante el *porfiriato* hubo sublevaciones sin un objetivo político claro, como las de Mariano Escobedo en 1876, de Pedro Valdez en 1877, de

Lorenzo Hernández y Javier Espino en 1878, y las de Miguel Negrete, Manuel Carreón y José del Río en 1879, entre otras.

Se dice que el gobierno de Díaz pacificó el país al aplastar militarmente estas sublevaciones.

Al madurar las ideas políticas, en México surgieron en 1900 los clubes liberales que jugaron un papel importante en la difusión de las nuevas ideas para reformar la estructura política del país o para hacer estallar la revolución social.

El 7 de agosto de 1900, Ricardo Flores Magón y su hermano, fundaron el periódico jurídico *Regeneración*, desde el cual criticaban la corrupción del sistema judicial del régimen del general Porfirio Díaz, lo que los llevó a la cárcel. En 1902, los Flores Magón y un grupo de liberales arrendaron el periódico *El hijo de El Ahuizote*. En 1903, en el 46 aniversario de la Constitución de 1857, el personal del periódico realizó una protesta con el lema "La Constitución ha muerto". Ese mismo día, Flores Magón publicó en el mismo periodo una nota acerca de la Constitución y parte del texto decía: "*Cuando ha llegado un 5 de febrero más y... la justicia ha sido arrojada de su templo por infames mercaderes y sobre la tumba de la Constitución se alza con cinismo una teocracia inaudita...*".

En 1905 se fundó el Partido Liberal Mexicano (**PLM**) con integrantes destacados como los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón que lucharon por iniciar la revolución social en el país.

Ya a inicios del siglo XX la demanda principal era integrar a todos los mexicanos a la política nacional, lo cual se pensaba obtener mediante importantes reformas sociales del Estado Mexicano.

Desde 1906 las expresiones sociales de descontento fueron desde la huelga de Cananea hasta varias acciones rebeldes en estados como Sonora, Coahuila, Chihuahua, Veracruz, México y Morelos. En lo cultural se formó el *Ateneo de la Juventud* en 1908. En lo político el activismo del **PLM** incitaba a la lucha armada en 1906.

En mayo de 1909 se fundó el Partido Nacional Antireeleccionista (**PNA**), bajo el liderazgo de Francisco I. Madero, y se formaron clubes antireeleccionistas en todo el país. Sus objetivos fueron el sufragio efectivo no reelección, la vigencia estricta de la Constitución de 1857, así como la libertad municipal y el respeto a las garantías individuales. El descontento social, el encarcelamiento de Madero como candidato del **PNA** y su posterior liberación, así como las elecciones fraudulentas de 1910 caracterizaron el inicio de la revolución armada, convocada formalmente en el Plan de San Luis por Madero.

Mediante los tratados de Ciudad Juárez entre porfiristas y revolucionarios, el 25 de mayo de 1911 renunció Porfirio Díaz a la presidencia, quedando Francisco León de la Barra como presidente interino durante el período del 25 de mayo al 6 de noviembre de 1911.

Este gobierno interino tuvo dos objetivos principales: devolver la paz interna y convocar a la realización de nuevas elecciones para definir la presidencia y vicepresidencia.

El Partido Nacional Reeleccionista se reorganizó y pasó a ser el Partido Constitucional Progresista, que compitió con el Partido Nacional Católico. Sin embargo, Madero ganó las nuevas elecciones extraordinarias con José María Pino Suárez en la vicepresidencia.

Madero gobernó del 6 de noviembre de 1911 al 19 de febrero de 1913, pero desde el inicio de su gobierno debió enfrentar levantamientos armados, de los que destacan el de Emiliano Zapata en el estado de Morelos, quien mediante el Plan de Ayala demandó la restitución de las tierras a los pueblos, la expropiación de latifundios, así como la nacionalización de los bienes de quienes se opusieran a dicho plan.

En marzo de 1912 Pascual Orozco lanzó el Plan de la Empacadora o Plan de Chihuahua, mediante el cual demandaba diversas reformas

sociales y desconocía el gobierno de Madero, mismo que fue aplastado por las fuerzas militares federales.

Bernardo Reyes y Félix Díaz también se levantaron en armas en contra del gobierno de Madero, y ambos fueron derrotados y encarcelados en la Ciudad de México. Luego de traiciones fueron liberados para apresarse a Madero y Pino Suárez, derivando en la conocida decena trágica donde Victoriano Huerta concertó con los rebeldes mediante el Pacto de la Ciudadela, lo que resultó en la renuncia de Madero y Pino Suárez el 19 de febrero de 1913.

El ministro de Relaciones Exteriores de Madero, Pedro Lascuráin, tomó la presidencia por apenas unos minutos para nombrar a Victoriano Huerta ministro de gobernación y de inmediato renunciar, dejando así la presidencia en la persona de Victoriano Huerta del 19 de febrero de 1913 al 15 de Julio de 1914.

Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila, también desconoció a Huerta y formó el ejército constitucionalista, al tiempo que se sucedieron los asesinatos de prominentes políticos, entre ellos Madero y Pino Suárez en el mes de febrero de 1913, lo que derivó en la disolución del Congreso y del Partido Nacional Católico, así como en creciente inestabilidad política y levantamientos armados en su contra.

Con el apoyo de los Estados Unidos el ejército constitucionalista venció por las armas al gobierno de Huerta, surgiendo o consolidándose líderes militares de importancia como Plutarco Elías Calles, Emiliano Zapata, Pablo González Garza, Francisco Villa y Álvaro Obregón, Adolfo de la Huerta, entre otros.

Mediante las Conferencias de Niágara Falls, Victoriano Huerta reconoció su derrota militar y renunció el 15 de julio de 1914. El nuevo presidente, Francisco Carvajal, gobernó del 15 de julio al 13 de agosto de 1914, dejando el puesto por la intransigencia de los revolucionarios.

Entre los constitucionalistas triunfantes se dieron luchas internas y se generaron nuevos problemas sociales, principalmente por la repartición de la tierra demandada por Zapata y Villa, así como por las agresiones de Obregón en contra del clero mexicano y extranjero.

Para resolver las luchas internas de los constitucionalistas, se realizó la Convención de Aguascalientes del 10 de octubre al 9 de noviembre de 1914 fuera del control de Carranza, donde se reconoce la demanda de repartición de tierras, y con el predominio villista en la Convención, Eulalio Guzmán fue nombrado presidente de la nación, gobernando del 9 de noviembre de 1914 al 28 de mayo de 1915. Opuesto a este

nombramiento Carranza se trasladó a Veracruz con sus fuerzas militares continuando la lucha interna.

Durante su permanencia en Veracruz, Carranza expidió varias leyes importantes, como fueron la Ley de Relaciones Familiares, la Reforma del Municipio, la Ley de Reforma Agraria del 6 de enero de 1915, entre otras leyes.

En octubre de 1915 Estados Unidos reconoció al gobierno de Venustiano Carranza, lo que combinado con el avance militar de Álvaro Obregón sobre Villa, cambió la correlación de fuerzas a favor de los constitucionalistas y en detrimento de los convencionistas de Aguascalientes, quienes a pesar de haberse movido en la legalidad de tal Convención, perdieron la lucha militar y política frente a Carranza.

En esta lucha interna por la presidencia se sucedieron asesinatos entre los líderes militares revolucionarios. Zapata cae el 10 de abril de 1919. Carranza muere el 21 de mayo de 1920. Villa el 20 de julio de 1923. Obregón cayó el 17 de julio de 1928 luego de ganar la presidencia por segunda ocasión en las elecciones.

Bajo este contexto histórico y dentro del liderazgo político de Venustiano Carranza, el 1 de diciembre de 1916, el Congreso Constituyente abrió sesiones en el Teatro Iturbide, en la ciudad de

Santiago de Querétaro. El Constituyente contó con diputados de todos los estados y territorios federales del país, con excepción de Campeche y Quintana Roo. Estuvieron representadas ahí diversas fuerzas políticas: los carrancistas o "renovadores", como Luis Manuel Rojas, José Natividad Macías, Alfonso Cravioto y Félix F. Palavicini; los protagonistas o "radicales", como Heriberto Jara, Francisco J. Múgica, Luis G. Monzón, y también los independientes.

El 31 de enero de 1917, tras dos meses de debates el Constituyente cerró sesiones. El 5 de febrero es promulgada la nueva Constitución con el nombre *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857*, que entraría en vigor el 1 de mayo del mismo año. Ese mismo día fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, carta magna que integró la mayor parte de las demandas revolucionarias de todos los grupos en pugna hasta esa fecha.(56)¹⁴

La nueva Constitución se basó en la revisión de las Constituciones de 1824 Y 1857, del Acta Constitutiva de la Federación, las siete leyes

(56) La Constitución de 1917 fue considerada de avanzada a nivel mundial, debido a que integró por primera vez un catálogo de derechos sociales, incluso dos años previos a la promulgación de la Constitución alemana de Weimar en 1919. Cabe mencionar que Venustiano Carranza fue el primer presidente constitucional bajo este nuevo ordenamiento nacional.

constitucionales de 1835-1836, las bases orgánicas de la República Mexicana de 1843, el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, así como en el Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906.

De la Constitución de 1857 retomó especialmente lo referente a los derechos humanos, aunque ya no los menciona como tales, sino que alude a las "garantías individuales"; de igual manera muchas demandas sociales, políticas y económicas de la Revolución Mexicana fueron plasmadas en su contenido, obteniendo así un importante contenido social. También otorgó facultades importantes al Estado Mexicano que permitieron el fortalecimiento del mismo y del gobierno federal sustentado en dicho ordenamiento.

Se ratificó el sistema de elecciones directas y se decretó la no reelección presidencial, se suprimió definitivamente la vicepresidencia, se dio mayor autonomía al Poder Judicial y más soberanía a las entidades federativas. En este marco se creó el municipio libre, y se estableció un ordenamiento agrario en el país relativo a la propiedad de la tierra. Entre otras garantías, la constitución vigente determina la libertad de culto, la enseñanza laica y gratuita y la jornada de trabajo máxima de 8 horas, y reconoce como libertades las de expresión y asociación de los trabajadores.

Pese a sus cambios, la nueva Constitución dejó intactos algunos posicionamientos consagrados en la anterior Constitución, algunos de ellos relativos al Poder Judicial.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está compuesta por 136 artículos divididos en nueve Títulos, los cuales se encuentran subdivididos en Capítulos. La Constitución está conformada por dos partes conocidas como dogmática y orgánica. En la dogmática quedan consignadas las Garantías Individuales y se reconocen derechos y libertades sociales. La parte orgánica corresponde a la división de los Poderes de la Unión y el funcionamiento fundamental de las instituciones del Estado.

De los derechos y libertades mandadas en la parte dogmática de la Constitución de 1917, destacan por su importancia los siguientes:

-
1. Abolición de la esclavitud y el derecho a la libertad de cualquier individuo dentro del Territorio Nacional
 2. Derecho a la libre expresión, asociación y tránsito
 3. Derecho a la educación, así como la obligación del Estado de otorgarla de manera laica, gratuita y obligatoria
 4. Derecho a la posesión de armas de fuego para la seguridad y legítima defensa de los ciudadanos
 5. Derecho de huelga de los trabajadores y derecho a la organización en sindicatos
 6. Derecho a la libre profesión de cultos, y
 7. Jornada laboral de hasta 8 horas.

De la organización de las instituciones del gobierno indicadas en la parte orgánica de la Constitución de 1917, destaca lo siguiente:

-
1. Gobierno como una República federal, representativa y popular
 2. División de Poderes de la Unión en tres: Ejecutivo (presidencia), Legislativo (diputados y senadores) y Judicial (Suprema Corte de Justicia de la Nación)
 3. No reelección y desaparición de la Vicepresidencia
 4. Creación del Municipio libre a nivel constitucional, e
 5. Integración de la Reforma Agraria a nivel constitucional.
-

Conforme a lo anterior, es posible observar el amplio contenido social y político del ordenamiento constitucional de 1917, con lo cual el Congreso Constituyente pretendió satisfacer las demandas sociales de todos los grupos políticos y sociales, así como de los líderes militares y regionales vigentes en aquella época posrevolucionaria.

De los temas sociales y políticos más trascendentes de la Constitución de 1917, destacan el de la educación que fue integrado en el artículo 3º constitucional. La propiedad original de la Nación sobre la tierra fue establecida en el artículo 27. Los derechos laborales constitucionales son indicados en el artículo 123. Y la separación de la Iglesia y el Estado fue incorporada en el artículo 130 constitucional.

También determinó que la forma de Gobierno fuera republicana, representativa, democrata y federal, reiteró la división de poderes y definió el sistema bicameral en el legislativo (Diputados y Senadores). Determinó la no reelección y las elecciones directas, la supresión de la vicepresidencia y otorgó mayor soberanía a los estados.

La Carta Magna de 1917 creó el municipio libre y estableció un ordenamiento agrario relativo a la propiedad de la tierra. Asimismo fortaleció al Poder Judicial de la Federación.

Es necesario detallar, que a pesar de la promulgación de la Constitución de 1917, no cesó la lucha armada entre las fracciones triunfantes de la revolución. En la presidencia de Plutarco Elías Calles (1924-1928) inició el Maximato, período de 10 años donde Elías Calles predominó sobre todos los contendientes hasta 1934.

Emilio Portes Gil (1928-1930), Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) y Abelardo L. Rodríguez (1932-1934) fueron presidentes de México bajo el Maximato, donde el sistema político se basó en el predominio del hombre fuerte de la revolución.

Emilio Portes Gil fue un político proveniente del grupo de obregonistas, que tuvo que enfrentar importantes movimientos obreros en su contra,

y que registró el último levantamiento armado de Gonzalo Escobar en el período revolucionario inmediato.(57)¹⁵

En el gobierno de Portes Gil se registró la crisis económica de 1929 en Estados Unidos, se formó el Partido Nacional Revolucionario (**PNR**) bajo la dirección de Elías Calles, quien conformó las bases del corporativismo mexicano bajo el modelo italiano y alemán.

Durante la presidencia de Pascual Ortiz Rubio, el control del Congreso de la Unión, el Partido Nacional Revolucionario y las fuerzas armadas, lo ejerció el general Elías Calles, y Ortiz Rubio renunció antes de terminar su mandato.

En el período de la presidencia de Abelardo L. Rodríguez continuó operando el Maximato y con ello la situación política no registró cambios importantes, sólo en 1933 algunos enfrentamientos fuertes entre campesinos, al tiempo que aumentaron problemas obreros en algunas fábricas de diversos puntos del país.

Ante el agravamiento de los problemas sociales, en particular los obreros, se estableció el salario mínimo industrial. También se inició un programa de reforma educativa y reformas al artículo 3° constitucional para integrar la educación sexual consistente en

(57)Después se registraron dos movimientos armados bajo los liderazgos del general Juan Andrew Almazán y el general Miguel Henríquez Guzmán pero de menor importancia y trascendencia, pues fueron asimilados por el nuevo entramado político sustentado en el partido único.

medidas de higiene, generando resistencias importantes denominadas la segunda cristiana sin tener una trascendencia de profundidad.(58)¹⁶

En 1933 la candidatura a la presidencia del general Lázaro Cárdenas logró aglutinar las simpatías al interior del **PNR**, pero también sumando las resistencias crecientes al Maximato. Cárdenas inició su mandato en 1934 y dos años después terminó con el Maximato primero al aislar y después exiliar al general Plutarco Elías Calles.

Los analistas generalmente registran los aspectos negativos del Maximato, sin embargo hoy en día se reconoce que en este período hubo también acciones importantes y de gran trascendencia para la operación del Estado mexicano pos revolucionario.

De estas acciones relevantes del Maximato está la solución civil que Calles dio a la sucesión presidencial. Es importante porque la sucesión se solucionaba siempre por las armas, con levantamientos armados, proclamas, desconocimientos de gobiernos legítimos, e incluso asesinatos de los presidentes y vicepresidentes. Elías Calles encausó la lucha armada por el poder a la lucha política partidista.

(58) Cabe mencionar que la primera guerra cristera de 1926~1929 fue solucionada por acuerdos de Plutarco Elías Calles con la Santa Sede del Vaticano, dejando algunos resentimientos en los católicos mexicanos.

En el pasado, la única solución que se había vislumbrado en la sucesión presidencial era la reelección. Desde Benito Juárez, Porfirio Díaz, Venustiano Carranza y Álvaro Obregón, pensaron que el camino era la reelección presidencial ante circunstancias diferentes, y sus resultados fueron inestabilizadores de alguna forma.

En cambio Plutarco Elías Calles optó por mantener el poder indirectamente, formar el Partido Nacional Revolucionario (**PNR**) y trasladar hacia allá la competencia por el poder, eliminando las luchas armadas entre fracciones y la reelección conforme la Constitución de 1917.

Asimismo antes, durante el Maximato, y posteriormente a éste, se profundizó la división de la religión y los asuntos públicos o de gobierno. Aunque está a discusión este tema, sobre todo la naturaleza y consecuencias de la guerra cristera en México, es relevante que se haya separado definitivamente la Iglesia de los asuntos de gobierno.

El traslado de la lucha por el poder hacia las instituciones políticas eliminó la lucha armada, pero se dio mediante la concentración personalista del mismo en una sola persona, sustentando lo que posteriormente será conocido como presidencialismo mexicano.

El régimen político construido en el Maximato otorgó las bases políticas para que los presidentes ejercieran el poder de manera casi no cuestionada, dominando a los poderes Judicial y Legislativo y conformando los poderes meta constitucionales del presidente.

Por su parte Lázaro Cárdenas (1934-1940) sumó otros elementos a ese cambio político iniciado por Calles. Por ejemplo, al instaurar nuevas reglas políticas no escritas para la pacificación del país, donde todo ex presidente vivirá un exilio político voluntario, generando estabilidad política en las sucesiones del poder en México.

En la presidencia de 1934-1940 se construyó un nuevo entramado institucional corporativista, basado principalmente en la reforma del **PNR** al Partido de la Revolución Mexicana (**PRM**), y la creación de la Confederación Nacional Campesina (**CNC**) y la Confederación de Trabajadores de México (**CTM**).

La reforma del **PNR** fue importante en materia política, porque pasó de ser una federación de partidos estatales y regionales dominada por liderazgos locales fieles a Plutarco Elías Calles como líder de la revolución, a ser un partido corporativista dividido en tres sectores:

campesino, obrero y popular. Con ello se institucionalizó la sucesión presidencial, las gubernaturas y las municipalidades del país, bajo el poderoso modelo corporativo.

Además el estado se fortaleció con la nacionalización de la red ferroviaria, la expropiación petrolera y la creación de la empresa pública Petróleos Mexicanos (**PEMEX**) en 1938, lo que daría un sustento de largo plazo a las finanzas públicas.

También se fortaleció la política cultural y educativa con la creación de Instituto Nacional de Antropología e Historia (**INAH**) y el Instituto Politécnico Nacional (**IPN**).

Siendo el reparto agrario la demanda zapatista pendiente y conforme la Constitución de 1917, Cárdenas hizo el mayor reparto agrario de la historia a los ejidos, y creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal (Banjidal) para capitalizar a éstos núcleos ejidales de nueva creación.

La competencia política mexicana se institucionalizó con la creación, y reformas, primero del **PNR** en 1929, del **PRM** en 1936 y luego del

Partido Revolucionario Institucional (**PRI**) en 1946, eliminando así las luchas armadas posrevolucionarias.(59)¹⁷

Con el gobierno de Miguel Alemán (1946-1952) se consolidaron las bases económicas del posterior "milagro mexicano", sobre la expropiación petrolera, la reforma agraria y el impulso del turismo y la Industria como pilares de la actividad económica del país.

El intervencionismo estatal sustentado en la Constitución de 1917 dictó el rumbo económico del país hasta las reformas liberales iniciadas en 1982 con el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), y profundizadas por Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), consistentes, grosso modo, en el libre comercio y la privatización de actividades económicas que estaban antes bajo la administración de múltiples empresas públicas y paraestatales.

No obstante los avances económicos, sociales y políticos, así como la creación de instituciones de toda naturaleza, tanto educativas, financieras, sociales o políticas, registrados durante 70 años de gobiernos revolucionarios, en 2000 la demanda social por democracia

(59)Desde entonces y hasta 1994 se registró otro el levantamiento armado de seriedad, el del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en el estado sureño de Chiapas. El PRI mantuvo la Presidencia de la República hasta las elecciones federales de 2000.

volvió a surgir con renovada fuerza y derivó en la llegada del Partido Acción Nacional (**PAN**) a la presidencia, partido conservador que en las elecciones de 2006 mantuvo la presidencia por un segundo período con apenas un mínimo margen de votos, ante un fuerte empuje de las fuerzas políticas de izquierda.(60)¹⁸

Desde la promulgación de la Constitución de 1917 y hasta diciembre de 2006, ésta ha sido objeto de 169 reformas o modificaciones. Por ejemplo, con las reformas de 1953 se otorgó derecho de voto a las mujeres. En 1969 se concedió la ciudadanía a todo mexicano mayor de 18 años. Con las reformas de 1977, 1986, 1989, 1990, 1993, 1994, y 1996 se buscó garantizar elecciones democráticas reales.¹⁹

Introducción y Contenido de La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917:(61)

Introducción

La Introducción de la constitución establece:

(60) Durante los gobiernos revolucionarios se crearon las instituciones que sustentaron el desarrollo mexicano, incluso mediante las reformas políticas de 1986, 1989, 1993, 1994 Y 1997, se crearon tanto el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación desde 1986, como el Instituto Federal Electoral (IFE) desde 1990, que facilitaron la alternancia partidista en la presidencia para el 2000.

(61) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917.

El C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la nación, con esta fecha se ha servido dirigirme el siguiente decreto: Venustiano Carranza, primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, hago saber: Que el Congreso Constituyente reunido en esta ciudad el 1o. de diciembre de 1916, en virtud del decreto de convocatoria de 19 de septiembre del mismo año, expedido por la Primera Jefatura, de conformidad con lo prevenido en el artículo 4o. de las modificaciones que el 14 del citado mes se hicieron al decreto de 12 de diciembre de 1914, dado en la H. Veracruz, adicionando el Plan de Guadalupe, de 26 de marzo de 1913, ha tenido a bien expedir la siguiente:

Contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que reforma la del 6 de febrero de 1857.

Título primero

El título primero está dividido en cuatro capítulos que contienen 38 artículos (del 1 al 38). El capítulo I trata sobre los derechos humanos y sus garantías, el capítulo II trata de los mexicanos y la nacionalidad mexicana, el capítulo III trata de los extranjeros y el capítulo IV de los

ciudadanos mexicanos. Los artículos más relevantes del título primero son:

- Artículo 1. Todas las personas gozaran de los derechos humanos reconocidos en la constitución y en los tratados internacionales firmados por el Estado mexicano y no podrán suspenderse salvo en los casos y bajo las condiciones establecidas en la misma constitución; obliga a las autoridades mexicanas a respetar y proteger los derechos humanos y además, prevenir, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. Prohíbe la esclavitud en el país y protege a los esclavos que ingresen a territorio nacional. Prohíbe todo tipo de discriminación.
- Artículo 2. La nación mexicana es única e indivisible. Establece que la nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Describe, protege y otorga derechos a los pueblos indígenas y establece su derecho de organización social, económica, política y cultural.

- Artículo 3. Referente a la educación. Establece el tipo de educación que se impartirá en el país, la cual será: laica, gratuita, democrática y nacional.
- Artículo 4. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Referente a la familia, establece derechos de salud y vivienda, alimentación y esparcimiento.
- Artículo 5. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio ó trabajo que le acomode, siendo lícitos.
- Artículo 6. Libertad de expresión. Establece los límites a este derecho. Otorga el derecho a acceder a la información pública.
- Artículo 7. Libertad de prensa.
- Artículo 9. Derecho de asociación para fines lícitos y únicamente permitidos a los ciudadanos de la república.
- Artículo 10. Derecho a poseer armas para seguridad y legítima defensa.
- Artículo 11. Libertad de tránsito en la república.

- Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie y la multa excesiva. Establece bajo qué circunstancias podrá aplicarse la confiscación de bienes.
- Artículo 24. Libertad de culto
- Artículo 27. Pertenecen a la nación las tierras, aguas y recursos naturales comprendidos dentro de los límites del territorio nacional, ya sea debajo o encima de la tierra. Regula el manejo de las tierras y recursos de la Nación.
- Artículo 30. Referente a la nacionalidad mexicana.
- Artículo 33. Referente a los extranjeros.
- Artículo 34. Referente a los ciudadanos mexicanos.

Título segundo

El título segundo está dividido en dos capítulos que contienen 10 artículos (del 39 al 48). El capítulo I trata de la soberanía nacional y de la forma de gobierno, el capítulo II trata de las partes integrantes de la

federación y del territorio nacional. Los artículos más relevantes del título segundo son:

- Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.
- Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos.
- Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión. Establece todo lo concerniente a los partidos políticos y la organización de elecciones.
- Artículo 42- El gobierno debe dar a conocer nuestros derechos de manera amplia
- Artículo 43. Las partes integrantes de la federación.

Título tercero

El título tercero está dividido en cuatro capítulos que contienen 58 artículos (del 49 al 107). El capítulo I trata de la división de poderes, el capítulo II trata del poder legislativo, el capítulo III trata del poder ejecutivo, el capítulo IV trata del poder judicial. Los artículos más relevantes del título tercero son:

- Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
- Artículo 50. El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un congreso general, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.
- Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos por mayoría relativa y 200 diputados electos por representación proporcional.
- Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores. Por cada estado y el Distrito Federal, dos serán elegidos por mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los 32 restantes serán elegidos por representación proporcional.
- Artículo 59. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato.

- Artículo 65. El congreso se reunirá a partir del 1 de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 1 de febrero de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias.
- Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto.
- Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete: al presidente de la República; a los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y a las Legislaturas de los Estados.
- Artículo 73. Establece las facultades del congreso.
- Artículo 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones.
- Artículo 79. Referente a la entidad de fiscalización superior de la Federación.
- Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

- Artículo 83. El presidente entrará a ejercer su encargo el 1 de diciembre, durará en él seis años y no ser reelecto.
- Artículo 87. El juramento del presidente: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de presidente de la república que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la nación me lo demande."
- Artículo 89. Facultades y obligaciones del presidente.
- Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un tribunal electoral, en tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito.
- Artículo 96. Lineamientos para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Título cuarto

El título cuarto contiene 7 artículos (del 108 al 114) y trata de las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado.

Los artículos más relevantes del título cuarto son:

- Artículo 108. Especifica quienes son considerados funcionarios públicos.
- Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados expedirán las leyes de responsabilidades y sanciones de los servidores públicos.

Título quinto

El título quinto contiene 8 artículos (del 115 al 122) y trata de los estados de la federación y del Distrito Federal. Los artículos más relevantes del título quinto son:

- 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. Establece los lineamientos de gobierno obligaciones de los municipios.
- Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Establece las reglas de gobierno de los poderes estatales.

- Artículo 122. Define el ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal.

Título sexto

El título sexto contiene 1 artículo (el 123), que trata trabajo y de la previsión social.

- Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley. Este artículo comprende todo lo referente a lo laboral.

Título séptimo

El título séptimo contiene 11 artículos (del 124 al 134) y trata de las prevenciones generales. Los artículos más relevantes del título séptimo son:

- Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se reservan a los Estados.

- Artículo 128. Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.
- Artículo 130. Establece las normas y reglamentaciones de las iglesias y demás agrupaciones religiosas.
- Artículo 133. Las leyes supremas de toda la Unión son las leyes de esta constitución y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma. En caso de que las constituciones estatales contradigan alguna de estas leyes, los jueces en los estados tendrán aplicaran las leyes de esta Constitución.
- Artículo 134. Trata de los recursos económicos para la federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal.

Título octavo

El título octavo contiene 1 artículo (el 135), que trata de las reformas de la Constitución.

- Artículo 135. La presente constitución puede ser adicionada o reformada por la ley. Establece los requisitos para realizar las reformas.

Título noveno

El título noveno contiene 1 artículo (el 136), que trata de las la inviolabilidad de la constitución.

- Artículo 136. Esta constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia.

Reforma

Artículo principal: *Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sufrido 532 reformas desde su publicación el 5 de febrero de 1917. El artículo 135 de la Constitución permite reformar y adicionar el contenido de la misma. Para reformarla se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.
- A diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, México no ha cambiado su constitución por una nueva,

únicamente ha sido reformada para ajustarse a los cambios de los tiempos y a las condiciones políticas del país.

División Político – Administrativa. *Evolución territorial de México.*

Después de la promulgación de la Constitución, la nación quedó compuesta por 28 estados, 2 territorios federales y la Ciudad de México. El Territorio de Tepic fue admitido como estados libre de la federación.

Cambios territoriales posteriores

El país tuvo cambios territoriales permanentes al paso de los años que lo llevaron a su configuración actual. El 30 de diciembre de 1930, el Territorio de Baja California fue dividido en dos territorios federales denominados: Territorio Norte de la Baja California y el Territorio Sur de la Baja California. El 28 de enero de 1931, México perdió la soberanía de la Isla Clipperton, que fue adjudicada por Francia.

Actualmente el país está conformado por 31 estados libres y soberanos y el Distrito Federal. Desde hace algunos años existe la propuesta de creación del Estado de La Laguna y elevar el Distrito

Federal (Ciudad de México) a categoría de Estado, sin embargo, ambas propuestas siguen en discusión

IV.- OTRAS EXPERIENCIAS FEDERALES

IV.1 Estados Unidos de América

Para México, la importancia del federalismo de Estados Unidos de América (**EUA**) obedece no sólo a su vecindad y el valor estratégico político, social y económico que se deriva de este hecho, sino que se debe también a que forma parte del proceso histórico de la formación del Estado posterior a la colonia en América.

Asimismo el federalismo norteamericano, según varios historiadores, ha sido el modelo de gobierno que siguieron varios países de América Latina, en particular México, con sus características dinámicas propias en cuanto a lo cultural, político, geográfico y económico.

Por ello, en este apartado se revisa el desarrollo histórico del federalismo de **EUA** en los siglos XVIII al XX y se señala un balance a los años noventa del siglo XX, con lo que es posible contextualizar una influencia externa muy importante del federalismo en México.

El 9 de julio de 1778 se estableció la Confederación de las trece colonias, con el objetivo principal de superar los problemas y rivalidades entre las colonias inglesas, y sostener la guerra de

independencia respecto de la Gran Bretaña. En esta Confederación se adoptó el primer gobierno federal que ejerció algunas funciones básicas de soberanía del conjunto de colonias independistas. Una vez que obtuvo su independencia de Gran Bretaña, la Confederación ya no funcionó como gobierno nacional, debido a la confrontación de las fuerzas locales de los estados ya independientes, y a la carencia de acuerdos para ordenar a sus estados integrantes en materia ejecutiva, de justicia y de imposición fiscal a nivel nacional.

En 1787 se realizó la nueva Convención Constituyente de Filadelfia, con el objetivo de formar una nueva unión federal que contara con una autoridad central más fuerte para poner orden y estabilidad entre sus estados integrantes.

La Constitución aprobada por el Congreso Norteamericano el 25 de septiembre de 1789 sustenta el federalismo de los Estados Unidos de América (EUA), formando un gobierno nacional con ciertos poderes respecto a los estados integrantes, pero dejando también sustanciales poderes a dichos estados; surgiendo el federalismo americano como una “idea política” cuyo núcleo está compuesto del principio de “poder compartido”, por lo que tenemos que adentrarnos en cuestiones más empíricas, pues es común que se entremezclen aspectos del

federalismo con elementos de “sistemas unitarios descentralizados” como ocurre en los Estados Regionales (como España o Italia), situación que se debe a que el federalismo, para muchos autores, es más una cuestión de práctica y no tanto de definiciones o dogmas.(62)

En la Constitución de 1789 quedaron dos temas o conceptos del federalismo naciente sin definir por completo: la anulación y la secesión.

Estos temas serán el eje de una lucha de dos fuerzas durante los siglos XIX, XX, e incluso a la fecha, y que definirá las principales pugnas entre los gobiernos estatales y el nacional en EUA.

En el primer caso, la lucha y debate fue si los estados podían recurrir a la figura de la anulación para oponerse a las acciones del gobierno nacional que no les pareciesen adecuadas a su interés local.

En el segundo caso, la secesión, la lucha y el debate se centró en "si la unión resultante -de la Constitución de 1789- era o no una liga voluntaria de estados independientes, en que la secesión siempre sería una opción factible y legítima".

(62)Ellis Katz. The United States as a Federal Republic: Origin and Development State Constitution into American Federal System. Philadelphia: Center of the Study of Federalism. Pág. 58 EUA. 1988.

Es decir, la supremacía del gobierno nacional sobre los gobiernos estatales, así como la naturaleza voluntaria o no de los estados para integrar la Unión, fueron dos características importantes del federalismo, surgido de la Constitución de 1789.

En la guerra civil de 1861-1865 se enfrentaron los estados del norte-oeste contra los estados del sur. En esta guerra se expresaron las posiciones no sólo del esclavismo del sur y la libertad del norte-oeste, sino que también jugaron un papel central la anulación y la secesión, que habían sido superadas hasta entonces con arreglos particulares.

Como resultado de la victoria militar de la Unión en la guerra civil, ya no hubo dudas respecto de la participación de los estados en la Unión Federal, y así se superó el debate de la secesión.

No obstante, el conflicto federalista de esa época en EUA se tradujo a una lucha por los alcances de la autoridad nacional sobre los estados, sobre los derechos civiles y políticos, sobre la imposición fiscal y la regulación de las actividades económicas en la pujante industrialización de fines del siglo XIX, por lo que surgió la inquietud de la posibilidad de una invasión de la autoridad federal en perjuicio de la soberanía de los Estados, reduciéndose la capacidad organizativa de

estos. Madison en esas históricas publicaciones periodísticas de “The Federalist” en defensa de ese sistema organizativo estatal, afirmaba que: *“El gobierno federal y los de los Estados no son, en realidad, sino diferentes mandatarios y representantes fiduciarios del pueblo, dotados de poderes diferentes y designados para finalidades diversas. Los adversarios de la Constitución parecen haber perdido completamente de vista al pueblo en sus razonamientos sobre esta materia y haber considerado a estas dos organizaciones no solo como rivales y enemigas recíprocas, sino como si estuvieran libres de todo superior común en sus esfuerzos por usurpar las facultades de la otra.”*(63)

En este contexto, el desarrollo desigual de la región norte-oeste respecto de la de sur, es visto por varios autores como factor determinante de los conflictos del federalismo en EUA y para México también será un factor central a analizar en adelante.

El desarrollo del federalismo en **EUA** ha reflejado la correlación de fuerzas sociales en cada momento histórico, unas veces a favor del gobierno nacional y otras a favor de los gobiernos estatales.

(63)Hamilton Alexander, et al. Apartado XLVI. El Federalista. Traducción Gustavo R. Velasco. Fondo de Cultura Económica. 2ª Edición. Pág. 65. México. 2001.

Es por lo que en el contenido de “El Federalista”, se expresa en términos generales que los principales propósitos a que debe responder la Unión, son estos: la defensa común de sus miembros, la conservación de la paz pública, lo mismo contra las convulsiones internas que contra los ataques del exterior, la reglamentación del comercio con otras naciones y entre los Estados; la dirección de las relaciones políticas y comerciales con las naciones extranjeras.

En relación a lo anterior, Madison opinó en el apartado XLV de documento referido, que: “...los poderes delegados al gobierno federal por la Constitución propuesta son pocos y definidos. Los que han de quedar en manos de los gobiernos de los Estados son numerosos e indefinidos. Los primeros se emplearon principalmente con relación a objetos externos, como la guerra, la paz, las negociaciones y el comercio extranjero... Los poderes reservados a los Estados se extendían a todos los objetos que en el curso nacional de las cosas interesan a las vidas, libertades y propiedades del pueblo y al orden interno, al progreso y a la prosperidad de los Estados”.

Asimismo a este respecto, el autor mexicano Faya Viesca parece reafirmar las anteriores hipótesis de los constituyentes americanos,

pues considera: “...*el federalismo norteamericano pretendía dejar en manos de los Estados miembros, el mayor número de facultades, concediendo para la Unión, las más relevantes en materia política, exterior, comercio y defensa.*”(64)

Como ejemplo de la dinámica de la correlación de las fuerzas del gobierno nacional versus los gobiernos estatales, baste reflexionar sobre el desarrollo de los derechos civiles y políticos en EUA.

El Acta de los Derechos Civiles de 1866 (ciudadanía de libertos) fue proclamada durante la ocupación del ejército de la unión sobre el sur.

La segunda Acta de Derechos Civiles fue proclamada en 1875 (derecho de acceso y de servicio en lugares públicos). En cambio, en 1883 el gobierno nacional fue severamente limitado cuando la Suprema Corte determinó que sólo prohibiría la segregación racial cuando fuera aplicada expresamente por los estados. Sólo hasta 1948 la Suprema Corte determinó criterios definitivos para desterrar cualquier forma de discriminación racial.

(64) Faya Viesca, Jacinto. op. cit Nota (38) pág. 83.

Otro aspecto importante del federalismo fue el ámbito económico. En este sentido, dos preceptos constitucionales fueron sujetos de la pugna entre el gobierno nacional y el de los estados: a) la regulación del comercio entre estados y, b) la cláusula sobre "el debido procedimiento legal". El gobierno nacional se impuso de manera complicada pero eficaz para fortalecer la industrialización.

En el primer caso el gobierno nacional sólo podía regular el comercio entre estados, y cualquier actividad económica interna era regulada por el gobierno estatal. Para superarlo, se aplicaba el concepto de "consignación" mediante el cual las mercancías eran movidas por un transportista interestatal y con ello el transporte de las principales mercancías de la economía quedaba en la esfera del control federal.

En el segundo caso una cláusula de la Decimocuarta Enmienda señalaba que "... ningún estado podría privar a una persona de la vida, de su libertad o de sus propiedades sin el debido procedimiento legal". Entonces "...los tribunales federales primero definieron a las corporaciones como personas dentro del contexto de la cláusula; luego definieron la privación de la propiedad como cualquier disposición que negara a una empresa (...) una utilidad razonable

derivada del capital invertido. Aplicada simultáneamente con la cláusula referente al comercio, ambas prescripciones apartaban las acciones reguladoras más significativas en las que intervenían corporaciones interestatales (...) del alcance de la autoridad estatal".

También, en el ámbito económico, la Constitución otorgaba al gobierno nacional amplias facultades en materia monetaria y de comercio internacional. Como resultado se aplicaron dos políticas económicas nacionales que favorecieron a los estados industriales del norte y oeste en detrimento de los estados agrícolas del sur: el patrón monetario oro y la protección arancelaria.

Como resultado de la dinámica del federalismo norteamericano hasta inicios del siglo XX, es posible resumir que se mantuvo la Unión Federal original, predominó la negociación entre los estados del norte y oeste respecto de los del sur, con lo que el gobierno nacional mantuvo cierta estabilidad política después de la guerra civil.

Este predominio nacional favoreció la industrialización y los derechos civiles y políticos del norte y oeste, al mismo tiempo que combinaba la autonomía política de los estados agrícolas del sur, aunque en

detrimento del avance de los derechos civiles y políticos de amplios sectores de grupos de indígenas y de raza negra en el sur.

La balanza de poder nuevamente se inclinó a favor del gobierno nacional en 1913, cuando nuevas enmiendas constitucionales lo facultaron para imponer obligatoriamente el Impuesto sobre la Renta e implementaron la elección directa de los senadores (ya no por los congresos estatales).

El voto a la mujer se otorgó bajo enmienda constitucional en 1920, y con el New Deal (1933-1939) se interpretó de manera distinta la cláusula de comercio. En 1937 se aprobó la Junta Nacional de Relaciones Laborales con lo que todas las relaciones de los factores productivos del trabajo y el capital quedaron bajo jurisdicción del gobierno nacional.

Con estas reformas, la denominada "soberanía dual" llegó a su fin, proveniente del origen mismo del federalismo norteamericano que hasta ese tiempo fue motivo de encarnizadas luchas, incluso armadas como la guerra civil de 1861-1865, entre el gobierno nacional y los gobiernos estatales, e inició una nueva etapa conocida como federalismo cooperativo, donde el poder se compartió con el consentimiento de ambos niveles de gobierno (nacional y estatales).

Hay quien sostiene que la Constitución aprobada por el Congreso Norteamericano el 25 de septiembre de 1789 "(...) fue hecha para asegurar que el gobierno tuviese poder limitado sobre los gobiernos estatal y locales, y por último de sus ciudadanos."

Asimismo, "El documento señala nueve principios originales: el imperio de la ley; soberanía popular; separación de poderes; pesos y contrapesos; revisión judicial; supremacía civil sobre asuntos militares, protección de derechos individuales; posibilidad de cambio; y federalismo."

Otros autores complementan la definición de federalismo afirmando que es "una forma dual de gobierno en donde la soberanía es compartida por el gobierno regional (tales como los estados) y un gobierno nacional." Peterson sostiene que es "... un sistema de gobierno en el que los poderes están divididos entre más altos y más bajos niveles de gobierno...".

La idea de pesos y contrapesos fue desarrollada originalmente de los escritos de Montesquieu. "El poder compartido entre un gobierno superior y otro provincial es una función necesaria en cualquier sistema federal".

En este sentido, los pesos y contrapesos sirven para garantizar la autonomía y asegurar la protección legal de cada gobierno estatal así como del gobierno nacional. Las constituciones son redactadas, reformadas y aprobadas tanto por el gobierno nacional como por el gobierno estatal correspondiente.

Otra característica del federalismo norteamericano en el siglo XX es la ciudadanía dual, que se refiere a que la gente tiene dos identidades con dos territorios políticos.

Por ejemplo, una persona es ciudadana de los Estados Unidos de América con derechos y obligaciones federales, como el pasaporte y el pago del impuesto federal sobre la renta, pero también es ciudadana de su estado con derechos y obligaciones estatales, como la licencia para conducir y el pago de impuestos estatales.

La *separación* de poderes del gobierno nacional se concreta en tres poderes: ejecutivo (representado por el presidente y su administración), legislativo (el congreso) y judicial (la Suprema Corte).

El poder ejecutivo y el legislativo interactúan y colaboran para generar y ejecutar leyes, mientras que el poder judicial vigila su cumplimiento.

El Ejecutivo es la cabeza del Estado y se compone de la oficina

ejecutiva del Presidente, departamentos ejecutivos y agencias independientes, mediante las cuales se ejecutan las leyes.

El Presidente se ubica en la Casa Blanca y tiene derechos otorgados por la Constitución, designa a los altos funcionarios federales, comanda las fuerzas armadas, recomienda leyes al Congreso y atiende los asuntos internacionales.

El legislativo se ubica en el Capitolio y se conforma del Senado con 100 miembros, dos por cada estado, y de la Cámara de Representantes con 435 integrantes en función de la población de cada estado. Su función es elaborar, analizar y aprobar leyes, fijar los impuestos federales y asignar los recursos públicos para el gobierno.

El Judicial es un sistema encabezado por la Suprema Corte de Justicia que "mantiene los propios campos de poder de los gobiernos federal y estatales" mantiene el equilibrio entre poderes y entre niveles de gobierno, y procura el cumplimiento de las leyes elaboradas y ejecutadas por los otros poderes de la federación.

Se dice entonces que la relación del gobierno federal con los estatales se concreta mediante acuerdos individualmente negociados, de manera que, para pertenecer a la Unión cada estado requiere contar

con "un acuerdo aprobado por el Congreso y una proclamación escrita, una Constitución,".

Por su parte, cada estado tiene un gobernador como titular del poder ejecutivo estatal, tiene una asamblea constituida por un senado y una cámara de representantes, así como una suprema Corte de Justicia estatal.

No obstante la similitud organizacional del gobierno estatal respecto del gobierno federal, este último tiene autoridad suficiente para sobreponerse a las leyes estatales que confrontan el interés nacional.

En un tercer nivel de gobierno, cada estado cuenta con gobiernos locales que representan las necesidades directas de su población, denominados Condados, aunque en algunos pueden tener otra expresión, como las Parroquias, del Estado de *Louisiana*, por ejemplo.

De esta manera, el federalismo de EUA tiene tres niveles de gobierno, federal, estatal y local (condados o parroquias, etc.), con ciertos niveles de autonomía. El grado de soberanía de cada nivel de gobierno aún se encuentra a discusión en la sociedad norteamericana.

Para la operación actual del federalismo de EUA existen cuatro importantes canales: a) el debate intergubernamental, b) los medios de comunicación, c) la academia y, d) las elecciones.

En los tres primeros se expresan las posiciones políticas sobre el federalismo tanto de los partidos políticos como de los estados; de los líderes de opinión; y de los investigadores académicos. En el cuarto canal es la población, con su voto, quien opera los cambios deseados respecto del perfil y la dirección de los gobiernos estatales y federal.

No obstante el antecedente histórico y las características brevemente señaladas del federalismo actual en EUA, hay quien identifica varios "cuellos de botella" en los años noventa, de los que destacan:

1. Mayor divergencia en la relación del Ejecutivo con el Legislativo para determinar el presupuesto del gobierno federal.
2. Aumento de la divergencia de los objetivos estatales respecto de los objetivos del gobierno federal, para determinar políticas públicas y leyes en diversas materias como son: migración, ambiente, pena capital, armas, tránsito e imposición fiscal, entre otras, y
3. Indefinición de límites entre el interés nacional o del gobierno federal versus el interés regional o de los estados, lo que ha aumentado los conflictos en la relación intergubernamental.

Como ejemplo de estos "cuellos de botella", hoy en día se discuten temas como la negociación conflictiva del presupuesto federal del año fiscal de 1996; la propuesta 187 del estado de California como un intento de implementar una política migratoria estatal; la ley de armas de Texas; el debate sobre el límite de velocidad de tránsito; así como la imposición de gravámenes, entre otros muchos.

Daniel J. Elazar señala cuatro períodos del federalismo de EUA:(65)²⁰

1. El período formativo de 1789 a 1848,
2. El desarrollo de infraestructura nacional de 1849 a 1913,
3. El período apologético de la intervención federal de 1914 a 1977,
4. Y el período paradójico a partir de 1978, donde predomina el derecho federal y se renuevan las iniciativas estatales.

IV.2 Canadá

El Federalismo Canadiense también se origina de las colonias inglesas en América del Norte, como fue el caso de EUA. Resultado de la unión de la porción del antiguo imperio francés en América y del

(65) El objetivo central de Elazar es explicar la teoría del federalismo cooperativo en EUA a partir del New Freedom de Woodrow Wilson en 1913 y el New Deal de Franklin D. Roosevelt en 1933. ELAZAR, D. J. (1996), "Federalismo contemporáneo y globalización", ponencia presentada en el Coloquio 1: Teoría y Praxis del Federalismo Contemporáneo, México, 13-15 de junio

remanente no revolucionario, conocidos como leales, del primer imperio inglés (1783-1918).

Una de las principales diferencias es que no contó con un Acta de Independencia porque siguió siendo miembro de la Corona Inglesa, con sus importantes características multiculturales y regionales.

Otra diferencia importante es la trayectoria histórica de las primeras naciones indígenas desde el siglo XVIII y que a partir de 1982 han sido incluidas como tercer orden de autogobierno en Canadá.

En 1841 el alto Canadá (Ontario) y el bajo Canadá (Quebec) se unieron para procurar una Unión Política similar a la de sus vecinos del sur (EUA), garantizar la seguridad militar y procurar la expansión económica, siendo este el primer paso previo del federalismo canadiense. Formalmente inicia la federación en julio de 1867.

Esta Unión Política desde 1841 permitió el comercio entre provincias, generando las bases de la expansión económica de esa época y con ello el establecimiento de colonos ingleses, franceses y americanos.

Se considera que, a finales del siglo XIX, Canadá inició siendo una Federación Centralizada, donde el poder de las provincias creció poco a poco, haciendo cambios en la forma del federalismo inicial, hasta configurar posteriormente un Federalismo Periférico.

Con las llamadas "transferencias condicionadas", a inicios del siglo XX, el federalismo periférico tránsito hacia el federalismo centralizado. El gobierno central transfería recursos a las provincias para atender asuntos de educación y bienestar social de su jurisdicción.

En la Gran Depresión continuó creciendo el flujo de recursos a las provincias, haciéndolas más dependientes del gobierno central canadiense. Durante la primera y segunda guerras mundiales el poder se siguió centralizando en Ottawa, capital del gobierno central. En este período continuó la difícil competencia histórica de Ottawa y Quebec.

En los años cincuenta del siglo XX gana prestigio la descentralización, de manera que la competencia creciente, entre provincias y el gobierno central, por los recursos económicos, fue el inicio del fin del federalismo centralizado que había predominado hasta entonces.⁽⁶⁶⁾²¹

A partir de la segunda mitad del siglo XX las provincias han ganado poder en detrimento del poder del gobierno central de Ottawa, sobresaliendo la importancia de la provincia de Quebec.

Durante los años sesenta y setenta, conforme señala Sketrchly, en las relaciones intergubernamentales del centro con las provincias

(66) Sketrchly, Allan y Alejandro Herrera, "Una revisión del federalismo en Canadá: pasado y presente". En la revista Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. INAP, No. 53. Pág. 27. México 1996.

predominaron los conflictos versus la cooperación, sobre todo derivados de las mencionadas transferencias condicionadas.

Quebec es la provincia que ha defendido con más fuerza los derechos de las provincias ante el gobierno central, debido a razones históricas, culturales, políticas y económicas, e incluso ha logrado obtener, de Ottawa, trato especial para frenar su interés separatista.

Otro ejemplo de relaciones intergubernamentales conflictivas se da con las provincias de Alberta y Columbia Británica, que observan como una situación desigual y desfavorable a ellas el hecho de que al recaudar impuestos de la explotación de sus recursos naturales, gran parte terminan en el gobierno central canadiense (Ottawa).

Ante esta situación las provincias luchan por mantener, y más aún por aumentar, las atribuciones impositivas locales para equilibrar la relación que ven desigual ante el gobierno central, pues por una parte generan recursos importantes que se canalizan al gobierno central, del cual reciben menos recursos que aquellos otorgados.

Esta lucha de poder, entre el gobierno central de Ottawa y las provincias de Canadá, en particular Quebec, ha resultado en la denominada alta descentralización, situación que incluso puede dañar profundamente el federalismo canadiense.

Sketrchly expresa que las principales cuestiones que amenazan al federalismo: las relaciones fiscales federación/provincia; y los embates nacionalistas de Quebec y regiones occidentales.(67)²²

El tema fiscal tiene que ver con la determinación de las fuentes de ingresos y la forma de distribución de los recursos recaudados, y en resumen se expresa en los siguientes tres puntos:

1. Las relaciones financieras del gobierno central con las provincias
2. Las diferentes capacidades fiscales entre las provincias
3. El papel que toma el gobierno central al diseñar las políticas públicas federales.

En el primer punto, de las relaciones financieras del gobierno central con las provincias, se debate sobre una incongruencia entre las responsabilidades y los recursos otorgados para su atención. Las provincias argumentan que las responsabilidades del gobierno provincial son mayores y que requieren de más recursos provenientes del gobierno central.

En el segundo punto, de las diferentes capacidades fiscales entre las provincias, se argumenta, no sin razón, que los centros urbanos

(67) *Ibidem*. Pág. 28.

generan más recaudación que las zonas rurales o con población menos concentrada, lo que genera tales diferencias.

Asimismo en el impuesto a la renta operado por las provincias, existen zonas con bajos índices de empleo o de generación de riqueza que recaudan menos, generando así desigualdades interregionales.

El tercer punto se refiere a cuando el gobierno central toma una decisión en la distribución de los recursos federales. Existen provincias beneficiadas que están de acuerdo y el resto están en desacuerdo con lo que ven como una transferencia de recursos hacia otras provincias en detrimento suyo.

Después de la guerra mundial el gobierno central creó dos tipos de pagos compensatorios para disminuir las desigualdades entre las provincias:

- Las transferencias no condicionadas y
- Las transferencias condicionadas.

Las transferencias no condicionadas están en función de la habilidad de cada provincia para aumentar sus ingresos, sin embargo, no han disminuido tales desigualdades. También hay transferencias especiales no condicionadas que el gobierno central otorga a favor de las regiones con mayor pobreza en Canadá.

Este mecanismo de compensación entre provincias y/o regiones generó que, en 1980-1981 del total de ingresos de las provincias de la costa del

océano atlántico, alrededor de 21 a 26% en promedio provinieran de compensaciones del gobierno central. Sólo Manitoba y Quebec están por arriba de esta media.(68)²³

Con las transferencias no condicionadas Quebec alcanzó el status de provincia especial ante el gobierno federal de Ottawa. Las transferencias condicionadas se diseñaron y tomaron un fuerte auge en la etapa del federalismo centralizado. La profundidad de este programa compensatorio se reflejó en la Constitución a partir de 1982. Siguiendo a Sketrchly, el total de transferencias hacia las provincias se concreta, principalmente, a través de los siguientes programas:

1. Programa Financiero Establecido (**PFE**)
2. Programa de Contribución (**PC**)
3. Programa de Asistencia del Canadá (**PAC**)

Participación de trasferencias a Provincias en Canadá, 1989-1990

Nombre del Programa	Monto/1	Participación de transferencias/2	Participación del total/3
Programa Financiero Establecido (PFE)	19.5	57.4	13.8
Programa de Contribución (PC)	7.3	21.5	5.2
Programa de Asistencia del Canadá (PAC)	4.8	14.1	3.4
Otras transferencias no enunciadas /4	2.4	7.1	1.7
Total de transferencias (subtotal) /5	34	100.0	24.0
Gasto Federal Total estimado	141.7	N.C.	100.0

/1 Billones de dólares canadienses de 1989.

(68) Ibídem. Pág. 29. México 1996.

/2 Participación porcentual respecto del total de transferencias. N.C. No cuantificable.

/3 Participación porcentual respecto del gasto federal total estimado.

/4 Estimado del total de transferencias menos los 3 programas sólo para indicar su existencia.

/5 A partir de estos datos tomados de Sketrchly se realizaron las demás estimaciones.

FUENTE: Una revisión del federalismo en Canadá: pasado y presente”. En la revista Gaceta Mexicana de Administración Publica Estatal y Municipal. INAP

El Programa Financiero Establecido (**PFE**) contempla transferencias en efectivo y transferencias de impuestos a favor de las provincias. El Programa de Contribución (**PC**) otorga recursos para proveer a las provincias de servicios de calidad. Y el Programa de Asistencia del Canadá (**PAC**) destina recursos para apoyar a la población más pobre. El tema fiscal ha sido un punto de debate durante el desarrollo del federalismo canadiense. De 1982 a 1987 las partes negociaron un nuevo arreglo fiscal bajo un contexto de aumento del déficit fiscal de la federación, y de superávit en los presupuestos de las provincias. En estas negociaciones, tensas en todo caso, el gobierno federal procura centralizar el poder y las decisiones gubernamentales y descargar responsabilidades hacia los gobiernos provinciales. En contraparte, los gobiernos provinciales defienden sus facultades impositivas y procuran por todos los medios de hacerse de la mayor cantidad de recursos de la federación.

La federación argumenta que para sostener los programas nacionales, como el de salud y el de educación posterior a la secundaria, es necesario disminuir el déficit federal, para lo cual lucha contra las provincias para bajar el monto de las transferencias mencionadas.

Por otra parte, el segundo tema más peligroso en el desarrollo del federalismo canadiense es el nacionalismo de importantes grupos sociales y provincias de Canadá.

Este nacionalismo canadiense se expresa en varias modalidades. De las más importantes están las demandas étnicas nacionalistas y las demandas nacionalistas regionales.

Su objetivo central es alcanzar un Estado independiente del gobierno federal de Ottawa. Su principal medio es la autonomía de los gobiernos provinciales. Así, estos nacionalismos se expresan mediante la defensa a ultranza del poder obtenido por las provincias, y luchan permanentemente por alcanzar cada día más autonomía respecto del gobierno federal.

El ejemplo más importante de estos nacionalismos es la *survivance* de Quebec proveniente desde el siglo XVIII. Para 1976, sumando las fuerzas sindicales y con la elección del Partido Quebequense, se generó la mayor crisis en la historia del federalismo canadiense, pues

se integró en el debate político nacional la posibilidad de formar un Estado Independiente.(69)²⁴

La posición política separatista de la provincia de Quebec fue parcialmente frenada en 1995, cuando ante un referéndum ganó la opción del NO al Separatismo de Quebec, pero como durante la llamada "guerra silenciosa de los años setenta", en Quebec pervive una expresión nacionalista de gran importancia histórica y política.

En resumen, el federalismo canadiense tiene características que lo hace diferente a otras experiencias del mundo, en particular de América. De estas destacan las fuertes tendencias separatistas que sobreviven a la fecha, principalmente de Quebec, así como los regionalismos y los derechos de primeras naciones de los indígenas. Se ha desarrollado un marcado regionalismo e identidad cultural de su población que, además de fortalecer el poder de las provincias, puede derivar en presiones separatistas adicionales.

Las demandas étnicas también se han fortalecido en el ámbito político, económico, cultural y social de Canadá, siendo la población indígena una parte importante de la población total que demanda recobrar sus derechos por la vía del derecho de "las primeras naciones".

(69) A mediados del siglo XVIII los británicos derrotaron a los francófonos y tomaron la provincia bajo su control, sin embargo los francófonos no asimilaron la cultura inglesa generando el fenómeno de resistencia social y cultural de la Survivance, consistente del rechazo al dominio inglés y la defensa de valores culturales y religiosos, que hasta hoy predominan en Quebec.

La Real Proclamación de 1763 permitió a los pueblos indígenas garantizar su autonomía y la seguridad de sus tierras desde entonces, siendo integrada en 1982 a la Constitución de Canadá como el reconocimiento al derecho de las primeras naciones, y contando además con el apoyo de varios gobiernos provinciales.

En 1991-1992 los dirigentes indígenas actuaron en los debates y acuerdos constitucionales como actores políticos con derechos ya reconocidos.

Asimismo existen marcadas diferencias en cuanto al desarrollo económico entre regiones y provincias, que generan alta competencia para obtener más recursos en detrimento de las demás provincias, lo cual genera a su vez más presiones a favor de las soluciones separatistas.

En la dinámica federal de Canadá ha predominado la confrontación antes que la cooperación, entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales, debido a diversas razones, desde las lingüísticas y culturales hasta las históricas, políticas y económicas.

El tema fiscal es un tema de vital importancia en las relaciones intergubernamentales de Canadá, generando una competencia política por ganar poder real dentro de la federación canadiense.

En este sentido, los objetivos de las partes no siempre convergen, pues mientras la federación busca alcanzar un equilibrio político entre las partes a partir de su predominio sobre las provincias, éstas en cambio buscan fortalecer sus porciones de poder regional en detrimento de la federación, e incluso integran la solución separatista como una herramienta real de presión política.

Por lo anterior, se aprecian que entre las causas del federalismo canadiense tenemos ciertas peculiaridades especiales y otras comunes. Recordemos que en Estados Unidos las Colonias se unieron básicamente por cuestiones económicas y militares, siendo estas colonias distintas entre si; en Canadá existieron (y aún persiste) dos Canadá, el Bajo y el Alto; el primero se representa por Quebec, el cual inicialmente buscó una nueva organización política, de auto confirmación como pueblo; diciéndose primero “confederarse” para proteger su lengua, religión, y cultura francesa, frente a su símil Ontario, o Alto Canadá, principalmente anglosajón

El Alto Canadá, representado por Ontario, proponía en principio, una unión legislativa, es decir, un Estado Unitario, y el Bajo Canadá, Estados Soberanos, aprobándose finalmente el Acta en 1867. Para los canadienses ingleses la Federación fue un pacto entre cuatro

provincias, para los franceses, entre dos pueblos. Así, se creó un Estado Federal parecido al de los Estados Unidos, y al Británico en cuanto a su monarquía y parlamentarismo. En el caso del Bajo Canadá, Quebec, la razón de buscar una nueva organización política se encuentra en sus deseos de autoafirmación y supervivencia, para proteger su vida afrancesada del entorno anglosajón.

La Doctora Isabel Redondo de Paz, en su Tesis Doctoral denominada *“Análisis histórico-político del Federalismo Canadiense”*, nos expresa algo al respecto: *“La base sociológica (Canadiense) no corresponde con la que se le atribuye al federalismo clásico; igualdad de lengua, de religión, de cultura. En el caso de la Federación Canadiense se unen dos culturas diferentes, así como dos religiones, la católica y la protestante, y lo más importante, dos pueblos que se habían enfrentado en una guerra y uno de ellos sometió al otro”*.(70)

En Canadá existen diez provincias, que se les considera Estados, así como tres territorios, Dichos entes políticos internos tienen poderes soberanos en los campos de legislación, y el gobierno federal el resto, siendo el caso que también poseen facultades concurrentes en materias como agricultura, cultura o inmigración.

(70) Redondo de Paz, Isabel. Análisis histórico político del Federalismo Canadiense. Tesis Doctoral. Pág. 9. Universidad Complutense de Madrid, España. 2006.

En Canadá el federalismo surgió principalmente por causas económicas, políticas y militares; uniéndose dos pueblos bien diferenciados en aspectos culturales, el inglés y el francés.

IV.3 Brasil

La experiencia federalista de Brasil es mejor comprendida partiendo de un hecho histórico que marcó el nacimiento y el devenir de esta Nación: las guerras napoleónicas.

En 1807 Napoleón invadió la península Ibérica, incluido Portugal, razón por la que la Corona Portuguesa se trasladó a Río de Janeiro con el apoyo de Inglaterra, y formó el Reino Unido de Portugal, Brasil y Algarve. Este hecho histórico fue trascendente porque derivó, en 1815, en la formación del Reino de Brasil.

Derrotado Napoleón se debatió fuertemente el futuro del Reino Unido de Portugal, Brasil y Algarve, particularmente durante los años 1820-1822, hasta que se deshizo y se creó el Imperio de Brasil con la proclamación de la Independencia el 7 de septiembre de 1822, por Pedro I hijo del rey de Portugal.

El gobierno monárquico constitucional se conformó jerárquicamente a partir del rey en Lisboa, el virrey en Río de Janeiro, 18 capitanías administradas por gobernadores nombrados desde Lisboa, capitanes generales en las capitanías, y los capitanes mayores en las poblaciones.(71)²⁵

El poder del virrey se centraba sólo en Río de Janeiro y algunas capitanías cercanas relacionadas. Siguiendo a Murillo de Carvalho, en ese momento, en 1822, la situación se resume en tres puntos:

1. Un poder metropolitano endeble que se apoyaba en los privados y en la descentralización administrativa y política
2. Un poder privado oligárquico muy fuerte basado en la esclavitud y en la propiedad de grandes extensiones de tierra, y
3. Un conjunto de capitanías unidas débilmente entre sí con ausencia de una identidad nacional.

"Desde el punto de vista de los grupos que formaban la élite brasileña, había tres opciones aceptables. Por orden de preferencia, eran la unión o federación monárquica, el desmembramiento con monarquía y el desmembramiento republicano, con o sin federación".

(71) Debido a la debilidad de Portugal, desde 1534 se dieron las capitanías hereditarias a personas privadas, con el objetivo de expandir, defender y desarrollar la colonia portuguesa en América.

En este contexto se tomó la monarquía constitucional como la solución menos riesgosa, más aún ante las guerras civiles y los desmembramientos de las colonias españolas, incluido México.

Pedro I se tituló Emperador, disolvió la Asamblea Constituyente y proclamó la Constitución conservadora del 24 de febrero de 1824, que era centralizada administrativa y políticamente para controlar los movimientos separatistas, como el de 1825 de la provincia Cisplatina (Uruguay) y la proclamación de la Confederación del Ecuador, liderada por la provincia de Pernambuco.

El 7 de abril de 1831 Pedro I abdicaría al trono de Brasil a favor de su hijo Pedro II quien tenía sólo 5 años de edad, para retornar a Portugal. Debido a la edad de Pedro II, en 1831 se estableció un gobierno provisional llamado el período *de la regencia*.⁽⁷²⁾²⁶

Durante la regencia continuó la lucha de las corrientes conservadoras partidarias del regreso de Pedro I, de los monarquistas liberales y de los republicanos radicales. Conservadores versus reformistas. En esta lucha se dio la reforma de 1831. La Cámara de Diputados aprobó ese año un proyecto de reforma de la Constitución para crear una

(72) Este período en Brasil duró de 1831 a 1841 y el regente sería elegido por voto popular. No obstante, las provincias consideraron que violaba el acuerdo inicial de respetar la monarquía instaurada por Pedro II y se fomentaron los movimientos separatistas de varias provincias.

monarquía federal y constitucional, pero el senado no lo aprobó, argumentando que resultaría en el desmembramiento de las provincias, según la visión conservadora. Entonces se ejemplificaba con la experiencia de México vivida en esa época.

La reforma de la Constitución de 1831 integraba elementos federalistas, como la creación de asambleas provinciales y ejecutivos municipales, así como la división de los ingresos del gobierno central y de las provincias. Asimismo extinguía 3 elementos monárquicos o centralistas: El Consejo de Estado, el Poder Moderador y la naturaleza vitalicia del Senado.

No obstante y como resultado de esta lucha entre reformistas y conservadores, obtuvieron la reforma constitucional de 1834.

En ella los conservadores aceptaron la conformación de asambleas provinciales, la desaparición del Consejo de Estado y la división de los ingresos fiscales. En cambio no se concedieron la extinción del carácter vitalicio del Senado ni de Poder Moderador, y tampoco la creación de ejecutivos municipales.

La reforma constitucional de 1834 fue el inicio de la llamada experiencia republicana del Imperio, dentro del período de la regencia,

que derivado de su contenido se aproximó de manera importante al modelo federalista norteamericano, no sin registrar serios problemas.

Como resultado de la reforma constitucional de 1834, se iniciaron luchas entre grupos locales para obtener el poder provincial que derivaron en cinco grandes revueltas y tres declaraciones de independencia.

En 1835 inició la revuelta en la provincia de Pará conocida como Cabanagem, que duró hasta 1840, generando la Declaración de su Independencia en 1836. También en 1835 inició la revuelta de la provincia de Bahía conocida como sabinada, con la proclamación de su Independencia en 1837. Asimismo durante 1835-1845 se dio la revuelta de la provincia de Río Grande, con su proclamación de República en 1836 hasta que se firma la paz en 1845.

Durante 1838-1841 se dio la guerrilla rural conocida como balaícada en la provincia de Maranhao. Y en 1842 también hubo revueltas en las provincias de Sao Paulo y Minas Gerais.

Todas estas revueltas buscaron obtener el poder provincial y el establecimiento de su independencia a partir de la reforma de 1834. Algunas lograron su objetivo independentista, pero todas fueron derrotadas política y militarmente en su momento.

Ante esta situación y el auge separatista de las provincias, el regente liberal renunció en 1837 y en su lugar fue electo por voto popular otro regente conservador que, con la nueva Cámara de Diputados, hizo una contrarreforma constitucional conservadora.

Este período, conocido como el regreso, marca el final de la experiencia republicana semi-federal del Imperio.

En el regreso, el regente conservador y la nueva Cámara de Diputados reformaron las leyes descentralizadoras, disminuyeron el poder de las asambleas provinciales y de los jueces de paz, formaron una justicia y policía bajo el gobierno central, y restablecieron el Consejo de Estado.

Estos elementos centralizadores y monárquicos permitieron mantener la unidad nacional, mantener la esclavitud, arbitrar los conflictos provinciales y rescatar el orden social. En 1844 los rebeldes fueron amnistiados, y posteriormente, incluso, permitieron también la formación de los partidos liberal y conservador.

Asimismo, el gobierno monárquico centralizado del Imperio hizo viable el gobierno de la regencia hasta 1899 y abolió la esclavitud en 1888. Por su parte el federalismo siguió luchando bajo el argumento que el

absolutismo, la centralización y el imperio eran palabras sinónimas, contrarias a libertad, federalismo y república. Ya en 1870 el manifiesto *republicano* resumía esta nueva visión como la única vía para alcanzar la unidad nacional, ante el nuevo embate de las fuerzas provinciales que reaccionaban ahora en contra de la abolición de la esclavitud.

En 1889 Rui Barbosa, político brasileño liberal, argumentó que las fuerzas separatistas, descontentas con la abolición de la esclavitud, ya no podían ser controladas a la fuerza, y que para salvar la monarquía se debía hacer la federación. Lo resume en una frase: "O la monarquía hace la federación, o el federalismo hace la República". El 15 de noviembre de 1889 un golpe militar derrumbó al gobierno monárquico centralizado del Imperio, dando fin al período denominado el regreso e iniciando una nueva etapa del federalismo brasileño con la proclamación de la *Primera República*.

Brasil vivió la Primera República durante el período de 1889 a 1930, con el ejercicio del liberalismo republicano y la aceptación del federalismo por los grupos oligárquicos de las provincias.

El poder alcanzado por los grupos oligárquicos fue tan grande, que el período también se le llamó "república oligárquica", "república de los coroneles" o del "dominio del despotismo del poder privado".

En el devenir de la Primera República, el liberalismo republicano se inspiró del modelo de Estados Unidos, aunque comprobó su fracaso en las condiciones de Brasil para alcanzar plenamente la libertad, los derechos civiles y el autogobierno (*self-government*) o gobierno local.

La *Primera República* tuvo elementos federalistas conforme a la Constitución de 1891, destacando su conformación como República Federal. El ejecutivo y legislativo (diputados y senadores) fueron sujetos a elección popular. Los poderes de la Unión fueron señalados y los restantes atribuidos a los gobiernos de los estados.

Cada estado contaría con su propia Constitución, con Asambleas también elegidas por voto popular, así como con su propio sistema de policía y judicial. El Municipio obtuvo su autonomía respecto de los gobiernos nacional y estatal.

El gobierno nacional mantuvo en su poder la elaboración de los Códigos Legales y la emisión de dinero. Asimismo el Congreso haría las reformas constitucionales sin la ratificación de los estados.

De este modelo federalista hubo resultados favorables, como una distribución de ingresos mayor a los estados, con lo que vinieron acciones de inversión en infraestructura y educación básica, así como descentralización administrativa que derivó finalmente en más crecimiento, principalmente en actividades exportadoras.

En cuanto a los resultados negativos de este modelo destacan el rezago de las libertades individuales y los derechos civiles, la baja participación de la población en elecciones, así como la impartición de justicia estatal en función de lealtades y el fortalecimiento de oligarquías y de los caciques locales.

En este período se realizaron sólo 3 elecciones presidenciales competitivas, desaparecieron los partidos nacionales e irrumpieron y se fortalecieron los partidos de los estados. Esta etapa se le denominó "de la política de los estados" y por la gran desigualdad que había entre ellos "de la política de algunos de los estados".

El fortalecimiento de los estados generó que tuvieran cada uno su propio ejército, lo cual derivó en un problema de seguridad nacional. El gobierno federal tenía la necesidad o el pretexto de intervenir en los

estados más pobres para sustituir grupos u oligarquías hostiles, a pesar de estar expresamente prohibido por la Constitución.

Del fracaso del liberalismo republicano, que derivó en el predominio de las oligarquías dentro de los estados y del aumento de la desigualdad entre estados, se nutrieron las ideas del nuevo conservadurismo.

Para 1930 dos grandes estados, Minas Gerais y Sao Paulo, entraron en conflicto en la designación del candidato presidencial y la situación derivó en una revuelta armada, que terminó con la Primera República y el retorno del nuevo conservadurismo. Con otra revuelta en 1932, de Sao Paulo, se aceptó la nueva reforma constitucional de 1934.

El nuevo conservadurismo sostenía que el Estado debería cumplir su función centralizada para hacer la reforma política y social.

Sumado a las reformas previas a 1934 y las de ese año, la posición política del gobierno central ganó terreno rápidamente, de tal suerte que se creó el Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio en 1930 y un tribunal electoral.

Asimismo desde el gobierno central se aplicó una fuerte política social, se reformaron las leyes electorales, se introdujeron los diputados

clasistas (elegidos por grupos de profesionales o gremios), y se intervino el mercado del café para sostener su precio internacional.

En resumen la reforma constitucional de 1934 integró elementos liberales como: un capítulo sobre el orden social y económico; el establecimiento del salario mínimo y de la jornada laboral máxima; la reglamentación del ejercicio de las profesiones; y la creación de un tribunal del trabajo.

La reforma de 1934 también integró elementos federales como: el aumento de los poderes de la Unión; la intervención federal en las relaciones laborales y en el diseño de políticas socioeconómicas; el control del ejército nacional sobre las policías militares estatales; y el aumento de la capacidad impositiva de la federación.

Este nuevo conservadurismo sería el sustento del régimen autoritario que se daría a partir de 1937 en Brasil, año en el que, bajo el argumento de la amenaza comunista y con el apoyo de los militares, el gobierno dio un golpe de estado, disolvió el Congreso y estableció el *Nuevo Estado* que duró de 1937 a 1945 en Brasil.

Bajo el *Nuevo Estado* se promulgó la Constitución de 1937 donde predominaba lo nacional. Los estados perdieron la figura de gobernador que se convirtió en interventor nombrado desde el centro.

También perdieron las asambleas estatales y las cámaras municipales. No hubo partidos políticos ni elecciones.

Según diversos autores, y comparado con la etapa del Imperio, en el período del Nuevo Estado de Brasil, el centralismo fue llevado a su máxima expresión en todas las áreas de la política pública, con apenas una ligera respuesta y resistencia de parte de los estados.

Se procuró crear un estado corporativo inspirado en el caso italiano.

Se introdujo la planeación sistemática en el gobierno, se prohibieron y eliminaron impuestos interestatales e intermunicipales, se nacionalizaron todos los recursos naturales, y el gobierno profundizó en una nueva función: la empresa pública.

"La República debía ser una e indivisible, pero con grandes brazos administrativos, capaces de abarcar todas las regiones del territorio y todos los estratos de la población". El *Nuevo Estado* obtuvo resultados contradictorios, centralizando la esfera política pero descentralizando lo fiscal y administrativo.

Con la derrota del nazi fascismo en la Europa de 1945, la etapa del Nuevo Estado terminó bajo fuertes presiones democratizadoras.

Ahora, con el liderazgo de los militares y el apoyo de los civiles, se dio un golpe de estado en contra del Presidente, y se llamó a elecciones para redactar otra Constitución promulgada en 1946.

Durante 1945-1964, período llamado de "federalismo cooperativo", predominó la lucha política por la democracia, aunque también se avanzó en otros temas importantes del federalismo, como el fiscal.

En materia fiscal el federalismo avanzó de manera importante, pues al inicio del período aumentaron los recursos asignados al gobierno federal y los municipios, y se inició la práctica de transferencias de recursos entre niveles de gobierno con base en la Constitución misma, característica que sugiere el nombre de fe de realismo cooperativo.

No obstante lo anterior, el gobierno federal también mantuvo los poderes obtenidos durante los años 30 y durante el Nuevo Estado en materias laboral, social y económica, e impuso monopolios públicos en el petróleo y la energía eléctrica.

Una vez más de los estados provinieron las presiones para obtener cambios en este federalismo cooperativo. Por una parte, y fortalecidos

con los recursos adicionales recibidos, los gobernadores de los estados consolidaron su control político y presionaron para derrocar al Presidente. Por otra parte los militares, con el apoyo de los gobernadores más fuertes, realizaron otro golpe de estado en 1964.

De 1964 a 1985 vino la etapa de la dictadura, con un presidente nombrado por los militares que garantizó más centralización. La nueva reforma constitucional centralizadora se consolidó en 1967.

El gobierno central de nueva cuenta recibió el apoyo de los estados más pobres. Los estados pobres dependientes de las transferencias federales apoyaron la centralización. Los estados más ricos lucharon por su autonomía y por integrar más elementos del federalismo, combatiendo en contra de la centralización, pero enfrentando también la más fuerte expresión de violencia militar de la historia de Brasil.

El llamado centralismo dictatorial aumentó la intervención estatal a los mayores niveles de la historia de Brasil. Creció el número de fondos públicos, incentivos fiscales, fundaciones y empresas públicas como nunca antes. Asimismo se fortaleció el sistema de previsión hasta cubrir a la población rural. Y en las reformas de lo fiscal predominó el

centralismo creando dos fondos: el de participación de los estados, y el de participación de los municipios.

La columna vertebral de esta etapa centralizadora dictatorial fue reformar para centralizar la política al tiempo que se descentralizaba la administración. Es decir, un gobierno nacional centralizado y fuerte, con gobiernos estatales y municipales como instrumentos ejecutores.

No obstante, la importancia de los municipios fue trascendente, pues disminuía el peso de intermediación de los estados.

La planeación tuvo un gran auge en los momentos en que el crecimiento económico permitió aumentar la intervención estatal en casi todas las áreas. Hasta que, terminado el ciclo de expansión, llegó el decremento y con ello los problemas de esta centralización excesiva: corrupción, ineficiencia e irracionalidad.

En particular, el aumento de los sistemas de salud y previsión terminaron en gigantismo y creciente déficit presupuestario. Al surgir corrupción, ineficiencia e irracionalidad, los militares enfrentaron la más importante contradicción que debilitó su poder, pues habían argumentado combatirlos en el momento del golpe de estado.

La demanda por democracia llegó de nueva cuenta a través de las elecciones directas en los estados de 1982. Partidos y gobernadores opositores actuaron de manera importante en la elección presidencial de 1984.

Para las elecciones de 1985, y luego de haber sido derrotadas un año antes, las fuerzas estatales se impusieron en una elección indirecta que llevó a la oposición, con el gobernador de Minas Gerais, a la presidencia, finalizando así el período de la dictadura de 1964 a 1985.

El período de 1985-1994 se ha conocido como la etapa democrática, y la lucha política entre los diversos grupos por definir el perfil de gobierno para Brasil siguió sin tregua alguna.

De nueva cuenta, ahora la Asamblea Constituyente de 1988 fue el escenario donde se discuten las diversas posturas políticas. Los estados, los municipios y el gobierno federal siguen luchando por ganar el tipo de gobierno que sea mejor para Brasil.

La lógica que siguen los tres niveles de gobierno ha sido la misma: por una parte procurar la disminución de las responsabilidades a que están sujetos constitucionalmente, y por la otra parte garantizar la obtención de

la mayor cantidad posible de recursos para su nivel de gobierno en detrimento de los demás niveles y gobiernos similares.

La situación imperante en la etapa democrática se puede resumir como sigue.

Por un lado, el gobierno federal registrando déficit presupuestario creciente debido al gigantismo de su aparato centralizado de gobierno.

Mermado por los crecientes recursos que debe participar a los estados y municipios. Y abrumado por la gran cantidad de atribuciones que asumió derivado del centralismo y de su creciente intervencionismo.

Por otro lado, los estados y municipios que habían obtenido y fortalecido su autonomía política como gobierno local, se daban cuenta que ésta no bastaba con recursos siempre escasos.

Como resultado de lo anterior, el 'gobierno federal, los gobiernos estatales y los gobiernos municipales tienen fuertes incentivos para obtener la mayor cantidad posible de los recursos públicos recaudados, pero al mismo tiempo también tienen incentivos para disminuir las responsabilidades que pudiera señalarles la Constitución.

La lógica de la negociación es: obtener los más recursos posibles manteniendo las menos responsabilidades.

No obstante y como ya se señaló antes, en la reforma constitucional de 1988 se favoreció el aumento de las transferencias del Gobierno Federal a los gobiernos estatales y municipales. Sobre todo los municipios mantuvieron los beneficios hasta entonces alcanzados. Este aumento de transferencias federales hacia los estados y en especial hacia los municipios, ha dado un poder adicional a estos últimos niveles de gobierno, pero sin trasladar las responsabilidades o atribuciones correspondientes a tales recursos.

Como consecuencia de lo anterior, el déficit federal ha aumentado, lo que se ve como incentivo para cambiar esta situación desfavorable, aunque sea favorable a los otros niveles de gobierno. Para lograrlo ha señalado nuevos senderos como la disminución del tamaño de gobierno y la limitación de su amplio intervencionismo.

Por la fuerte defensa de los sindicatos que no permiten reducir el tamaño del gobierno y la negativa de los estados y municipios de asumir mayores responsabilidades, el camino recorrido por el gobierno federal ha sido el redimensionamiento gubernamental mediante la venta de las empresas públicas.

Además de la competencia entre los 3 niveles de gobierno, en Brasil existe una gran desigualdad del desarrollo entre los estados. Hay gobiernos estatales y municipales muy pobres que dependen mucho más de las transferencias del gobierno federal, y hay gobiernos estatales y municipales más ricos y fuertes que dependen menos. Los estados y municipios ricos sienten excesivas las transferencias generadas en sus regiones y que compensan a los estados más pobres. Los estados y municipios pobres se sienten explotados por los ricos y demandan más recursos compensatorios de ese desequilibrio. La representación en la Cámara es otro malestar entre los estados y la federación, pues al ser igual para todos, se deriva en una situación conflictiva donde los estados menos poblados están sobre representados y los más poblados son sub representados.

En la Cámara Legislativa se reflejan todas las posiciones políticas de los grupos más importantes de Brasil, desde el gobierno federal, los estados y municipios, hasta los partidos, sindicatos y empresas públicas. Todos tienen su visión y procuran hacerla predominar.

Ante esta atomización de posturas, las propuestas de reforma constitucional difícilmente son aprobadas por la mayoría, generando así una suerte de parálisis legislativa.

IV.4 Argentina

Carlos II, rey de España, creó el Virreinato del Río de la Plata en 1776 con sede en Buenos Aires, para explotar y defender las posesiones coloniales en América del Sur, de los avances e intromisiones de Inglaterra, Portugal y Francia. En un principio contenía los territorios de Argentina, Bolivia, Paraguay, Uruguay, y parte de Brasil.

Esta decisión fue determinada, principalmente, por el avance de los ingleses, la presión de los portugueses sobre Colonia de Sacramento, la creciente importancia comercial. de Buenos Aires y del estuario del Plata como entrada al continente sur, así como las expediciones inglesas y francesas para dominar las costas patagónicas.(73)²⁷

Se eligió al puerto de Santa María de los Buenos Aires como capital del Virreinato, porque dominaba el tránsito marítimo interno y exterior. Este hecho histórico es trascendente porque determinó el predominio de Buenos Aires sobre las demás provincias, y dio origen a

(73) Colonia Sacramento, por su proximidad con la ciudad de Buenos Aires tiene gran importancia. Controlada por los portugueses fue centro de contrabando inglés y portugués hacia las colonias españolas. y sólo hasta 1777 fue dominada definitivamente por el Virreinato del Río de la Plata.

importantes conflictos entre ellas basados en la lucha del predominio de Buenos Aires contra la igualdad de las provincias.(74)²⁸

El 25 de mayo de 1810 se formó la Junta del primer gobierno independiente de España, derivado de la invasión francesa y la caída del rey Fernando VII. La declaración formal de Independencia de las Provincias Unidas en Sudamérica se dio hasta el 9 de julio de 1816 en la ciudad de Tucumán.

En adelante se enfrentaron dos fuerzas: los llamados unitarios, principalmente de la provincia de Buenos Aires y de algunas otras del interior, que defendían la conformación de un gobierno unitario en Argentina bajo su liderazgo; por la otra los llamados federalistas que dominaban otras provincias del interior y que luchaban por la igualdad entre provincias. Surgió el primer gobierno nacional.

En 1820 y luego de la batalla de Cepeda, el débil gobierno nacional se disolvió junto con las gobernaciones e intendencias, siendo sustituidas por las provincias, provenientes de las antiguas ciudades de la colonia y con una tradición de desarrollo político de ciudad-estado colonial.

Luego de la disolución del gobierno nacional en febrero de 1820, inició

(74) Inglaterra tomaba y saqueaba constantemente las ciudades y puertos que conformaban la "ruta del galeón", entre ellas Cartagena en Colombia y Portobelo en Panamá, y mediante la cual se trasladaban productos hacia España. Una ruta alternativa y más segura fue la del Río de la Plata.

la etapa llamada de las autonomías provinciales, que se caracterizó por el fortalecimiento de las provincias en cuanto a que se auto-gobernaban, tenían su propia constitución, su marco legal y dominaban su economía.

En este período predominaron las luchas internas en las provincias, y entre caudillos, resultando en las declaraciones de autonomía e independencia de las provincias respecto del control político de Buenos Aires, quien detentaba también el poder económico del puerto. Al respecto, en 1818 la provincia de Santa Fe se independizó de Buenos Aires y fue la primera que contó con una constitución el Estatuto Provisionario. La provincia de Entre Ríos sancionó su Estatuto Constitucional en 1822. La provincia de Corrientes recuperó su autonomía en 1822.

Asimismo, de las provincias del Interior, Córdoba aprobó su Reglamento en 1821. La provincia de San Juan elaboró su constitución provincial con la llamada Carta de Mayo en 1826. La provincia de San Luís proclamó su independencia en 1820. La provincia de La Rioja declaró su autonomía en 1820.

En 1819 Tucumán proclamó su autonomía. Santiago del Estero lo hizo en 1820. Catamarca se proclamó autónoma en 1821 y su Reglamento

Constitucional se concretó en 1823. La provincia de Salta se hizo autónoma en 1821. Y la provincia de Jujuy hasta 1834 se proclamó autónoma de la provincia de Salta.

En este contexto de luchas internas, se enfrentaron los unitarios contra los federalistas, para definir el tipo de gobierno nacional.

Paralelamente se dieron tratados y acuerdos entre las provincias para protegerse de las incursiones de los portugueses e ingleses.

Con el Pacto Federal firmado en 1831 nació la conocida y débil Confederación Argentina, que sería ratificado como "Ley Fundamental de la República" posteriormente en la Constitución de 1853. La Confederación estuvo vigente de 1,831 a 1853, como se verá delante, Durante este período fracasaron todos los intentos de realizar Congresos Constituyentes que dieran forma a un gobierno nacional, por diversas razones, pero sobre todo por la lucha de las demás provincias por integrar la autonomía e igualdad entre provincias y eliminar así el predominio de Buenos Aires en un gobierno nacional. Con el Acuerdo de San Nicolás firmado en mayo de 1852 por las trece provincias, excepto por Buenos Aires, se nombró un director promisorio de la Confederación Argentina, estableció la vigencia del

Pacto de 1831 y ordenó la realización de un Congreso General Constituyente. Ello significó el antecedente de la Constitución de 1853. Buenos Aires rechazó el Acuerdo de San Nicolás porque: no aceptó que el Congreso General Constituyente se realizara en Santa Fe, fuera de su control; que las provincias tuvieran el mismo número de diputados y; que tuvieran que aportar un por ciento de su recaudación por comercio exterior para el sustento del gobierno nacional, debido a que sería la que aportaría más derivado del dominio del puerto. Consecuencia del Acuerdo de San Nicolás en 1852, se desprendieron dos hechos sustanciales: la Constitución de 1853 vigente en la Confederación Argentina (1853-1862); y la separación de la provincia de Buenos Aires hasta 1859, una vez derrotada militarmente.

En 1860 se reincorporó la provincia de Buenos Aires a la Confederación Argentina negociando importantes adecuaciones constitucionales.

La reforma constitucional de 1860, además de cambiar el nombre de Confederación Argentina al de Nación Argentina, abordó dos puntos trascendentes que allanaron la reincorporación de Buenos Aires al

Estado Federal: la definición de la capital de la República; y la interpretación de la llamada Intervención Federal en las provincias.(75)²⁹

La Constitución de 1853, reformada en 1860, es el primer ordenamiento constitucional de Argentina, con el cual nace el Estado Federal Argentino, mismo que fue inspirado en el modelo y la doctrina federal de los Estados Unidos de América.

En ella principalmente se estableció un sistema republicano de división de poderes, se otorgó un grado importante de autonomía a las provincias, y se dotó al poder federal de un ejecutivo fuerte pero limitado o equilibrado por el Congreso de dos Cámaras.

No obstante que durante el período de 1852 a 1880 hubo guerra civil, en Argentina surgió un Estado Federal que empezó a propugnar por la soberanía del gobierno nacional sobre las provincias en pugna.

Con el "Pacto de Unión Nacional" firmado en San José de Flores en 1859, se resalió la convención Reformadora de la Constitución en 1860, garantizando a Buenos Aires el mantenimiento de su presupuesto hasta 1864, con lo cual se integró dicha provincia al orden constitucional.

(75) Botana, Natalio R. "El Federalismo liberal en Argentina: 1852-1930" en FEDERALISMO LATINOAMERICANOS: MEXICO-BRASIL-ARGENTINA. pp. 233.

La situación en ese entonces fue "de desigualdad en cuanto a la economía y la población a favor de Buenos Aires pero de equilibrio militar entre las partes. La lucha se centró en dos aspectos: la definición de la capital y la naturaleza de la intervención federal sobre las provincias. En ambos temas hubo negociaciones que permitieron la integración de Buenos Aires.

Frente a los conflictos liderados por los caudillos de las provincias, vigentes aún en este período, por primera vez surgió una autoridad nacional que se condensaba en los tres poderes del gobierno federal.

Tres períodos presidenciales registraron esta fase de control nacional sin precedentes, durante 1862-1868, 1868-1874 Y 1874-1880.

El Estado Federal ganó terreno en Argentina durante este período de control nacional, ampliando su territorio, e incrementando los ingresos recaudados y los gastos del gobierno federal. Asimismo inició la intervención federal sobre las provincias que registraban conflictos. Siguiendo a Botana, "... esta primera fase de control nacional debe ser vista como un sostenido proceso de reducción de las provincias a la unidad del estado que se escalona en tres etapas". (76)³⁰

(76) *Ibidem*. Pág. 235.

Durante 1862-1868 el gobierno federal aplicó el principio coercitivo de la integridad nacional e impuso el orden social. No obstante no pudo convertir a Buenos Aires en el distrito federal de la República.

En el período de 1868-1874 el gobierno federal procuró alcanzar la paz interviniendo en las provincias alzadas y lideradas por caudillos, pero usando al ejército nacional hasta terminar con los principales caudillos, excepto Buenos Aires.

El gobierno federal de 1874-1880 se impuso militarmente a la insurrección del caudillo de Buenos Aires, y a través de las armas la ciudad de Buenos Aires se convirtió en distrito federal de la República. Se eliminaron los ejércitos privados de las provincias, y el gobierno federal se impuso finalmente al poder de las provincias mediante su nueva capacidad impositiva, su nueva capacidad coercitiva por la vía de las intervenciones federales, y el consenso constitucional otorgado por el apoyo de las provincias a la Constitución de 1853-1860.

Entonces vendría el llamado período del régimen de los ochenta, que duró de 1880 hasta 1916. Antes de 1880 existían enfrentados dos tipos de regímenes: por un lado las coaliciones de gobernadores; por el otro el régimen de Buenos Aires.

A partir de 1880, y con el nuevo predominio del gobierno federal, esta dualidad de regímenes desapareció dando paso a la implementación de un sistema institucional de control de la sucesión basado en los gobiernos electores, y en la hegemonía del gobierno federal que ya dictaba las directrices nacionales desde Buenos Aires.

A partir de 1880 y hasta 1930 se dio una gran dinámica migratoria, sobre todo a las ciudades, lo que derivó en el crecimiento de una sociedad civil separada del Estado y que no votaba directamente, por el sistema de representación invertida (los gobiernos votaban, los ciudadanos no), pero que si requería bienes y servicios públicos del gobierno nacional que tomaba más y más poder.

El régimen de los ochenta se definió como mixto debido a que combinaba tradiciones federalistas y unitaristas al mismo tiempo. Avanzaba en la centralización al abarcar cada vez más materias de gobierno, como la civil, educación, comercio, minería, ferrocarriles, servicio militar, finanzas y moneda, al mismo tiempo que su predominio descansaba en el régimen federal y el sistema electoral basado en las 14 provincias electoras para la presidencia.

Incluso en 1884 se integraron a la organización unitaria de las 14 provincias los territorios nacionales, generando 9 gobernaciones.

El sistema construido durante el régimen de los ochenta fue de estricto control institucional, donde las juntas de electores y las provincias, principalmente las medianas y pequeñas o más pobres, concertaban y apoyaban siempre a los candidatos oficiales a la presidencia.

El equilibrio político alcanzado en el régimen de los ochenta se puede resumir así: "... el papel de los gobernadores fue tan importante como el del presidente... Sin el apoyo de los gobernadores, el poder presidencial carecía de sustento y, a la inversa, sin el resguardo nacional los gobernadores carecían de la reserva de autoridad indispensable para mandar en su provincia".(77)³¹

El senado se convirtió en un canal estable de comunicación entre el gobierno federal y las provincias, debido a que tenía un mandato renovable y elección indirecta por la vía de las legislaturas provinciales, lo cual les generó un profundo compromiso con ellas.

Para controlar a las provincias y a la oposición del gobierno federal, la intervención federal en las provincias fue el instrumento constitucional usado, permitiendo el funcionamiento del régimen político. Sin embargo, el fraude y el control electoral también fueron dos piezas centrales para el éxito y mantenimiento del régimen hasta 1916.

(77) *Ibidem*. Pág. 243.

Siguiendo a Botana y derivado de su estudio, el régimen de control institucional de los ochenta partía de abajo, de las provincias, y ascendía para sostener la elección presidencial, y desde el gobierno federal bajaba hacia las provincias, para atender los conflictos, recompensar las lealtades y sancionar a las oposiciones.

La dinámica poblacional también integró a la sociedad civil como un elemento emergente en la escena política, lo que sumado al sistema de representación invertido o de elección presidencial por instituciones, el control de las comisiones empadronadoras y del registro, así como de los fraudes electorales, generó la demanda de libertad política como la mayor crítica al régimen de los ochenta.

Desde los años noventa del siglo XIX, la demanda por obtener la libertad política fue la bandera predominante. Surge la Unión Cívica Radical como contraparte de la liga de gobernadores que elegían las más importantes posiciones políticas. Los grupos más radicales, que no acordaron con el orden establecido, insistieron en su demanda de democracia política hasta obtener la reforma electoral de 1912.

En la agenda de lucha de los radicales por obtener la democracia, el federalismo tuvo un papel importante, a pesar de existir varias posiciones a su interior respecto de este tema.

La reforma electoral de 1912 cambió los mecanismos de control político institucional, permitiendo la llegada de los opositores a los gobiernos de las provincias. Con ello se dio la convivencia de gobernadores oficiales con gobernadores opositores, al mismo tiempo que se cumplía la Constitución y se implementaba una estrategia democratizada ora mediante un nuevo equilibrio de gobernadores.

Para 1916 la elección de la presidencia fue sujeta al nuevo equilibrio de gobernadores oficiales y opositores, así como al sufragio universal y voto obligatorio. Esta reforma política permitió la llegada a la presidencia de un candidato que no contaba con el antiguo sistema de control mayoritario oficial.

Una vez que se integró la llamada "experiencia democrática" descrita arriba, el juego político en Argentina cambió hacia una mayor tolerancia expresada en el menor uso del estado de sitio como mecanismo para controlar de parte del gobierno nacional.

No obstante se derivó una consecuencia no deseada por el statu quo, pues el anterior control de parte de los conservadores chocó con el nuevo juego dominado por los radicales. Se enfrentaban por un lado el pluralismo federal, por otro la exigencia constitucional de colaboración entre poderes.

Ante esta nueva situación de confrontación, el presidente optó por implementar un nuevo principio de que la soberanía democrática debe residir en el poder ejecutivo, en particular en la presidencia, dejando de lado la antigua idea de la soberanía oligárquica que se sustentaba en el poder de las provincias y en el senado.

Este principio tuvo consecuencias que fortalecieron el presidencialismo, debido a que, en lugar de buscar el establecimiento de un compromiso de equilibrio político entre los poderes del Congreso y del Ejecutivo, este último optó por aplicar un nuevo sistema de control sustentado en la intervención federal.

Con la reforma electoral de 1912, las nuevas reglas de transición abierta y el principio de soberanía basado en el Ejecutivo, fue posible reemplazar el antiguo conflicto federal, o predominio de provincias y senado, en la sucesión presidencial de 1922, con el apoyo de la línea oficial e incluso de la oposición.

Durante la presidencia de 1922-1928 la intervención federal en las provincias disminuyó aunque no a los niveles previos a 1916, y en cambio dichas intervenciones fueron más para controlar conflictos internos de grupos radicales que para controlar el conflicto entre soberanías.

El poder del gobierno nacional continuó creciendo por su capacidad económica, debido al aumento de su participación en ferrocarriles, petróleo e industria de aviación, principalmente. Sin embargo, para 1924 los radicales se dividieron entre yrigoyenistas y antipersonalistas a favor de las políticas de la presidencia.

Como resultado de este contexto, a fines del período 1922-1928 los antipersonalistas, conservadores y liberales dominaban casi todos los gobiernos provinciales, excepto Buenos Aires y Tucumán. El mes de abril de 1928 ganó la presidencia Irigoyen de nueva cuenta para ejercer el período de 1928-1934 que no terminaría.

Con el apoyo de la cámara baja y sin contar con el apoyo del senado, Yrigoyen ganó por segunda vez la presidencia, y dejaba claro que bajo un liderazgo fuerte y una soberanía nacional indivisible, ya no se requería el apoyo del antiguo sistema de control político del senado y los gobernadores de las provincias.

El nuevo contexto fue la intervención federal en varias provincias y un creciente conflicto del poder ejecutivo con el poder del congreso, en particular con los senadores, aunado a un movimiento conspirativo de moderados y autoritarios que, finalmente concluyó el ciclo de federalismo argentino con el golpe de estado de septiembre de 1930.

Después de 1930, siguiendo a Bidart, el federalismo argentino osciló entre su devaluación y su recuperación.(78)³²

Luego del triunfo del poder militar y el golpe de estado de 1930, en 1946 llega al poder el peronismo como un movimiento con un fuerte liderazgo presidencial y un nuevo partido político que sumó al sindicalismo y los trabajadores.

El peronismo durará hasta 1955. En 1949 el peronismo reemplazó la Constitución de 1853-1860, sólo que al perder el poder los grupos conservadores restaurarán la misma constitución en 1956.

La realidad socioeconómica de la época peronista fue de desigualdad entre regiones y entre provincias, a pesar que había igualdad jurídica entre provincias proporcionada por el auge del federalismo hasta ese momento.

Esta desigualdad entre provincias, aunado al sobrepeso político y económico que generó la concentración del poder político y económico en la capital Buenos Aires, generó relaciones estructurales diferenciadas entre las provincias, la capital y el gobierno nacional.

Como resultado de esta compleja relación estructural, se generó una cultura de la homogeneidad y del orden centralizador, que se refleja en

(78) Bidart Campos, German J."El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad" en FEDERALISMOS LATINOAMERICANOS. pp. 368.

rasgos particulares de la política del gobierno federal. La descentralización suponía conspirar en contra de la unidad nacional.

Ejemplos de estos rasgos son la concentración de grupos económicos cada vez más fuertes y menos numerosos, así como la necesidad de mayores intervenciones centralizadoras del gobierno federal para atemperar las crisis y emergencias cada vez más recurrentes, que finalmente reforzaban más centralización (como son el comercio exterior y las privatizaciones).

En este contexto, el fortalecimiento del presidencialismo deriva necesariamente en centralización, como sucedió en Argentina durante "El peronismo" de 1946-1955, que sumó a su liderazgo presidencial vertical y autoritario, la fuerza de un partido político clientelar y populista, con la capacidad de implementar una nueva Constitución en 1949 que permitió la reelección de Perón en 1952.(79)³³

La regla de previsibilidad expresada por Pedro J. Frías dice: "el poder ejecutivo crece a partir de toda interrelación que pueda preverse o regularse, porque se convierte en administración, y la administración es área ejecutiva".

(79) No obstante que el peronismo se expresó como un fuerte presidencialismo y duró de 1946 a 1952, a su caída y durante todos los regímenes militares argentinos de 1930-1932, 1955-1958, 1966-1973 Y 1976-1983, el presidencialismo también se fortaleció debido a que la vida anormal de las instituciones lo liberaron de muchos controles y contrapesos.

Es decir, el proceso centralizador acumula competencias y poder en el gobierno federal, y con ello se incrementan las competencias y poder del poder ejecutivo o del presidente; fortaleciendo el presidencialismo en consecuencia.

En otras palabras, la descentralización es frenada por el crecimiento del poder del presidente, por la iniciativa legislativa del ejecutivo, por la tecnoburocracia a su alrededor, por la aparición de partidos nacionales con fuertes liderazgos, por la ineficacia del poder legislativo, y por la debilidad de las provincias, hasta llegar a anudar en un centro, a veces personal, toda la energía de la conducción del Estado.

A partir de los años treinta, en Argentina se registra la decadencia del Congreso como contrapeso del Ejecutivo, de manera que cuando el presidente domina en lo político el Congreso es débil, complaciente y desnivelado, sin tener la energía para equilibrar un Ejecutivo monocéntrico y crecientemente fuerte, ni para representar los intereses genuinos y las autonomías de las provincias en el senado.

Por otra parte, en Argentina la Constitución marcó un principio orientador en cuanto a la distribución de competencias entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales.

Bajo este principio, los poderes para el gobierno federal deben ser expresados en la Constitución, y todos los poderes no delegados expresamente debieran ser para los gobiernos provinciales.

Esto no se cumple, debido a la cultura de la unidad y la supremacía del gobierno federal en casi todas las materias. Simplemente las leyes federales arrasan con el dominio provincial, ya sea en materia de recursos naturales, policía, impositiva, educación, comercio interprovincial e internacional, energía eléctrica y moneda y banca.

y una vez que se discuten las competencias federales contra las provinciales, cuando son dudosas, domina el argumento que a través de lo federal se alcanza el interés general o nacional, en cambio, se razona en este sentido, con lo provincial se alcanza a lo más el interés de lo local.

Naturalmente que esta postura en Argentina derivó en el predominio de lo general dañando los intereses del federalismo, devaluándolo en el período, como se afirma. Es decir el presidencialismo, generado y fortalecido por fuertes liderazgos (peronismo) como por anormalidades institucionales (militarismo), dañó el proceso federalista en Argentina, para no dejar margen de error al respecto.

El poder tributario en Argentina señala un ejemplo muy importante de lo que hemos señalado como el dislocamiento o devaluación del federalismo, que sucede a partir de 1930 debido al presidencialismo.

De conformidad con la Constitución Argentina, los impuestos directos son competencia de las provincias y únicamente por excepción del gobierno federal. Asimismo, los impuestos indirectos son de competencia concurrente del gobierno federal y las provincias.

La realidad impone otra cosa muy profunda de la devaluación del federalismo argentino, pues desde los años treinta el gobierno federal determina y recauda impuestos directos, lo cual a todas luces es inconstitucional. Sin embargo esta falta constitucional se supera vía n ratos o convenios de ley, mediante los cuales las provincias se adhieren al sistema recaudador federal e inhiben así su facultad fiscal constitucional. El mismo sistema se aplica a los impuestos indirectos.

Realmente es importante comprender la naturaleza y operación del sistema fiscal argentino, pues el pacto (o renuncia) que hacen las provincias en los impuestos, directos e indirectos, es la base de su dependencia financiera respecto del gobierno federal. Nada menos.

Se puede observar que las relaciones fiscales en Argentina, son una de las razones principales que dañan las autonomías de las provincias, y en consecuencia el federalismo mismo de ese país.

Otra disfunción del federalismo argentino que ha tardado en ser corregida es la naturaleza jurídica de los municipios. Sólo a partir de 1985 las constituciones provinciales han definido expresamente la autonomía de los municipios, sin embargo hasta 1989 la Suprema Corte parece haber derivado conclusiones en ese sentido.

"...las Municipalidades eran simples descentralizaciones o divisiones administrativas dentro de las provincias. En lenguaje propio de la doctrina argentina, esa visión encuadraba a los municipios en la categoría de reparticiones autárquicas, negándoles la nota política de la autonomía".

Sólo a partir de 1983 a la fecha, bajo las presidencias de Raúl Alfonsín y Carlos Menem, disminuyó el uso abusivo o irracional de esta importante herramienta política.

En Argentina muchos factores han devaluado el proceso del federalismo desde 1930. Hasta 1958 se dio una etapa de "federalismo dual" donde las competencias federales y provinciales compitieron

mutuamente, predominando gradualmente la dinámica centralizadora. Para 1958 inicia un federalismo de negociación entre las partes, sobre todo en el tema fiscal pero se fortalece, al mismo tiempo, el proceso centralizador con sus desigualdades y desequilibrios estructurales. En esta etapa se transita de la "dualidad de competencias competitivas" hacia la interrelación de la cooperación y la participación.

En 1985 hay un renacimiento del federalismo desde las provincias, mediante el conjunto de constituciones provinciales que avanzan en temas como la autonomía de los municipios, entre otros.

Para 1990 y sin la participación del Congreso ni de las provincias, se suscribió el Acuerdo de Reafirmación Federal como iniciativa formal de la presidencia de Raúl Ménem, donde se señalan los siguientes 8 puntos centrales:

1. Ratificación de las autonomías provinciales
2. Compromiso de desconcentrar funciones administrativas federales hacia las provincias
3. Reconocimiento de la competencia provincial de realizar acuerdos y gestiones internacionales sin interferir en lo federal

4. Políticas de concertación en poderes concurrentes delegados a la federación mediante la participación de las provincias
5. Revestimiento de concentración de funciones acumuladas en lo federal en materia de recursos naturales, sanidad y policía
6. Compromiso de reconocimiento de dominio y jurisdicción de provincias en materia de recursos naturales
7. Compromiso de traspasar, concertadamente y con recursos asignados, diversos servicios públicos federales
8. Acuerdo de concertación para elaborar Plan Nacional de Salud
9. Acuerdo de concertación para revisar el sistema de coparticipación impositiva y sus repercusiones en las provincias
10. Acuerdo para implementar la participación de las provincias en los órganos directivos de los entes federales
11. Y acuerdo para instrumentar las medidas de funcionamiento de la banca provincial y regional

Este acuerdo, iniciado desde el gobierno nacional, es indicativo de la nueva intención del gobierno federal de reencausar el federalismo

argentino sobre nuevos elementos federalistas, a fin de alcanzar una nueva operatividad de cara al nuevo siglo.

No obstante la importancia y la intención federalista de este acuerdo, también enfrenta fuertes resistencias en las provincias y en la sociedad misma.

Por un lado, los gobiernos de las provincias se resisten a aceptar estos cambios en materia de educación, salud y obras públicas, entre otras, porque consideran que no tienen los recursos necesarios para atender tales servicios públicos.

Por el otro lado, la sociedad también se resiste a estos cambios o reasignaciones de competencias hacia las provincias, porque consideran que el cambio de jurisdicción los afectará negativamente en salarios, empleos y en sus prestaciones de seguridad social.⁽⁸⁰⁾³⁴

Aún así, el presidencialismo, los períodos de tacto o gobiernos militares, la debilidad del congreso tanto de diputados como de senadores, la partidocracia, los poderes meta constitucionales, la debilidad y dependencia de las provincias, las desigualdades regionales y de las provincias, la no autonomía de los municipios, y la

(80) Bidart Campos, German J. "El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad" en FEDERALISMOS LATINOAMERICANOS. Pág. 398.

cultura misma de la homogeneidad y la unidad, entre otros, retrasaron el avance del federalismo en Argentina durante décadas.

V.- PERSPECTIVA DEL FEDERALISMO EN MEXICO.

El futuro del federalismo es un ejercicio multidisciplinario, donde las reflexiones tienen que ver con el Estado del siglo XXI. En este sentido, existen diversas fuentes, estudios e investigaciones, que identifican los asuntos pendientes y proponen nuevas soluciones, dentro del camino de la reforma del Estado.

Entre las fuentes actuales destaca la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, donde los principales asuntos han sido agrupados en seis mesas:

1. Derechos humanos y libertades públicas
2. Objetivos económicos y sociales del Estado
3. Representación política y democracia participativa'
4. Formas de gobierno y organización de los poderes públicos
5. Federalismo, descentralización y autonomías
6. Constitución y globalidad.

Con base en los conceptos teóricos básicos, los antecedentes históricos en México, las experiencias federalistas de otros países,

con esta visión prospectiva, es posible obtener un conocimiento importante de la realidad y el futuro del federalismo en México. (81)³⁵

Abarcar todos los temas de la reforma del Estado rebasa nuestro desempeño y va más allá del objetivo de este trabajo, por lo que este capítulo se centrará en los asuntos más relevantes del federalismo, a nuestro juicio, sin detrimento de la importancia de los demás temas que no sean abordados por razones de tiempo y espacio.

V.1 La Reforma del Federalismo y la Descentralización

Dentro de los temas más trascendentes para el federalismo mexicano, están los siguientes:

1. Redistribución de facultades federales a estados y municipios
2. Carácter compensatorio del sistema federal
3. Revisión de la estructura hacendaria de la federación
4. Órdenes intermedios de gobierno y asociación horizontal
5. Constitución del Distrito Federal como estado
6. Definición de la agenda de la reforma municipal (soberanía poder, competencias y electoral, entre otros)

(81) Muñoz Ledo, Porfirio. COMISIÓN DE ESTUDIOS PARA LA REFORMA DEL ESTADO: CONCLUSIONES Y PROPUESTAS. Pág. 231. UNAM, México, 2004.

El predominio del gobierno federal sobre los estados y municipios es visto como sinónimo del concepto de Nación, un pseudo federalismo a la mexicana. Hoy en día y luego de evaluar los resultados obtenidos, es claro que no existe un verdadero federalismo en México.

Aceptar esta situación, que además no es exclusiva del caso mexicano, permite comprender la propuesta de que la reforma del Estado inicie con la renovación del pacto federal, para hacer efectiva la distribución del poder público de la federación a los estados y municipios conforme al verdadero espíritu federalista.

La renovación del pacto federal comprende la redistribución de facultades entre los tres niveles de gobierno. Facultades de gobierno de toda naturaleza, ya sea recaudadora, de educación, ambiental, de justicia, y que permitan una verdadera cooperación federalista.

Es necesario reiterar y hacer real la naturaleza libre y soberana de los estados que crean el pacto federal y conforman así la federación. No al revés donde predominan los objetivos del gobierno federal sobre las partes de la federación.⁽⁸²⁾³⁶

Manteniendo el principio por el que quedan reservadas a los estados las facultades no conferidas expresamente al gobierno federal, y para

(82) Bajo una perspectiva histórica, se entiende que el gobierno federal concentró el poder para concretar la identidad y unidad de la nación, pero con costos inherentes de desigualdad regional

fortalecer el gobierno local, es necesario disminuir las facultades federales a favor de los estados, incluso en lo fiscal, equilibrando así conforme a las necesidades y capacidades locales.

No obstante, el gobierno federal debe continuar determinando las bases regulatorias y los criterios generales de gobierno a nivel nacional e internacional, otorgando facultades para el gobierno local. Por otra parte, referirse al carácter compensatorio del sistema federalista requiere tomar en cuenta las experiencias históricas de México y los ejemplos presentados en el capítulo IV.

Al respecto es claro que el federalismo registra un pendiente histórico: el objetivo del desarrollo equilibrado de todas sus partes, regiones o estados que lo componen, no ha sido obtenido.

Por esta realidad pendiente, es necesario reconocer que la federación debe tener un verdadero significado para todas las partes, que es el alcanzar su desarrollo equitativo.

De otra manera, como sucede hoy en día, existirán presiones y demandas de las partes que pierden por obtener lo que se ha prometido, y de las partes que ganan por mantener los privilegios impuestos a las demás. Ejemplos abundan al recapacitar sobre temas como el agua, la energía eléctrica y la extracción de petróleo.

En México claramente se distingue un desarrollo desigual entre el norte, el centro y el sur, donde en los extremos conviven regiones y estados muy prósperos con regiones y estados en pobreza extrema.

Bajo este contexto de desigualdad, la reforma del federalismo requiere diseñar, de manera real, un pacto federal que efectivamente procure la prosperidad de todas sus regiones. Es decir, el pacto federal requiere ser diseñado bajo una perspectiva de compensación efectiva entre regiones y estados ricos y pobres.

Para lograr la integración de esa característica compensatoria, hayal menos cuatro puntos que se proponen hoy en día:

1. Reconocer, en el pacto federal, la necesidad de implementar políticas compensatorias de equidad territorial y de población;
2. Otorgar a los tres niveles de gobierno las atribuciones y los recursos necesarios para aplicar tales políticas, y;
3. Determinar la importancia de que la federación redistribuya facultades y recursos hacia estados y municipios, y Determinar la importancia de que los estados y municipios cuenten con las facultades y recursos necesarios para diseñar y operar tales políticas desde lo local.

Reconocer la realidad desigual permitirá conceptualizar un federalismo asimétrico pero de naturaleza compensatoria. Implementando estos puntos es posible transitar de una planeación nacional homogénea y desigual a una planeación particular y diferenciada con objetivos locales, pero con las facultades y recursos necesarios para lograr los objetivos estatales y municipales. Esto tiene que ver con la reforma del artículo 26 del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

En cuanto al tema siguiente, de la revisión de la estructura hacendaria, y que tienen que ver con la reforma fiscal en su conjunto, se proponen los siguientes tres puntos:

1. Construir una nueva y coherente estructura hacendaria, donde los estados y municipios aumenten su participación y responsabilidad mediante una Convención Nacional Fiscal
2. Regresar facultades impositivas y recaudatorias a los estados y municipios para eliminar su dependencia de los recursos federales y éstos obtengan su verdadera naturaleza compensatoria, y para que los recursos adicionales sean resultado del propio esfuerzo recaudatorio de los estados y municipios.
3. Complementar el retorno a estados y municipios de tales facultades con fórmulas de equilibrio fiscal, para no regresar a

problemas ya superados por la coordinación fiscal desde, 1979, de duplicidad impositiva, desequilibrio de tasas impositivas por estado y falta de coordinación nacional.

4. Asimismo, al devolver las facultades impositivas y recaudatorias a los estados y municipios, es imprescindible consolidar, en todo el país pero ahora en lo local, el sistema de transparencia y de acceso a la información pública, de los datos de las finanzas públicas de los estados y municipios.(83)³⁷

El cuarto tema de trascendencia en la reforma del federalismo tiene que ver con los órdenes intermedios de gobierno y la asociación horizontal. Definitivamente su importancia es mayúscula para transitar del federalismo con relaciones intergubernamentales rígidas y centralizadas, hacia un federalismo cooperativo y descentralizado.

Al respecto la fracción primera del artículo 117 constitucional prohíbe expresamente las asociaciones entre gobiernos. Esta realidad jurídica es un freno a la maduración y desarrollo de nuevas formas de cooperación entre gobiernos estatales, entre gobiernos municipales y entre vanos gobiernos estatales municipales, imposibilitando obtener

(83) Para 2007 el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) garantiza el ejercicio del derecho ya constitucional de acceso a la información pública federal, asimismo varios estados han accedido a homologar sus leyes estatales en el mismo sentido.

economías de escala, disminución de costos y de curvas de aprendizaje, en la prestación de los servicios públicos y en el ejercicio del gobierno local.

La propuesta que se vislumbra es la derogación de la fracción mencionada, así como el diseño del marco jurídico constitucional que prevea y defina las posibles formas de asociación horizontal de gobiernos estatales y municipales, y que detalle los procedimientos de planeación regional, estatal y municipal bajo esta perspectiva.(84)³⁸

En quinto lugar, la conformación del Distrito Federal como estado de la federación es otro tema pendiente en el devenir del federalismo en México, aunque en los últimos años se ha creado el consenso político entre partidos de su necesidad a pesar de que no se ha concretado. Históricamente el control de la capital de la federación, o de la sede de los poderes federales, es un tema candente en todas las experiencias federalistas que han sido revisadas, y México no es la excepción.

Desde la reforma política de 1986 el ejecutivo federal ha recibido la presión política creciente que demanda la conformación del Distrito Federal como estado, resultando algunas reformas de avanzada como

(84) No obstante que en todos los estados existen Comités de Planeación Estatal, Regional y Municipales (COPLADES, COPLADEMUNS etc.) que en teoría permiten planear las acciones de desarrollo, en la realidad se enfrentan al impedimento constitucional señalado.

son la elección del Jefe de gobierno y la conformación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Sin duda el formar el estado del Distrito Federal con las facultades de un integrante más del pacto federal es un tema futuro del federalismo.

No obstante, aún se requiere solucionar y definir muchas cosas, como la nueva sede de los poderes federales, el nombre del nuevo estado, su constitución, la conformación de sus tres poderes y sus municipios, la delimitación territorial, lo fiscal, entre otros aspectos tan relevantes como los señalados, y que demandan consensos políticos muy importantes entre todos los integrantes del pacto federal.

Cabe tomar como ejemplo de la complejidad de este tema, un solo punto, relativo a la determinación del traslado o no de la sede de los poderes de la federación.

Al respecto, primero se debe definir si se cambia tal sede a otro lugar, lo que nos hace reflexionar y preguntamos, más allá de la oportunidad económica, social y política de tal decisión tan trascendente, lo siguiente. ¿A qué lugar conviene trasladarlos? ¿Qué estado aceptaría recibirlos y en qué condiciones? ¿Cuáles serán los criterios para definir la hipotética nueva sede? Definitivamente es un tema central en la reforma integral del federalismo mexicano.

El sexto tema de la reforma del federalismo en México, se refiere a la agenda de la reforma municipal. No obstante que las reformas precedentes al artículo 115 constitucional otorgan ciertas facultades administrativas al Municipio, la reforma integral del municipio abarca otros puntos adicionales como los siguientes:

1. Soberanía municipal
2. Redefinición de poder municipal
3. Sistema electoral municipal
4. Competencias municipales

Respecto del primer punto, en su versión premilitar original la Constitución de 1917 fue un modelo normativo con predominio del ámbito municipal. Sin embargo, y por temor a que tal modelo generara desequilibrios e inestabilidad, se impuso la versión constitucional vigente, donde los municipios fueron subordinados a los estados y éstos a la federación, lo que trajo consecuencias trascendentes.

La Constitución vigente tiene una gran omisión o contradicción que es insoslayable: no contempla expresamente al municipio como ejecutor de la soberanía. Como consecuencia, el municipio no tiene el sustento expreso de la soberanía de la carta magna. Por ello la fuente de la

soberanía es un punto de la mayor trascendencia en el desarrollo futuro del federalismo y del municipio mismo.

Al respecto, la Constitución determina que la soberanía reside en el pueblo, y que la ejercerán los poderes de la Unión y de los estados sin mencionar al municipio en su artículo 39. Por su parte el artículo 3, al definir al Estado, considera en el mismo nivel a la Federación, los estados y los municipios. Mientras que el artículo 27 no se determina claramente a quien compete el ejercicio de tal soberanía o cómo se deben compartir entre los tres niveles de gobierno. En ello reside la contradicción o vacío legal en cuanto a la soberanía en el municipio. Ante esta situación es necesario redefinir y detallar el concepto de soberanía en un sistema federal de tres niveles de gobierno, como el de México, integrando al municipio como la base histórica y jurídica del pacto federal que todos le reconocemos en la realidad.⁽⁸⁵⁾³⁹

En esta redefinición, el municipio debe ser integrado y pasar de ser una mera subdivisión del estado, como actualmente determina el orden constitucional vigente, a ser una entidad política y administrativa con carácter propio y fuente primigenia de la soberanía popular.

Usando una metáfora, hoy la carreta va delante de los caballos, pues

(85) No hay que perder de vista que el municipio mexicano existe antes que los estados, el acto fundacional como nación, y antes que la misma Unión federal y su gobierno.

tenemos un federalismo donde predominan los estados y la federación sobre los municipios que, en la mayoría de veces, no ha sido integrado aúnen todos tolos contenidos de la Constitución.

La reforma del federalismo debe rescatar la soberanía municipal para poner las cosas correctamente. ¿Cómo hacerlo? Mediante la homologación de toda la Constitución con el artículo 3 constitucional, donde se define al Estado integrando correctamente a la federación, los estados y los municipios.

Paralelo a lo anterior, es necesario especificar en toda la Constitución los ámbitos de competencia y las responsabilidades de cada uno de los tres niveles de gobierno, así como explicitar que los tres órdenes de gobierno, federal estatal y municipal, son producto del ejercicio de la soberanía popular mediante el voto.

"El municipio libre no ha de ser la organización que los estados adoptan en su régimen interior, sino la célula constitutiva del estado mexicano, la comunidad política originaria del sistema político nacional, la expresión primaria de la soberanía popular y de la división territorial básica".(86)⁴⁰

(86)Muñoz Ledo, Porfirio. COMISIÓN DE ESTUDIOS PARA LA REFORMA DEL ESTADO: CONCLUSIONES Y PROPUESTAS. Pág. 233. UNAM, México, 2004.

Por su parte, la redefinición de poder municipal tiene un antecedente de reforma limitada del artículo 115 constitucional en 1983, cuando se le otorgó autonomía financiera y administrativa, se definió su ámbito de competencias en cuanto a la prestación de servicios públicos municipales y se le reconoció su representación política para quedar como actualmente se presenta en la Constitución.

No obstante, al tomar en cuenta lo mencionado en el apartado anterior respecto de la naturaleza primaria de soberanía del municipio, es necesario tomar de nuevo aspectos centrales del municipio.

Uno de estos puntos es la redefinición del poder municipal a partir de su reconceptualización como fuente primaria de soberanía. Otro punto es redefinir su hacienda pública a partir de reconocer que actualmente es en extremo frágil y dependiente de los recursos federales y estatales. Asimismo es necesario dotarla de una nueva política fiscal conforme la reforma fiscal mencionada, y reconocer la existencia de una infraestructura muy limitada y en consecuencia la necesidad de dotarla de los instrumentos para su desarrollo.

Replantear el poder municipal tiene que ver con estos puntos brevemente ya mencionados, es decir mejorar la definición del municipio con base en valores verdaderos de autonomía y diversidad,

lo cual abonará a favor de un federalismo real que esté sustentado desde el fortalecimiento del municipio.

Para lograrlo se vislumbran algunas acciones concretas, como: la integración del municipio como órgano colegiado; facultar a la legislatura local para que pueda definir su integración conforme a sus necesidades y capacidades; permitir constitucionalmente la reelección de sus integrantes; establecer responsabilidades para la rendición de cuentas de los municipios; integrar el servicio civil de carrera a nivel municipal; regular su capacidad de planeación local sustentable; y permitir la planeación regional más allá de los 3 años en que actualmente opera.

El desarrollo de estos puntos permitirá redefinir el poder municipal bajo la perspectiva integral o sistémica de la reforma del Estado para el desarrollo del federalismo mexicano que se viene desarrollando en este trabajo de tesis universitaria.

En cuanto al tema del sistema electoral municipal, ya hemos mencionado la imperiosa necesidad de volver a permitir la reelección directa municipal como mecanismo para dotar de verdadera autonomía a este nivel de gobierno.

Es necesario recordar que la Constitución aprobada en 1917 originalmente consagró la elección directa de los integrantes del municipio, sin embargo, durante el tiempo diversas reformas políticas cambiaron tal espíritu original.

Al respecto en 1933 se realizó una reforma constitucional mediante la cual se prohibió la reelección municipal inmediata o directa.

Posteriormente, en las reformas constitucionales de 1977 y 1983, se incorporó la representación proporcional en los municipios.

De esta manera se desarrolló el actual modelo electoral municipal, caracterizado por ser homogéneo en todo el país y por responder a las necesidades de un régimen presidencialista.(87)⁴¹

En este modelo se usa la planilla bloqueada y cerrada para definir a quienes competirán para ser miembros del municipio; el registro de tales planillas es controlado exclusivamente por los partidos estatales y nacionales; se impuso un sistema mixto de integración municipal basado en una mayoría relativa y una representación proporcional; y el período de gobierno es de sólo 3 años.

(87) Las reformas constitucionales de 1996 en materia político y electoral permitieron garantizar elecciones efectivas a nivel nacional, pero no abundaron en el nivel municipal.

Bajo este contexto, la reforma del sistema electoral municipal es necesaria para dotar de una nueva dinámica a tal instancia de gobierno local. Para lograrlo se han propuesto los siguientes puntos:

1. Integrar en la Constitución la reelección directa o inmediata de los miembros del municipio
2. Ampliar el período constitucional de gobierno a más de 3 años
3. Rediseñar el modelo de elecciones municipales para permitir el reflejo de la pluralidad política y una mayor participación social
4. Eliminar la elección por planilla y sustituirla por elecciones por cargo de elección popular
5. Elegir a los regidores por distrito uninominal, y
6. Revisar la modalidad vigente para la elección de la presidencia municipal y de los síndicos municipales

El punto que se refiere a las competencias municipales es concomitante a la reforma sistémica del federalismo, pues al redefinir y redistribuir las funciones y las atribuciones de la federación y estados, necesariamente se redefinen las atribuciones de los municipios.

Hoy en día la Constitución no define de manera amplia al municipio y sus competencias y funciones. Con las reformas del artículo 115, como ya lo hemos señalado antes, tal artículo sólo se refiere a la

prestación de los servicios públicos básicos del municipio, y a la capacidad de asociación de municipios que forman parte de un área metropolitana. No se señala.

Por lo anterior es necesario que la reforma del Estado, en cuanto al federalismo vinculado con el municipio, tome en cuenta que se requiere revisar las facultades municipales, la coordinación intermunicipal, "las facultades de los congresos estatales sobre los municipios, así como aceptar nuevas modalidades en lo local.

De esta manera, es decir pensando el federalismo desde el municipio, se requiere establecer constitucionalmente las atribuciones originarias de los municipios, revisar y afinar las definiciones de sus funciones y servicios públicos, así como su capacidad impositiva y recaudatoria. Siempre reconociendo sus necesidades y capacidades locales.

Al reconocer al municipio como fuente primaria de soberanía, un punto trascendente es regresarle su capacidad de celebrar convenios intergubernamentales con los otros dos niveles de gobierno, tanto con los estados como con el gobierno federal, en todas las funciones de gobierno sin limitación alguna.

De igual o mayor importancia es rescatar el derecho municipal originario sobre sus recursos naturales. De tal suerte que al rescatar

ese derecho obtendrá también la responsabilidad de su cuidado y preservación para el desarrollo sustentable local.

Pensar en la redefinición de las competencias municipales entonces significa sumar, además de los servicios públicos municipales básicos plasmados en el 115 constitucional vigente, otros asuntos locales como la promoción del desarrollo sustentable, el cuidado del medio ambiente, la preservación de sus recursos naturales y su patrimonio histórico, así como el fortalecimiento de su identidad étnica y cultural.

V.2.- La Reforma Fiscal del Estado

Desde el inicio de México como nación independiente, el tema fiscal ha sido fundamental para la viabilidad de todos los gobiernos, ya sea para garantizar nuestra permanencia como nación independiente, o bien para lograr los objetivos integrados en las Constituciones que nos han regido en nuestra historia.

Por su gran trascendencia no es exagerada la metáfora de que lo fiscal ha sido el talón de Aquiles del federalismo en el mundo, incluido México, porque es la mayor determinante de la capacidad económica real del Estado para hacer un mejor gobierno. Pero ¿qué es lo fiscal? La política fiscal, o finanzas públicas, es una materia compleja por sí misma, pero podemos simplificarla en los siguientes ejes temáticos:

1. Ingresos públicos (productos, derechos, aprovechamientos etc.)
2. Gasto público (presupuesto, ejercicio y rendición de cuentas)
3. Deuda pública

En el contexto del federalismo, las preguntas básicas de lo fiscal son: ¿Quién recauda los impuestos y cuánto? ¿Quién gasta lo recaudado y cómo? Si el gasto es mayor al ingreso ¿cómo se financia y cuánto?

Respecto de la primera pregunta, en capítulos anteriores hemos anotado cómo se ha dado la lucha por establecer las facultades recaudatorias entre los tres niveles de gobierno. Hoy en día en México la federación es la principal recaudadora, y los estados y municipios recaudan de manera marginal, generando su debilidad financiera y su dependencia respecto del gobierno federal.

Para responder la segunda pregunta básica, sabemos que existe una tendencia histórica donde más de 80% de los ingresos recaudados son ejercidos por el gobierno federal, alrededor de 14% lo ejercen los gobiernos estatales, y poco más de 6% es ejercido por los más de 2400 gobiernos municipales. La distribución del ejercicio del gasto se encuentra profundamente concentrada en el nivel federal.

Para responder la tercera pregunta básica, el gobierno federal ha sido casi el único nivel de gobierno facultado para obtener deuda. Los

gobiernos estatales apenas hace algunos años empezaron a contratar deuda mediante autorizaciones de sus congresos legislativos locales. Los municipios casi no han tenido acceso a la deuda para financiarse. En resumen, la situación fiscal indica una crisis de la capacidad de recaudación, de gasto y de financiamiento en consecuencia, así como una concentración en la federación de la distribución de los magros recursos recaudados. Ante este panorama, la reforma fiscal es un eje vertebral de la reforma del Estado y del desarrollo del federalismo. Entonces ¿Qué hacer hacia el futuro en el tema fiscal?

Para hacer la reforma fiscal se reconoce la necesidad de redefinir el papel del gobierno y el Estado en la economía. Asimismo es necesario construir una política fiscal de Estado de largo plazo, más allá de la sola atención de las crisis periódicas de finanzas públicas.

La política fiscal de Estado de largo plazo tendría los objetivos de:

1. Aumentar la recaudación fiscal
2. Armonizar las cargas impositivas por segmentos de ingreso, es decir, hacer equitativos los impuestos directos e indirectos.
3. Simplificar y transparentar el sistema de recaudación o tributación
4. Aumentar las facultades impositivas de los estados

5. Mantener la uniformidad tributaria básica, para evitar así la duplicidad impositiva entre niveles de gobierno
6. Devolver a los estados la administración de los impuestos federales
7. Cambiar la actual distribución de las recaudaciones entre los tres niveles de gobierno, bajo criterios de equidad y proporcionalidad
8. Favorecer la distribución de las recaudaciones hacia los proyectos de inversión de los estados y municipios
9. Definir las necesidades y los límites de endeudamiento para financiar el déficit presupuestario federal, estatal y municipal
10. Implementar mecanismos de recaudación y de gasto a nivel municipal.

El Sistema de Administración Tributaria (**SAT**) es un órgano descentralizado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (**SHCP**) del gobierno federal, producto de anteriores reformas que procuraron alcanzar la eficiencia fiscal para aumentar la recaudación.

No obstante, los resultados de recaudación señalan que no cumplió su objetivo, porque México disminuyó la recaudación en los últimos 20 años como porcentaje del Producto Interno Bruto (**PIB**), haciendo necesaria la reforma del **SAT** para aumentar dicha recaudación y

simplificar y transparentar el procedimiento de pago de impuestos, acorde a los objetivos señalados arriba de la reforma fiscal.

CONCLUSIONES

En este apartado se resumen las principales ideas del autor, que se derivan del trabajo de investigación realizado. En todo momento se ha procurado concretar propuestas y reflexiones originales, con el respaldo de muchos autores que han sido consultados para tal fin, e intentando en todo momento ofrecer una visión sistémica y de prospectiva del federalismo.

Primera. El federalismo es un proceso dinámico, que responde a las condiciones económicas, sociales y políticas de cada momento, tanto internas como del mundo entero.

Por esta razón, tal y como sucede cuando reflexionamos *en La República* de Platón, estudiar al federalismo sólo significa ponerle dirección al camino para comprender por qué caminamos hacia allá, pero no es posible definir el punto final de llegada, inamovible, acabado, perfecto. Siempre será inacabado y perfectible en cada momento de nuestra historia.

Segunda. Durante el siglo XIX el México independiente registró una encarnada lucha armada y política entre dos grupos sociales que defendían dos formas de estado: la centralista versus la federal.

La primera opción o Estado centralista, es reflejada en el gobierno de tipo monárquico que tuvo dos oportunidades para consolidarse en México, la primera cuando nace como nación independiente mediante el Primer Imperio Mexicano de Iturbide, y la segunda después de la intervención francesa mediante el Segundo Imperio Mexicano de Maximiliano.

La segunda opción o Estado federal, defendida por los grupos liberales y posteriormente por los grupos revolucionarios, impulsó la creación de los estados del país, la sobrevivencia del municipio como forma original de gobierno, así como la consolidación de un Estado nacional del tipo descentralizado o federalista.

Tercera. Hay cuatro hechos históricos de la mayor importancia, que tienen que ver con el municipio, los estados y la federación, para comprender el federalismo mexicano.

El primero es que el municipio ya existía como forma de gobierno legal (la Constitución de Cádiz ya lo reconocía) y legítima de los pueblos mexicanos, mucho antes de que se constituyeran los estados del país,

y de que México contara con una Constitución y un gobierno nacional. El segundo es que varios estados (entidades federativas) se constituyeron a sí mismos, antes de formar parte de cualquier pacto federal o de que se consolidara un gobierno nacional (centralizado o federal). Naturalmente que otros estados (entidades federativas) se formaron después de iniciado el pacto federal.

En tercer lugar, es importante señalar que el Estado mexicano nació como un Estado Centralista monárquico, debido a que Agustín de Iturbide fue quien realmente concretó la Independencia de México y acordó la creación del Primer Imperio de México.

Asimismo, en cuarto lugar, el Estado federal prevaleció sólo después de una ardua lucha armada que tardó todo el siglo XIX y posteriormente se le fueron adicionando nuevas características sociales, políticas y económicas, que definieron las características del Estado federal vigente hoy en día.

En esa lucha, aún después de la revolución del siglo XX, los liberales tuvieron que hacer concesiones a sus contrincantes, así como adecuaciones ante la realidad social, política y económica imperante, que definieron el federalismo mexicano de manera muy particular.

Estos cuatro puntos son trascendentes porque permiten rescatar la importancia histórica del municipio, y resaltar la naturaleza dinámica del Estado mexicano.

Cuarta. El nacimiento del Estado federal mexicano registra las influencias externas de la caída de la monarquía española, las ideas de la Ilustración, la Revolución Francesa, la Independencia y las Constituciones de Estados Unidos de América.

Pensar que el municipio no formaba parte de la cultura política de tres de estas influencias externas, puede explicar en alguna forma el papel secundario que tuvo en las ideas del federalismo del siglo XIX, e incluso ser una razón de porqué fue relegado a un segundo plano. La conformación y las reformas del Estado mexicano han sido objeto de arduas luchas armadas, reflejo de la dificultad de aceptación de las ideas liberales y federalistas, así como del avance de los valores de libertad, igualdad, democracia y justicia.

Al respecto, fueron necesarios 11 años de lucha armada para consolidar la Independencia, y 3 años más para realizar el Congreso Constituyente que derivó en la primera Constitución de 1824.

De igual manera, debió suceder la llamada guerra de reformas, para consolidar las reformas liberales que se plasmaron en la segunda

Constitución de 1857, y 7 años más de revolución armada antes de consolidar la Constitución de 1917 y después cuatro años más de lucha interna para su consolidación hasta 1921.

Quinta. Subrayar la naturaleza violenta de los cambios institucionales del Estado no está por demás, pues con ello se comprende el porqué y para qué sirvió el entramado institucional que inició luego de 1924 para consolidar definitivamente el federalismo como forma de Estado.

En esta violenta dinámica social se integraron gradualmente los elementos que conforman el federalismo en México, que algunos historiadores nombran el México Bárbaro.

Asimismo permite comprender de manera más clara el porqué fue históricamente necesario dotar de características particulares de centralismo al Estado federal, en una suerte de contradicción histórica, que no es comprensible de otra manera.

Por ejemplo, cuando la nación enfrenta intervenciones externas, el riesgo de la desintegración con la separación de algunos de sus estados, o bien cuando la fuerza militar de las partes equilibra la lucha armada, un Estado centralizado garantizó la unión de las partes, así fuera por el camino militar o de la creación de instituciones.

Es decir, antes de integrar desde su origen elementos genuinamente federales al Estado, hubo momentos históricos que requirieron de la fuerza de un Estado centralizado para su sobre vivencia.

Así sucedió en varias ocasiones, y aunque no siempre se garantizó la integridad del territorio ni del Estado (88)⁴², a largo plazo se consolidaron valores conservadores como la religión, se integraron valores liberales y federalistas como la igualdad y la libertad, y se garantizó el Estado federal ante otras formas de Estado centralizado.

Sexta. El desarrollo del federalismo, y el diseño del Estado federal en sí mismo, ha sido gradual en todas sus etapas. Unas veces contó con la correlación de fuerzas a favor de los liberales y federalistas, otras veces contó con la preeminencia de los conservadores, generando una suerte de camino incierto o errático.

Como resultado de esta cambiante correlación social de fuerzas en pugna, el federalismo ha tenido avances y retrocesos, ha tenido que concertar y ha perdido elementos de su naturaleza en cada momento.

Séptima. El Estado federal nace en 1824 con la Constitución de ese año. Pero la consolidación del Estado federal, a nuestro criterio, se da hasta 1924 en adelante, debido a que desde entonces predominó

(88) Se puede pensar en las intervenciones extranjeras y en el Segundo Imperio de Maximiliano, así como en las separaciones de varios Estados internos.

finalmente el modelo federal y se crearon las instituciones que lo sustanciaron.

Antes de 1924 predominó el interés de la sobrevivencia de la nación, de la unidad nacional, o la naturaleza de Estado y el tipo de gobierno.

Octava. La lucha del federalismo tanto interna como con otros tipos de Estado, no ha sido característica únicamente de México, como se observa en el capítulo de "Otras experiencias federalistas" en Estados Unidos, Canadá, Brasil y Argentina.

Al respecto sobresalen experiencias históricas en estos cuatro países que ejemplifican la universalidad de los problemas por resolver del federalismo, de lo cual se desprende y origina que el federalismo a nivel mundial esté cambiando, en Estados Unidos inició su cambio apenas unas décadas después de su implantación; en Canadá desde el principio fue diferente al americano o anglosajón, y aun hoy en día se esta transformando; en Alemania ha crecido a la par de sus transformaciones históricas, y siempre apegado a la Constitución; en Argentina se ha innovado en extremo, presentándonos el federalismo mas dinámico que se pueda conocer en la actualidad; en México aun esta en proceso de actualización, aun esta en discusión, siendo preciso agilizar su continuidad y actualización, para que en corto plazo

se alcancen los consensos necesarios para plasmar constitucionalmente, lo que a nivel mundial se conoce como federalismo cooperativo.

Recayendo la problemática del federalismo básicamente en asuntos como la ubicación y predominio de la capital, las atribuciones y distribución de recursos entre niveles de gobierno, la centralización para consolidar la nación y la unidad nacional, el control político sobre estados, provincias o municipios, las elecciones, la representación política, las finanzas públicas, entre otros.

Novena. No obstante lo anterior, ahora parece haber una convergencia internacional, donde las mejores prácticas pueden ser integradas a la experiencia y realidad de otros países, como por ejemplo la aplicación del plebiscito en Canadá desde hace ya varias décadas, lo cual ha sido propuesto con insistencia en México.

Décima. En la misma tesitura se encuentra la cooperación intergubernamental que ha experimentado con éxito Estados Unidos y Canadá, donde los gobiernos locales predominan (en atribuciones y recursos) y tienen responsabilidades y los instrumentos para gobernar mejor.

Décima Primera. A partir de 1917, el orden constitucional ha sido objeto de muchas reformas para adicionar derechos, así como ajustar, conforme la realidad del momento, la carta magna. Sin embargo, pocos han sido los esfuerzos genuinos por alcanzar el ideal federalista.

Un ejemplo de lo anterior es la superficialidad de las reformas del artículo 115 constitucional, donde en su momento se otorgó personalidad al municipio y se mencionaron los servicios públicos que debe administrar.

Sin embargo, el municipio requiere tener un enfoque verdaderamente federalista para volver a ser fuente primaria de soberanía, con todo lo que ello significa para el sistema federal en su conjunto.

Décimo Segunda. Por estas razones, el federalismo en México tiene un largo camino recorrido en nuestra historia pero es necesario transitar otro largo trecho para ser un federalismo efectivo, sustentado desde el municipio como fuente primara de soberanía y democracia.

Además de lo anterior, existe una amplia agenda de asuntos por atender en la reforma del Estado mexicano, como se planteó en el último capítulo de este trabajo, que tienen que ver con el diseño nuevo del Estado mismo. La correlación de fuerzas políticas, a mi parecer, ha

cambiado en mucho, pero existen aún fuerzas conservadoras y fuerzas federalistas genuinas que pugnan por definir estos nuevos cambios o reformas, de frente al siglo XXI que ha iniciado ya.

Décimo Tercera. Hoy la globalización es un fenómeno profundo y parece que no tiene retorno. Para bien o mal, el mundo está interrelacionado por la tecnología y las comunicaciones, y las formas de gobierno sufren crecientes demandas de cambio social para el desarrollo.

Reflexionar el federalismo en el futuro es mirar al Estado mismo, a la nación misma de cara al mañana. No hay camino que se pueda eliminar para llegar a tener un mejor federalismo, un mejor Estado federal. Es necesario reconocer la agenda y atenderla.

Décimo Cuarta. La importancia del municipio es histórica y estratégica para el futuro. No hay otra forma de Estado donde se canalicen las fuerzas, las necesidades y las capacidades de los pueblos mexicanos para lograr el desarrollo. Finalmente el Estado federal está obligado a sumar a las partes para lograrlo, de la manera más imaginativa que sea posible.

La propuesta de refundar a la nación parece descabellada en un principio, sin embargo, al comprender la profundidad de las

inequidades entre las partes de la federación, no hay más conclusión que revisar el pacto federal a partir de la valoración del municipio.

Tal vez hoy sea el momento histórico, en que se genere un cambio institucional del Estado, sin necesidad de tener de nuevo una lucha armada. La historia nos muestra que México ha perdido mucho en vidas, en unidad, en territorio, en tiempo, en instituciones, pero sobre todo, ha perdido el rumbo de hacia dónde dirigir a la nación.

Décimo Quinta. Finalmente podemos afirmar que, pensar el federalismo en prospectiva, equivale a pensar en un nuevo pacto federal en verdad equilibrado, donde las partes integrantes obtengan incentivos para participar en el de la manera más activa y cooperativa. La reforma del Estado, conteniendo los elementos modernos del federalismo, es una verdadera revolución del pensamiento político mexicano, que tiene que ver con el desarrollo del pensamiento político internacional.

El debate de la separación de la provincia de Quebec, Canadá, es un ejemplo de que en todo el mundo sigue moviéndose el federalismo a nuevas formas. En México ha permanecido constante durante más de 70 años por diversas razones políticas. Es tiempo de discutir

seriamente, como se hace ya en el Congreso, estos elementos que han sido brevemente expresados en este trabajo de investigación.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE SALDÍVAR, ENRIQUE. LOS RETOS DEL DERECHO PÚBLICO EN MATERIA FEDERALISMO. Editorial UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1a edición, México, 1997.
- ÁNGEL J. RODRIGO HERNÁNDEZ: La administración de territorios del protectorado a la administración territorial internacional (Revista Académica de Relaciones Internacionales, núm. 10, febrero de 2009, GERI – UAM)
- ARELLANO, DAVID, ENRIQUE CABRERO Y ARTURO DEL CASTILLO. REFORMANDO AL GOBIERNO: UN VISIÓN ORGANIZACIONAL DEL CAMBIO GUBERNAMENTAL. Ed. Porrúa -CIDE 1a edición, México, 2000.
- ARELLANO CADENA, ROGELIO. MÉXICO HACIA UN NUEVO FEDERALISMO FISCAL. Fondo de Cultura Económica - Gobierno del Estado de Puebla, 1a edición, México, 1996.
- ARMENTA LÓPEZ, LEONEL ALEJANDRO. LA FORMA FEDERAL DEL ESTADO. Editorial UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1a edición, México 1996.
- ARNAUT, ALBERTO. LA FEDERACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO:

HISTORIA DEL DEBATE SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA. El Colegio de México - Centro de Estudios Sociológicos, 1a edición, México 1998.

- ASTUDILLO MOYA, MARCELA. EL FEDERALISMO y LA COORDINACIÓN IMPOSITIVA EN MÉXICO. Ed. UNAM- Instituto de Investigaciones Económicas, 1a edición, México, 1999.
- BARRAGÁN, JOSÉ. EL PENSAMIENTO FEDERALISTA MEXICANO:
1824. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. 1a edición, México, 1983, Pág. 381.
- BENSEL, RICHARD F. "Federalismo, seccionalismo e industrialización estadounidense", pp. 65-83 en ¿HACIA UN NUEVO FEDERALISMO? de Alicia Hernández Chávez, editorial FCE-Colegio de México, México, 1996.
- BERGER, PETER L. LOS LÍMITES DE LA COHESIÓN SOCIAL. Galaxia Gutenberg, 2a edición, 1999
- BERRUELO, ELISEO. FEDERALISMO, ECOLOGÍA y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL. El Colegio de la Frontera Norte, 1a edición, México, 1996.

- BIDART CAMPOS, GERMÁN J. "El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad", en FEDERALISMOS LATINOAMERICANOS: MÉXICO-BRASIL-ARGENTINA, en Marcelo Carmagnani (coord.).
- BOBBIO, NORBERTO Y MATTEUCCI, NICOLA: *Diccionario de la Política*, México, Editorial Novaro. 1982.
- BOTANA, NATALIO R. "El federalismo liberal en Argentina: 1852-1930", en FEDERALISMOS LATINOAMERICANOS: MÉXICO-BRASIL-ARGENTINA. Ver Marcello Carmagnani.
- BRISEÑO LILIAN, SOLARES LAURA, SUÁREZ. LAURA. VALENTÍN GÓMEZ FARÍAS y SU LUCHA POR EL FEDERALISMO 1822-1858. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora / Gobierno de Jalisco, 1a edición, México, 1991.
- CACIAGLI, M. (1993), "Estado unitario y reformas autonómicas: La descentralización en Italia y Francia", en *Descentralización política y consolidación democrática*, op. cit.
- CARRÉ DE MALBERG R. TEORÍA GENERAL DEL ESTADO. México. Editorial FCE-UNAM. Edición 1998
- CARMAGNANI, MARCELLO. FEDERALISMOS LATINOAMERICANOS: MÉXICO-BRASIL-ARGENTINA. Fondo

de Cultura Económica / El Colegio de México. 1a reimpresión, México, 1996.

- CASTORINA DE TARQUINI, MARÍA CELIA. FEDERALISMO E INTEGRACIÓN. Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos. Buenos Aires 1997.
- CHIARAMONTE, JOSÉ CARLOS. "El Federalismo Argentino en la primera mitad del siglo XIX", en FEDERALISMOS LATINOAMERICANOS: MÉXICO-BRASIL-ARGENTINA, ver Marcello Carmagnani (coord.).
- COVARRUBIAS DUEÑAS, JOSÉ DE JESÚS. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN MÉXICO. Editorial Porrúa. Primera edición. México 1998.
- DÍAZ CAYEROS, ALBERTO (1996), "Sobre el federalismo mexicano: los debates actuales", ponencia presentada en el Coloquio 1: Teoría y Praxis del Federalismo Contemporáneo, México, 13-15 de junio.
- DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Editorial Porrúa. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 14a edición, México, 2000. Cuatro Tomos.

- ECO HUMBERTO. COMO SE HACE UNA TESIS. Editorial GEDISA, Barcelona, España. 1977.
- ELAZAR, D. J. (1996), "Federalismo contemporáneo y globalización", ponencia presentada en el Coloquio 1: Teoría y Praxis del Federalismo Contemporáneo, México, 13-15 de junio.
- ELWEIN, THOMAS. FEDERALISMO y AUTOADMINISTRACIÓN, s.p.i.
- ENRIQUE ARQUES: Zona de influencia en vez de protectorado CEPC.
- FAYA VIESCA JACINTO. EL FEDERALISMO MEXICANO (RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA FEDERAL). Editorial Porrúa, 1a edición (1988), México, 2004.
- FIX ZAMUDIO, HÉCTOR Y SALVADOR VALENCIA CARMONA. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO Y COMPARADO. Editorial Porrúa, México, 1999
- GARCÍA DEL CASTILLO, RODOLFO. LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO. LOS RETOS ANTE EL FUTURO. Centro de Investigación y Docencia Económica, 1a edición, México, 1999.

- GARZA VILLAREAL, GUSTAVO. LA GESTIÓN MUNICIPAL EN EL ÁREA METROPOLITANA DE MONTERREY 1989-1994. Editorial UNAM Instituto de Investigaciones Sociales, 1 a edición, México, 1998.
- GEORGES GURVITCH: "ELEMENTOS DE SOCIOLOGÍA JURÍDICA". Traducido por José M. Cajica, Jr. Puebla-México. Editorial Compilación Jurídica. 1997.
- GONZÁLEZ CASANOVA, PABLO. LA IDEA DEL ESTADO. México. Editorial FCE. Edición 1996.
- GONZÁLEZ JIMÉNEZ ARTURO. APUNTES DE TEORÍA GENERAL DEL ESTADO. Ediciones Jurídicas Alma, México, 2003.
- GONZÁLEZ URIBE, HÉCTOR. Teoría Política. Editorial Porrúa, Decima cuarta edición. México 2004
- GROSSI PAOLO. "Un derecho sin estado. La noción de la autonomía como fundamento de la constitución jurídica medieval", en Anuario Mexicano de Historia del Derecho, México, UNAM, 1977.

- HAMILTON A., J. MADISON Y J. JAY. EL FEDERALISTA. Fondo de Cultura Económica. 7a reimpression, México, 2000.
- HELLER, HERMANN. "La justificación del Estado", Serie, Estudios Jurídicos. Facultad de Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México. Julio del 2002.
- HERNÁNDEZ CHÁVEZ, ALICIA (coord.). ¿HACIA UN NUEVO FEDERALISMO? Editorial Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México, México, 1996.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, ROBERTO, CARLOS FERNÁNDEZ COLLADO y PILAR BAPTISTA LUCIO. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN. Editorial Mc Graw Hill, Colombia, 1996.
- HOBBS, THOMAS. LEVIATAN, Fondo de Cultura Económica, Décimo Tercera Reimpresión 2004.
- HODGINS, BRUCE W. "Federalismo Canadiense: 127 años de precaria experimentación", pp. 84-106 de ¿HACIA UN NUEVO FEDERALISMO? Ver Hernández Chávez, Alicia.
- JEAN BODIN. LOS SEIS LIBROS DE LA REPUBLICA (*Les six livres de la République* de 1576. Laon, Francia) Serie, Estudios

Jurídicos. Facultad de Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México. Junio 2002.

- JELLINEK GEORG. TEORÍA GENERAL DEL ESTADO (Traducción de Fernando de Los Ríos); Segunda Edición. Editorial Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- KELSEN, HANS. Reine Rechtslehre. TEORÍA PURA DEL DERECHO, Porrúa-UNAM, México, D. F., 1991.
- KELSEN, HANS: TEORÍA GENERAL DEL ESTADO, Segunda Edición. Ediciones Coyoacan. México, 2005.
- LANZ CÁRDENAS, FERNANDO. LA COORDINACIÓN FISCAL Y SUS REFORMAS.
- LASSALLE, FERDINAND. ¿QUÉ ES UNA CONSTITUCIÓN? Editorial Siglo Veinte. Buenos Aires, Argentina, 1984.
- LEACH, ROBERT H. AMERICAN FEDERALISMO. W. W. Norton, Nueva York, EU, 1970.
- LÓPEZ CANO JOSÉ LUÍS. MÉTODOS E HIPÓTESIS CIENTÍFICAS. México, 1984.
- LOVEMAN, BRIAN (1996), "Federalismo y democratización en América Latina: un análisis comparativo y agenda de reforma

parcial", ponencia presentada en el Coloquio 11: Reflexiones sobre la Agenda Legislativa del Federalismo, México, 5-7 de diciembre.

- MAQUIAVELO NICOLAS. EL PRÍNCIPE. Colección Millenium. El Mundo, Unidad Editorial. 2009
- MARGÁIN MONAUTOU, EMILIO. EL SISTEMA TRIBUTARIO MEXICANO. Editorial Porrúa, 4a Edición, México 2000.
- MARTÍNEZ, M. PEDRO (1994), "El municipio: descentralización y democracia. Elementos para la (re)construcción del federalismo en México", en revista Gestión y Estrategia, núm. 5, UAM-A, enero-junio de 1994.
- MILLÁN, JULIO A. y ANTONIO ALONSO CONCHEIRO. MÉXICO 2030: NUEVO SIGLO, NUEVO PAÍS. Ed. FCE. 1a edición, .Año 2000, México.
- MONTESQUIEU, CHARLES LOUIS DE SECONDAT, SEÑOR DE LA BRÈDE Y BARÓN DE. DE L'ESPRIT DES LOIS (*El espíritu de las leyes*). 1748, Paris Francia. Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A) 2002

- MOORE, JOHN A. y MYRTON ROBERTS. THE PURSUIT OF HAPPINESS: GOVERNMENT AND POLÍTICS IN AMERICA. Mac Millan Publishing, Nueva York, EU, 1992.
- MORA ROSICH, RAMÓN Y JORDI CABEZÓN. LOS SERVICIOS PERSONALES MUNICIPALES. Patronato Flor de Maiq / Diputación de Barcelona. España 1999.
- MUÑOZ LEDO, PORFIRIO. COMISIÓN DE ESTUDIOS PARA LA REFORMA DEL ESTADO: CONCLUSIONES Y PROPUESTAS. UNAM, México, 2004.
- MURILLO DE CARVALHO, JOSÉ. "Federalismo y centralización en el Imperio brasileño: historia y argumento", en FEDERALISMOS LATINOAMERICANOS: MÉXICO/BRASIL/ARGENTINA, de Marcello Carmagnani (coordinador).
- MUSGRAVE, R. A. HACIENDA PÚBLICA TEÓRICA Y APLICADA. McGraw Hill, Quinta edición. México. 1994.
- NIEMEYER, E. VÍCTOR, JRH. REVOLUCIÓN EN QUERÉTARO: EL CONGRESO CONSTITUYENTE MEXICANO DE 1916-1917. Editado por el H. Cámara de Diputados y el Instituto de Investigaciones Legislativas. México 1992.

- OCAÑA, LUCILA (1996), "La recomposición del pacto federal", en Revista Mexicana de Sociología, año LVIII, núm. 1, México, UNAM, enero-marzo.
- ORTEGA LOMELÍ, ROBERTO. FEDERALISMO Y MUNICIPIO. Fondo de Cultura Económica. Primera edición. México 1994.
- PETERSON, PAUL E. CITY LIMITS. UP de la University of Chicago, EUA, 1981.
- PETTIT, PHILIP. REPUBLICANISMO. Editorial Paidós. 1a edición, 1999.
- PIZZOLO, CALOGERIO. CONSTITUCIÓN Y DERECHO PÚBLICO COMUNITARIO, Buenos Aires, Editorial del Plata.1997
- PORRÚA PÉREZ, FRANCISCO. TEORÍA DEL ESTADO. México. Editorial Porrúa. Trigésima quinta Edición 2002.
- RAINER-OLAFF, SCHULTZE (1993), "EL FEDERALISMO EN LOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS: UNA PERSPECTIVA COMPARADA", en D. Nholen, Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur. Madrid, Síntesis Editorial Nueva Sociedad.

- Redondo de Paz, Isabel. Análisis histórico político del Federalismo Canadiense. Tesis Doctoral. Pág. 9. Universidad Complutense de Madrid, España. 2006
- RIKER, H. WILLIAMS. FEDERALISMO: ORIGIN, OPERATION, SIGNIFICANCE. Boston Little Brown, 1964.
- ROBLES MARTÍNEZ, REYNALDO. EL MUNICIPIO. Editorial Porrúa, 4a Edición, México, 2000.
- RODRÍGUEZ, VICTORIA E. LA DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO: DE LA REFORMA MUNICIPAL, LA SOLIDARIDAD Y EL NUEVO FEDERALISMO. FCE, 1a edición. México 1999.
- ROJO SALGADO, A. EL SIGNIFICADO Y LAS POSIBILIDADES DE LA AUTONOMÍA Y LA REGIONALIZACIÓN POLÍTICA. Editorial Edicós, España, 1992.
- ROUSSEAU, JUAN JACOBO. "EL CONTRATO SOCIAL". Ediciones Leyenda. México. 2005
- DO CASTRO SADA A., SCHWARTZ B. EL FEDERALISMO NORTEAMERICANO ACTUAL, Editorial Civitas, España, 1984.
- SAMAJA J. EPISTEMOLOGÍA Y METODOLOGÍA, Editorial Eudeba, Buenos Aires, Argentina, 1993.

- SAMPIERI R. 1991. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN, Mc Graw Hill, México.
- SÁNCHEZ ALMANZA, ADOLFO. MARGINACIÓN E INGRESO EN LOS MUNICIPIOS DE MÉXICO (ANÁLISIS PARA LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS FISCALES). Editorial UNAM - Instituto de Investigaciones Económicas, 1a edición, México, 2000, 278 p.
- SEMPERE, JAIME y HORACIO SOBARZO. FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO. El Colegio de México - Centro de Estudios Económicos. 1a edición, México, 1998. 228 p.
- SERRA ROJAS, ANDRÉS. TEORÍA DEL ESTADO. Editorial Porrúa. México, 1993.
- SILVA SANTISTEBAN G.S., LUIS. "FUNDAMENTOS DE CIENCIA POLÍTICA. Lima, Edición Andina. Perú 1988.
- SKERTCHLY, ALLAN y ALEJANDRO HERRERA. "UNA REVISIÓN DEL FEDERALISMO EN CANADÁ: PASADO Y PRESENTE". En la revista Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 53, INAP, México, 1996.

- SPEARS, ERICK K. "¿Manteniendo un balance de poder? Una revisión del federalismo en los EU en los noventa", en la revista Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. INAP, No. 53, México, 1996.
- TABORDA H. CÓMO HACER UNA TESIS, editorial Grijalbo, México, 1980.
- TENA RAMIREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. Trigésima Segunda Edición. México. Porrúa 1998.
- UBIARCO MALDONADO, J. B. (Octubre del 2002). *El Federalismo en México y los problemas sociales del país*. México D.F. Porrúa
- VELASCO CRUZ, JOSÉ LUÍS. EL DEBATE ACTUAL SOBRE EL FEDERALISMO MEXICANO. Instituto Mora. 1a edición. México 1999.115 p.
- VILLAR CALVO, ALBERTO J. LA IMPOTENCIA MUNICIPAL EN EL ORDENAMIENTO URBANO (HERENCIA DEL CENTRALISMO Y LA SUBORDINACIÓN). Universidad Autónoma del Estado de México. Facultad de Planeación Urbana y Regional, 1a edición, México, 1998. p. 173

- ZORAIDA VÁZQUEZ, JOSEFINA. "El federalismo mexicano 1823-1847" en FEDERALISMOS LATINOAMERICANOS: MÉXICO-BRASILARGENTINA, de Marcelo Carmagnani (coord.), en bibliografía.
- ZIPPELIUS, REINHOL. TEORÍA GENERAL DEL ESTADO. Editorial Porrúa México, 1998.