

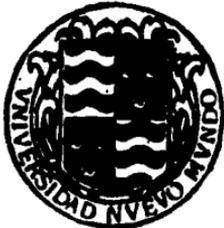
878509

12

79

UNIVERSIDAD NUEVO MUNDO

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



"FEDERALISMO EN MEXICO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
DARIO ALBERTO MORA JURADO

DIRECTOR DE TESIS: LIC. ARMANDO SANCHEZ ROSALES

MEXICO, D. F.

1995

FALLA DE ORIGEN



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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

A DIOS

PORQUE GRACIAS A EL TENGO
A MI MADRE Y PADRE, A MI
PROMETIDA, A MIS HERMANAS
Y HERMANOS, A MIS AMIGAS
Y AMIGOS, A MIS COMPAÑERAS
Y COMPAÑEROS Y A MI PATRIA
MEXICO.

A MI MADRE

POR SU AMOR, CARIÑO, COMPAÑIA
Y APOYO, Y SU NOTABLE PREOCUPACION
POR MI FORMACION MORAL Y CULTURAL
POR LA QUE SE HA ESFORZADO DURANTE
TODA MI VIDA.

A MI PADRE

POR SU AMOR, CARIÑO, COMPAÑIA
Y APOYO Y PORQUE SIEMPRE ME HA
DEMOSTRADO QUE ANTES DE SU
BIENESTAR PERSONAL ESTA EL DE
TODA SU FAMILIA, POR LO CUAL
ESTOY MUY ORGULLOSO DE SER SU HIJO.

A MI PROMETIDA AIDA.

POR SU GRAN AMOR Y APOYO
INCONDICIONALES, Y POR SU
CONSTANTE PREOCUPACION EN
QUE TODOS MIS ANHELOS E
ILUSIONES SE CRISTALICEN.

A MIS HERMANAS Y HERMANOS.

DORILITA, DANIEL, DENISE ALIDA
Y DIEGO RAMON, POR HACER TAN
ESTRECHA, TAN FUERTE Y TAN UNIDA
A NUESTRA FAMILIA.

A EL LIC. ARMANDO SANCHEZ ROSALES.

A QUIEN LE DEBO LA DIRECCION
DEL PRESENTE TRABAJO, CON
ADMIRACION, RESPETO Y GRATITUD,
POR SU GRAN CALIDAD COMO ABOGADO
Y SER HUMANO.

A LUPITA.

MI AGRADECIMIENTO POR
SU APOYO Y SU EFICIENTE
Y PROFESIONAL MANEJO DE
LA COMPUTADORA.

A MI UNIVERSIDAD NUEVO MUNDO

Y A TODOS MIS PROFESORES
CON RESPETO Y AGRADECIMIENTO.

**A MIS AMIGAS, AMIGOS,
COMPAÑERAS Y COMPAÑEROS.**

PORQUE GRACIAS A SU AMISTAD
SOY CADA DIA MAS FUERTE.

A MEXICO.

MI PATRIA, POR LAS ENORMES
OPORTUNIDADES QUE EXISTEN
AQUI, PARA LA SUPERACION
DE TODOS LOS MEXICANOS;
CON ORGULLO Y RESPETO.

"FEDERALISMO EN MEXICO"

MEXICO, D.F.

1995.

INDICE

INTRODUCCION

Capítulo I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL FEDERALISMO EN MEXICO.

- 1.1 Monarca y Consejo de Indias.
- 1.2 Virrey y Audiencia.
- 1.3 Organización de las Provincias.
- 1.4 Centralismo y Despotismo.
- 1.5 Orígenes del Federalismo. México en las Cortes de Cádiz: Ramos Arizpe.
- 1.6 Las Diputaciones Provinciales en la Constitución de Cádiz en 1812.
- 1.7 Las Diputaciones Provinciales en México.

Capítulo II

NACIMIENTO DE LA REPUBLICA FEDERAL.

- 2.1 Consumación de la Independencia.
- 2.2 Surgimiento de la Autonomía Provincial.
- 2.3 Las Provincias demandan el Estado Federal.
- 2.4 El Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución Federal de 1824.

2.5 Las Leyes Constitucionales de 1836.

2.6 El Acta de Reformas de 1847.

2.7 La Constitución de 1857.

2.8 La Constitución de 1917.

Capítulo III

NATURALEZA JURIDICA, ELEMENTOS Y ESTRUCTURA DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO.

3.1 Naturaleza Jurídica.

3.2 Elementos Fundamentales del Estado Federal.

A) Un Orden Jurídico Supremo.

B) Los Ordenes Jurídicos Derivados de la Constitución son Coextensos.

C) Autonomía de los Estados Miembros.

D) Mecanismos de la Preservación de la Integridad del Orden.

3.3 El Estado Unitario.

3.4 Confederación de Estados.

3.5 Elementos Fundamentales del Estado Federal Mexicano.

A) La Constitución del Estado Federal Mexicano.

B) Los dos Ordenes Coextensos Federal y Estatal del Estado Mexicano.

Capítulo IV

LIBERTAD Y SOBERANIA DEL ESTADO FEDERAL.

4.1 La Autonomía Local.

- A) Autonomía Política.
- B) La Autonomía Política en México.
- C) La Autonomía Política Defectuosa en México.

4.2 El Gobierno Federal como Representante de la Nación.

4.3 Distribución de Competencias.

4.4 La Participación de los Estados en la Legislación Federal Común.

Capítulo V

LA LUCHA EN MÉXICO POR EL ESTADO FEDERAL.

5.1 La Descentralización.

- A) Teoría Constitucional Federal y Local.
- B) Constitucionalismo Originario.
- C) Constitucionalismo Reflejo.
- D) Conciencia Histórica y Conciencia Crítica.
- E) Federalismo Tradicional y Neofederalismo.
- F) Límites del Centralismo.
- G) Límites del Federalismo.
- H) Localismo y Municipalismo.
- I) Federalismo y Municipalismo.

5.2 Descentralización hacia la Sociedad.

- A) Concertación en Materia de Desarrollo Social.
- B) Desregulación.
- C) Concesiones para la Prestación de Servicios y Explotación de Recursos.
- D) Desincorporación de Entidades Paraestatales.
- E) Descentralización de Banca Múltiple.

5.3 Desconcentración Administrativa.

5.4 Desarrollo Económico, Político y Social de los Estados.

- A) Ampliación de las Bases para el Desarrollo Territorial.
- B) Desarrollo Urbano.
- C) Incentivos.
- D) Derrama Crediticia.
- E) Infraestructura Carretera.
- F) Centros Industriales.
- G) Centros Turísticos.
- H) Corredores Económicos y Agroindustriales.
- I) Programas Regionales.

5.5 Federalismo Educativo.

5.6 Política de Redistribución Demográfica.

5.7 Federalismo Educativo.

5.8 La Planificación Democrática y La Reforma Electoral.

- A) Derechos Políticos Y Sistemas de Representación.
- B) Sistemas de Partidos Políticos.
- C) Organización Electoral y Procedimientos.
- D) Calificación Electoral.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCION

La realización del presente trabajo, surgió de la inquietud que nació en mí, por investigar hasta qué punto es en realidad nuestro país un Estado Federal y como se ha desarrollado a través del tiempo el Federalismo Mexicano. Mi vocación federalista se ha incrementado y profundizado en la medida en que se mira la operación efectiva de aquellas instituciones que son medios indispensables para ampliar los procesos democráticos, realizar un reparto más justo de la riqueza, una más eficiente prestación de los servicios públicos para lograr, con el esfuerzo de la sociedad y el gobierno, el bienestar de toda la Nación. En dicho trabajo se expondrá un análisis breve y específico de nuestro país como un Estado Federal, desde sus principios como un país independiente hasta el México Contemporáneo.

Los orígenes de nuestra historia constitucional se remontan a las postrimerías del siglo XVIII, período en el cual las ideas del Liberalismo Político encarnadas en la Revolución Francesa y recogidas en los documentos constitucionales que emanaron de ese movimiento, así como en la Constitución Federal Norteamericana de 1789, habían destruido los Fundamentos Teóricos de la Monarquía Absolutista; afirmaban que los hombres tenían derechos naturales, inalienables, superiores y anteriores a la Sociedad y al Estado; postulaban que la titularidad de la soberanía corresponde al pueblo; que la democracia es el único sistema de gobierno compatible con la dignidad de la persona humana y que, a efecto de promover una atmósfera favorable a la libertad y someter el ejercicio del poder al Derecho, debía de estructurar al Estado de conformidad a la doctrina de la separación de poderes.

Una vez que México logró su Independencia, surgió una gran pugna en nuestro país entre los dos órdenes, el centralista y el federal. Finalmente

triunfó el federalismo y a partir de que fue promulgada, el 5 de febrero de 1917, nuestra última Constitución, (la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos) la realidad y la práctica se han ido separando poco a poco de las normas Constitucionales y Federales y lo mas grave, es que no solamente ha habido incongruencias entre la práctica y la teoría, como sucedió durante el porfiriato, sino que el mismo documento ha sido alterado a base de reformas y adiciones.

El Federalismo Mexicano a partir de 1917, salvo esporádicas y transitorias ocasiones, se convirtió en una práctica progresivamente centralizante que nadie ignoraba; por ello, fue preciso culdar y propugnar por el respeto a los principios esenciales y específicos de nuestra Carta Magna y fundamentalmente por la práctica federativa que, a través de toda la vida independiente de México, no ha pasado a ser realmente lo que tiene que ser, ni ha interpretado con exactitud lo que dice nuestra Constitución.

Es preciso que se respete la esencia federal, porque ésta se encuentra estrechamente ligada a la esencia de la libertad y el progreso ya que es justamente ese respeto a la Federación lo que debe contribuir a que nuestro país México, pueda alcanzar los niveles de progreso y libertad que ya han alcanzado otras naciones del mundo, y se integre en México una democracia ejemplar. Mucho ha hecho la sociedad y el gobierno, pero todavía queda mucho por hacer, y solo con la voluntad de todos los mexicanos podremos aspirar a desarrollar una esencia federal en nuestro país. Para lograrlo se deberá de combatir y terminar con el régimen paternalista, cuyos beneficios y perjuicios desde luego parten del centro.

Por ello hoy en día uno de los cuidados sobresalientes que se deben llevar a cabo en nuestro país, es la atención al Interior de la República. El federalismo no se acota a un sistema de reparto de competencias públicas entre los

diferentes niveles de gobierno, concepción tradicional y estrictamente legal. Sus contenidos políticos, económicos, administrativos y culturales la dan una nueva dimensión que lo vincula con la descentralización del quehacer nacional en sus diferentes manifestaciones y concentraciones.

Es por ello que se deben de tomar a cargo del Gobierno Federal y Local, las medidas pertinentes tanto políticas, como económicas y sociales para así poder lograr un respeto absoluto a la Federación y a los Estados miembros que reclama el pueblo y así obtener el desarrollo general y la modernización de nuestro país, logrando un verdadero fortalecimiento al Estado Federal Mexicano y dando mas fuerza a la Integración nacional y así conseguir el progreso de todos los mexicanos.

Capítulo I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL FEDERALISMO EN MEXICO.

- 1.1 Monarca y Consejo de Indias.
- 1.2 Virrey y Audiencia.
- 1.3 Organización de la Provincias.
- 1.4 Centralismo y Despotismo.
- 1.5 Orígenes del Federalismo. México en las Cortes de Cádiz: Ramos Arizpe
- 1.6 Las Diputaciones Provinciales en la Constitución de Cádiz de 1812.
- 1.7 Las Diputaciones Provinciales en México.

1.1 MONARCA Y CONSEJO DE INDIAS

La organización política de México, hasta los inicios de la Independencia, fue radicalmente centralista.

Las decisiones políticas y la creación de leyes y normas jurídicas en general se concentraron en los órganos metropolitanos, y los de las colonias sólo recibieron funciones delegadas por aquéllos dentro de lo estrictamente indispensable. Unos y otros estaban integrados dentro de una estructura rigurosamente jerarquizada: en el vértice se colocó y mantuvo el monarca; inmediatamente después, actuando siempre sujeto a la sanción real, el Supremo Consejo de Indias; como la prolongación de estos órganos en las colonias, y subalternos de ellos, el virrey y la audiencia y cada una de las provincias funcionarios dependientes del virrey o de la audiencia y en algunos casos directamente del monarca.

El monarca español fue absoluto. Concentraba las facultades legislativa, ejecutiva y judicial; la jerarquía gubernamental emanaba de él y actuaba en su nombre; las normas que fluían por toda la estructura eran sus creaciones y aún cuando delegaba por fuerza algunas de sus funciones, se reservaba siempre el derecho de confirmar o revocar los actos de sus subordinados.

Para auxiliarse en las tareas administrativas correspondientes a cada una de las partes del Reino, el monarca se valió de "Consejos".

En lo que hace al gobierno de las colonias, el Consejo de Indias actuó tomando las decisiones necesarias en materia de hacienda, defensa, relaciones con los indígenas y, en general, todo lo conducente al "buen gobierno". Actuaba, además, como suprema jurisdicción civil y criminal en los litigios ultramarinos. El

Consejo tuvo su mejor época durante el reinado de la Casa de Austria.

La administración colonial sólo puede entenderse con el contexto de la evolución política de España hacia la monarquía absoluta. El centralismo fue la expresión jurídico-política del absolutismo monárquico y se impuso a las colonias como cosa natural. Los primeros descubrimientos, en la última década del siglo XV, coincidieron con los esfuerzos de los Reyes Católicos para consolidar la recién lograda unión de las Coronas de Castilla y Aragón mediante una organización burocrática unitaria.

La conquista se lleva a cabo ya en pleno tránsito hacia el absolutismo. La caída de la gran Tenochtitlán en 1521 ocurrió en forma paralela a la victoria de Carlos V, en los campos de Villalar sobre los comuneros castellanos sublevados en defensa de las libertades de las ciudades. Los primeros días de la dominación coincidieron con la imposición de la autoridad real sobre la nobleza tradicional y con el manifiesto propósito del emperador de no volver a convocar las "Cortes".

En la segunda parte del siglo XVI, Felipe II, dueño ya del "Imperio en el cual nunca se oculta el sol", buscó la cohesión de sus dominios comenzando por afirmar su autoridad en casa dando fin a las más generosas tradiciones políticas de Aragón: dejó de existir cualquier órgano guardián de la conducta del rey, imparcial, independiente e inamovible, y todo quedaba a capricho de aquél.

El proceso centralizador siguió en España, y en las colonias con los sucesores de Felipe permitiéndoles ordenar el Reino, asegurar los dominios de ultramar y dedicar sus energías a los conflictos político europeos.

El advenimiento de los Borbones llevó la centralización aún más lejos. Felipe V, primer rey de dicha dinastía, era francés, nieto y protegido de Luis XIV, y admirador de las bases ideológicas y estructurales del reino de su abuelo, a quien se atribuye la famosa definición "el Estado soy yo".

Consecuentemente, Felipe dio fin a los restos de los fueros de Aragón y Valencia, estableció el control de las audiencias, hizo desaparecer las cortes o asambleas locales y substituyó los consejos del reino, sin excluir al de Indias, por secretarías de estado, quedando aquéllos como órganos asesores.

Todo este "proceso de centralización en España fue teniendo su fiel reflejo en las colonias."

1.2 VIRREY Y AUDIENCIA

El derecho de nombrar y remover libremente a todos los funcionarios, era parte substancial de la prerrogativa real. Siempre receloso de posibles atentados a su autoridad, el monarca relineó cuidadosamente la esfera de acción de los administradores y jueces de los territorios ultramarinos. Había aquéllos para actuar sólo en las "instituciones" que por escrito daba el monarca; tenían que rendir informes periódicos a fin de enterar a la corona de todos los hechos significativos que ocurrieran en los renglones de su competencia; recibían frecuentes vistas de inspectores reales y tenían que someterse a un juicio de residencia, por medio del cual se revisaba su actuación, se escuchaba a todo quejoso y, en su caso, se fincaban las responsabilidades correspondientes.

Para contemplar los medios de control, se creó la institución llamada "real confirmación", según la cual, los actos jurídicos de trascendencia no

adquirían plena validez sin su sometimiento a la decisión final del monarca.

Por Real Cédula del 25 de junio de 1530 se creó el sistema Virrey-Audiencia (¹) que habría de quedar vigente en Nueva España por casi tres siglos. Era el virrey el representante del monarca y como tal, ejecutor de sus normas. Poseía la facultad reglamentaria, comandaba las fuerzas armadas, era el vicepatrono de la Iglesia católica, tenía bajo su responsabilidad la protección de los indios, nombraba a los funcionarios y empleados subalternos y concedía indultos.

La audiencia tenía facultades judiciales y se le dio la notable injerencia en asuntos administrativos como "contrapeso" político al virrey. Estaba compuesta por oidores nombrados por el monarca y presidida por el propio virrey. La audiencia de México, además de actuar como tribuna de última instancia de la colonia, sancionaba las medidas trascendentales del virrey ejercitando el "real acuerdo", podía fallar causas judiciales en su contra y lo substituía en sus ausencias.

Tenía, además, la obligación de informar al monarca respecto a la situación de los indios así como del cumplimiento de las leyes dictadas para su protección. Una segunda audiencia se fundó en Guadalajara su suprema jurisdicción civil y penal en la provincia de "Nueva Galicia" pero sus fallos podrían ser recurridos ante la audiencia de México.

1.3 ORGANIZACIÓN DE PROVINCIAS. (2)

Los límites de las provincias del México colonial fueron

¹ Anteriormente se ensayaron la Capitanía General con control de Oficiales Reales y el gobierno por audiencia, ninguno de los cuales dio resultado.

² O'Gorman. Historia de las Divisiones Territoriales de México.- 4ª Edición.- Editorial Porrúa.- México 1968.- pp 3-25.

determinándose a medida que las conquistas se consolidaban. Resultó así la división territorial:

- 1.- Reino de Nueva España, conteniendo las provincias de México, Tlaxcala, Puebla, Oaxaca (Antequera) y Michoacán (Valladolid).
- 2.- Reino de Nueva Galicia, conteniendo las provincias de Jalisco, Zacatecas y Colima.
- 3.- Reino de Nuevo León.
- 4.- Gobernación de Nueva Vizcaya, conteniendo las provincias de Durango (Guadlana) y Chihuahua.
- 5.- Gobernación de Yucatán, conteniendo las provincias de Yucatán (Mérida), Tabasco y Campeche.
- 6.- Colonia de Nuevo Santander (Tamaulipas).
- 7.- Provincia de Texas.
- 8.- Provincia de Coahuila (Nueva Extremadura).
- 9.- Provincia de Sinaloa.
- 10.- Provincia de Sonora.
- 11.- Provincia de Nayarit (Nuevo Reino de Toledo).
- 12.- Provincia de la Vieja o Baja California.
- 13.- Provincia de la Nueva o Alta California.
- 14.- Provincia de Santa Fe de Nuevo México.

En esta relación no se incluyen las provincias de Chiapas y Soconusco que dependían de Guatemala y que se agregaron a raíz de la independencia.

Los reinos de México y Nueva Galicia se sujetaron al virrey y a la audiencia respectiva. El Nuevo Reino de León y las gobernaciones de Nueva

Vizcaya y Yucatán estaban administradas por un gobernador nombrado por el propio monarca y subordinado al virrey, pero no a la audiencia. Al frente de cada una de las restantes provincias había un gobernador nombrado indistintamente por el monarca o el virrey, pero siempre bajo la dependencia de este último. En su interior, las provincias se dividieron en alcaldías mayores y corregimientos que agrupaban a su vez el conjunto de los municipios.

La división esquematizada estuvo vigente durante la mayor parte de la etapa colonial y sirvió de base para los ajustes que se realizaron con posterioridad.

El arreglo más notable se hizo con respecto a las provincias norteafricanas cuya multiplicidad, extensión y lejanía plantearon serios problemas administrativos.

Para lograr una gestión más eficaz se les agrupó en una "comandancia general", en 1776. Años más tarde se realizó una división tripartita y en 1787 una nueva reagrupación creándose las provincias Internas de Oriente (Nuevo León, Nuevo Santander, Coahuila y Texas) y las provincias Internas de Occidente (Nueva Vizcaya, Nuevo México, Sonora y Sinaloa y las Californias).

La división se mantuvo pese a una transitoria reunión bajo una sola comandancia, de 1792 a 1804.

El advenimiento de los Borbones a la corona española trajo consigo reformas administrativas de un espíritu aún más centralizador. En 1786 se expidió la "Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de ejército y provincia en el Reino de la Nueva España", encaminada a reorganizar el

territorio de la colonia y evitar los frecuentes conflictos de competencia. Fueron creadas así doce intendencias en las cuales se comprendieron las antiguas provincias, excepto las dos Californias, Nuevo México y Tlaxcala que quedaron como gobiernos independientes. Encabezaban las nuevas divisiones, intendentes sometidos en parte a la autoridad del virrey y en parte de la de un "Intendente general", que ejercitaban facultades administrativas principalmente en el ramo de hacienda.

En su interior las intendencias fueron divididas en "partidos" sujetos a subdelegados, dependientes a su vez del intendente respectivo.

Las intendencias creadas fueron las de México, Guadalajara, Guanajuato, Valladolid, San Luis Potosí, Puebla, Zacatecas, Durango, Arizpe, Mérida, Veracruz y Oaxaca.

En esta nueva división territorial hubo de coexistir, por fuerza de las circunstancias, con la antigua, en los casos de las provincias Internas de Oriente y Occidente y en el de la provincia de Yucatán.

La lejanía de las regiones norte y sureste y la necesidad de defenderlas contra corsarios, invasores anglosajones y franceses o indios hostiles, según el caso, obligaron a mantener al antiguo régimen para efectos militares aunque adoptando el nuevo en lo político.

Así, las provincias Internas de Occidente dependían militarmente de un comandante que radicaba en Chihuahua y para efectos políticos se le sujetó a sus respectivos intendentes: Nueva Vizcaya a la Intendencia de Durango y Sonora y Sinaloa a la de Arizpe.

Las Provincias Internas de Oriente dependían militarmente de un comandante que residía en Monterrey y en lo político de la Intendencia de San Luis Potosí. Los comandantes militares tenían plena libertad de acción y dependían en forma directa del monarca.

Las Intendencias, junto con las provincias internas y los cuatro gobiernos independientes, constituían la división territorial vigente al iniciarse la Independencia de México.

La última parte de la estructura administrativa colonial estaba constituida por los municipios, a los cuales se mantuvo siempre sujetos a la Audiencia, a los alcaldes o corregidores y más tarde a los intendentes. Aún cuando en los primeros tiempos se practicó la elección de las autoridades municipales, más tarde los cargos se hicieron vendibles con el propósito de reservarlos a los españoles pudientes. La influencia de los criollos en los ayuntamientos se hizo notable a medida que crecía su poder económico a fines de la colonia y su actividad política se encaminó en pro de la Independencia.

1.4 CENTRALISMO Y DESPOTISMO.

Para infortunio de Hispanoamérica, el centralismo español vino acompañado de la firme determinación de que correspondía a los españoles peninsulares, y sólo a ellos, el ejercicio de las funciones gubernativas. La estructura jerarquizada convergente en el monarca, las funciones concentradas en éste, la exclusividad peninsular en el manejo de los negocios públicos y la falta de órganos de expresión política para los nativos de América, produjeron la identificación del centralismo con el despotismo y un profundo resentimiento en todos los extractos de la sociedad mexicana.

1.5 ORÍGENES DEL FEDERALISMO MEXICANO, MÉXICO EN LAS CORTES DE CÁDIZ: RAMOS ARIZPE.

La invasión francesa de 1808 y la infamante abdicación de Fernando VII y Carlos IV en favor de Napoleón Bonaparte, tuvieron trascendentales repercusiones en España y en las colonias. Una junta central de gobierno se instaló en Aranjuez para después cambiar su sede, obligada por las acciones de guerra a Sevilla y más tarde a Cádiz. La autoridad de la junta fue reconocida en la península y en los territorios ultramarinos.

Ya en Cádiz, la Junta entregó el gobierno a un Supremo Consejo de Regencia; en esa misma ciudad se reunió un Congreso Constituyente o Cortes, en el cual estaban representadas todas las partes constitutivas del Reino, entre las que se había reconocido a las colonias americanas. Las Cortes de Cádiz fueron expresión del espíritu renovador hispánico inspirado en el siglo de las luces y paradójicamente, en las instituciones francesas.

Las Cortes de Cádiz se abrieron solemnemente el 24 de septiembre de 1810, nueve días después de la iniciación de la Revolución de Independencia en México. La diputación mexicana fue integrada por diecisiete miembros. En el curso de las discusiones, se expresó la necesidad de aliviar el centralismo colonial. El primero de Agosto de 1811 los diputados americanos, después de concluir que la causa principal de la insurrección en algunas provincias era el despotismo de la administración española, propusieron el establecimiento de juntas o asambleas provinciales semejantes a las que existían en España desde la iniciación de la guerra contra el invasor francés. Este documento tiene la firma de los mexicanos Miguel Guridi y Alcocer, Miguel González Lastiri, Antonio Joaquín Pérez, Joaquín Belle Cisneros, José Miguel de Gardoña, Octavio Obregón, José Eduardo de Cárdenas

y Miguel Ramos Arizpe.

Ramos Arizpe, representante de la provincia interna de Coahuila, pronto se reveló como el más destacado miembro de la delegación mexicana por su infatigable actividad, sus claras ideas y la vehemencia en la defensa de sus puntos de vista. El 23 de octubre de 1811 propuso el establecimiento, en Saltillo, de una Junta Superior que llevaría el nombre de "Gubernativa" compuesta de siete miembros, dos vecinos de Coahuila, dos de Nuevo León, dos de Nuevo Santander y uno de Texas; también propuso la creación de "juntas subalternas" en cada provincia.

En apoyo de sus propuestas, Ramos Arizpe presentó, el 7 de noviembre, una memoria sobre las provincias Internas de Oriente. ⁽³⁾ En ella destacó, en primer término, la estructura administrativa de las mismas mediante la cual estaban sujetas a autoridades diversas, según el asunto de que se tratara, e invariablemente distantes.

A continuación Ramos Arizpe analiza el carácter de los habitantes de dichas provincias, la situación de la educación pública, la de la agricultura, cría, artes y comercio. Se refiere después a los defectos del sistema de gobierno: "... En ellas se halla entronado el sólo mando militar, muy parecido al de México en los seis primeros años de su conquista.

El primer jefe de todas ellas, con el nombre de comandante general, tiene iguales o aún mayores facultades que el virrey de México, con sólo el levisimo contrapeso de un auditor de guerra, quien regularmente no hace otra cosa

³ "Proposiciones de D. Miguel Ramos Arizpe, Diputado por Coahuila, leídas en la sesión del día 11 de Octubre de 1811" en "México en las Cortes de Cádiz". Empresas Editoriales, S.A.- México, D.F. 1949.- pp 131 y 33.

en sus dictámenes, sino apoyar la opinión del general ya presentada... Los mismos y aún peores vicios, que ese gobierno general de las provincias Internas, tiene el interior y particular de cada una de ellas en el Oriente.

Manda en toda su extensión y en todos los ramos un gobernador militar y político que ha salido de una capitania, sargentía mayor o cuando más del coronelato de un regimiento..."

Para redondear el cuadro de los defectos del gobierno de las provincias, Ramos Arizpe se refiere al problema de la lejanía: "A la distancia enorme de setecientas, trescientas o lo menos doscientas leguas en que se hallan fuera de las provincias, el gobierno superior y reales audiencias de México, Guadalajara y Chihuahua, a la naturaleza de ese mando y del interior de cada provincia bajo un sistema tan absoluto y cerrado y a la falta de cabildos o sea corporaciones bien organizadas, es necesariamente por consiguiente una casi absoluta nulidad de la administración de justicia.

Los jefes justicias en su mayor número son militares o de un carácter conforme a la voluntad del jefe militar que los puso; no tienen de quien aconsejarse para proceder con el acierto que piden los negocios judiciales. Las audiencias a donde deben apelarse, están fuera de las provincias a una distancia enorme que hace imposible los recursos, aún a los ciudadanos de medianas facultades".

El análisis anterior lleva a Ramos Arizpe a concluir; "De todo lo expuesto Ramos Arizpe ... se demuestra que los vicios del sistema de gobierno de las provincias Internas de Oriente consisten principalmente en no tener en su interior un gobierno superior y común así para lo puramente gubernativo como para lo

judicial, pues los jefes superiores y reales audiencias residen fuera a mucha distancia. Es pues de absoluta necesidad, si se ha de remediar tamaño mal, establecer dentro de ellas un gobierno superior y común, tanto para lo ejecutivo como para lo judicial".

Insistió en el establecimiento de una Junta Superior Gubernativa de las cuatro provincias internas de Oriente integrada en la forma ya descrita en su propuesta del 23 octubre y juntas en cada una de las provincias a la que llamó "diputaciones provinciales", quedando así acuñado el término que usaría después la Constitución de Cádiz. "Para curar según a prometido V.M., unos males tan generales como graves, es necesario establecer en cada provincia una Junta Gubernativa o llámese diputación de provincia, a cuyo cargo esté la parte gubernativa de toda ella, y en cada población un cuerpo municipal o cabildo, que responda a todo el gobierno de aquel territorio."

Que Ramos Arizpe y los demás diputados americanos veían en las diputaciones provinciales órganos que se arrogarían funciones legislativas es indiscutible, aunque buen cuidado tuvieron en no expresarlo así por razones de táctica parlamentaria. En efecto, los diputados peninsulares no veían con simpatía la creación de diputaciones en América. El conde de Tolosa expresó así sus temores: "Lo dilatado de la nación la impele bajo de un sistema liberal al federalismo; y si no lo evitamos se vendría a formar, sobre todo con las provincias de ultramar, una federación como la de los Estados Unidos, que insensiblemente pasaría a imitar al más independiente de los antiguos cantones suizos y acabaría por constituir estados separados". (4) Por su parte, el diputado Agustín Argüelles sostuvo que las diputaciones provinciales indudablemente tenderían a usurpar más facultades de las

⁴ Citado por Henson N.L.: "La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano". - El Colegio de México. México, D.F..- 1955.- pp 16.

que la ley les diera; que seguramente seguiría una mayor división de provincias, y que, multiplicándose la acción de estos pequeños gobiernos en razón de su número, no podrían menos que propender a la federación. (5)

La idea del Federalismo Mexicano surgió así en las Cortes de Cádiz y su autor fue Ramos Artzpe. Fue el ilustre coahuilense el más destacado defensor de las diputaciones provinciales sobre las cuales se cimentó nuestro Estado Federal. Su nacimiento obedeció exclusivamente a la necesidad de las provincias de contar con un órgano político propio que las liberara del centralismo político opresor.

1.6 LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.

La "Constitución política de la Monarquía Española", fruto de los trabajos de las Cortes de Cádiz, es un documento de corte liberal. Comienza enunciando el concepto de "nación española" que abraza tanto a la península como a las colonias; establece la monarquía limitada por las cortes, en las cuales están igualmente representadas todas las provincias, como suprema asamblea legislativa, al rey como ejecutivo y el supremo tribunal como órgano judicial. El gobierno provincial se comparte entre un jefe político, nombrado por el rey, y las diputaciones, provenientes de la elección popular.

El artículo 325 establece: "En cada provincia habrá una diputación llamada provincial para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior".

⁵ Ibidem.

El artículo 326 prevé: "Se compondrá esta diputación del presidente, del intendente y de siete individuos elegidos en la forma que se dirá..."

El artículo 328 dice: "La elección de estos individuos se hará por los electores de partido al otro día de haber nombrado los diputados de corte, por el mismo orden con que éstos se nombran.

Por último, el artículo 335 enumera las facultades de las diputaciones: "Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones correspondientes a la provincia, velar la correcta inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas, cuidar el establecimiento de los ayuntamientos, proponer al gobierno los arbitrios más convenientes para la ejecución de obras de utilidad común, promover la educación de la juventud, fomentar la agricultura, la industria y el comercio, dar parte al gobierno de los abusos cometidos en la administración de las rentas públicas, formar el censo y la estadística de la provincia, cuidar el cumplimiento de las tareas correspondientes a los establecimientos pios y de beneficencia, dar parte a las cortes de las infracciones cometidas a la constitución en la provincia y velar sobre la economía, orden y progreso para las misiones fundadas para la conversión de los indios".

Las facultades mencionadas, que constituyen indudables limitaciones al ejercicio del ejecutivo provincial se precisan y detallan en la "Instrucción para los Ayuntamientos Constitucionales, Juntas Provinciales y Jefes Políticos Superiores" expedida por las Cortes del Reino en junio de 1813.

En posteriores decretos se agregaron nuevas facultades a fin de habilitar las diputaciones provinciales como Cortes de última instancia en asuntos de tipo administrativo y económico, mismos que quedaron excluidos de la competencia

de las audiencias.

Dentro del nuevo sistema desaparece el virrey y cada provincia, con su jefe político y diputación respectiva, queda independiente de las otras. Las audiencias se mantienen como Cortes Supremas, dejándose la determinación de su número a una ley posterior.

La Constitución redujo el número de provincias existentes; por tal razón, las Cortes de Cádiz ordenaron la formación de diputaciones provinciales mexicanas en número de seis: México y San Luis Potosí (correspondientes a Nueva España): Monterrey, Guadalajara, Durango, Mérida; La de Nueva España, con sede en la ciudad de México, comprendía provincias en México: Michoacán, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Tlaxcala, Querétaro; La de Nueva España con sede en San Luis Potosí compuesta de: San Luis Potosí, Guanajuato; La de las provincias internas de Oriente, con sede en Monterrey: Nuevo León, Coahuila, Nuevo Santander, Texas; La de Nueva Galicia con sede en Guadalajara: Jalisco, Colima, Nayarit, Zacatecas; La de las provincias internas de Occidente con sede en Durango: Durango, Chihuahua, Sinaloa, Sonora, Nuevo México, Las Californias; La de Yucatán: Yucatán, Campeche, Tabasco, Guatemala, reconocida como provincia de la Constitución de Cádiz y comprendiendo Chiapas y Soconusco, fue debidamente dotada de su diputación provincial.

1.7 LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN MÉXICO. (4)

La Constitución de Cádiz fue promulgada y jurada en México el 30 de septiembre de 1812. Los jefes políticos nunca tuvieron la relevancia que

⁴ El libro mencionado en las dos notas anteriores es la mejor investigación hecha hasta el día de hoy sobre las diputaciones provinciales. En todo lo relativo a la creación de dichos órganos ha servido como base al presente trabajo.

el texto constitucional quiso darles, pues la institución del Virrey siguió existiendo de hecho. Pero sí fueron electos diputados a las Cortes del Reino y se integraron a las seis diputaciones provinciales.

Una vez electas se instalaron en Yucatán (23 de abril de 1813) Nueva Galicia (20 de septiembre de 1813) Provincias Internas de Oriente (21 de marzo de 1814) México (12 de julio de 1814).

No hay evidencias de la instalación de las de San Luis Potosí donde se efectuaron las elecciones respectivas. La de Guatemala quedó también instalada (2 de septiembre de 1813).

Al regreso de su vergonzoso cautiverio, Fernando VII traicionó el heroísmo de su pueblo y el 4 de mayo de 1814 expidió en Valencia un decreto por medio de la cual se abrogaba la Constitución de todas las leyes expedidas por las Cortes. Esta disposición llegó a México hasta el 11 de Agosto del año siguiente.

El virrey Calleja ordenó las publicaciones respectivas quedando disueltas las diputaciones y restablecido el régimen colonial tradicional.

Como consecuencia del triunfo de la revolución liberal de 1820 dirigida por el general Rafael del Riego, Fernando VII, se sujetó, por decreto del 7 de marzo, a los preceptos de la Constitución. El 31 de mayo de 1820 el Virrey Apodaca en contra de su voluntad, pero presionado por un levantamiento en Veracruz a favor de la Constitución juró el texto de Cádiz y de nuevo se instaló el régimen derivado del mismo.

Se eligieron ayuntamientos, diputados a las Cortes del Reino y, entre agosto y noviembre, las seis diputaciones, que pronto quedaron instaladas. También lo hizo la de Guatemala.

El 4 de octubre de 1820 Ramos Arizpe y Mariano Michelena, representantes mexicanos en las cortes españolas propusieron que se aumentara el número de diputaciones.

Negociadas las peticiones anteriores se creó una séptima diputación, el 6 de noviembre, con sede en Valladolid, para las provincias de Michoacán y Guanajuato; quedó ésta instalada el 10 de febrero de 1821; también por disposición de las Cortes la provincia de Zacatecas, pasó a la jurisdicción de la diputación provincial de San Luis Potosí.

A partir de ese momento, varias provincias solicitaron de los representantes mexicanos a las Cortes a hacer todos los esfuerzos necesarios a fin de obtener diputaciones semejantes a las que ya existían en siete de ellas. Sin embargo, para entonces la independencia estaba por consumarse y fue ya dentro del México independiente, en razón de haberse dejado provisionalmente vigente la Constitución de Cádiz y las leyes derivadas de ella, que se autorizó su creación.

En diciembre de 1823 se habían autorizado e instalado diputaciones en 23 provincias: Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guadalajara, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Nuevo México, Nuevo Santander, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Texas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Algunas de las diputaciones desempeñaron tareas propias de gobiernos autónomos. No hubo en estas creaciones impulso alguno del gobierno central sino fue el interés de cada provincia en solicitarlas, dando que se consideraba como un derecho adquirido e indiscutible.

Capítulo II

NACIMIENTO DE LA REPUBLICA FEDERAL.

- 2.1 Consumación de la Independencia.
- 2.2 Surgimiento de la Autonomía Provincial.
- 2.3 Las Provincias demandan el Estado Federal.
- 2.4 El Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución Federal de 1824.
- 2.5 Las leyes Constitucionales de 1836.
- 2.6 El Acta de Reformas de 1847.
- 2.7 La Constitución de 1857.
- 2.8 La Constitución de 1917.

2.1 CONSUMACIÓN DE LA INDEPENDENCIA.

La Independencia de México se logró en 1821 mediante la unión entre quienes habían luchado por ella y quienes la habían combatido. Dos corrientes confluyeron en la hora final: La formada por los insurgentes y republicanos y la de los intereses criollos profundamente identificados con el régimen colonial.

La revolución de la Independencia no fue ni mucho menos una manifestación del criollismo pese a que varios de sus caudillos pertenecían por origen a esa clase, fue obra del espíritu inconformista y renovador de la época, gestado ya en nuestro país, y al profundo resentimiento indio y mestizo que le hizo posible a Hidalgo decretar, junto con la independencia, las primeras medidas encaminadas a alivio de los infortunios padecidos por los estratos inferiores de la sociedad mexicana (?)

Esta tendencia continuó con Morelos, imbuida ya en el espíritu republicano, resolviendo la Constitución de Apatzingán "la disyuntiva entre la soberanía del rey y soberanía del pueblo", (8) en 1821 una fracción del ejército realista, comandada por el criollo Agustín de Iturbide, logro unirse con las tropas del insurgente Vicente Guerrero ambos jefes firmaron el "Plan de Iguala" que proclamaba la independencia, estableció la monarquía como forma de organización política, ofrecía la corona a Fernando VII o a cualquier otro príncipe de origen real, aseguraba la vigencia de la religión católica y los privilegios del clero secular y regular, prometía garantías a la propiedad y mantenía los cargos civiles, eclesíasticos y

⁷ El bando que publicó Hidalgo en Guadalajara, fechado el 8 de diciembre de 1810, declara abolidas la esclavitud, los tributos que exigían a las castas, las exacciones de bienes, las casas de comunidad y todas las cargas que se cobraban a los indios.

⁸ González Avelar, M.- "La Constitución de Apatzingán y otros estudios".- Sep/setentas.- México, D.F.- 1973.- pp 33.

militares sin alteración alguna. Además esquematizaba un gobierno provisional que actuaría mientras no llegara el monarca.

El 24 de agosto de 1821 Iturbide firmó los Tratados de Córdoba con Juan O'donojú, último virrey español, sobre las bases trazadas en el Plan de Iguala.

Se previó el establecimiento de una junta provisional gubernativa y de una regencia así como la convocatoria de un Congreso Constituyente.

Por otra parte, se dejó vigente, en forma temporal, el orden jurídico colonial "en todo lo que se oponga al Plan de Iguala". Quedaban así en vigor la Constitución de Cádiz y, en consecuencia, el régimen de organización territorial e Intendencias y provincias junto con las diputaciones respectivas, que se mantuvieron integradas y funcionando.

Los intereses criollos, clero y propietarios, hasta entonces decididamente opuestos a la Revolución, aceptaron la separación de España, temerosos del rumbo que había tomado el gobierno liberal emanado de la Constitución de Cádiz restaurada.

Las tendencias renovadas y anticlericales que nutrían al régimen político de España, se habían hecho patentes de una serie de decretos de las cortes, expedidas en 1820, que suprimieron la compañía de Jesús y las órdenes monacales limitaron las regulares, abolleron el fuero eclesástico, redujeron los diezmos y ordenaron poner a la venta los bienes raíces de las corporaciones religiosas.

El clero católico mexicano, rebelde ante las medidas conspiraba ya antes de la elaboración del Plan de Iguala, incluso había tenido reuniones con Iturbide en la Iglesia de la Profesa en la ciudad de México.

Su unión al plan se decidió al encontrar satisfactorias las garantías a la religión y a los privilegios tradicionales que aquél contenía.

En forma similar, Iturbide logró atraerse a la clase propietaria, enemiga de las doctrinas democráticas e igualitarias que implacablemente se filtraban y agobiada por las cargas tributarias para sostener la guerra contra los insurgentes. Iturbide prometía orden, preservación de la propiedad y un sistema impositivo racional (Bando del 30 de junio de 1821).

A los jefes del ejército realista, en su mayoría criollos, los convencieron también en amplias garantías cuidadosamente definidas en favor de la milicia, que contenía el plan.

2.2 SURGIMIENTO DE LA AUTONOMÍA PROVINCIAL.

La Junta Provisional Gubernativa, prevista en el Plan de Iguala y en los Tratados de Córdoba, quedó integrada con representantes de los intereses criollos mencionados, invariablemente exfuncionarios de la administración colonial, con exclusión de los insurgentes y de los republicanos. Fue instalada el 28 de septiembre de 1821 y de inmediato nombró a Iturbide como su presidente.

Expidió un "Acta de Independencia del Imperio Mexicano" sobre las directrices señaladas en Iguala y Córdoba e integró la Regencia presidida por Iturbide.

Las provincias de Yucatán, Guatemala, Chiapas y Oaxaca se declararon independientes y manifestaron su voluntad de agregarse al Imperio Mexicano. La Junta aceptó, desde luego, tal adhesión.

La situación económica y social del país era grave: falta de recursos en el tesoro público, paralización del comercio y la industria y desmoronamiento de los mecanismos administrativos.

El Congreso Constituyente fue convocado el 10 de noviembre de 1821, integrado de acuerdo con el sistema electoral previsto en la Constitución de Cádiz e inició de sus trabajos el 24 de febrero de 1822.

En su composición encontraron representación de las tendencias predominantes: Los borbonistas, defensores de los postulados del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba, los Iturbidistas, servidores de las ambiciones del excoronel realista y los republicanos.

Las medidas que habrían de implantarse para resolver la situación económica y social del país, produjeron divisiones entre el congreso y la regencia. La representación nacional decretó la disminución de los sueldos de empleados civiles y militares, medida que disgustó seriamente a la burocracia, al ejército y al propio Iturbide.

Con motivo de la contrarrevolución española liquidada por Anastasio Bustamante en Tenango del Aire, Iturbide y los diputados constituyentes cambiaron acusaciones de traición.

Encontrándose en esta crítica situación la política mexicana, llegó la noticia del desconocimiento del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba por las Cortes españolas.

Iturbide vio en ello la oportunidad de lograr la realización de sus ambiciones personales y decidió un golpe militar presionando al congreso para obtener de éste el nombramiento de "Emperador Constitucional del Imperio Mexicano" el 19 de mayo de 1822.

El breve gobierno de Iturbide fue despótico y torpe. Atacó la libertad de prensa, encarceló a los diputados de tendencia republicanas y propuso la disminución del número de aquellos al Congreso: Ocupó ilegalmente la propiedad particular, menospreció a los antiguos insurgentes y cedió al rencor que albergaba mientras estaba contra sus opositores cometiendo atropellos contra éstos.

En fricciones constantes con el Congreso, este fue disuelto el 31 de octubre de 1822 y reemplazado por una Junta Nacional Instituyente que nombró el propio Iturbide.

Cuando además de las dificultades señaladas Iturbide entró en conflicto con miembros prominentes del ejército, desatose la revuelta proclamándose el 1 de Febrero de 1823 el Plan de Casa Mata, que pedía la inmediata reinstalación del Congreso y el reconocimiento del principio de la soberanía nacional.

Fueron sus autores: Antonio López Santa Anna y José Antonio Echávarry. El movimiento fue pronto secundado por la "vieja guardia" insurgente: Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Vicente Guerrero.

Los postulados de Casa Mata fueron rápidamente adoptados por las diputaciones provinciales, cuyo número había sido considerablemente aumentado por el congreso, generalmente secundadas por los ayuntamientos y los Jefes militares entre febrero y abril de 1823; entonces el plan había sido aceptado por Veracruz, Puebla, Oaxaca, Guanajuato, Guadalajara, Querétaro, Zacatecas, San Luis Potosí, Michoacán, Yucatán, Durango, Nuevo León, Coahuila, Nuevo Santander, Tabasco y Texas.

Desconociendo al gobierno central, las provincias quedaban de hecho convertidas en unidades políticas autónomas que comenzaron a actuar a través de las diputaciones provinciales y de los Jefes políticos.

Presionado por la rebelión, Iturbide reinstaló al Congreso el 4 de marzo de 1823.

No bastando esta providencia para sofocar la oposición, el emperador presentó su formal abdicación el día 19 siguiente.

2.3 LAS PROVINCIAS DEMANDAN EL ESTADO FEDERAL. (*)

El Congreso formó un Poder Ejecutivo provisional integrado por Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Pedro Celestino Negrete los tres Insurgentes y republicanos. Aún cuando declaró nulas las medidas arbitrarias del emperador y se ocupó de resolver los problemas más urgentes no pudo evitar la actitud opositora de las provincias.

* Riva Palacio V. y otros: "México a través de los siglos".- Editorial Cumbre, S. A.- D.F.- Novena Edición.- pp 92 y ss.
Tena Ramírez Felipe: "Leyes Fundamentales de México".- Editorial Porrúa.- México, 1957.- pp 145-147.

El Congreso sufría gran desprestigio por haberse hecho cómplice, ciertamente bajo la presión de las bayonetas, en la proclamación de Iturbide como emperador y porque 53 de sus miembros formaron parte de la Junta Nacional Instituyente. Su realidad misma era cuestionada por defectos en la aplicación del régimen electoral vigente conforme al cual se integró en 1822.

Por una u otra razón las provincias sólo lo reconocían como "convocante" de un nuevo Constituyente.

Sin embargo, el 14 de abril de 1823 el Congreso recomendó que, por lo pronto no se convocase una nueva asamblea constituyente, que la comisión respectiva prepararía el proyecto de Constitución y que, una vez completo este, se sometería a discusión, decidiéndose previamente si su ratificación quedaría o no a cargo de un nuevo Congreso.

En esos días varias diputaciones habían enviado representantes a México. Al conocerse la comisión del Congreso, los comisionados de Guadalajara, Michoacán, Oaxaca, Zacatecas, Guanajuato y San Luis Potosí, le dirigieron una comunicación (fecha el día 18) en la cual exigían la convocatoria de una nueva asamblea. Varias provincias, a través de sus diputaciones, confirmaron al Congreso su sentir.

Por otra parte, comenzaron a tomar providencias para estructurarse políticamente dándose órganos propios.

Tales acontecimientos motivaron al Congreso a expedir un decreto el 21 de mayo prometiendo que se expediría la convocatoria pedida lo más pronto posible.

Sin embargo, el proyecto de ley respectiva fue retrasado hasta el 9 de junio. El Congreso acordó el mismo día que se imprimiesen las "Bases de una República Federal".

Estas dilaciones y la preparación de las "Bases", en la que las provincias veían una intervención indebida del Congreso en la nueva Constitución, llevaron a aquéllas a actuar.

El 12 de mayo, la diputación provincial de Guadalajara se constituyó junto con los miembros del ayuntamiento, como la mas alta autoridad de la provincia y manifestó su decisión de formar parte de un Estado Federal Mexicano, semejante al norteamericano.

El 16 de junio la diputación provincial declaró el "Estado Libre y Soberano de Jalisco" y apuntó las bases de su organización política interna: una legislatura, un gobernador, un Tribunal Superior de Justicia y las autoridades municipales respectivas.

El 3 de septiembre, la legislatura provincial convocó elecciones a un Congreso Constituyente Estatal, que se reunió el 14 del mismo mes, destinado a elaborar la carta política fundamental de Jalisco.

En Oaxaca la diputación provincial y el jefe político declararon su completa independencia respecto del gobierno central de México el 1 de junio. Una comisión de la propia diputación preparó las bases de organización política del nuevo Estado, el 6 de junio quedaba instalado el Congreso Constituyente Estatal.

Yucatán había funcionado con gran independencia en sus asuntos internos, desde que adoptó el plan de Casa Mata. La diputación provincial arrojó las funciones gubernativas y legislativas. En abril y mayo se llevaron a cabo elecciones para integrar un Ejecutivo provisional de 5 miembros que actuaría mientras no se eligiese e instalase el Congreso Constituyente del Estado. Se convocaron juntas de ayuntamientos, ciudadanos, militares y eclesiásticos manifestándose todos ellos en favor de que Yucatán sólo se asociase con México como un estado federado.

El 6 de junio el Ejecutivo convocó al constituyente que se instaló el 20 de agosto.

Zacatecas manifestó, también a través de su diputación provincial, su decisión de constituir un estado federado. El 18 de junio se expidió el plan provisional de gobierno y el 12 de julio de este año se convocó al Congreso Constituyente respectivo.

Texas, Coahuila, Nuevo León y Santander se reunieron en Monterrey, a través de sus representantes y se declararon partidarios del estado federal. También celebraron reuniones con tal fin: Querétaro, Guanajuato, San Luis Potosí y Michoacán.

En una forma más o menos activa la mayor parte de las provincias pedían al estado federal aunque sólo Jalisco, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas establecieron defacto su autonomía e hicieron los preparativos para darse sus Constituciones.

Alarmado por la desmembración que se planteaba, el Congreso Constituyente, reconociéndose como simple convocante, emitió el 12 de junio un

documento denominado "voto de congreso" que dice: "El soberano Congreso Constituyente en sesión extraordinaria de esta noche ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar con el voto de su soberanía por el sistema de República Federada y que no la ha declarado en virtud de haberse decretado en forma convocatoria para un nuevo Congreso que constituya la Nación".

Por decreto del 17 de junio se dieron las bases para la elección del nuevo Congreso Nacional Constituyente. Todas las provincias suspendieron sus preparativos de organización política interna, en espera de la Constitución Federal, excepto Guatemala, que se separó de México días después.

2.4 EL ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACIÓN Y LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824.

El nuevo Congreso Constituyente quedó instalado el 7 de noviembre de 1823. La idea de dar a las provincias autonomía y órganos de gobierno propios, había obedecido no al deseo de imitar instituciones ajenas, sino a una dolorosa experiencia interna que arrancó del centralismo colonial y que culminó con el fraccionamiento mismo de la República.

Dada ya de hecho la independencia provincial hubo de sistematizarse en todo. Fue entonces cuando se recurrió al lógico modelo que era la Constitución de los Estados Unidos de América cuya traducción circulaba en varios periódicos de la época y que estaba contenida en el libro de Vicente Rocafuerte "Ideas necesarias a todo pueblo americano independiente que quiera ser libre" ⁽¹⁰⁾ editado en Filadelfia en 1822 y reeditado una vez más en Puebla.

¹⁰ Reyes Heróles: "El liberalismo Mexicano" (Tomo Primero: Los Orígenes) pp 419 (Tomo Tercero: La Integración de las ideas) pp 337 y ss U.N.A.M. Facultad de Derecho, 1957.

La asimilación del esquema norteamericano se apoyó en un extraordinario documento llamado "Pacto Federal de Anáhuac" preparado por Prisciliano Sánchez desde el 28 de julio.

En él se expresa de las provincias que han exigido el estado federal y que a esa voluntad debe plegarse el Congreso. Después se delinear los rasgos esenciales del federalismo: "La Nación queda una, indivisible, independiente y absolutamente soberana en todo sentido, porque bajo ningún régimen político reconoce superioridad sobre la tierra.

Sus intereses generales los administra la autoridad central debida en tres poderes supremos... cada estado es independiente de los otros en todo lo concerniente a su gobierno interior bajo cuyo régimen se dice soberano de sí mismo.

Tiene su legislatura, su gobierno y sus tribunales competentes para darse por sí las leyes que mejor convengan..." (11)

Después se ocupa Sánchez de dar un esquema del Estado Federal donde se nota un conocimiento poco común en su época de las instituciones norteamericanas.

Anticipándose a las objeciones de la federación, Sánchez descubre: "Es verdad que en el sistema federado se divide la Nación en Estados pequeños e independientes entre sí para todo aquello que les conviene, a fin de ocurrir a sus necesidades políticas y domésticas: mas inmediatamente, a menor costo, con mejor conocimiento y mayor interés que el que pueda tomar por ellos una providencia lejana y extraña cuya autoridad las mas veces obra ignorante, o mal

¹¹ Contenido en Reyes Heróles, op Heróles, Cit Tomo I pp. 382 y ss.

informada, y por ello sin tino ni justicia. Pero esta independencia recíproca de los Estados en nada delimita la fuerza nacional, porque en ella en virtud de la federación rueda siempre sobre un eje y se mueve por un resorte central y común".

La exposición de Sánchez tuvo gran importancia. Presentó las instituciones norteamericanas en una forma clara y sistemática, explicando los principios políticos de los cuales derivan. Añadió, además, algunos preceptos que en su concepto redondearían la estructura federal y que no estaban en el original. Usó en todo momento una terminología jurídico-política entendible para quienes se acercaran por vez primera al federalismo.

Por último, se acercó de forma brillante, ahora no como fino constitucionalista sino como hábil táctico parlamentario a los argumentos que podían esgrimir -de hecho los hicieron- los impugnadores principales del federalismo en el seno del Congreso Constituyente fueron los diputados José Ma. Becerra y Fray Servando Teresa de Mier. El primero de ellos presentó, con fecha primero de septiembre su voto particular en desacuerdo con el federalismo, y fundamentalmente porque crearía separaciones como la que estaba presentando en Jalisco, Yucatán, Oaxaca y Zacatecas.

El error de apreciación histórica es obvio ya que lo que sucedía era lo contrario: La separación había sido motivada por el excesivo centralismo y la reunión la hacía el federalismo. (12)

El 4 de enero de 1824 fue aprobada el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y el 5 de octubre se publicó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

¹² Idem. pp. 398 y ss.

Los enemigos del sistema habían argumentado todas sus desventajas mas que nada por temor a divisiones internas. La razón parece totalmente equivocada pues lo que había dado lugar a divisiones eran los excesos del centralismo y lo único que pudo unir, como lo demostró la Constitución Federal en los primeros años de la República, era precisamente la aceptación del sistema.

El federalismo quedó consagrado en el Acta Constitutiva de la Federación y en la Constitución de 1824. Se establecieron dos tipos de ordenes, el de la Federación y el de cada uno de los Estados, se reconocieron cada uno de los Estados: Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Texas, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Jalisco, Yucatán y Zacatecas. Se declararon territorios la alta y la baja California, Colima y Santa Fe de Nuevo México. Quedó pendiente el estatuto de Tlaxcala quedando su fijación a la ley posterior.

Se previó que los Estados se organizaran en tres Poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial; el Legislativo quedaría depositado en una legislatura compuesta del número de individuos que determinaran las constituciones estatales y electos popularmente; el Ejecutivo quedaría depositado en una o varias personas según lo decidiese cada Estado, que lo ejercerían por tiempo limitado y el Judicial quedaría depositado en un supremo Tribunal de Justicia, integrado por Magistrados, nombrados a propuesta del Legislativo o del Ejecutivo.

Cada uno de los órganos federales fue dotado de sus respectivas competencias. Las que no fueron enumeradas quedaron reservadas a los Estados, gozaban éstas de autonomía para darse su Constitución y sus normas fundamentales de gobierno dentro del marco señalado por la Constitución Federal.

Quedó así edificado el federalismo en una época en que aún no

se definía la soberanía de la sociedad mexicana.

2.5 LAS LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

El Congreso expidió, el 15 de diciembre de 1835, las bases Constitucionales que establecieron el centralismo, terminaba así la vigencia de la Constitución de 1824.

Mientras la guerra de Texas continuaba, el Congreso llevó adelante sus tareas elaborando las leyes "Constitucionales" en número de siete, la primera de las cuales se promulgó el 13 de diciembre de 1835 y la última el 30 de diciembre de 1836.

Las Leyes Constitucionales de 1836, perseguían tres propósitos fundamentales, establecer el régimen centralista, establecer un mecanismo de frenos y contrapesos entre los Poderes públicos y preservar constitucionalmente los intereses de las clases conservadoras.

La preocupación de neutralizar entre sí la actividad de los órganos de gobierno, inspiró la creación de la cabeza de todo el sistema y no responsable de su actuación "mas que a Dios y a la opinión pública" de un supremo poder conservador (creado sobre el modelo del senado conservador Francés, concebido por Sleyes y Bonaparte y estructurado en la Constitución del 22 de Frimario, Año VIII, 13 de diciembre de 1799).

Tenía como función primordial, anular los actos de cualquiera de los Poderes, a petición de otro, en caso de violaciones constitucionales; podía también suspender a uno en caso de conflicto con otro; tenía además la facultad de

declarar cuál era la voluntad de la nación en un punto determinado, de restablecer Poderes desaparecidos y de reformar la Constitución. Sus decisiones habían de ser cumplidas "al momento y sin réplica" y a la menor desobediencia a su mandato, se tendría por "Crimen de alta traición".

El Legislativo quedaba depositado en un Congreso compuesto por dos Cámaras, la de Diputados y el Senado. El Ejecutivo quedó en un Presidente de la República, que se elegiría cada ocho años y para cuyos actos se requería la sanción de un Consejo de Gobierno.

El procedimiento de composición de los órganos se funda en un principio de Integración mutua que llegaba a lo irracional. Sólo las Juntas Departamentales y la Cámara de Diputados provienen de la elección.

El Supremo Poder Conservador, se Integra por las Cámaras del Congreso sobre proposiciones hechas por las Juntas Departamentales; la Cámara de Senadores por el Supremo Poder Conservador; de las listas enviadas por las Juntas Departamentales a su vez basadas en proposiciones de la Cámara de Diputados; el Gobierno y la Suprema Corte de Justicia, compuesta por once Ministros y un Fiscal, escogidos en la misma forma que el Presidente de la República.

El mecanismo de poderes así dibujado resultaba impracticable. El celo por la división de poderes conducía no al establecimiento de frenos y contrapesos, sino a una verdadera maraña de procedimientos entre los órganos estatales que hacía la maquinaria lenta, imposibilitaba dejar satisfecha a la mayoría, y peor aún, proporcionaba medios a todos para obstaculizar a los demás. El Supremo Poder Conservador dotado de facultades inconmensurables, estaba destinado ya a convertirse en un dictador, o bien como ocurrió, en un mecanismo

estorbo en la mecánica gubernamental del que todos querían librarse.

Otro aspecto notable de las Leyes Constitucionales de 1836, fue su filosofía oligárquica. El derecho de sufragio activo era convertido en privilegio, ya que para su goce se exigía al sujeto una renta de por lo menos cien pesos anuales y se "suspendían" a quienes no supiesen leer ni escribir con respecto al sufragio pasivo, la función pública se reservó a los estratos más adinerados de la sociedad mediante el requisito de la renta exigida, para poder ser designado, para un cargo público: Diputados, miembros del consejo de gobierno y de las Juntas Departamentales, mil quinientos pesos anuales; Gobernador, dos mil; Senador, dos mil quinientos; miembros de Supremo poder conservador tres mil; y Presidente, cuatro mil. Se exigió además que el Presidente de la República, al integrar el Consejo de Gobierno, compuesto por trece miembros, tuviera que escoger, por fuerza, dos eclesiásticos y dos militares. Los miembros del Supremo Poder Conservador por otra parte, deberían haber ocupado antes cargos de Presidente o Vicepresidente de la República, Senador, Diputado, Secretario de Despacho o Magistrado de la Suprema Corte. Se estableció como obligación de todo mexicano profesar la religión católica.

El texto de 1836 dio fin al federalismo transformando los Estados en "Departamentos" y dividiendo éstos en Distritos y Partidos. El Ejecutivo quedaba en manos de un Gobernador y de una Junta Departamental de elección popular a la que no se dieron, por supuesto, facultades legislativas. Sin embargo se les dotó de amplia competencia administrativa, facultándoseles para proponer al Gobierno, la terna base para aquél nombramiento de Gobernador pudiendo aquél devolverla, si encontraba a los candidatos inaceptables. Se les dio notable intervención, según quedó visto, en la elección de funcionarios de gobierno general. Los Gobernadores quedaron supeditados a las autoridades del centro.

El establecimiento de las Juntas Departamentales, representa un elemento de descentralización que llama la atención dentro de un documento preocupado precisamente por alcanzar los objetivos contrarios. Esto demuestra el arraigo que habían logrado los órganos provinciales provenientes de la elección popular, desde los días de Cádiz.

Celebradas las elecciones conforme al procedimiento, previsto por las Leyes Constitucionales, fue electo Presidente de la República Anastasio Bustamante, quien tomó posesión del cargo el día 19 del mes de abril de 1837.

La inquietud profederalista se hizo sentir de inmediato en San Luis Potosí, Chiapas Veracruz, Nuevo México y las Californias. Bustamante, amagado por el Intervencionismo de Francia y el expansionismo de los Estados Unidos de América, no ocultó su disgusto hacia el texto constitucional, que no permitía al ejecutivo, la agilidad necesaria para actuar en caso de emergencia. El 14 de octubre sospechando intenciones federalistas en el presidente, renunció el gabinete. Durante ese mismo mes, ayuntamientos y particulares de varios Estados pidieron el restablecimiento del sistema federal. En los primeros días de diciembre, el General José Urrea se pronunció en Sonora en favor de la federación. El movimiento fue pronto secundado en Sinaloa, Tamaulipas, Nayarit, Michoacán y Veracruz.

El centralismo de 1836, era imposible por dos razones: por la impracticabilidad de las "Leyes Constitucionales" y porque el sentimiento federalista estaba demasiado arraigado y vivo.

Inicióse 1838 en un clima de agitación. La actitud de funcionarios y marinos norteamericanos se hacía cada vez más insolente y los navíos

franceses eran movlizados frente a nuestras costas en apoyo de reclamaciones hechas por sus nacionales al gobierno mexicano. En octubre principió la agresión francesa en Veracruz, mientras el Supremo Poder Conservador entraba en conflicto con los demás órganos ⁽¹³⁾ recelosos de Bustamante los conservadores se acercaron a Santa Anna, a quien consideraban "revivido" del desastre de Texas, con sus acciones militares contra la intervención francesa y lograron se le designara presidente interino cuando bustamante salió de campaña.

Santa Anna presentó el 15 de junio de 1839 una iniciativa a fin de que el Supremo Poder Conservador declarase que era voluntad de la Nación que el Congreso que estaba en funciones fuese investido de la facultad constituyente. El 11 de diciembre se tomó el acuerdo respectivo.

De regreso ya Bustamante, la lentitud del Congreso en resolver el problema de las reformas constitucionales, la revolución estallada en Yucatán que proclamó la Independencia del Estado y los movimientos federalistas que surgían por todas partes, motivaron a un grupo conservador consciente de la necesidad de cambios constitucionales a pronunciarse a través de Mariano Paredes Arrillaga en Guadalajara, secundado después por Gabriel Valencia y por el propio Santa Anna. El 28 de Septiembre de 1841 se firmaron las "Bases de Tacubaya" que dieron fin a las Bases Constitucionales de 1836. Posteriormente un Ejecutivo provisional gobernó entre 1841 y 1843.

En 1842 convocó a un nuevo Constituyente ilustre, en el cual se presentaron dos proyectos de Constitución: el de la mayoría, que quería una

¹³ El 25 de noviembre declaró nula una disposición del ministro de guerra provocando la renuncia de éste. Propuesto el sistema federal como alternativa y requerida su opinión no se reunió por no habersele citado en forma ni corrido las cortesías adecuadas, causando ciertas fricciones con Congreso y Presidente.

república central y el de la minoría, que proponía una República Federal y la creación del Juicio de Amparo Federal.

Este Congreso se enfrentó a Santa Anna en varias ocasiones, y redactó el 3 de noviembre de 1842, un tercer proyecto de Constitución para tratar de lograr consenso en el Congreso. Sin embargo ese proyecto fue muy atacado por la prensa ya que únicamente prohibía el ejercicio "público" de religiones diferentes a la católica, con lo que se permitía el ejercicio privado de otras religiones.

El 12 de junio de 1843, Santa Anna sancionó las Bases de Organización Política de la República Mexicana, cuyos elementos más característicos fueron: hacer de México una República centralista, división del territorio nacional en departamentos, exclusividad de la religión católica, división del Congreso en dos cámaras, división de Poderes, aunque se fortalecía especialmente al Ejecutivo.

Esa "Constitución" de 1843 estuvo vigente hasta el levantamiento de la ciudadela que jefaturó el General Salas a partir del 4 de agosto de 1846.

2.6 EL ACTA DE REFORMAS DE 1847.

El 22 de agosto de 1846, por bando solemne, fue restablecida la Constitución de 1824. El 6 de diciembre quedó instalado el Congreso, a la vez ordinario y constituyente. Predominaron en él los liberales moderados. Pero entre los liberales puros, fueron electos destacados exponentes del pensamiento avanzado: Gómez Farías, Manuel Crescencio Rejón y Benito Juárez.

El 23 de diciembre, el Congreso nombró Presidente a Santa Anna y Vicepresidente a Gómez Farías. El advenimiento de Santa Anna era un mal necesario que fue explicado por el propio Salas en su manifiesto revolucionario en virtud que "...su incuestionable prestigio en el ejército era la mayor garantía de la unión de esta benemérita clase con el pueblo, y porque su decisión por los principios republicanos le hace el mas firme apoyo de ese sistema, contra los pérfidos planes del sistema monarquista..."⁽¹⁴⁾

Posteriormente Santa Anna obtuvo licencia para dirigir la guerra y quedó a cargo del Ejecutivo Gómez Farías. La ocupación de bienes eclesíásticos fue decretada el 11 de Enero de 1847. El clero no sólo se resistió a cumplir, sino que provocó una revuelta en la ciudad de México.

La revuelta no cundió pero sí alarmó al Congreso, que de inmediato pidió su intervención a Santa Anna. Este negoció con el clero la aceptación de una "contribución voluntaria" y logró la derogación de las medidas tomadas por Gómez Farías, se abolió la Vicepresidencia.

El 22 de Abril fue publicada el "Acta de reformas" que volvía con algunos ajustes, a la vigencia de la Constitución de 1824. Para entonces los norteamericanos ocupaban Puebla después de su desastrosa campaña dirigida por Santa Anna en Veracruz y Puebla. Consciente de su desprestigio, renunció a la Presidencia el 16 de septiembre, nombrando en su lugar, fundado en las facultades extraordinarias de que estaba investido, a Manuel de la Peña y Peña, como sustituto. Llegaron así los moderados al poder. El Gobierno se trasladó a Querétaro el 12 de Octubre y ahí se reunió el nuevo Congreso convocado desde el tres de Junio. El 11

¹⁴ "México A Través de los Siglos" (tomo cuarto "México Independiente"). Editorial Cumbre, México 1972.- Novena Edición.- pp. 573.

de Noviembre el Congreso nombró Presidente interino a Pedro María Anaya. Se celebraron elecciones en las Entidades Federativas no ocupadas por el enemigo, resultando Presidente José Joaquín Herrera, liberal moderado como sus dos antecesores. El 2 de Febrero de 1848 se firmó el tratado de Guadalupe Hidalgo en el que se formalizó la pérdida de gran parte del territorio nacional.

Herrera pudo terminar su período constitucional, siendo el segundo Presidente de México en lograr tal hazaña. La relativa estabilidad del gobierno de Herrera no se debió a que el partido moderado hubiera logrado un "justo término", sino a que liberales y conservadores, exhaustos, esperaban el momento para romper de nuevo las hostilidades.

En enero de 1851, asume al poder el General Mariano Arista, quien continúa la política de Herrera, la reorganización administrativa y el ejército. Arista se vio obligado a reprimir numerosos pronunciamientos fomentados por los militares desplazados que pedían el retorno de Santa Anna.

En junio de 1852, estalla en Guadalajara una rebelión encabezada por un tal Blancarte, que fue secundado en varias partes del país especialmente por el clero, los principales propietarios, comerciantes y empleados públicos de la ciudad. La situación derivó en la elaboración del "Plan de Hospicio", el que desconocía a Arista como Presidente, se invitaba a Santa Anna a retomar el Poder Ejecutivo y se exigía la convocatoria de un congreso que reformara la Constitución.

Sin poder sofocar la rebelión, Arista renuncia al cargo, el que deja en manos de Juan Bautista Ceballos quien reconoce el "Plan de Hospicio". Convoca entonces al congreso y luego lo resuelve, por su parte Manuel María

Lombardini, comandante de la guarnición de México, destituye a Ceballos; se adhiere al " Plan de Hospicio " y asume el poder hasta el 20 de abril de 1853, fecha en que Santa Anna, que se encontraba en Colombia, es declarado Presidente.

Apoyado por el clero el ejército y la aristocracia, Santa Anna inicia lo que sería su último gobierno. Integra un gabinete con conservadores destacados como Lucas Alamán, José María Tornel Haro y Tamariz y Teodosio Lares. En el sur la inconformidad se manifestó de inmediato; se culpaba a Alamán del asesinato del General Vicente Guerrero cuya muerte permanecía en la memoria de los sureños. El despotismo del nuevo gobierno empezó a sentirse en todos los actos de su administración, suprime las legislaturas provinciales y crea la Secretaría de Fomento; da a conocer la "Ley Lares" mediante la cual se prohíbe la impresión de escritos "subversivos, sediciosos, inmorales, injuriosos y calumniosos". Los liberales empiezan a ser víctimas de la persecución, a través del destierro, las destituciones y la cárcel; asimismo se decretó la pena de muerte para salteadores y conspiradores y se aumentó el ejército a noventa mil hombres. Santa Anna se hizo rodear de una Corte fastuosa, para lo cual repartió títulos nobiliarios entre sus seguidores. El desplafar oficial requería de nuevas aportaciones que se buscaron a través de la imposición de contribuciones vejatorias y ridículas, como impuestos a los propietarios de canales de desagüe, perros, puertas, ventanas y balcones entre otras cosas.

En Guadalajara, los conservadores seguían exaltando la figura del déspota y mediante un fingido plebiscito pidieron que se le designara en calidad de dictador vitalicio, con derecho a nombrar sucesor, se le concedió un elevado sueldo y se le confirió el título de Alteza Serenísima.

Mientras tanto las presiones del gobierno de Estados Unidos, al igual que su ambición sobre el territorio mexicano, no cesaban. En 1853 una nueva

controversia dio pie a que el primero reclamara otra porción del territorio mexicano denominado "La Mesilla", acerca de la cual advirtió "o nos la venden o la tomamos por la fuerza". Santana ni corto ni perezoso, optó por la venta de la que obtuvo, diez millones de pesos aunque México solo recibió seis.

Todos los acontecimientos mencionados no pudieron más que aumentar la ira de los mexicanos, el descontento popular y el deseo de que la situación cambiara radicalmente.

Los liberales unos desde el exilio y otros en el mismo territorio nacional, se dieron la tarea de buscar a un líder dispuesto a enfrentar al dictador y enarbolar los principios que se anteponían al gobierno despótico, centralista y antipopular.

El primero de marzo de 1854 el coronel Florentino Villareal, expidió el Plan de Ayutla. Los principales puntos del plan consideraban: 1º Desconocer a Santa Anna y a su régimen dictatorial. 2º Establecer un gobierno provisional que sería sostenido con la fuerza de las armas. 3º Convocar a un Congreso Constituyente tan pronto como triunfara el movimiento que iniciaban. 4º Restablecer como forma de gobierno el sistema republicano, representativo y popular.

Este plan triunfó el 9 de agosto de 1855 al abandonar Santa Anna el poder. Una junta de insurrectos nombró Presidente Interino al General Alvarez, quien gobernó algunos meses por un gobierno formado por cinco puros; el filósofo y científico Melchor Ocampo, el reformador Ponciano Arriaga, al poeta Guillermo Prieto, al abogado Benito Juárez, y al economista Miguel Lerdo de Tejada. El único moderado fue el Ministro Ignacio Comonfort a quien cedió la Presidencia

el General Alvarez.

En el transcurso de los cuatro meses que duró en el poder, el General Alvarez convocó al Congreso Constituyente el 16 de octubre de 1855, el cual debería sentar las bases para el establecimiento de una Nación republicana, representativa y popular, mientras se conformaba el Congreso. El 23 de noviembre se aprobó la Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios. Con ello se desplazaban los tribunales especiales de la dictadura con excepción de los eclesíásticos y militares, que de todas maneras dejarían de conocer los negocios civiles, pero conservarían los negocios criminales, se creaba la Ley Juárez, mediante la cual se suprimían los fueros eclesíásticos y militares por lo que todos los mexicanos quedaban en igualdad como personas civiles.

El Congreso Constituyente convocado el año anterior, se integró con una mayoría de Diputados puros, pero también participaban los llamados moderados y conservadores quienes se reunieron en la sesión inaugural el 18 de febrero de 1856. El resultado de sus trabajos la nueva Carta Magna, que sería concluida el 5 de febrero de 1857. Distinguidos intelectuales escogidos entre los 78 Diputados constituyentes entre los que destacaban Ponciano Arriaga, José María Mata, Melchor Ocampo, Ignacio Ramírez y Francisco Zarco elaboraron el proyecto de Constitución.

2.7 LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

La Constitución de 1857, establece la República democrática, representativa y el estado federal. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla,

Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, el territorio de Baja California y el Distrito Federal.

El Derecho de sufragio readquiere su carácter democrático otorgándose a los mexicanos (varones), que hayan cumplido dieciocho años siendo casados o veintiuno si no lo son y que tengan un modo honesto de vivir.

La Constitución establece la clásica división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Legislativo está depositado en un Congreso de la Unión compuesto por una sola Cámara de Diputados, determinada en el número de sus componentes, por la población. Los representantes son electos cada dos años por los ciudadanos mexicanos. La elección es indirecta en primer grado. El Senado fue excluido por la triste memoria que había quedado de las segundas cámaras centralistas. El Ejecutivo se deposita en un presidente de la República nombrado por elección indirecta en primer grado. Las ausencias temporales y absolutas del presidente de la República son cubiertas por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, aunque en el segundo caso su posición, es la de un simple interino, en tanto se realice una nueva elección. El Ejecutivo está sumamente debilitado ante el Congreso, ya que no tiene veto, sino simplemente la facultad de que sus puntos de vista sobre los proyectos de ley se tomen en cuenta. Por otra parte, el Congreso, en caso de urgencia calificada por el voto de los dos tercios de los diputados presentes, puede expedir leyes con dispensa de los trámites legislativos normales que se exigen.

Se establece como Poder Judicial de la Federación, una jerarquía de órganos cuyo vértice, es la Suprema Corte de Justicia, compuesta de miembros provenientes de la elección indirecta. Establece la Constitución un cuadro completo de Derechos Humanos y su protección a través de dicho Poder Judicial, consagra los principios básicos del Juicio de Amparo. Las facultades que no quedan expresamente

concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.

La Constitución tiene, además, una serie de disposiciones que expresan las ideas reformistas: La ley no autoriza ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso, la enseñanza es declarada libre y por tanto no sujeta al dogma religioso: la libertad de imprenta se concede sin cortapisa alguna, omitiéndose la prohibición de los ataques a la religión; quedan prohibidos los fueros, los títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios, y los poderes federales quedan facultados para ejercer en las materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes respectivas.

El clero y la prensa atacaron duramente la Constitución. El propio Presidente de la República, Comonfort, la desconoció realizando un golpe de Estado. Don Benito Juárez en su calidad de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo al mandato constitucional debía de ocupar la primera magistratura del país, en ausencia de su titular no dudó en hacerlo y declaró restablecido el orden constitucional, y comenzó una guerra de tres años entre las fuerzas conservadoras y liberales, que concluyó en el triunfo liberal.

Durante esa guerra denominada de reforma, Juárez expidió las Leyes de Reforma, que complementaron la Constitución de 1857. Todo aquello que no había podido ganar el partido liberal durante el Congreso Constituyente, se lograba en plena lucha armada. Fueron principalmente ocho Leyes que nacionalizaron los bienes de la iglesia católica, declararon la total separación de la iglesia y el Estado y se garantizó la libertad de los cultos, suprimieron las órdenes religiosas, secularizaron los actos relativos al estado civil de las personas (matrimonio,

nacimiento y defunción), rompieron las relaciones diplomáticas con la santa sede y secularizaron los hospitales.

El 6 de noviembre de 1860, se convocó a elecciones y resultó electo Presidente de la República Don Benito Juárez. Sin embargo los conservadores se aliaron con Napoleón III y en los últimos días de 1861 y los primeros de 1862 las escuadras española, inglesa y francesa llegaron frente al pueblo de Veracruz. Después, las dos primeras escuadras se retiraron y el 19 de abril, tropas francesas comenzaron su ataque contra el ejército mexicano.

El 10 de abril de 1864, Maximiliano de Habsburgo aceptó la corona de México y se configuró el país como un Imperio, el segundo sostenido por el ejército francés. Juárez defendió a la república que teníamos y a la Constitución de 1857. La guerra fue muy dura y sacrificada pero la república triunfó. Juárez entró a la República el 15 de julio de 1867. La Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma habían salido victoriosas, sobre la invasión extranjera y el espurio Imperio que ésta había creado.

La Constitución de 1857, sufrió diversas reformas, pero las más importantes fueron las de 1874: se volvió a crear el senado y se le otorgó al Presidente de la República la facultad del veto. Con estas reformas se perseguía fortalecer al Poder Ejecutivo Federal, equilibrándolo con el Legislativo.

En 1876 volvió a ocurrir otro levantamiento militar, el del "Plan de Tuxtepec" que llevó a la Presidencia al General Porfirio Díaz, quien se había distinguido en forma notable en la defensa de la República en la intervención francesa. Díaz gobernó a México hasta 1911, salvo un período de cuatro años, en los que el Presidente, fue su compadre el General Manuel González.

Porfirio Díaz pacificó al país, el cual prosperó. Se construyeron ferrocarriles, se comenzó a industrializar y una ola de modernización recorrió a todo México. Sin embargo, la situación social fue muy delicada, los campesinos y trabajadores vivían en condiciones ínfimas, explotados por los grandes terratenientes y los dueños de las fábricas. Lo anterior aunado a la terquedad de Díaz por reelegirse una y otra vez, fue el origen de la revolución mexicana que comenzó por el Plan de San Luis expedido por Francisco I. Madero.

2.8 LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

La revolución mexicana, iniciada por Francisco I. Madero en 1910 fue un movimiento político social. Sus propósitos fueron, en primer lugar, terminar con la dictadura, lograr la plena operancia de las instituciones republicanas, democráticas y representativas y la práctica efectiva del federalismo; para cumplirlos era preciso adoptar el principio de la no reelección. Desde el punto de vista social había que corregir la injusta organización del régimen de la tierra, la explotación de campesinos y obreros y la penetración irrestricta del capital extranjero que se iba paulatinamente apoderando de los recursos de la Nación. El programa revolucionario se esbozó, en lo político, por Madero y adquirió plenamente su contenido social con el movimiento constitucionalista, años después.

Al triunfar la revolución, las fuerzas regresivas no se hicieron esperar, y mediante un cuartelazo en la ciudad de México, a cuya cabeza se colocó Victoriano Huerta, derrocaron y asesinaron al Presidente Madero y al Vicepresidente José María Pino Suárez. El estado de Coahuila, a través de sus autoridades, no aceptó la usurpación. Mediante un decreto del Congreso local, promulgado y publicado por el Gobernador Venustiano Carranza, se desconoció al General Victoriano Huerta, como Jefe del Poder Ejecutivo de la República y se exigió a los

gobiernos de los demás estados y a los jefes de las fuerzas federales, rurales y auxiliares de la federación a secundar el movimiento. Se iniciaba así la revolución constitucionalista, que habría de dar nacimiento a la Constitución de 1917.

Logrado el triunfo, fue convocado un Congreso Constituyente que se instaló en Querétaro el 2 de noviembre de 1916. La República Federal no llegó a discutirse simplemente porque todos los diputados la consideraban como una parte esencial del orden constitucional.

En el mensaje del Señor Carranza al Congreso Constituyente, presentándole el proyecto de constitución se dijo: "Igualmente ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la federación de los estados que forman la República mexicana, estableciendo que ellos deben ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél. Finalmente ha sido también vana la promesa de la Constitución de 1857, relativa a asegurar a los estados la forma republicana, representativa y popular, pues a la sombra de este principio, que también es fundamental en el sistema de gobierno federal adoptado para la Nación entera, los poderes del centro se han ingerido en la administración interior de un estado cuando sus gobernantes sólo se han dejado, que en cada entidad federativa se entronice un verdadero cacicazgo, o no han sido dóciles a las órdenes de aquéllos, que no otra cosa ha sido, casi invariablemente, la llamada administración de los gobernadores que han visto la Nación desfilar en aquéllas" (15)

¹⁵ Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917 (Tomo I) ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del sesquicentenario de la proclamación de la Independencia Nacional y el Cincuentenario de la Revolución Mexicana.- México 1960.- pp 385 ss.

El Federalismo se consideró como un supuesto indiscutible de la nueva Constitución y la estructura básica del estado, dibujada sobre el esquema del texto de 1857 trasladado al proyecto y fue aceptado sin discusión. Y así fue como se dio el sistema federal consagrado en la Carta Magna de 1917, que nos rige actualmente. Pese a que el propósito era que el constituyente reformara la Constitución de 1857, ésta desapareció para dar paso a la Carta Magna de 1917 ya que se trata de un nuevo siglo de condiciones políticas y sociales diferentes, a través de las cuales se empieza a escribir la historia con otra visión: La del México de hoy.

El jurista Marlo de la Cueva afirmó: Podemos decir que la Constitución del 5 de Febrero de 1917 es el principio de una nueva era, en la vida del Derecho Constitucional una idea-fuerza lanzada a la conquista de la justicia social.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 es la que, durante más tiempo ha regido en México, una de las más antiguas de América Latina y del Mundo, que aún se encuentran vigentes.

México actualmente es un país diferente al de 1917, pero la Constitución se ha ido adecuando a nuestros tiempos.

**NATURALEZA JURIDICA, ELEMENTOS Y ESTRUCTURA
DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO.**

3.1 Naturaleza Jurídica.

3.2 Elementos Fundamentales del Estado Federal.

- A) Un orden jurídico supremo.
- B) Los órdenes jurídicos derivados de la Constitución son coextensos.
- C) Autonomía de los Estados miembros.
- D) Mecanismos de la preservación de Integridad del orden.

3.3 El Estado Unitario.

3.4 Confederación de Estados

3.5 Elementos Fundamentales del Estado Federal Mexicano.

- A) La Constitución del Estado Federal Mexicano.
- B) Los dos órdenes coextensos: Federal y Estatal del Estado Mexicano.

3.1 NATURALEZA JURÍDICA.

La Naturaleza Jurídica del Estado Federal Mexicano se encuentra establecido en los artículos 40 y 41 de la Ley Suprema del País.

Según el Artículo 40 Constitucional, el sistema Federal en México es una decisión del orden jurídico del Anáhuac, es una de sus columnas, es parte de la esencia de su organización política. El Estado Federal, afirma este artículo, está compuesto de "Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Y el artículo 41 Constitucional dice que el "pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por lo de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal".

Es decir según los dos preceptos citados, el Estado federal en México está compuesto por la Federación y los Estados miembros, y cada uno de ellos es soberano dentro de su competencia. Los Estados miembros son instancia decisoria suprema -según la terminología de Heller- en lo referente a su régimen interior, misma característica que posee la Federación.

Las constituciones de las Entidades Federativas, no pueden contravenir la Carta Magna que representa la unidad del Estado Federal. Ahora bien

los Estados deben organizarse, de acuerdo con las bases que le marca el Artículo 115 Constitucional, cuyo encabezado dice: "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular."

La propia Constitución señala la base sobre la cual se levanta toda la estructura política en los Estados, la que coincide con la declaración del artículo 40 constitucional que dice: "es voluntad del pueblo mexicano, constituirse en una República representativa, democrática, federal."

La Constitución marca en los artículos 40 y 115 que existe, por esencia, identidad y coincidencia de decisiones fundamentales entre la Federación y las Entidades Federativas o, en otras palabras, no es concebible la existencia de una monarquía o la supresión del sistema representativo de un estado-miembro. Esta identidad de decisiones fundamentales es una de las características del Estado Federal Mexicano.

El Artículo 41 Constitucional claramente indica, que en el Estado Federal Mexicano existe una división de competencia entre los órdenes que la propia constitución crea: la Federación y las Entidades Federativas. Y el artículo 124 constitucional precisa la idea anterior.

3.2 ELEMENTOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO FEDERAL.

Todo Estado Federal presenta una serie de elementos fundamentales que son los únicos que pueden diferenciarlos de otro tipo de unidades políticas. Dichos elementos se desprenden del estudio comparativo de las constituciones federales vigentes. La operatividad concreta de las instituciones

políticas, la manera como cada federalismo se comporta, es otro problema que también se analizará.

Los elementos fundamentales de un Estado Federal, son los siguientes:

A) Un orden jurídico supremo.

Un orden jurídico supremo, expresión de la soberanía popular, la Constitución que crea a su vez dos tipos de órdenes jurídicos: El de la Federación y el de los Estados miembros o provincias de la misma.¹⁶ Esta Constitución llamada "Federal" o "General" es elaborada por el pueblo en su conjunto, a través de un Congreso Constituyente, y es la norma suprema aplicable, en la totalidad del territorio: es en razón de la que tienen validez las reglas de distribución, de competencias entre Federación y Estados. Contiene, además, las normas fundamentales de aplicación general, las reglas relativas a la organización de la Federación y las bases sobre las cuales se deben estructurar las constituciones de los Estados miembros o provincias. El estado Federal nace como la única entidad soberana propiamente dicha en virtud de la Constitución y las unidades componentes, quedan dotadas de competencias que conforman su zona respectiva de autonomía.

De los dos órdenes derivados de la Constitución, el orden de la Federación es válido para la totalidad del territorio nacional, el orden de los diversos Estados y Provincias sólo es válido en el área de cada uno de ellos. Ambos

¹⁶ La distinción de los tres órdenes (constitución, federación y estados) en de Hans Kelsen en su "Teoría General del Estado".- Editora Nacional, México, 1959.- pp. 214 y ss.

órdenes quedan provistos de sus respectivos órganos, Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Es requisito fundamental que la Constitución Federal sea escrita y rígida. El que la Constitución sea escrita tiene sentido, porque es la única forma de definir claramente las materias que corresponden a cada uno de los órdenes. La rigidez, o sea el establecimiento de un procedimiento especial de reformas, es indispensable si quiere proteger la existencia misma de las normas supremas. Esta rigidez constituye una de las garantías de preservación del orden, según se explica a continuación.

B) Los órdenes jurídicos derivados de la Constitución son coextensos.

Los órdenes jurídicos derivados de la Constitución (el de la Federación y el de los Estados), son "coextensos", es decir, que aunque sean distintos en cuanto a su competencia, son iguales entre sí en el sentido de que ambos están subordinados, en la misma medida a la propia Constitución. Por lo tanto no existe primacía formal alguna del orden Federal sobre el orden Estatal. Ambos deben actuar de acuerdo con lo previamente establecido y les ha sido definido por la norma suprema. Desde luego, desde un punto de vista material, las competencias federales se dan en renglones cuyo contenido aparece como más "importante" y "trascendental" que el de las constituciones de los Estados: Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, etc. Por otra parte, la competencia Federal abarca la integridad geográfica del Estado en tanto que la de las Entidades Federativas está restringida a su propia zona. Sin embargo a pesar de estas notables diferencias cuantitativas, la Federación está impedida para salirse de su esfera y vulnerar lo que constitucionalmente es facultad de los Estados miembros. De la misma manera los Estados no pueden invadir la esfera Federal, ya que esto implicaría también una

norma suprema.

C) Autonomía de los Estados miembros.

Autonomía de los Estados miembros, entendida como la facultad de la Constitución a éstos de crear su derecho, expidiendo su propia Constitución, sin mas límites de los establecidos por la Constitución Federal y elaborando sus propias leyes dentro de su esfera de competencia.

La Constitución de cada Estado es obra de un Congreso Constituyente convocado para dicho efecto en la Entidad respectiva; la creación y la aplicación de las leyes ordinarias es actividad de los órganos locales Ejecutivo, Legislativo y Judicial, establecidos por aquélla.

D) Mecanismos de preservación de la integridad del orden.

Mecanismos de preservación de la integridad del orden o sea, establecimiento de reglas que eviten que las competencias, de Federación y Estados sean mutuamente vulneradas. Los principios son:

a) Participación, tanto de los órganos de la Federación, como de los Estados miembros en la reforma constitucional: Si en ésta Interviniesen tan sólo los órganos federales, éstos podrían extender ilimitadamente su competencia reduciendo o nullificando la autonomía; estatal, si, por el contrario, la reforma constitucional fuese facultad exclusiva de los Estados miembros en la reforma constitucional, éstos podrían restar competencias a la Federación hasta hacerla desaparecer, quedando convertidos en unidades Independientes. La Constitución del

Estado Federal, es por fuerza rígida.

b) Un sistema adecuado para la resolución de los conflictos de competencia que surjan entre Federación y Estados, o sea de las diferencias de opinión, que una y otra autoridades puedan tener respecto del ejercicio de alguna o algunas facultades.

c) Un sistema adecuado para la resolución de los conflictos de competencia que surjan entre los Estados miembros.

d) Protección que la Federación debe hacia los Estados, contra cualquier amenaza exterior, para mantener la forma interna de gobierno o para combatir cualquier rebelión o trastorno doméstico.

e) Participación de las Entidades Federativas, en la formación de la voluntad de la Federación a través de una Cámara que represente a aquéllos, en la Asamblea General de la Federación (Senado).

Uniformidad Institucional entre la Federación y los Estados miembros, en el sentido de que las fórmulas de gobierno deben ser comunes. Si se acepta la Democracia, la forma republicana, y el principio de representación en la esfera federal, deben adoptarse en la misma medida, en la de los Estados. Difícilmente podría operar un Estado Federal a través de la coexistencia de principios políticos incompatibles.

3.3 EL ESTADO UNITARIO.

Habiéndose determinado las características del Estado Federal, es posible hacer la comparación de su estructura, con la del Estado Unitario o Centralizado.

En el Estado Unitario existe también la Constitución como orden supremo y expresión de la soberanía popular, pero tal norma no crea dos órdenes jurídicos sino uno solo, válido para la totalidad del territorio. La mayor parte de los Estados Unitarios, se han decidido, por un texto constitucional escrito y rígido, con el doble propósito de dar mayor firmeza y claridad a sus normas y sustraer sus reformas de las cambiantes mayorías parlamentarias, sujetando aquéllas a procedimientos especiales. Pero es perfectamente posible, a diferencia del Estado Federal, que la Constitución Unitaria, sea no escrita y flexible, como en el caso de la mayor parte de las normas constitucionales de Gran Bretaña y de Nueva Zelandia; son éstas últimas de origen consuetudinario y pueden reformarse por el mismo órgano y procedimiento que la legislación ordinaria. La razón es que la estructura del Estado Unitario no impone la necesidad de un texto escrito, porque no es necesario, definir ni detallar, las competencias dentro de dos tipos de órdenes, ya que existe uno sólo; ni es preciso, por la misma razón, un procedimiento especial de reformas que las proteja.

En el Estado Unitario pues, todo el orden jurídico político, parte del vértice superior hasta las normas inferiores formando una estructura jerarquizada y válida para la totalidad del territorio.

La creación y aplicación del orden jurídico corresponde a los órganos centrales o a órganos que aún no son localizados en el centro; guardan con él relaciones de dependencia y jerarquía. En consecuencia no existe la autonomía entendida como la facultad de las provincias de autoconstituirse y autolegislar, ni tiene sentido hablar de mecanismos de preservación ni de unidad institucional ya que unos y otros presuponen dos tipos de órdenes.

El Estado Unitario ha sido la estructura tradicional de las democracias de Europa occidental y continúa vigente en ellas, excepto, Suiza, República Federal Alemana y Austria. El sistema ha funcionado en la medida en que se le ha compaginado con la participación activa de la nación en el gobierno a través del sufragio universal y de un régimen efectivo de Derechos del Hombre.

Cuando el Gobierno es de tipo autoritario o dictatorial, el centralismo se presenta como una necesidad y las jerarquías se hacen más rígidas de ello ofrecen buena muestra de dictaduras y los experimentos que durante el siglo pasado sufrió nuestro país en este renglón.

3.4 CONFEDERACIÓN DE ESTADOS.

Si bien, existen bases claras para establecer las diferencias entre el Estado Federal y el Estado Unitario, tratar de distinguir aquél de la llamada Confederación de Estados es un problema que presenta algunas dificultades.

Ha habido Confederaciones de Estados prácticamente desde los comienzos de la humanidad civilizada. Como ejemplos más notables suelen citarse la Liga de las Ciudades Griegas formadas en el siglo V A.C. Con sede en Delfos

para afrontar el peligro Persa y su secuela durante las guerras de el Peloponeso; la Liga Asláttica, integrada por las ciudades del norte de Europa de los siglos XII al XVII con propósitos de colaboración marítima y mercantil; los diversos experimentos de unificación Germana desde el Sacro Imperio Romano-Germánico, pasando por la Confederación del Rin formada por Bonaparte, las Confederaciones dirigidas por Austria y después por Prusia, hasta el Imperio Alemán de 1871; la Confederación Helvética; la Comunidad Británica de Naciones, Etc. En el México prehispánico hubo una admirable Confederación entre los reinos de México, Texcoco y Tlacopan .

Las Confederaciones surgen de la necesidad de unirse para hacer frente a peligros comunes o bien con propósitos de expansión, habiendo resultado algunas de ellas a la larga (Alemania y Suiza) en Estados Federales. El fenómeno moderno mas notable es el de la Confederación de los Estados Unidos de América, formada conforme a los Artículos redactados en 1766, que precedió a la formación del Estado Federal Norteamericano de 1787.

La distinción entre Estado Federal y Confederación de Estados, radica en la distinta concepción que ambas asociaciones tienen respecto del problema de la autonomía de las unidades componentes. Mientras el Estado Federal entiende que la soberanía es una cualidad de la totalidad de la organización y que las Entidades Federativas tienen sólo una zona de autonomía determinada constitucionalmente, la Confederación de Estados sostiene que cada unidad componente no pierde su derecho de absoluta e irrestricta autodeterminación.

Independientemente de que varios Estados Federales, entre ellos el mexicano se refiere a la "soberanía" y a que ésta se encuentre limitada por el texto constitucional y no pueda operar mas que en una determinada zona de competencia.

En cambio, en la Confederación, los Estados no pierden su Independencia ni su autodeterminación y se asocian sólo para el cumplimiento de determinados fines.

Es interesante en este aspecto seguir la evolución del pensamiento de los creadores de la ya mencionada Confederación de los Estados Unidos de América. En las discusiones que las trece antiguas colonias norteamericanas declaradas independientes de Gran Bretaña, mantuvieron con el propósito de unirse, el problema fundamental fue el de determinar si la soberanía se mantenía en los Estados o si se trasladaba a una Entidad Supranacional, limitándose en un texto constitucional. Los intereses conservadores veían en la centralización enormes ventajas porque la unión facilitaba la difícil y costosa, pero promisoría expansión hacia el oeste, el crecimiento del comercio y la provisión de mercados no grabados por tarifas locales. Los radicales, por el contrario, atacaban cualquier intento de un gobierno central al que asimilaban el antiguo régimen Británico, rechazado por despótico y que conduciría a la pérdida de la Independencia absoluta de cada Estado que se consideraba como uno de los más altos valores democráticos.

En 1774, John Adams escribió sobre Massachusetts como "nuestro país" y de la delegación de dicho Estado al Congreso como "nuestra embajada"; un año después, Samuel Adams declaraba que cada legislatura local "es y debe ser el poder soberano e incontrolable dentro de los límites de su propio territorio". (17) Los defensores de una unión más estrecha, que sacrificara en beneficio general de la soberanía local tesis que triunfó hasta 1787 en la Constitución de los Estados Unidos, se fundaban en la soberanía popular

¹⁷ Jensen, M. - "The Articles of Confederation". - The University of Wisconsin Press. - Madison 1963. - pp 163 y 164.

manifestando que ésta debía dar origen a un nuevo Estado. ⁽¹⁸⁾ El propio John Adams definió las posiciones del debate, manifestando que tenía que escogerse entre un "Estado soberano o varios Estados soberanos confederados". ⁽¹⁹⁾

La tesis de la soberanía de cada uno de los Estados ganó la primera batalla y el Artículo 2º de los artículos de la Confederación estableció expresamente: "Cada Estado retiene su soberanía, libertad e independencia y todos los poderes jurisdicción y derechos que no sean por esta Confederación expresamente delegados en los Estados Unidos reunidos en un Congreso". Como órgano central se eligió un Congreso en el seno del cual cada Estado contaría con un voto. Se dotó al Congreso de facultades, pero quedó entendido que no podría ejercerlas sin el previo consentimiento de los Estados. Estos, por último, quedaron en posición de separarse de la Confederación cuando así lo consideraban conveniente.

La debilidad de la Confederación será manifiesta: en primer término, la necesidad de que los Estados ratificaran las determinaciones del Congreso, impedía el libre desenvolvimiento de éste y rigidizaba el sistema de gobierno; en segundo término, el Congreso carecía de facultades para imponer cargas impositivas y para regular el comercio, de manera que tenía que limitarse a pedir a cada Estado la recaudación de la parte que le correspondía; en cambio, los Estados imponían todo tipo de gravámenes, entorpeciendo seriamente el tránsito de productos. Pero quizá lo más grave de todo era que el Congreso, como único órgano de la Confederación, carecía de fuerza para ejecutar sus determinaciones. Los Estados actuaban como repúblicas independientes, eran negligentes en el pago de sus contribuciones y

¹⁸ Idem. pp. 164 y ss.

¹⁹ Idem. pp. 167.

mostraban Indiferencia frente a la unión.

Ante la Inoperancia de los "Artículos de la Confederación", los Estados norteamericanos convocaron un Congreso Constituyente, que elaboró en 1787 la Constitución del primer Estado Federal que registra la historia y que contiene los elementos ya referidos.

Entendida la experiencia norteamericana, la diferencia entre Confederación y Estado Federal puede establecerse sin dificultad.

En primer término, el Estado Federal deriva de una Constitución, expresión de la soberanía popular, que crea los dos órdenes. La Confederación de Estados deriva de un pacto entre las unidades componentes. No hay una Constitución propiamente dicha sino una especie de "Tratado" entre Estados Independientes.

Los dos órdenes de la Confederación no son coextensos como los del Estado Federal, sino que priva definitivamente de ordenación jurídica de las unidades componentes sobre la débil estructura central. Es mas, las normas del centro sólo valen si lo aceptan las provincias.

En tercer lugar, no hay autonomía estatal, sino soberanía plena según ha quedado visto. La consecuencia inmediata es que los Estados miembros que libremente se unieron, libremente pueden separarse.

No existen en la Confederación mecanismos de preservación de la integridad del orden, como existen en el Estado Federal ya que la soberanía de los

Estados no admite limitación alguna.

Por último, tampoco es necesario en la Confederación el que exista una uniformidad institucional entre los órganos confederados y los órganos de las unidades componentes. Por el contrario se ha visto que las confederaciones pueden formarse por unidades políticas de la mas variada naturaleza y por los demás diversos tipos de gobierno.

3.5 ELEMENTOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO.

A) La Constitución del Estado Federal Mexicano.

Nuestro federalismo es el resultado de una decisión fundamental y soberana del pueblo expresada, a través del Congreso Constituyente de Querétaro, en el texto de nuestra Carta Magna, que vale como Norma Suprema tanto de la Federación como de los Estados.

El reconocimiento de la Supremacía Constitucional está recogido por la primera parte del artículo 133:

"Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión..."

Más adelante se hará el comentario detallado de dicho precepto.

Siendo la Constitución un Orden Jurídico, presenta naturalmente las características inherentes al mismo. Es creado y puede ser modificado, es aplicado a los casos concretos y requiere ser interpretado en los casos de controversia, para su aplicación correcta.

De aquí que exista un proceso de legislación constitucional, de ejecución constitucional, y de jurisdicción constitucional. Por último existe en nuestro sistema un caso especial de limitación temporal de la vigencia de determinadas normas constitucionales, que es la llamada "suspensión de garantías".

a) **Legislación Constituyente:** la soberanía popular o poder constituyente, para expresarse en la Constitución, requiere de un órgano específico. Es éste el creador de la Constitución. En nuestro caso dicho órgano fue el Congreso Constituyente reunido en la ciudad de Querétaro en los años de 1916 - 1917.

Es también órgano legislativo constituyente, el órgano de reformas constitucionales previsto en el Artículo 135:

"La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión, o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."

En ambos casos se trata de órganos específicos, del orden total de la Constitución, que tienen sentido exclusivamente para ella.

Sin embargo se da el caso que por disposiciones constitucionales el órgano legislativo federal participa en este proceso de creación constitucional. Esto ocurre toda vez que el Congreso de la Unión está facultado, según el artículo 73, para admitir nuevos Estados a la Unión Federal, para formar nuevos Estados dentro de los límites existentes; para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se suscitan sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando éstas diferencias tengan un carácter contencioso y para cambiar la residencia de los Poderes Federales. Todas estas situaciones implican reformas al Capítulo Geográfico de la Constitución, al principio de rigidez constitucional.

b) Ejecución Constituyente: Es el Ejecutivo Federal quien está investido de la facultad de aplicar la Constitución Federal. El artículo 87, en efecto le concede la prerrogativa de "hacer Guardar" la Constitución:

El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: 'Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Leyes de que ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente, el cargo de Presidente de la República que el Pueblo me ha conferido...'

c) Jurisdicción Constituyente: Sobre este punto, Fix Zamudio

ha elaborado un brillante estudio. ⁽²⁰⁾ Señala dicho autor los cuatro casos que nuestra Constitución establece:

C. 1 Juicio Político: consignado en el Artículo 111:

Para proceder penalmente contra los diputados y senadores del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal por la comisión de delitos durante su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a un proceder contra el inculpado.

La finalidad del Juicio Político, es la de castigar las violaciones a la Constitución cometidas por altos funcionarios.

C.2 El litigio Constitucional: está establecido en el artículo 105:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:
a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal; b) La Federación y un municipio; c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

²⁰ Pix Zamudio, H.: Estudio sobre la Jurisdicción Constitucional Mexicana (Apéndice a la Jurisdicción de la libertad de Mario Cappelletti).- Imprenta Universitaria; México, 1961.- pp. 134 y ss.

d) Un Estado y otro; e) Un Estado y el Distrito Federal; f) El Distrito Federal y un municipio; g) Dos municipios de diversos Estados; h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y k) Dos órganos de gobierno de Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipio impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estado, o en los casos a que se refieren los Incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieren a la materia electoral.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: a) El equivalente al treinta y tres por ciento de

la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión; b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; c) El Procurador General de la República, en contra de las leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de las leyes expedidas por el propio órgano; y e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

III De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

C.3 El proceso de Amparo cuyos principios básicos se encuentran en el artículo 103:

"Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I.- Por las leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; II.- Por las leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y III.- Por leyes, o actos de las autoridades de los estados del Distrito Federal que invadan la esfera de la autoridad federal.

C.4 El Proceso Represivo consignado en el artículo 97 segundo párrafo:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar a alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue

conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal; o algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

d) Suspensión de garantías: esta función tiene como consecuencia la suspensión, en determinadas circunstancias, del capítulo de derechos públicos subjetivos de nuestra Constitución dice el artículo 29:

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, de los Departamentos Administrativos, y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación: Pero deberá hacerlo por un tiempo limitado por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase

en tiempo de receso, se convocara sin demora al Congreso para que las acuerde.

B) Los dos órdenes coextensos: Federal y Estatal, del Estado Mexicano.

El artículo 124 de la Constitución establece la pauta para separar los órdenes Federal y Estatal, quedando cada uno de ellos dotado de su respectiva competencia.

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

El sistema es pues el siguiente: La propia Constitución señala, expresamente, cuáles son las facultades que corresponden a cada uno de los órganos federales. Dichos órganos sólo podrán realizar (excepto las facultades implícitas posteriormente explicadas) precisamente lo que Constitucionalmente les es asignado, quedando el resto reservado a los Estados.

La regla del artículo 124 es la misma de la Constitución de los Estados Unidos de América, donde se dio el fenómeno de un conjunto de Estados, perdiendo su calidad de tales, para fundar una unidad política mayor; en consecuencia, se reservaron la mayor parte de las competencias delegando facultades expresas a la Federación y quedándose con las restantes.

Ha quedado ya explicado el origen de nuestro Estado Federal, exigido por las provincias tradicionalmente unidas, pero que en un momento histórico crítico cobraron independencia. Por ello el sistema que respecto a la distribución de

competencias establece la Constitución es perfectamente congruente con nuestra tradición política.

En relación al orden Federal, nuestra Constitución establece los tres órganos clásicos de toda división de poderes. Son ellos los encargados de elaborar y aplicar el orden Federal.

El órgano Legislativo se deposita en un Congreso de la Unión compuesto de dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

La competencia del Congreso se encuentra establecida por el artículo 73 constitucional; el artículo 74 Constitucional consagra las facultades exclusivas de la cámara de Diputados y el 76 de la de Senadores. El 77 se ocupa de las facultades que cada una de las cámaras puede ejercitar sin la intervención de la otra.

El órgano Ejecutivo se deposita en un "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", según el artículo 80. Su competencia se establece fundamentalmente en el artículo 89.

Por último el órgano Judicial se constituye por la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito. La Constitución se refiere a dicho órgano en los Artículos 94 a 107.

Por lo que al orden Estatal se refiere, queda este definido por el Artículo 124.

Ya explicado, gozan pues los Estados de una zona "Residual de

Poderes o Facultades".

La Federación está dotada de facultades expresas, de manera que los órganos correspondientes sólo pueden realizar aquello que les es específicamente concedido. La teoría habla de "Facultades expresas y limitadas" para enfatizar el hecho de que los funcionarios federales, sólo pueden realizar aquellas facultades que en forma específica están asignadas y que no pueden extenderse más allá de lo Constitucionalmente previsto.

Sin embargo, hay dos casos en los cuales Federación y Estados encuentran salida al rígido principio de distribución de competencias: las facultades implícitas y las concurrentes.

Son facultades implícitas aquéllas que el Congreso de la Unión concede, a través de una ley, a alguno de los órganos federales para hacer efectiva una de las funciones expresas que por sí solas no podrían ejercitarse.

Dice el artículo 73 en su fracción XXX:
El Congreso tiene facultad:
XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Tena Ramírez ha señalado los requisitos de una facultad implícita: (21) "1º La existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercitarse; 2º La relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad

²¹ Tena Ramírez F.- Derecho Constitucional Mexicano.- Edit. Porrúa.- 1953.- pp. 127 y 88.

implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda; 3º El reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesita". La facultad implícita no significa pues, poder arbitrario, sino simplemente un medio para ejercitar facultades que ya existen, pero a las cuales faltan elementos para su funcionamiento efectivo.

El Pleno de la Suprema Corte reconoce las facultades implícitas:

(22)

El Congreso de la Unión expidió la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que rige la estructura y funcionamiento del propio Poder, para que el mismo pueda ejercer de modo efectivo las facultades que le otorga la Constitución General de la República, e introdujo en dicha ley las disposiciones que atribuyen a los tribunales de los Estados la función de órganos auxiliares de los Federales, por estimar que sin el auxilio de la justicia común, la administración de la Justicia Federal se vería en muchos casos retardada y entorpecida tal es la razón en que se inspiran dichas disposiciones, cuya constitucionalidad, por ende, no puede desconocerse, ya que si el Congreso de la Unión las consideró necesarias para hacer efectivas las facultades constitucionales del Poder Judicial de la Federación, se sigue de ello que fueron expedidas en uso de las facultades implícitas que a aquél concede la fracción XXX del artículo 73 de la Carta Fundamental.

²² Resolución del pleno de la Suprema Corte de Justicia del 17 de Enero de 1961 en la queja a que se refiere el expediente de varios No. 331/54.

Por facultades concurrentes deben entenderse aquéllas que sobre una misma competencia pueden ejercitar tanto la Federación, como los Estados. Se dan en materia impositiva por las razones jurídicas siguientes: La Constitución reserva expresamente determinados impuestos a la Federación (Artículo 73 fracciones X y XXIX) e impone restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117 fracciones IV, V, VI y VII Y 118). El resto de la materia impositiva, conforme al principio del artículo 124 quedaría reservado a los Estados; pero el artículo 73 fracción VII faculta al Congreso en forma amplísima "Para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto". Por tanto en esta zona no expresamente Federal, ni expresamente prohibida a los Estados, ambos pueden legislar libremente.

De todo lo que ha venido explicándose hasta el momento, se infiere que los órganos Federal y Local son coextensos y, en tal medida, subordinados a la Constitución.

Ahora bien, la redacción del artículo 133 de nuestra Carta Magna, que contiene el principio de supremacía constitucional, parece a simple vista establecer lo contrario.

Dicho precepto dice:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema en toda la Unión. Los Jueces, de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

El origen de dicho precepto es el artículo VI párrafo segundo de la Constitución de los Estados Unidos de América: "esta Constitución, las leyes de los Estados Unidos que en virtud de ella se dictaren y todos los tratados celebrados o que se celebren con la autoridad de los Estados Unidos, deberán considerarse Ley Suprema en el país; y los Jueces de cada Estado acatarán lo que ella disponga, sin considerar lo que dispongan en contrario la Constitución o las leyes de cada Estado".

El que la Constitución sea la Ley Suprema de toda la "Unión" léase, "Estado Federal" como totalidad compuesta por tres órdenes, resulta indiscutible. El precepto por otra parte, subordina la validez interna de un tratado a su conformidad con la Constitución. Pero al convertirse las leyes Federales en Ley Suprema aparentemente hay una declaración de supremacía del orden Federal sobre el orden Local. ¿Qué sentido tiene entonces el precepto?

Si se le tomara al pie de la letra, afirmándose la supremacía del Derecho Federal sobre el de los Estados miembros, se negaría la existencia misma del Estado Federal. En efecto ¿qué sucedería si en todo caso la norma Federal tuviese primacía sobre la Local? Evidentemente el régimen de distribución de competencias sería totalmente inoperante y las normas constitucionales nugatorias; el orden Federal no perdería su supremacía ni siquiera cuando estuviese en contra de la Constitución misma. En consecuencia los órganos Federales podrían variar a su antojo el régimen de competencias extendiendo, en cada caso, las facultades de la Unión con merma de las de los Estados miembros. La autonomía de éstos no existiría pues cualquier norma elaborada en uso de ella perecería irremediablemente ante la decisión máxima del órgano Legislativo de la Federación.

El precepto que se comenta se entiende en el sentido de que

establece la supremacía constitucional y no la supremacía del Derecho Federal; el Derecho Federal privará sobre el Local únicamente en el caso de que aquél esté de acuerdo con la Constitución y éste sea contrario a ella. Este es el sentido que debe darse a la expresión "leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella". Por otra parte, toda ley Federal que estuviese en contradicción con la Constitución y que entrase en conflicto con una ley Local no podría prevalecer sobre esta última sino que sería la norma Local la que se aplicase en definitiva. Obsérvese que cuando el Derecho Federal priva sobre el Local, no es en razón de su carácter de orden de la Federación, sino por ser el que está de acuerdo con la Constitución. Es éste el sentido que debe darse al artículo 133 y su Interpretación correcta. En otras palabras el orden Federal constitucional priva, sobre el orden Federal inconstitucional. (23) Por ello, el sistema de protección establecido en los artículos 103 y 107 constitucionales nunca declara una ley Federal superior a una Local en caso de conflicto, sino considera válida sólo aquella que esté fundada constitucionalmente con arreglo al régimen de competencias que hemos venido comentando.

Dilucidado el sentido verdadero, de la primera parte del artículo constitucional, debe analizarse la segunda:

Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

De nuevo aparece el fantasma de la supremacía del Derecho Federal sobre el Local. El texto transcrito es una copia fiel del precepto

²³ Tena Ramírez, F. - op cit en la nota 55.- pp. 545 y ss. Nos parece que la interpretación de Tena es irrefutable.

norteamericano correspondiente. Gaxiola, ha elaborado una certera crítica de tal transcripción, que se desentendió completamente de la realidad de nuestro régimen jurídico. (24) En los Estados Unidos el precepto equivalente al que se comenta tiene sentido, dado que existe un recurso de alzada cuyo efecto es que el Juez Federal revise la actuación del Juez Local, en tal forma que el sistema de control de Constitucionalidad se inicia ante el Juez Local y para después al Juez Federal. Pero en México, el control de Constitucionalidad es materia exclusiva del Poder Judicial Federal según está establecido en el artículo 103 Constitucional. ¿Qué consecuencias tiene el artículo 133? El Juez Local tiene que apreciar la conformidad de su Constitución y leyes con la Constitución de la República, rompiendo la presunción de constitucionalidad de que gozan los actos de las autoridades del Estado y desempeñando funciones que pertenecen por su naturaleza al Poder Judicial de la Federación.

²⁴Gaxiola J.F. Algunos Problemas del Estado Federal, Editorial Cultura.

Capítulo IV

LIBERTAD Y SOBERANÍA DEL ESTADO FEDERAL.

4.1 La Autonomía Local.

- A) Autonomía Política.**
- B) La Autonomía Política en México.**
- C) La Autonomía Política Defectuosa en México.**

4.2 El Gobierno Federal como Representante de la Nación.

4.3 Distribución de Competencias.

4.4 Participación de los Estados en la Legislación Federal Común.

4.1 LA AUTONOMÍA LOCAL.

A) La Autonomía, expresión derivada por dos términos "Autonomía y "Política" que derivan directamente de la lengua griega. Autonomía viene de autos -sí mismo- y nomos -Ley-. Autonomía es pues la facultad de darse leyes así mismo. Política viene del adjetivo políticé -lo perteneciente o relativo a la polis-, que era la ciudad estado en que vivieron los griegos y tuvo su esplendor en la época clásica (siglos V y VI a.c.)

La Autonomía es concebida, en términos generales, como la facultad de darse leyes a sí mismo; adquiere al ser aplicada al orden político, un significado especial: se refiere a la facultad que tiene un pueblo de darse leyes a sí mismo, o sea de gobernarse a sí mismo con independencia de gobiernos extranjeros. En el orden internacional, autonomía es equivalente de independencia o autodeterminación.

El concepto de autonomía está emparentado con el de soberanía, pero no se confunde con él. La autonomía puede darse por grados y a diferentes niveles: en el Municipio, en la Región, en el Estado miembro o Entidad Federativa, en el Estado considerado en general. La soberanía, en cambio, es la potestad suprema dentro del Estado, de decidir en última instancia de todo lo que corresponde al bien público, con el monopolio de la coacción física, es pues el Poder Supremo que tiene un Estado o un pueblo para autodeterminarse libremente. Implica, pues, una superioridad con respecto a otros Poderes internos subordinados. En sentido propio, la soberanía corresponde solamente al Estado en su totalidad: ninguna porción del Estado o Entidad descentralizada puede llamarse "soberana", si no es en un sentido traslativo o analógico. La soberanía, por otra parte, es esencialmente interna, dentro de cada Estado. En la comunidad jurídica internacional

no hay jerarquía entre los Estados: ninguno puede llamarse "soberano".

Con respecto a los demás, todos se encuentran en un plano de igualdad jurídica, lo mismo los pequeños que los grandes.

La autonomía política, en su concepto y en su práctica, ha variado a lo largo de la historia jurídica de los pueblos. En el mundo occidental, Grecia y Roma concibieron la autonomía como la situación de aquellas ciudades o comunidades, que se gobernaban por sus propias leyes y no estaban sometidas a ningún poder extranjero. Los romanos conocieron también la institución de la autonomía regional considerada como la capacidad de algunos pueblos conquistados de seguir aplicando sus propias leyes y costumbres, en el orden interno, sin dejar por ello de estar sometidos al Poder Supremo de Roma. En la edad media existió la autonomía de ciudades y municipios que, dotados de fueros y privilegios, se enfrentaron en muchas ocasiones al poder central de reyes y emperadores. Sin embargo muchas de esas autonomías no provenían de decisiones libres y espontáneas, sino de concesión graciosa de los monarcas, y no abarcaban a la totalidad del pueblo, sino a ciertos estamentos o clases privilegiadas. Fue necesaria una larga lucha para llegar a una autonomía verdaderamente democrática y a un régimen constitucional de orden popular.

En la actualidad la autonomía política se concibe de diversas maneras: o como la independencia total de un Estado (autonomía en sentido lato) o como la descentralización del poder político en los Municipios, regiones o Entidades Federativas (autonomía en sentido estricto). En este último caso, la autonomía local queda subordinada a la soberanía total del Estado. Esta soberanía, con las limitaciones que impone a lo autónomo, constituye el elemento heterónimo en las decisiones regionales.

B) En México la autonomía política en sentido estricto surge como una característica del régimen Federal. El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental"

Al referirse a Estados "libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen Interior" la Constitución sanciona una específica Autonomía Local: es la del Estado miembro o federado, que goza de autonomía constitucional. Y esta autonomía tiene como signo característico la facultad de las Entidades Integrantes de la Federación de darse y revisar su propia Constitución. Dicha facultad legislativa constituyente le da a la Entidad Federativa una calificación especial dentro de la autonomía local que no tiene el Municipio.

Este goza de una descentralización gubernativa en cuanto que se gobierna por sí mismo, pero no tiene autonomía legislativa por cuanto la ley que crea los órganos municipales y los dota de competencia no proviene de la voluntad de los habitantes del Municipio, sino que la expide para todos los Municipios la legislatura del Estado.

La autonomía constitucional se manifiesta, pues, en las constituciones locales que aunque pueden legislar libremente, en lo que toca al régimen interno de los Estados miembros, no pueden "contravenir las estipulaciones del Pacto Federal" como lo establece el artículo 41 de la Constitución General de País. Se trata de una autonomía limitada.

¿Qué es lo que pueden disponer las constituciones locales y qué es lo que queda fuera de su potestad? En las constituciones de las Entidades Federativas se pueden distinguir, desde luego, entre la parte dogmática y la parte orgánica. En lo que toca a la primera, las constituciones locales no tienen necesidad de repetir las garantías individuales que consagra la Constitución Federal. Son un imperativo para todo el país y constituyen una limitación que no puede traspasar la autonomía local. Pero si se toma en cuenta que las garantías individuales consignadas en la Ley Suprema de la Federación, son en realidad un mínimo de restricciones, no hay impedimento para que los constituyentes locales puedan ampliar esas restricciones en cuanto a su número o contenido. Otra cosa sucede con las garantías sociales, que en sí mismas implican restricciones a las garantías individuales. Estas no pueden ser ni aumentadas ni disminuidas por las constituciones locales.

En lo que respecta a la parte orgánica, la primera y principal restricción que tienen las constituciones locales es la que señala el artículo 115 de la Constitución Federal. Dice así este artículo "los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno, republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y su organización política y administrativa, el Municipio libre, conforme a las bases siguientes". Para cumplir como lo señala este artículo, las constituciones locales comienzan por transcribir sus prescripciones y después, en artículos posteriores, procuran ajustarse a los requisitos que señala en cuanto a la forma de gobierno.

Por lo que se refiere a la organización de los poderes, puede decirse que todas las constituciones locales consagran la reconocida división en tres poderes. El Poder Legislativo está depositado en una sola asamblea, llamada Legislatura o Congreso; los períodos de sesión son uno o dos, anualmente; y la Comisión Permanente existe en todas las constituciones. Las legislaturas locales están

autorizadas a legislar en aquello que expresamente les asigna la Constitución Federal, como es por ejemplo en materia de ministros de cultos religiosos (Artículo 130) y de bienes inmuebles destinados por el gobierno de la Unión al servicio público, o al uso común, adquiridos con posterioridad a la Constitución de 1917 (artículo 132)

El Poder Ejecutivo, según las constituciones locales, está depositado en el Gobernador del Estado, cuyas facultades y obligaciones están inspiradas en las que la Constitución Federal reconoce al Presidente de la República. En todas las constituciones se reconoce al Gobernador el derecho de veto. El Secretario de Gobierno es quien lo representa cuando la Legislatura requiere su presencia.

El Poder Judicial está integrado en las Entidades Federativas por los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que son designados libremente por la Legislatura, en algunos casos a propuesta del Ejecutivo. Otras veces intervienen los ayuntamientos (Constituciones de Coahuila y San Luis Potosí). Sus funciones son las propias de Jueces de segunda Instancia y además conoce de las acusaciones contra los funcionarios con Inmunidad, previo desafuero de la Legislatura.

En cuanto a su reforma, las constituciones locales son, en su mayoría, de tipo rígido, aún cuando algunas admiten una flexibilidad atenuada.

C) Destacados tratadistas en México de Derecho Constitucional Mexicano, estiman que la autonomía política en México es aún defectuosa. Las constituciones de los Estados adolecen, de algunos defectos notables de técnica constitucional y no reflejan siempre las necesidades locales. Se concretan, a veces, a repetir disposiciones de constituciones federales y pasadas o de la actual Constitución General de la República. Requieren de reformas de fondo y de forma

que las hagan más adecuadas a las cambiantes necesidades sociales y políticas.

La autonomía política es, en realidad un proceso en continuo perfeccionamiento. Supone una maduración en las decisiones políticas de los pueblos que sólo se alcanza progresivamente. Un pueblo sólo llega a ser realmente autónomo cuando hay una coincidencia, entre lo que expresan las normas jurídicas que establecen la autonomía y el ejercicio real del poder que se da en el interior del mismo.

4.2 EL GOBIERNO FEDERAL COMO REPRESENTANTE DE LA NACIÓN.

El sistema que instituye la Constitución en cuanto a distribución de facultades entre los órdenes central y regional, engendra la consecuencia de que ambos ordenes son coextensos, con idéntica jerarquía, por lo que uno no puede prevalecer por sí mismo sobre el otro. Sobre los dos está la Constitución y en caso de conflicto entre uno y otro subsistirá como válido el que esté de acuerdo con aquélla.

El principio que por razones históricas propias acogió el federalismo alemán, consistente en que el Derecho Federal priva sobre el Local, no sólo ha sido rechazado por la doctrina y por el Derecho Comparado, sino que plantea la duda de si un sistema que de ese modo deja a merced del centro del Derecho de las regiones, merece en verdad el nombre de Federal.

Por la igualdad de los dos órdenes sobre la que reposa el sistema, con su consecuencia inevitable de posibilidad de conflictos entre los dos, no debe entenderse en el sentido de que en la realidad subyacente llamada "Nación" se fracciona en las Entidades Federativas. El sistema federal no es sino una forma de

gobierno, una técnica para organizar a los poderes públicos, así tome en cuenta para hacerlo circunstancias regionales.

La Federación, según acabamos de advertirlo, representa ante todo una forma de gobierno que, al consistir sustancialmente en una distribución de competencias, cubre por igual con su nombre el perímetro central y los locales. (25)

Los órganos centrales, frecuentemente llamados generales, no son simplemente titulares de la porción de facultades substraídas a los Estados, sino que, además suelen ser representantes del todo llamado Nación.

Cuantas veces alore la exclusiva o intrínsecamente nacional, con la unidad que lo caracteriza, queda excluida automáticamente la medida en la competencia, que está en el meollo del Federalismo. Los órganos centrales asumen la representación de lo nacional, no en ejercicio de facultades limitadas por la de los Estados integrantes de la Federación, si no por encima de éstos, de otro modo la realidad llamada "Nación" quedaría subordinada a o que no es ni debe ser sino forma de gobierno.

En las relaciones internacionales de un Estado constituido interiormente en Federal, es donde tienen relevante aplicación las ideas expuestas. Como en el ámbito internacional no se proyecta el fraccionamiento interno del Estado Federal, las facultades que en ese orden otorga la Constitución al gobierno central no cabe entenderlas en relación con los estados miembros, sino como personería que la Nación, en la plenitud de su unidad, confiere a determinados

²⁵ Kelsen llama "Federación" a la comunidad parcial constituida por el orden jurídico central (teoría pág. 334). En lo que coincide con el léxico de nuestra Constitución. Insistimos, sin embargo, en que es impropio aplicar a una parte (orden central) el término que originariamente denota una forma de gobierno comprensiva. Por igual del orden central y del regional.

órganos. De aquí que los compromisos internacionales contraídos por los órganos lícitos no puedan subordinarse, en cuanto a su validez, a la distribución interna de competencias y de zonas que erige más de la predominancia del derecho de gentes sobre el interno.

Si en la hipótesis precedente es el jefe del ejecutivo quien posee la personería de la Nación, podemos señalar otro caso semejante en que un órgano central asume la representación nacional. Se trata de la Suprema Corte de Justicia, cuando colocada por encima de las órbitas, central y local, dirime los conflictos jurisdiccionales que se suscitan entre ellas. No es entonces la Suprema Corte un órgano del estado central ni de los estados particulares, sino de la comunidad total, y es, por ello, superior al estado central y a los estados particulares. (26)

Una última referencia en relación con el territorio nacional, cuya propiedad corresponde originariamente a la Nación, según el Artículo 27. Cuantas veces en ese particular se menciona a la nación, su representación incumbe al gobierno federal, no en ejercicio de facultades coextensas, que presuponen la paridad propia del sistema federal, sino en virtud de las facultades que exceden la finalidad de cualquier forma de gobierno. (27)

Es decir la Nación no solo a los Poderes Federales como son el Legislativo Ejecutivo y Judicial, también comprende y se encuentran integrados los Estados miembros de la Federación, estos dos ordenes jurídicos tanto el Federal como

²⁶ El artículo 163 es claro, en sus fracciones II y III, confía a los tribunales de la federación la custodia del sistema federal mediante el conocimiento de las controversias suscitadas por la invasión de "la autoridad federal" en la esfera de los estados o de éstos en la de aquélla.

²⁷ En su teoría del estado Kelsen ha dicho: "El orden jurídico central forma, junto con los ordenes jurídicos locales que constituyen a las autoridades jurídicas locales, el orden jurídico total o nacional que constituye al estado o comunidad jurídica total" (Pag. 320).

el Local integra un orden jurídico total que constituye el Estado Federal como consecuencia de un sistema Federal.

4.3 DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.

Al examinar el pensamiento de Tocqueville acerca del Estado Federal, expuse sus ideas sobre la distribución de competencias en un sistema Federal. El impacto más fuerte en nuestros legisladores, fue la descripción que este hiciera de la equilibrada división de poderes en el estado democrático, en la que destacaba por su imparcialidad y conocimiento de la Ley fundamental y el Poder Judicial. En efecto, al poner en manos de éste la salvaguarda de las Instituciones democráticas, como máximo interprete de la Carta Suprema, la democracia no sólo resolvía el problema del equilibrio de poderes y el predominio de la Constitución Federal sobre las demás Leyes, sino que dicho Poder se convertía en el supremo defensor de los Derechos Individuales, (libertades humanas) fundamentos mismos del sistema Federal.

El sistema según el cual la competencia de origen pertenece a las Entidades Federativas, y la competencia delegada a la Federación, se basa en un hecho histórico: Al independizarse las colonias norteamericanas de Inglaterra, cada colonia era un Estado soberano, y al constituirse el Estado Federal, las Entidades particulares delegaron en la Federación un número determinado de competencias.

El sistema contrario se da en Canadá, donde el país fue una unidad, el 29 de marzo de 1867, Inglaterra concedió autonomía a Canadá y reorganizó la estructura del dominio como un Estado Federal, donde la Federación posee la competencia originaria y las Entidades Federativas, la competencia delegada.

En México, el Estado Federal sirvió para unir lo que estaba desunfendo, o sea, la situación en 1823 -varios estados declarados libres y soberanos- era similar a la del vecino del norte.

Nuestro artículo 124 Constitucional expresa: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados".

Este artículo representa la dinámica federal y nos soluciona el problema de la distribución de competencias.

El artículo 124 nos hace comprender que el sistema adoptado en México respecto a las competencias es el norteamericano. Es decir, la competencia de origen corresponde a las Entidades Federativas, y la delegada a la Federación.

De la anterior afirmación se deriva el principio de que las autoridades federales sólo pueden realizar las atribuciones que la Constitución les señala, y que las demás facultades corresponden a los Estados miembros que actuarán de acuerdo con las Constituciones Locales. Se observa que únicamente la Constitución Federal puede hacer el reparto de competencias.

Importante es señalar que el antecedente de nuestro artículo 124 es el sistema norteamericano, pero que nosotros en 1856 le agregamos a este artículo la palabra "expresamente", la cual no existe en el precepto correlativo de los Estados Unidos de Norteamérica. Al decir el artículo 124: "Las facultades que no están expresamente....." separó los medios de un fin común a México y a Norteamérica. En los dos países, paulatinamente se ha ampliado la esfera de

competencia de la Federación; en México el procedimiento ha consistido en reformas constitucionales, en Estados Unidos en las llamadas facultades explícitas".

Tena Ramírez enumera tres requisitos necesarios para que se pueda hacer uso de las facultades implícitas: la existencia de una facultad explícita que por ella sola sea imposible ejercitarla, la relación entre el medio y el fin entre una y en la otra, y el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y el otorgamiento de esta facultad por el Congreso al poder que de ella necesite. (28)

Es claro señalar que las facultades implícitas son: "Las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos Poderes Federales como medio necesario para poder ejercitar alguna de las facultades explícitas".

La fracción XXX del artículo 73 Constitucional dice: El Congreso tiene facultad "Para expedir todas las leyes que sean necesarias a efecto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión."

En primer lugar hay que notar que la fracción mencionada no autoriza facultades nuevas, sino facultades explicativas, es decir, facultades que hagan efectivas las atribuciones consignadas en las 29 fracciones anteriores y otras funciones ya expresadas en el código supremo.

²⁸ Tena Ramírez, R.- "Derecho Constitucional Mexicano".- Edit. Porrúa.- pp. 170.

Lo que el Congreso puede realizar, según la fracción XXX, es vivificar las otras 29 fracciones, pero no puede crear ninguna facultad autónoma de las enunciadas.

El Maestro Tena Ramírez opina que, si el jurista mexicano acude a las facultades implícitas es con el objeto de justificar en forma constitucional la existencia de cierta ley para cuya expedición no tiene el Congreso facultad expresa.
(²⁹)

Pensamos, sin embargo, que el jurista no tiene porqué justificar un procedimiento o una ley anticonstitucional; el papel del jurista es defender la Constitución, en vez de buscar pretextos a las violaciones que sufra la Carta Magna.

Expuesta la regla general de artículo 124, parece que la distribución de competencias es asunto fácil y claro. Todo lo contrario; es espinoso y de difícil manejo.

Encontramos que la propia Constitución establece una serie de principios respecto al problema de la competencia en el Estado Federal que se puede enunciar en la forma siguiente:

- 1) Facultades atribuidas a la Federación.
- 2) Facultades atribuidas a las Entidades Federativas.
- 3) Facultades prohibidas a la Federación.
- 4) Facultades prohibidas a las Entidades Federativas (hasta aquí la clasificación está inspirada en Bryce).
- (³⁰) 5) Facultades coincidentes.
- 6) Facultades coexistentes.

²⁹ Tena Ramírez, F.- "Derecho...." - pp. 110.

³⁰ Bryce, Jaime.- "La República Norteamericana".- Tomo II.- (La España Moderna, traducción de Adolfo Buylia y Adolfo Posada).- Madrid, España.- pp. 113-115.

7) Facultades de Auxilio. 8) Facultades que emanan de la Jurisprudencia, ya sea reformando o adicionando la anterior clasificación.

Analicemos con algún detalle las reglas asentadas:

1) La primera regla: Las facultades atribuidas a la Federación, lo que ésta puede realizar, se encuentran enunciadas de dos diversas maneras: A) En forma expresa: las atribuciones que se consignan en el artículo 73; y B) Las prohibiciones que tienen las Entidades Federativas: Artículos 117 y 118.

2) La segunda regla: Facultades atribuidas a las Entidades Federativas. De acuerdo con el artículo 124 todo lo que no le corresponde a la Federación es facultad de las Entidades Federativas, salvo las prohibiciones que la misma Constitución establece para los Estados miembros.

Sin embargo, la Constitución le atribuye a los Estados facultades que tienen más la naturaleza de obligaciones, en dos formas I) Expresa: se señala que los estados deben expedir alguna ley o algún acto; por ejemplo: el segundo párrafo del artículo 5º que dice, "La ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo"; y el artículo 27, fracción XVII, párrafo tercero que dice: "Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia; determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo, ni a gravamen ninguno"; y II) Aunque no se les da la facultad expresamente, ésta se presupone en la propia Constitución; por ejemplo: Darse su Constitución (artículo 41).

3) La tercera regla: Facultades prohibidas a la Federación. Se puede pensar que resulta superfluo que la Constitución le niegue expresamente una facultad a la Federación si con el sólo hecho de no otorgársela se la está negando; sin embargo, se consigna esta norma en beneficio de la claridad y porque se considera tal prohibición de singular importancia. Así, el Artículo 131 primer párrafo dice: Es la facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia;

La cuarta Regla: Facultades prohibidas a las Entidades Federativas. Estas prohibiciones pueden ser de dos clases: las absolutas y las relativas.

Prohibiciones relativas son los actos que en principio están prohibidos a los Estados miembros, pero que con autorización del Congreso Federal sí los pueden realizar.

Prohibiciones absolutas son los actos que jamás pueden realizar las Entidades Federativas.

El artículo 117 establece las prohibiciones absolutas. Su encabezado dice: "Los estados no pueden en ningún caso....."

El artículo 118 establece las prohibiciones relativas. Su encabezado dice: "(Los estados) Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión....."

5) La quinta regla: Facultades coincidentes: Son aquellas que tanto la Federación como las Entidades Federativas pueden realizar por disposición constitucional. Y están establecidas en dos formas: I) Una amplia y II) Una restringida.

La facultad coincidente se señala en la Constitución en forma amplia cuando no se faculta a la Federación o a las Entidades Federativas a expedir las bases o un cierto criterio de división; por ejemplo: El penúltimo párrafo del artículo 18 indica que "La Federación y los gobiernos de los estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores".

La facultad se otorga en forma restringida cuando se confiere tanto a la Federación como a las Entidades Federativas a expedir las bases o un cierto criterio de división de esta facultad, podemos citar como ejemplo: el artículo 3º que dice: "Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado Federación, Estados y Municipios- impartirá educación", pero en la fracción VIII se establece: "El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación y los Estados y también los Municipios.....", tesis que se reitera en el artículo 73, fracción XXV.

6) La sexta regla: Las facultades coexistentes son aquellas que una parte de la misma facultad compete a la Federación y la otra a las Entidades Federativas; por ejemplo: el artículo 73, fracción XVI le otorga al Congreso General facultad para legislar sobre salubridad general y según la fracción XVII respecto a las vías generales de comunicación, es decir, que la salubridad local y las vías locales de comunicación son competencia de las legislaturas de las Entidades Federativas.

7) La séptima regla: Las facultades de auxilio son aquéllas en que una autoridad ayuda o auxilia a otra por disposición constitucional. Por ejemplo: El artículo 122 dice: Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida. Este precepto se puede llevar a efecto en el caso en que por ejemplo: La Secretaría de la Defensa Nacional este auxiliando a un Gobernador de algún Estado de la República Mexicana.

Herrera y Lasso excluye enunciar esta regla de la división de competencias porque en su opinión no altera la distribución de las mismas. (31)

Las reglas enunciadas pueden sufrir modificaciones a través de la jurisprudencia, ya que ella puede modificar el sentido de la disposición constitucional; por ejemplo: Respecto a las facultades tributarias, si aplicamos el artículo 124 diremos que la Federación sólo puede imponer contribuciones en los aspectos que la propia Constitución lo autoriza.

Sin embargo, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia acepta que el campo restante, desde el punto de vista tributario, es coincidente; o sea, que tanto la Federación como las Entidades Federativas son competentes para establecer las restantes contribuciones.

Ahora, debemos examinar las llamadas facultades concurrentes, porque respecto a ellas existe verdadera confusión tanto doctrinal como

³¹ Herrera Lasso, Manuel.- "Estudios Constitucionales". Segunda Serie, Edit. Jus, S. A.- México, 1964.- pp. 229.

jurisprudencial. (32)

Las facultades concurrentes son aquéllas que no están exclusivamente atribuidas a la Federación, ni prohibidas a los Estados y cuando la primera no actúa, las Entidades Federativas pueden realizarlas; pero si la Federación legisla sobre esas materias, deroga la legislación local al respecto.

El argumento para justificar la existencia de las facultades concurrentes estriba en que las Entidades Federativas no pueden estar esperando a que la Federación intervenga para satisfacer las necesidades.

El artículo 72 de la Constitución de la República Federal Alemana acepta esta idea de las facultades concurrentes y dice: "I. En el terreno de la legislación concurrente, los países tienen la facultad legislativa tanto tiempo y en la medida en que la Federación no haga uso de su derecho a legislar", y es en este mismo artículo en que señalan las bases para que la Federación legisle en forma concurrente, siendo el artículo 74 el que las precisa.

La India y Malasia, para dividir las competencias, siguen el sistema de tres listas; la de la Federación, de las Entidades Federativas, y la de facultades concurrentes.

Mario de la Cueva afirmaba que en México no existen las facultades concurrentes y basa su aseveración en los artículos 16, 40, 41 y 103 Constitucionales.

³² Entre otros incurre en esta confusión, Francisco Ramírez Fonseca, Manual de Derecho Constitucional.- Editorial Porrúa.- México, 1967.- pp. 410. Amparo en revisión en informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por el presidente al terminar el año de 1969.- Antigua Imprenta de Munguía, S. A.- México, 1969.- pp. 197-198.

El artículo 16, dice que: "Nadie puede ser molestado, en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de un mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento....." El distinguido tratadista señalaba que los particulares tenemos el derecho de conocer qué autoridades pueden regir nuestro comportamiento y estas autoridades sólo pueden ser las que están autorizadas por la ley fundamental para tal efecto.

El artículo 40, que ya hemos citado, indica que la acción de las Entidades Federativas está limitada a su régimen interior y no en la esfera Nacional.

El artículo 41, al que también nos hemos referido, autoriza a los funcionarios locales a realizar determinados actos de acuerdo con su Constitución, la que tiene que concordar con la general de la República, y las materias no consignadas en los códigos supremos locales, son asuntos sobre los cuales las autoridades locales son incompetentes.

El artículo 103 señala la procedencia del Juicio de Amparo cuando la Autoridad Local o Federal actúa en exceso de su competencia.

El pensamiento de Mario de la Cueva sobre la existencia de facultades concurrentes en México, me parece acertado, y por tanto, al no existir estas facultades en nuestro orden jurídico, nunca el derecho Federal quiebra al Local, como acontece en otras naciones. En México, este problema se resuelve indagando qué autoridad es competente para actuar. ⁽³³⁾

³³ En 1983 se reformó el artículo 4 para introducir al Derecho a la protección de la salud y en él se establece la "Concurrencia" en este aspecto de la federación y de las entidades federativas.

Mathews agregó a las cinco reglas de Bryce, una más: Los actos prohibidos a la Federación y a las Entidades Federativas. Entre estas máximas prohibiciones se encuentran los principios que sostienen todo el orden jurídico y que son inseparables de la dignidad humana, como el principio de la Soberanía del Pueblo y de los Derechos Humanos.

La importancia que tiene la repartición de competencias es grande pues si a un individuo lo lesiona en sus intereses una autoridad incompetente tiene el Juicio de Amparo para protegerse, por la actuación inconstitucional de la Federación o viceversa, existe un proceso denominado de litigio constitucional, cuyo objeto es amplio y dentro del cual cabe el conflicto de competencia: Federación-Estados o Estados-Federación.

El artículo 105 dice: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal; b) La Federación y un municipio; c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; d) Un Estado y otro; e) Un Estado y el Distrito Federal; f) El Distrito Federal y un municipio; g) Dos municipios de diversos Estados; h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y k) Dos órganos de gobierno de Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

II.- De las acciones de Inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieren a la materia electoral.

Las acciones de Inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: a) El equivalente al treinta y tres por ciento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión; b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; c) El Procurador General de la República, en contra de las leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de las leyes expedidas por el propio órgano; y e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

III De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que registrarán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

El mencionado artículo nos sugiere las siguientes ideas: 1) No hay duda que dentro de sus postulados encuadra la hipótesis de controversia de competencia entre la Federación y los Estados y viceversa. 2) El órgano encargado de solucionar la controversia es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual en estos supuestos no es órgano de la federación, ni de las Entidades Federativas sino de la totalidad llamada Estado Federal. 3) No se trata de intereses individuales lesionados, sino intereses de la Federación o de los miembros federados, 4) La finalidad que persigue el proceso de litigio constitucional es preservar el cumplimiento de la Constitución, que la voluntad del pueblo, que fue quien dividió las competencias, se cumpla.

El cumplimiento del principio de repartición de competencias garantiza la existencia del sistema federal si bien la Federación ha absorbido, a través de reformas constitucionales, competencias originalmente otorgadas a los Estados miembros.

4.4 LA PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS EN LA LEGISLACIÓN FEDERAL COMÚN.

Ahora, nos corresponde examinar la participación de los Estados miembros en la formación de la voluntad Federal. Dicha participación puede ser indirecta o directa.

La primera se canaliza a través de una Cámara, llamada Senado, en donde las Entidades Federativas están representadas como tales y que participó en la función legislativa al lado de una Cámara de Diputados o de Representantes, que representa a la población en general, independientemente de la división en Estados. El origen, el significado y la actuación de las dos cámaras, o sea, el bicameralismo que

nuestra Constitución consagra como parte del sistema federal, pueden ser materia de otro trabajo dedicado especialmente a las cámaras de nuestro país.

Me basta afirmar por ahora que la existencia del Senado como legislador común no es signo específico del Estado Federal. En mi concepto los elementos absolutamente necesarios del sistema federal son tres: Una zona de materias retenidas por los Estados miembros (en la que opera la autonomía constitucional), una zona de facultades delegadas en los Poderes centrales y un sistema que garantice a los Estados miembros, la conservación del anterior status. Ni el primero ni el tercero de esos elementos se afectan en nada por la no intervención de los estados en la legislación federal ordinaria: no el primero, porque el manejo de sus propias facultades por parte del Legislativo central jamás podrá menoscabar la existencia y las competencias de las Entidades Federativas, cuya fuente está en la Constitución y por ello se mantienen Inmunes a la potestad del órgano Legislativo constituido, poco importa que éste se integre o no por representantes de los Estados: ni afecta tampoco al tercer elemento, ya que, como vamos a verlo, la garantía del status federal no requiere forzosamente la existencia del Senado.

El ejemplo de la Constitución norteamericana, al instituir al Senado Federal y prohibir en su artículo V que se prive a los Estados sin su consentimiento de la Igualdad de votos en el mismo, ha inducido a considerar a dicha cámara como elemento específico del Estado Federal. Pero la lógica estricta nos llevaría a la conclusión contraria, ya que si se admite que el respeto a la autonomía local excluye cualquier intromisión en ella de los Poderes centrales, del mismo modo habría que evitar toda interferencia de los Estados como tales en la Legislación Federal. Esta interferencia a través del Senado puede justificarse histórica, política y aún socialmente, pero nunca al grado de convertirla en signo específico del Estado Federal.

En cambio la participación directa de las Entidades Federativas, en la formación de la voluntad federal sí es elemento inexcusable del sistema federal de que tratamos.

Entiéndase por participación directa la que en forma más o menos amplia tienen los Estados miembros en la tarea de revisar la Constitución Federal de la República.

Esta participación garantiza la persistencia del status federal, es decir, asegura por lo que toca a los Estados miembros su existencia y sus competencias en virtud de que precisa y exclusivamente al revisar la Constitución se puede alterar ese status. Si la reforma en tal sentido pudiera realizarse sin la participación de los Estados, la autonomía de estos quedaría a merced de quien tuviera competencia para llevar a cabo la reforma, sea quien fuere.

Se ha dicho que si en una Constitución de tipo federal se otorga la facultad de revisarla a un constituyente especial o la revisión se pudiera hacer por medio de referéndum, la forma federal sobreviviría a pesar de quedar excluida la participación de los Estados miembros.⁽³⁴⁾ No podemos aceptarlo. En la creación de la Constitución Federal típica, como es la norteamericana, los Estados antes independientes se despojaron realmente de ciertas facultades para trasladarlas a los órganos centrales; pero conservaron en su patrimonio las no enajenadas con el propósito de ejercitarlas por sí mismo, si se quiere, desprenderse de ellas en lo futuro, pero siempre en virtud de un acto de propia y libre disposición. Transferir al titular que se quiera, así sea el pueblo, la potestad de mermar o aniquilar la personalidad de los Estados sería contrario a lo que, de mero antecedente histórico, se ha convertido

³⁴ Así lo sostiene Gaxiola en apoyo de su tesis de que la participación directa no es signo específico del estado federal (op. cit. pp. 66).

en la razón de ser del sistema. Y no se diga que la voluntad de los Estados se manifiesta en el hecho de enajenarla, en entregarla mediante una primera reforma, en la que ellos participarían, a un titular que después podría reformarla a su antojo sin el concurso de los Estados. Precisamente lo que no pueden hacer los Estados, si tratan de conservar el sistema federal, es desprenderse de su facultad de intervenir en las revisiones constitucionales, por lo menos en aquéllas que afecten a su existencia y a sus competencias. Poco importa que el constituyente ad hoc o el referéndum no toquen a los Estados; el sólo hecho de que puedan hacerlo sin la intervención de éstos, quebraría fundamentalmente el sistema.

Lo dicho de la Constitución norteamericana vale para todas las que, como la nuestra, han adoptado el procedimiento de facultades retenidas por los Estados. Y si bien es cierto según lo anticipamos, que el sistema federal se ha desvinculado de sus orígenes históricos para convertirse en mera técnica constitucional, sin embargo hay ciertos elementos que, aunque nacidos de la experiencia, fueron y siguen siendo elementos conceptuales, integrantes lógicos de la definición. Entre ellos cuenta la voluntad inalienable de los Estados de seguir siendo Estados.

Nuestra Constitución provee en su artículo 135 a la participación de los Estados en las reformas constitucionales al requerir su aprobación por la mayoría de las legislaturas. El hecho de que el precepto haga intervenir, además, a las dos Cámaras de la Unión, de las cuales en la de Senadores están representados los Estados, no significa sino un fortalecimiento de la participación de las Entidades. Si el Senado no existiera o no tomara parte en las reformas, de todas maneras la intervención de las legislaturas dejaría a salvo el principio. De donde se infiere que la participación directa (signo específico de Estado Federal por cuanto garantiza la persistencia del status en favor de las Entidades), no requiere de la

existencia de la Cámara alta pues le basta con la participación de las legislaturas. Como anteriormente hemos visto, es un elemento esencial en todo Estado Federal que todos sus Estados miembros tengan una participación en la legislación común y así, cada Estado miembro en lo particular, pueda tomar decisiones con respecto a toda la Federación en lo general.

LA LUCHA EN MEXICO POR EL ESTADO FEDERAL

5.1 Descentralización.

- A) Teoría Constitucional Federal y Local.
- B) Constitucionalismo Originario.
- C) Constitucionalismo Reflejo.
- D) Conciencia Histórica y Conciencia Crítica.
- E) Federalismo Tradicional y Neofederalismo.
- F) Límites del Centralismo.
- G) Límites del Federalismo.
- H) Localismo y Regionalismo.
- I) Federalismo y Municipalismo.

5.2 Descentralización hacia la sociedad.

- A) Concertación en Materia de Desarrollo Social.
- B) Desregulación.
- C) Concesiones para la Prestación de Servicios y explotación de Recursos
- D) Desincorporación de las Entidades Paraestatales.
- E) Descentralización de la Banca Múltiple.

5.3 Desconcentración Administrativa.

5.4 Desarrollo Económico, Político y Social de los Estados.

- A) Ampliación de las Bases para el Desarrollo Territorial.
- B) Desarrollo Urbano.
- C) Incentivos
- D) Derrama Crediticia.
- E) Infraestructura Carretera.
- F) Centros Industriales.
- G) Centros Turísticos.
- H) Corredores Económicos Y Agroindustriales.

5.5 Federalismo Educativo.

5.6 Política de Redistribución Demográfica.

5.7 Modernización del Federalismo Fiscal.

5.8 Planificación Democrática, y Reforma Electoral.

- A) Derechos Políticos y Sistemas de Representación.
- B) Sistemas de Partidos Políticos.
- C) Organización Electoral y Procedimientos.
- D) Calificación Electoral.

5.1 DESCENTRALIZACIÓN

A) Teoría Constitucional Federal y Local.

A pesar que en el constitucionalismo moderno es común la presencia del sistema federal, la teoría de la Constitución se ha venido desarrollando,

en todo el mundo, en torno a la organización del Estado central o, en su caso, del Federal. Ha prevalecido la visión jurídica del gran Estado y se ha dejado a un segundo término la perspectiva de la Entidad asociada a través de la Federación.

La teoría constitucional moderna atañe al consumo de Instituciones que configuran el fenómeno político Nacional, en franca preterición del fenómeno político Local. Esta es una sensible laguna de la teoría de la Constitución, habida cuenta de que la práctica normativa local merece también un encuadramiento teórico, toda vez que ha dado lugar al surgimiento de un nuevo modelo, de una nueva concepción globalizadora, de Instituciones de Derecho Público.

El Federalismo ha sido visto como una técnica de ejercicio del Poder, o cuando más como una forma de su organización. Ampliamente estudiado el fenómeno jurídico político ha partido de su concepción moderna en el constitucionalismo norteamericano, el sistema federal es además parte de la Teoría de la Constitución sin que, por lo mismo, quienes se han ocupado de ese fundamental tema de la cultura jurídica contemporánea, hayan reparado que donde existe organización federal, el constitucionalismo local es fuente de una nueva teoría constitucional.

Los lineamientos generales de una teoría de la Constitución Local tienen que partir de la Entidad Federativa como base de estudio, y no de la unidad federal. Cuando se examina el fenómeno de la organización del poder desde la perspectiva de la organización local, los Poderes Federales aparecen como una Entidad Supraordinada. El camino es de poca monta, supuesto que en el primero de los casos los Poderes Locales son considerados apenas como un elemento más de la vida Nacional, mientras que el segundo de los casos, esto es desde la perspectiva estatal, los Poderes Nacionales son entendidos como la fuente de la que dimana la

organización misma.

Ahora bien, el Poder Federal, debe de ser único en sí, que es la unidad del orden jurídico plasmado en la Constitución, y se divide en dos campos, se descentraliza, se descompone en dos órdenes, delegados de igual jerarquía, el Federal y el de las Entidades Federativas. El Poder no se encuentra únicamente en el centro, sino también en las provincias, las que tienen facultad de decisión política en la esfera de su competencia.

La dualidad de los regímenes constitucionales, Nacional y Estatal, sólo ha sido entrevista a partir del nivel Nacional. Es oportuno plantear la conveniencia de una elaboración teórica cuya perspectiva primaria está constituida por el horizonte Local. Ya no se trata de ver el llano desde la montaña, sino de contemplar la elevación desde la planicie. Podrá decirse que es un mero retruécano caprichoso, pero también podrá demostrarse que se trata de una auténtica realidad jurídico-política.

B) Constitucionalismo Originario.

En el Estado Federal moderno es posible distinguir al constitucionalismo originario, que corresponde a la organización federal, del derivado o reflejo que corresponde a la organización estatal.

El Constitucionalismo originario señala límites y posibilidades para la Federación y para las Entidades Federativas, en tanto que el constitucionalismo derivado o reflejo solamente se acoge a esos límites y posibilidades elevando su propio perfil.

El constitucionalismo originario es la suma de disposiciones normativas que establecen facultades y limitaciones para el Estado Federal y para las Entidades Federativas. Ese constitucionalismo originario está integrado por la suma de las decisiones que organizan y definen el funcionamiento del Estado Nacional. El Poder, contemplado desde una perspectiva global, es encuadrado por la Constitución de origen de una manera totalizadora. Comprende sus diversas manifestaciones: la forma como se integran sus órganos equilibrándose y controlándose recíprocamente; los diversos factores que influyen en su ejercicio, a partir de la consideración de los factores que influyen en la vida del Estado, como son el pluralismo, las garantías constitucionales y el propio Federalismo.

El constitucionalismo originario es el que ha sido objeto de sistematización por los diferentes teóricos de la Constitución. Se ha visto, en ese horizonte, cómo funciona el poder constituyente y cómo actúa y dentro de qué límites el poder revisor de la Constitución; se ha visto la Integración, organización y funcionamiento de los poderes constituidos; se han visto los diversos controles, horizontales y verticales que se proyectan sobre la esfera del Poder; se han visto en fin, los conceptos normativos del supuesto básico del Estado que es la soberanía popular. Pero todo, absolutamente todo lo anterior, se ha analizado de manera exclusiva referida al Estado Nacional y su marco normativo propio que es la Constitución Federal de la República.

C) Constitucionalismo Reflejo.

Derivado del marco constitucional General se ha forjado, en los Estados organizados federativamente, un constitucionalismo reflejo que se mueve dentro de los márgenes más anchos o más estrechos que el constitucionalismo originario le permite. Sin embargo, este constitucionalismo reflejo tiende,

paulatinamente, a generar modalidades también originales en lo que se refiere a la concepción, organización y funcionamiento del poder.

Así mientras que para el Estado Federal la Entidad Federativa es un componente fundamental, para el Estado Federado el componente más importante es el Municipio. Por otro lado en la Entidad Federativa no se aprecia una triple separación de los órganos del poder, sino la presencia de seis órganos distintos del poder, a saber: a) Los Poderes Ejecutivo, Federal y Local; b) Los Poderes Legislativos, Federal y Local, y c) Los Poderes Judiciales, Federal y Local. Puede verse por lo mismo, que en el ámbito del constitucionalismo originario solamente se tiene que plantear la coexistencia y limitación recíproca de seis órganos del poder. Esta complejidad organizativa es un elemento diferenciador fundamental entre el Estado Federal y el Estado Federado.

Pero hay otros aspectos más. Quizá los más significativos sean la existencia de un Poder Constituyente subordinado y de una soberanía limitada.

Por lo que se refiere al Poder Constituyente subordinado, es evidente que la comunidad local tiene facultades de organización que ejerce con libertad pero dentro de los límites que le permiten las decisiones políticas adoptadas por el Poder Constituyente originario. La subordinación, pues, se traduce en la potestad de actuar dentro de los límites y conforme a las posibilidades planteada por el constituyente nacional.

Los límites del Poder Revisor de la Constitución Local también son distintos de aquéllos que resultan aplicables al Poder Revisor Federal. En este último caso hay límites, explícitos e implícitos, en tanto que en el primer caso todos los límites son explícitos: sólo se puede hacer lo que expresamente está permitido o

lo que expresamente no fue prohibido, se tiene, por lo mismo, una visión distinta de las facultades del poder revisor de la Constitución, según el nivel Federal o Estatal que se contemple.

Por lo que se refiere al concepto de Soberanía, cuyo depositario es el Pueblo, también es posible establecer la disección entre una soberanía omnimoda, secundaria o limitada cuando se ejercen atribuciones de carácter estatal. En el Estado Federal, hay por lo mismo, una dualidad de soberanías que coinciden en tiempo y lugar: El pueblo tiene la suprema potestad de organizarse de una manera incondicionada cuando se trata de ámbito federal y de una manera condicionada cuando se trata de ámbito estatal.

Las concepciones tradicionales sobre el concepto de soberanía popular parecen, en su mayoría, acuñadas para el Estado Unitario. El Estado Federal, como se acaba de mencionar, merece, sin embargo, un análisis propio por lo que se refiere a este fundamental tema de la teoría constitucional.

D) Conciencia Histórica y Conciencia Crítica.

Para comprender los límites del constitucionalismo local es necesario también desentrañar los elementos constitutivos de la conciencia histórica de los Estados Federales y Federados, y la conciencia crítica que acompaña a su quehacer contemporáneo.

Históricamente los Estados Federados propenden a la repetición mecánica de clichés que se van elaborando en el transcurso del tiempo, y que acaban de ser aceptados por verdades inmutables a la conciencia histórica o se traduce en la abnegación total o se proyecta en la inconformidad sistemática.

Ambos extremos parecen nocivos en tanto que lleven a la ocultación de ser propio a la negación de ser ajeno. La conciencia histórica es el producto de pautas y conductas reiteradas que no siempre se traducen en instituciones innovadoras. De ahí que el principal obstáculo para el desarrollo de la creación institucional de los estados federados sea la rutina que acompaña la repetición continua, monótona, simplista, fácil, de los esquemas organizativos impuestos, o sugeridos por el Estado Federal.

La conciencia crítica, por el contrario, es la suma de elementos que perfilan a un Estado Federado Moderno, capaz de imaginar, innovar y aún revolucionar dentro de los márgenes que le ofrece el constitucionalismo federal. La conciencia crítica de las Entidades Federativas tiene que ir acompañada por una conciencia crítica de la Federación misma. Las primeras concibiendo nuevas posibilidades dentro de viejos márgenes y las segundas ensanchando esos márgenes. La vida del Estado democrático, republicano y federal se traduce, precisamente, en una capacidad transformadora que tiene su punto de arranque en el equilibrio de la conciencia histórica que impone continuidad y de la conciencia crítica que opone modernidad.

E) Federalismo Tradicional y Neofederalismo.

En sus orígenes el Federalismo fue un paliativo, primero de separatismo, luego de aislacionismo. La vigencia de los intereses locales y su preeminencia por encima de los nacionales fortaleció, en los primeros tiempos del sistema federal, la necesidad de esa forma de organización política. La existencia de caciques resultó fundamental para la demanda de una organización de tipo federativo.

El Federalismo tradicional descansó, originalmente, en la suma de intereses más que en el total de convicciones. Incluyó, también, la dimensión territorial del Estado y las limitaciones físicas de la comunicación. Esto no quiere decir, desde luego, que el federalismo haya surgido entre nosotros al margen de la voluntad política de organizarnos conforme a una pauta de libertad. Quiere decir, tan sólo, que junto a los factores políticos de la decisión convergieron los factores sociales y geográficos de la necesidad. El Federalismo tradicional más que una organización potestativa fue una organización necesaria.

Por su parte el Neofederalismo no obedeció a la existencia de fuerzas centrípetas, oriundas de las Entidades Federativas, sino a fuerzas centrifugas de carácter nacional. El Neofederalismo está siendo empujado por la decisión política del Estado Federal, que propone a descentrallzarse como una medida racional de subsistencia, y se debe asimismo al surgimiento de numerosas fuerzas sociales económicas que buscan nuevos ámbitos para su expansión. Mientras que el Federalismo tradicional era producto de un tirón desde afuera, el Neofederalismo es el resultado que se impulsó desde adentro. La dinámica exterior ha sido substituída por la dinámica interior. Al fenómeno separatista y aislacionista ha seguido ahora el fenómeno expansionista. El Neofederalismo es el resultado de una sociedad política y económica en crecimiento. La racionalidad del proceso se ha invertido; ya no se trata de preservar el poder caclquil, sino de ocupar espacios menos saturados y más prometedores. Las nuevas formas de comunicación están posibilitando que este fenómeno se vaya acentuando día a día.

F) Límites del Centralismo.

El poder central se ha visto acosado por la presencia importante de grupos de presión y de interés. Paradójicamente un Estado centralizador tiende, en la vida política moderna, a debilitarse. Entre mayor sea el número de atribuciones

que concentre, mayor será la magnitud de presiones que debe soportar. El Centralismo no tiene viabilidad, a menos que se traduzca en estado represivo. La centralización hace que se propenda a la rigidez y al enfrentamiento cuando por el contrario, los atributos del poder moderno son la negociación y la concertación.

Los límites del Centralismo están determinados por su propia impotencia. La centralización del poder, que fue importante para abrir los cauces del Estado moderno, se ha convertido en un factor de hemetismo del propio Estado. Por lo mismo la centralización es un fenómeno caduco. A mayor concentración de facultades, mayor oposición generalizada. El Estado contemporáneo es de carácter expansivo. Se tiende a la descentralización como una respuesta estratégica frente a la concentración de fuerzas sociales y económicas que se abatían sobre las fuerzas políticas del Estado centralizado.

Los límites del Centralismo están dados por la capacidad de asimilación del Estado a su entorno histórico y a las necesidades que plantea el porvenir. Esos límites traducen nuevos horizontes para el sistema federal. Ese sistema ya no es sólo el producto de intereses e incluso de convicciones, sino el resultado de necesidades modernas.

G) Límites de el Federalismo.

Tampoco puede pensarse, por otra parte, en un Federalismo sin límites. En la teoría y en la práctica es posible encontrar que el Federalismo tiene un doble límite: hacia arriba la necesidad de conservar la unidad del Estado; hacia abajo la necesidad de transferir atribuciones al Municipio.

El titular de los derechos del sistema federal es el Estado Federado; pero este estado no puede negar ni desconocer al Estado Federal, como tampoco puede hacerlo con relación a la organización municipal. La descentralización tiene el impacto sucesivo de un impulso hacia afuera que no se agota en la mera transferencia de facultades a las Entidades Federativas, sino que las rebasa hasta incidir en el ámbito municipal.

En este sentido los límites del Federalismo más que normativos, son políticos. El Federalismo demanda la presencia de una clase política plenamente desarrollada y de una burocracia progresivamente limitada. El Federalismo se opone, por su propia naturaleza, a la hipertrofia burocrática del Estado moderno y plantea, como respuesta orgánica, el desarrollo vigoroso de una clase con capacidad de gobierno fundamentalmente en los niveles estatal y municipal.

El Federalismo se ha convertido en un impulsor de la modernización del Estado. Los conceptos arcaicos de autoridad, cifrados fundamentalmente en el ejercicio sigiloso y monopólico del poder, tienen que ser drásticamente modificados para dar lugar a un ejercicio abierto y participativo del propio poder.

Los límites del Federalismo son los límites de la modernización. Frente a ambos se erige toda la suerte de tendencias inmovilistas, estáticas, rígidas, propias de la organización centralizadora.

H) Localismo y Regionalismo.

La concepción tradicional del Federalismo como un sinónimo de localismo, tenderá a ir siendo substituida por la visión regional. El desarrollo

desigual de las Entidades Federativas: desigual en lo social, desigual en lo político y desigual en lo económico, hace necesario que se produzcan factores de convergencia entre Entidades Federativas de una misma región, con actividades fundamentales que permitan superar las diferencias superficiales.

El Federalismo no puede ser leído, actualmente, como sinónimo de localismo. La necesidad de fomentar esfuerzos coordinados y de satisfacer necesidades en un ámbito que rebase al de las solas necesidades federativas consideradas de manera aislada, hace indispensable que se recapitule y reconsidere a la organización federal como una organización regional.

En esta vertiente se definen como criterios estratégicos de acción para el impulso del desarrollo regional:

- 1) Una mayor selectividad en las políticas económicas, la asignación de subsidios y en el gasto social, buscando una mayor incidencia de la política económica en el bienestar social.
- 2) Elevar la eficiencia productiva del campo, diversificar sus actividades económicas y fortalecer su capacidad de organización para la producción.

En síntesis se busca una reorientación del gasto público destinado al desarrollo regional para imprimirle un sentido social; en la definición, ejecución, evaluación y asignación de recursos por parte de gobiernos estatales y municipales, y la corresponsabilidad directa de los beneficiados. Se pretende la transformación de la estructura de los asentamientos humanos en complemento de las acciones de desconcentración económica y reordenamiento territorial, y como

elemento esencial el fortalecimiento a la capacidad municipal.

Mediante la instrumentación de programas regionales específicos, la política de desarrollo regional del gobierno establece lineamientos para impulsar el crecimiento racional y equilibrado de los centros de población, mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, propiciar un desarrollo equilibrado del potencial de los recursos de las regiones con estricto respeto a la naturaleza y fortalecer la función pública municipal.

El Localismo tiene una reminiscencia separatista y aislacionista incompatible con la necesidad moderna de un Estado en el que participen crecientemente las Entidades Federativas, pero sin romper el esquema fundamental de la organización Estatal Nacional.

1) Federalismo y Municipalismo.

El proceso descentralizador se reforzó con las atribuciones que la Constitución confiere al Municipio, con las responsabilidades que el artículo 115 establece en relación a las Entidades Federativas y a la Federación misma, en lo que concierne a que el desarrollo municipal se ha convertido en un elemento crucial de la democratización Integral de México.

En la Constitución Federal de la República se plasmó al Municipio como la organización político administrativa que sirve de base de la división territorial y organización política de los Estados miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado Mexicano, Municipios, Estados y Federación.

Si bien la organización municipal es un fenómeno político de viejo cuño, su asociación con el sistema federal tiene un efecto potenciador innegable. La forma moderna de fortalecer el Federalismo se cifra en el fortalecimiento sistemático, responsable y ordenado de las atribuciones normativas del Municipio. Sin embargo, el municipalismo tiene expresiones que hacen peligrar el ejercicio autónomo de sus facultades y que se traducen, en ocasiones, en su excesiva atomización política y geográfica.

En todo caso es preciso reconocer que en la organización municipal se produce el más trascendente germen que impulsa al desarrollo democrático de un Estado moderno.

En los últimos años, los mecanismos de descentralización política se han visto reforzados, fundamentalmente, a través de instancias de descentralización administrativa. Este es el caso de los convenios únicos de desarrollo, suscritos entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Locales para el establecimiento de acciones, sacrifica su competencia propia en favor del segundo, son un mecanismo jurídico-político semejante a los convenios Estados Federación, en que el primero se autodespoja de su competencia original y la federaliza aplicando la ley federal y absteniéndose de expedir su ley local.

Con el Municipio se da un gran avance a la descentralización política y económica en nuestro país, ya que el Municipio es independiente de las leyes estatales y federales en materias que pertenecen solamente al Municipio. ⁽³⁵⁾

Así pues, el Municipio Mexicano, a partir de la reforma

³⁵ Tena Ramírez, Felipe.- "Derecho Constitucional Mexicano".- Edit. Porrúa.- México, 1985.- pp. 157-163.

constitucional de 1983, en lo que concierne a el artículo 115 tiene que enfrentar el reto, que significa una auténtica autonomía revestida de poder y capacidad, frente a la misma estructura jurídica del país.

Las nuevas funciones municipales sin embargo, en la práctica tendrán que ajustarse también a las relaciones de dependencia política y económica tanto con el Estado como con la Federación.

La importancia histórica que revestía la reforma y adiciones del artículo 115 constitucional, demostró que además de ser una iniciativa del Poder Ejecutivo, era también un clamor popular que fue debidamente interpretado por las Legislaturas Locales, como por los miembros del Congreso de la Unión, cuya Comisión Permanente después de hacer el cómputo y la declaración de aprobación, procedió conforme a Derecho, a aprobar el proyecto de declaratoria de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional el 1º de febrero de 1983, cuyo fin principal fue constituir un factor de descentralización, desconcentración y democratización de la vida nacional. La Instancia municipal es el punto de partida de la vida nacional y el arranque de su desarrollo; al fortalecerse el Municipio, se vigoriza y se solidifica la unidad nacional.

De este modo lo que en su momento constituyó una promesa de gobierno durante la campaña del entonces candidato a la presidencia de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, pasó a ser parte integrante del mandamiento constitucional, como letra indeleble en nuestro orden jurídico y político, cuya huella se verá de manera más clara y transparente con el paso del tiempo, en respuesta a la necesidad real que había en ello, y como denotación de que la dialéctica de nuestra historia mantiene su movimiento. Esto no solamente le da vida sino que la enriquece y genera nuevas preocupaciones que esperan la respuesta

en el México del futuro, que tanto empeño nos exige y que tiene puestas sus esperanzas en el Municipio Libre, cédula política de todo estado y protagonista fundamental de nuestra vida y nuestra historia.

Dado que los gobiernos municipales son las instancias más cercanas a la comunidad, receptoras inmediatas de las demandas, deben ser estimulados como impulsores del bienestar de la población. Por tal motivo y como consecuencia se plantean las siguientes políticas básicas:

1) Avanzar con prudencia y firmeza hacia una redistribución del poder de decisión y de actividad económica, social y cultural, para que los municipios puedan impulsar su desarrollo, de manera concertada y autónoma.

2) Los Municipios deberán, a su vez, atender la solución de sus problemas haciendo acopio de recursos propios en la medida de sus posibilidades.

3) El Municipio debe asumir su papel en la asignación y localización de la inversión pública.

4) Debe convertirse en el núcleo que propicie la acción de los grupos sociales en la producción, los servicios vinculado al bienestar social, el ordenamiento territorial y la ecología.

5) Habrá de establecerse, ante la diversidad municipal, una tipología que oriente y haga posible el diseño de estrategias específicas en materia de descentralización.

6) Iniciar una labor con servidores municipales con el fin de

romper el círculo vicioso de incapacidad local sustitución federal.

El Municipio se ha convertido así en la instancia medular para coordinar los esfuerzos sociales e institucionales contra la pobreza. El diálogo y la concertación son las fórmulas básicas para la definición de acciones y las formas de ejecución, de manera que la población pueda decidir y participar en las tareas dirigidas a su propio beneficio.

5.2 DESCENTRALIZACIÓN HACIA LA SOCIEDAD.

La descentralización hacia la sociedad tiene múltiples expresiones que si bien no necesariamente tienen injerencia o vinculación inmediata con el federalismo y el desarrollo municipal, indudablemente concierne a esas dos instituciones, puesto que afectan los equilibrios de una o más de las esferas de gobierno que integran el quehacer del Estado en su conjunto e impactan en sus relaciones con la sociedad.

La relación de cualquiera de las esferas de gobierno hacia la sociedad, de una u otra manera tiene un efecto en el quehacer de los demás niveles de gobierno. Ello es así precisamente porque las tres esferas de gobierno actúan simultáneamente sobre los mismos núcleos de población. Esta interacción, y aún más la de la sociedad civil, establece diferentes fórmulas de concertación y colaboración.

Para la identificación más nítida de la descentralización hacia la sociedad, se reconocen distintos ámbitos que a continuación se abordan, y que son los de la concertación, la desregulación, los regímenes para la prestación de servicios públicos y explotación de bienes nacionales, la desincorporación de entidades paraestatales y, señaladamente la privatización bancaria, en tanto ha tenido un

impacto en el ámbito regional.

A) Concertación en Materia de Desarrollo Social

Más allá de la coordinación entre las tres esferas de gobierno se identifica el esfuerzo para articular el quehacer de sectores no gubernamentales, es decir, de las organizaciones sociales y privadas, comunidades e individuos, de tal manera que las inversiones, las acciones, los objetivos y las metas del quehacer para la superación de rezagos en las condiciones básicas de vida de los individuos, se definen sumando voluntades y esfuerzos.

El programa de gobierno contiene lineamientos, estrategias y procedimientos orientados precisamente a alcanzar la concertación como método ineludible para emprender tareas que efectivamente sean una necesidad efectiva, lo que cancela decisiones burocráticas que alejan el quehacer del Estado respecto del interés inmediato de la sociedad. La participación con organización, sin distinciones de filiaciones políticas o inclinaciones ideológicas, ha trascendido y madurado en nuevas formas de relación entre los tres niveles de gobierno y los gobernados.

B) Desregulación.

El exceso en la regulación no es una cuestión meramente administrativa que involucre aisladamente a los distintos niveles de gobierno. Por ello, la desregulación tiene una significación económica social y también política. Desde la perspectiva económica, la experiencia ha mostrado que la complejidad y la dispersión de la regulación de diversos sectores hace que florezcan y tengan continuidad prácticas oligopólicas en determinados sectores, lo que resulta en detrimento de la oportunidad de nuevos agentes económicos que tengan la iniciativa

de incursionar en esas actividades, más aún si se encuentran distantes de la capital del país, en donde se decide la regulación y su aplicación. Por ello, la supresión de regulaciones excesivas abre oportunidades para que en las diversas regiones del territorio se emprendan con mayor seguridad y libertad actividades que de otra manera deberían cursar un amplio espectro de trámites y de requerimientos, muchas veces insuperables y cuyo efecto es el desestímulo, prácticas ilegales y, en muchos casos, la llamada economía subterránea o la apertura de los mercados paralelos.

Los ámbitos de la administración pública federal en que la regulación ha tenido mayor profundidad en sus alcances y claras posibilidades de impacto positivo para el desarrollo regional, son el sector pesquero, el de autotransporte federal de carga, el de minería, el de normalización de estándares y medidas de productos industriales, y el de control sanitario de actividades, establecimientos, productos y servicios.

Los propósitos de la desregulación difieren esencialmente de la simplificación administrativa, en tanto que el propósito, más allá de la simple agilización de procedimientos y de la calidad en el servicio de ventanillas, pretende analizar y ponderar la necesidad de la existencia de la regulación misma, evitar la discrecionalidad en las decisiones, transparentar la administración, evitar la corrupción, dar certidumbre a las relaciones entre gobernantes y gobernados y hacer prevalecer con ello el Estado de derecho. En este sentido la desregulación tiene importantes alcances de carácter político.

Desde el punto de vista social, la desregulación se traduce en un necesario fortalecimiento de la sociedad civil, acorde con su propia dinámica y al marco de libertades en que la misma puede y debe actuar de acuerdo con su propia madurez y con los equilibrios implícitos en la organización social.

C) Concesiones para la Prestación de Servicios y Explotación de Recursos.

Hay que señalar que una de las causas del engrosamiento de las atribuciones del gobierno federal en detrimento relativo de las otras esferas de gobierno durante décadas, fue precisamente el que la prestación de servicios públicos y la explotación de los recursos de la Nación se realizaran concentradamente por la administración pública federal, ya fuera a través de la administración centralizada o del llamado sector paraestatal. La centralización no solamente tuvo expresión en el ensanchamiento de atribuciones de una esfera de gobierno, sino en el crecimiento del aparato administrativo, en la demanda de recursos, en la concentración de decisiones e, igualmente, en una serie de relaciones de causalidad con efecto multiplicador en el centralismo urbano, geográfico y social.

Los ámbitos en los que más notablemente se ha destacado una transformación relevante en materia de concesiones, han sido en el de vías generales de comunicación -notablemente en la redefinición del sistema carretero nacional-, en minería, en petroquímica, en la generación de energía eléctrica y en materia bancaria.

El sistema de concesiones es una forma en sí misma de descentralización que difiere notablemente de la resolución de los servicios públicos por la sola instancia gubernamental porque requiere el concurso de la voluntad de la administración y de los particulares. Es una forma de descentralización por colaboración de los particulares, quienes prestan servicios públicos bajo el control y la regulación del Estado. Si bien la voluntad de la administración es una, el interés privado por prestar servicios públicos está difundido a lo largo del territorio, lo que incide notablemente en el desarrollo regional de los servicios públicos.

D) DESINCORPORACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES

Ha sido extensamente reconocido que las empresas públicas son uno de los instrumentos más eficaces de los que ha dispuesto el Estado para procurar sus finalidades económicas y sociales. Los excesos en la proliferación de empresas públicas que carecían de las condiciones estratégicas o prioritarias para su existencia en manos del Estado, originaron la drástica disminución de recursos para el desarrollo social, así como una presencia crecientemente debilitada en el quehacer del Estado para el desarrollo de funciones estrictamente gubernativas. Por ello, el gobierno ha llevado prácticamente a su culminación el proceso de desincorporación que reconoce criterios acerca del destino de las entidades paraestatales. Se han liquidado o extinguido aquellas entidades que cumplieron con sus objetivos, que carecen de viabilidad económica o cuyas actividades conviene realizar por razones de mayor eficacia en otras entidades paraestatales, dependencias o niveles de gobierno. Por razones de carácter administrativo se han realizado funciones y se han transferido a los gobiernos de los Estados empresas prioritarias de importancia regional o local, vinculadas con programas estatales de desarrollo. Se han enajenado las empresas consideradas como no prioritarias ni estratégicamente viables de ser adquiridas por los sectores social y privado. El proceso de desincorporación de empresas ha ampliado los espacios de participación de los sectores social y privado en todo el territorio del país.

En el marco de la estrategia de modernización del país, el proceso de desincorporación del sector paraestatal, permitió reorientar la asignación de recursos públicos hacia las prioridades nacionales, particularmente las de carácter social y para el desarrollo regional, e impulsar una mayor participación de los sectores social y privado en el desarrollo de México. Conformando así un sector paraestatal depurado, menos grande, pero más sólido y mejor coordinado, y con una dotación

adecuada de recursos, lo que permite al Estado cumplir con mayor eficacia los objetivos de su función económica y social.

La desincorporación de entidades coadyuvó al fortalecimiento financiero del sector público, no sólo por la generación de Ingresos extraordinarios, sino también por la reducción de transferencias del gobierno federal. Esto, a su vez, permitió que en el país se generara simultáneamente, un superávit financiero, con una capacidad acrecentada del Estado para promover a la sociedad de servicios e infraestructura social y física básica en materia de agua y alcantarillado, equipamiento urbano, electricidad, escuelas, centros de salud y seguridad social entre otras.

E) Descentralización de Banca Múltiple.

Al primero de septiembre de 1982, fecha en que se nacionalizó la banca privada, el sistema bancario se encontraba integrado por 56 Instituciones, entre las que se encontraban bancos y algunas financieras, hipotecarias y capitalizadoras, con independencia de las instituciones de banca de desarrollo. La mayoría de las 56 Instituciones tenían su domicilio social en el Distrito Federal, en el que se concentraba asimismo una gran parte de sus operaciones.

Al inicio del período en que las instituciones de banca múltiple estuvieron administradas por el gobierno federal, estas fueron objeto de un riguroso proceso de funciones y en algunos casos de liquidaciones y la mayoría de estas instituciones, como lo mencioné anteriormente, se ubicaba su domicilio social en el Distrito Federal.

Con las reformas promovidas por el Ejecutivo Federal a los artículos 28 y 123 constitucionales, publicadas en el Diario Oficial de la Federación

el 27 de junio de 1990, se dispuso la privatización de las mencionadas instituciones, con lo que dio inicio el proceso de desincorporación bancaria. En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional por la que se propuso el restablecimiento del régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito, se menciona que tal propuesta se sustenta en tres razones fundamentales. Primero, la impostergable necesidad de concentrar la atención del Estado en el cumplimiento de sus objetivos básicos, dar respuesta a las necesidades sociales de la población y elevar su bienestar sobre las bases productivas y duraderas. Segundo, el cambio profundo de las realidades sociales, de las estructuras económicas, del papel del Estado y del sistema financiero mismo, modifican la raíz de las circunstancias que explicaron la estatización de la banca. Tercero, el propósito de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo, evitando subsidios, privilegios y abusos.

Posteriormente en agosto de 1990, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público definió los 8 principios fundamentales en los que se basaría el mecanismo de venta de la participación accionaria del gobierno federal en el capital de las instituciones de banca múltiple, los cuales quedaron plasmados en el acuerdo del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de septiembre de 1990, por el que se establecieron las bases generales del proceso de desincorporación y se creó el Comité de Desincorporación Bancaria. Uno de los ocho principios consiste en que se buscaría la descentralización y arraigo regional de las instituciones. Al respecto, se consideró de vital importancia la vinculación de los bancos con las principales zonas productivas del país. La banca mexicana siempre ha tenido profundas raíces regionales. Muchas de las instituciones más sólidas, prósperas y profesionales tienen su origen en las diversas regiones de nuestra nación.

Otro de los principios fundamentales, estrechamente relacionado con el anteriormente señalado, se orientó a garantizar una participación diversificada y plural en el capital de las instituciones. Con ello se buscó alentar la inversión en el sector e impedir fenómenos indeseables de concentración, además de fomentar la formación de grupos empresariales que apoyados por numerosos pequeños inversionistas de participación minoritaria, integraran grupos participantes en el proceso, constituidos por personas físicas de todas las regiones del país.

De los grupos adquirentes, más de la mitad mantienen el principal asiento de sus negocios en el interior de la república. De esta manera, se confirma que los principios fundamentales relativos a la descentralización y arraigo regional, así como el de participación diversificada y plural, se cumplieron plenamente.

Otro aspecto que conviene destacar, relacionado con la descentralización de la banca, consiste en la organización interna de las instituciones. El órgano máximo de dirección y decisión de las anteriores sociedades nacionales de crédito lo constituían los consejos directivos (actualmente corresponde como en cualquier sociedad mercantil, a la asamblea de accionistas). Sin embargo, el imperativo de la descentralización motivó la creación de diversos comités, los más importantes de esos comités son los denominados "comités consultivos regionales y de crédito", a través de los que se desconcentra la toma de decisiones, y se promueve una operación bancaria relacionada de manera fundamental con el desarrollo regional. Su ubicación e integración está de tal manera diseñada que, por su conocimiento y cercanía con la problemática de cada región, les permite identificar las prioridades locales y las necesidades de financiamiento. Además, su función consultiva, asesora de créditos y servicios bancarios, ha propiciado una operación bancaria más sana, promoviendo el ahorro y colocando recursos en una misma región, que permite a su

vez una mejor distribución de las actividades productivas, contribuyendo por tanto a los objetivos del desarrollo regional y nacional.

5.3 DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA.

La desconcentración administrativa, si bien es una cuestión eminentemente de organización de la administración pública federal, tiene su carácter territorial un contenido de alcances que pueden ser trascendentes en la relación Federación-Estados. Ello obedece a que la realización de actividades federales en el territorio de los Estados hace que las decisiones se tomen con criterios imbuídos de las políticas de gobierno locales y se acerquen las decisiones o la prestación de servicios a la población. Igualmente representan avances hacia posibles acciones de descentralización de contenido eminentemente político-federalista.

La desconcentración administrativa como fórmula de descongestionamiento de trámites, decisiones y recursos del gobierno federal ha tenido múltiples expresiones, particularmente en las últimas dos décadas, cuando se intensifican los esfuerzos para su desarrollo.

Se trata en todos los casos de organismos que representan a la administración pública federal con competencia en una región, una entidad federativa o incluso en un municipio y a los cuales se les dota de atribuciones para realizar trámites, o tomar decisiones. De esta manera se fueron creando representaciones federales con competencias regionales en materia fiscal, de agricultura y recursos hidráulicos, de comercio y fomento industrial y de turismo, aunque la fórmula más generalizada que se adoptó fue la creación y funcionamiento de organismos cuya competencia territorial coincidiera con los límites de las entidades federativas. Tal fue el caso en materia de educación, salud comunicaciones y transportes, desarrollo

urbano y ecología, pesca y trabajo entre otras. Otra modalidad que se adoptó fue la creación de órganos desconcentrados en cada Estado para el ejercicio coordinado de competencias tanto federales como estatales. Fue el caso de los servicios coordinados de salud pública y más recientemente de educación pública. Esta modalidad resultó una condición favorable y propicia para avanzar hacia la descentralización cabal de facultades y recursos a los Estados como de hecho sucedió de manera gradual y casuística en materia de salud y en forma generalizada en materia educativa. Una modalidad más reciente y compleja de la desconcentración administrativa ha constituido en la relocalización territorial de las entidades y sus recursos de la ciudad de México a los Estados, como sucedió por ejemplo con Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos que se trasladó a Cuernavaca, Morelos, y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática que lo hizo a Aguascalientes.

En los últimos años el gobierno se comprometió a mantener los esfuerzos de desconcentración administrativa pero vinculándola con la estrategia de desregulación de actividades.

Ya no se trata sólo de dotar de mayores atribuciones a las delegaciones federales en los Estados, sino de eliminar o disminuir trámites, procedimientos y decisiones que inhiben la iniciativa y complican la actividad de los particulares. No se trata de repetir esquemas o instancias administrativas federales en los Estados y, por tanto, de trasladar la problemática del centro a las oficinas delegacionales, sino de hacer una revisión de la pertinencia de las normas y eliminar la regulación excesiva. Por ello la cercanía de los órganos de decisión a la ciudadanía, debe hermanarse con la agilidad de la respuesta y la liberación de instancias y procedimientos burocráticos que traban e inhiben la acción de los particulares.

Esta estrategia que vincula la desconcentración con la desregulación resulta de gran importancia para los particulares, pero también permite fortalecer la capacidad de decisión de los Estados y Municipios, particularmente en aquellas materias en que esos niveles de gobierno tienen competencias concurrentes en su ejercicio con el gobierno federal. Abre, sin duda, una nueva vía con amplias posibilidades para lograr no sólo más eficacia administrativa y acercamiento de las decisiones y servicios a la población, sino también, un mayor impacto para potenciar la actividad de la sociedad.

Ya han sido múltiples las acciones y las decisiones para lograr la desconcentración administrativa por el gobierno. Conviene resaltar las que se enuncian a continuación:

1) Reforzamiento de las funciones normativas y administrativas de las Coordinaciones de Administración Fiscal, de las Administraciones Fiscales Federales y de las Unidades Administrativas Regionales.

2) Transformación de las Delegaciones de Circuito en Delegaciones Estatales de la Procuraduría General de la República.

3) Traslado a las Delegaciones de la Secretaría de la Reforma Agraria de las funciones de revisión y dictamen, antes regionalizadas.

4) Facultades a las Delegaciones de la Secretaría de Pesca para suscribir contratos y expedir permisos para la exportación de

diversas especies.

5) Incorporación de las delegaciones de transporte terrestre a los centros SCT.

6) Asignación de facultades a las delegaciones regionales de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para autorizar la importación y exportación de bienes conforme arancel, modificando su esquema regional de operación con un enfoque estatal.

7) Desconcentración de funciones en materia de regulación y fomento sanitarios y para tramitar permisos previos de importación.

8) Traslado de las Subgerencias Regionales de Petróleos Mexicanos a las ciudades de Monterrey, Guadalajara, Veracruz, y Querétaro.

9) Traslado a la ciudad de Aguascalientes del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e informática.

10) Descentralización del Consejo de Recursos Minerales y de Roca Fosfórica a Pachuca, Hidalgo y La Paz Baja California Sur.

11) Convenios con gobiernos locales y organizaciones de productores para transferir la operación de centros de fomento pecuario, centro de salud animal, laboratorios de bromatología

y puntos de control cuarentenario.

12) Se descentralizaron las funciones de generación y validación de tecnología a los centros estatales de investigación forestal y agropecuaria y a centros nacionales de investigación disciplinaria.

Estas son algunas de las bases que el gobierno ha iniciado para vincular la planeación estatal con la nacional y de esa manera fortalecer el desarrollo regional y lograr una desconcentración Administrativa. ⁽³⁶⁾

³⁶ García Ramírez, Sergio.- "Proceso electoral y Proceso Democrático".- Diálogo de profesionales.- Junio-Julio, 1974.

5.4) DESARROLLO ECONÓMICO, POLÍTICO Y SOCIAL DE LOS ESTADOS.

A) Ampliación de Bases para el Desarrollo Territorial.

El Ejecutivo planteó la necesidad de una nueva política de desarrollo regional, reconociendo que el desequilibrio existente no es sino la expresión geográfica de la desigual repartición del ingreso nacional; subsisten graves carencias e injusticias, que pueden poner en peligro la estabilidad social, la excesiva concentración del ingreso y la marginación de grandes grupos humanos amenazan la continuidad armónica del desarrollo; por ello se planteó un plan económico que establece como prioridad, mejorar el poder de adquisición de las clases más necesitadas. También se ha establecido, por el ejecutivo federal combatir la inflación en su totalidad. Es urgente remodelar el espacio económico; crear polos de crecimiento ahí donde las disponibilidades naturales y los recursos humanos están esperando la infraestructura. Se debe seguir promoviendo el desarrollo de todas las entidades federativas, es necesario un rápido y efectivo crecimiento económico en los Estados de la República, para el progreso de nuestro país; la causa del desarrollo económico es vital para nuestra nación. Trabajan en favor de ella el gobierno federal, los gobiernos estatales y locales, grandes grupos populares y muchos hombres de empresa. Con esta cooperación múltiple, y que con el tiempo sea más amplia, eficaz y patriótica, el país se fortalecerá, su economía será más sólida y estable, pero esto sólo se podrá conseguir con todo el esfuerzo de el gobierno pero también de todos los mexicanos. El país necesita sostener y aún acrecentar la inversión de los particulares.

La concentración política, económica y administrativa consecuencia del centralismo de la Federación, se tomó en el transcurso de las

décadas como un limitante para un equilibrado desarrollo de los Estados y para el impulso del desarrollo regional.

La excesiva dependencia política y administrativa de los Estados hacia la Federación, las enormes concentraciones demográficas en las cuatro grandes zonas metropolitanas, la constante migración hacia estos centros poblacionales, la inequitativa distribución de la infraestructura y los servicios, eran los grandes obstáculos para el desarrollo regional, la modernización de la economía y el bienestar social de la población.

Para el impulso del desarrollo regional, se hacía indispensable la concurrencia de los tres niveles de gobierno. En las acciones de ordenamiento y regulación de las migraciones poblacionales en el territorio nacional, una nueva y fortalecida relación campo-ciudad que permitiera una redistribución de los centros productivos y de población, y la desconcentración de las grandes zonas urbanas.

Este desarrollo regional y urbano ha requerido para su consolidación de una definición de política poblacional; de una reasignación del gasto público; de políticas que incentiven a los sectores político y privado a invertir fuera de las grandes concentraciones urbanas; la rehabilitación y construcción de la infraestructura básica en esa zona con una tendencia hacia el bienestar social y de la determinación de criterios políticos y económicos que permitan el óptimo aprovechamiento de los recursos territoriales.

El gobierno ha sido constante en el impulso del desarrollo regional con sus acciones y políticas realizadas.

En plan de gobierno en los últimos años, se ha establecido el compromiso de tener como premisa fundamental que las políticas de desarrollo regional y urbano, son estrategias que inciden de manera directa en el bienestar social, en el mejoramiento productivo y en la elevación del nivel de vida de su población. De igual forma se conciben como líneas de acción fundamental para la desconcentración económica y la mejor coordinación Federación-Estado-Municipio, que fortalezca la soberanía estatal, la autonomía municipal y la capacidad reguladora de la Federación.

La consolidación de una política de desarrollo regional y urbano, que permita el eficiente aprovechamiento del potencial productivo de las regiones, mediante la utilización de instrumentos de planeación y la concurrencia de los tres niveles de gobierno, constituye una pieza esencial para la modernización del país y elevar el nivel de vida de su población.

Estas políticas de desarrollo regional y urbano están orientadas hacia el logro de tres grandes objetivos: la transformación en la distribución de los asentamientos humanos, el mejoramiento de la calidad de los servicios, y el fortalecimiento de la capacidad municipal para propiciar un sólido desarrollo de las ciudades.

Cabe destacar la importancia que se da al fortalecimiento del Municipio, como la instancia política y administrativa de donde se buscará que surja la definición de políticas y acciones y como partícipe y ejecutora del gasto para el desarrollo regional.

La ampliación de las bases para el desarrollo regional se define, a través de la consecución de una estrategia de desconcentración económica, de

descentralización de decisiones y de una concertación de todos los sectores sociales y de los tres niveles de gobierno, para revertir la tendencia histórica centralizadora, abatir las desigualdades económicas y de concentración urbana, y alentar la participación social en un desarrollo regional y urbano en concordancia con las políticas sectoriales y de fomento y modernización económica.

Esta política de reordenamiento territorial y desconcentración económica, busca encauzar la actividad económica hacia aquellos centros que, de acuerdo con su disponibilidad de recursos, ofrecen un potencial de crecimiento.

Los criterios demográficos y de desarrollo a que se acude en la definición de acciones para el desarrollo regional y urbano son:

1) De control para las zonas metropolitanas y de alta densidad demográfica, en las que se busca desalentar el crecimiento por los altos costos sociales que implica.

2) De consolidación para aquellos centros urbanos cuya expansión se debe limitar mediante la ordenación selectiva de actividades industriales y de fomento al comercio y a los servicios que pueden atender sus propias demandas.

3) De impulso para aquellas localidades, particularmente ciudades medias que por su infraestructura y áreas de crecimiento generen condiciones favorables para la ubicación de actividades industriales y para la asimilación de migrantes, en un entorno ecológico definido y estrictamente controlado.

4) De Integración urbano-rural para aquellos centros de población que pueden contribuir a mejorar el acceso de la población rural a los servicios, infraestructura y desarrollo de sus economías regionales.

5) La modernización en el medio rural con el fin de contener los flujos migratorios hacia los centros urbanos, causa primordial del fenómeno de concentración.

B) Desarrollo Urbano.

Es en este sentido que la política de desarrollo urbano se ha orientado, principalmente, a enfrentar los problemas derivados de la excesiva concentración de la población en los cuatro grandes centros metropolitanos del país: Ciudad de México, Monterrey, Guadalajara y Puebla, buscando para este fin, la consolidación del Sistema Urbano Nacional que permita controlar el crecimiento de las grandes ciudades medias como centros alternativos. Instrumentalmente, se busca fomentar el apoyo en infraestructura y servicios principalmente para que las ciudades medias y pequeñas, hagan posible la sustitución de los flujos migratorios a las áreas metropolitanas por migraciones a escala regional. La atención preferente a estas ciudades, ha permitido incrementar los niveles de bienestar social con menores costos, la atracción de migrantes que acudirían, sin estos apoyos, a las grandes zonas metropolitanas y el propiciar un desarrollo autosostenido.

Mediante la coordinación intersectorial y la concertación con organismos privados y sociales, y con el propósito de mejorar el aprovechamiento de la infraestructura y el equipamiento urbanos; se clasificó la red nacional de centros de población en función del nivel de servicios disponibles y de las demandas existentes. Bajo este esquema, la coordinación de acciones entre las dependencias y

entidades federales y los gobiernos locales, ha permitido definir la ubicación y el tipo de obras por realizar en cada una de ellas.

El impulso de las ciudades medias se ha consolidado a través de la construcción de obras de infraestructura y dotación de servicios urbanos, mayor potencial de desarrollo, procurando que la inversión pública tenga un efecto multiplicador sobre la actividad económica de los sistemas urbanos regionales.

Especial énfasis se ha puesto en la dotación de servicios y de equipamiento urbano a las ciudades de la frontera norte, ya que han experimentado un crecimiento superior al de otras regiones y ciudades el país.

Mediante el programa de las cien ciudades, se pretende incrementar el nivel de vida de los 20.5 millones que las habitan. Con la prioridad de asegurar una acción integral de todas las dependencias de federales a través de la ejecución de los programas de regularización del uso del suelo y administración urbana, suelo y reservas territoriales, vialidad y transporte, aspectos ambientales, y renovación urbana de los centros de las ciudades, que permitan detener la migración hacia las grandes zonas metropolitanas.

En materia de regularización del uso del suelo y administración urbana, se ha fomentado la adecuación de la legislación urbana a nivel local, la modernización de los servicios públicos en la ciudad, y la definición de programas de ordenamiento de los centros de población.

Las acciones emprendidas y la reasignación presupuestal para el apoyo a estas ciudades han permitido elevar las coberturas de atención de las ciudades medias, con lo que se logró cubrir 82% de las necesidades de agua potable,

67% de alcantarillado, 94% de electrificación y 66% de transporte urbano. A nivel nacional, para el caso de agua potable se alcanzó 85%, en tanto que en el alcantarillado se cubrió 70%; las coberturas de alumbrado público, recolección de basura y transporte urbano, alcanzan los niveles de 65, 70 y 58% respectivamente.

Los aspectos ambientales de las ciudades se han atendido con la ampliación de la infraestructura de alcantarillado, recolección de desechos sólidos, y tratamiento de aguas residuales. En este sentido y con objeto de orientar las actividades, se conformó el Programa Operativo de Tratamiento de Aguas Residuales Municipales, el proyecto de saneamiento del Río Bravo en Nuevo Laredo y 49 estudios, proyectos y programas de beneficio de igual número de ciudades medias.

C) Incentivos.

Un elemento esencial de apoyo a la política de desconcentración económica y al reordenamiento territorial, han sido los incentivos que el gobierno federal han brindado para estimular el desarrollo regional.

Dentro de éstos, destacan la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la deducción inmediata del 100% en aquellas inversiones que se realizan fuera de las zonas metropolitanas, así como la reducción de la tasa de descuento de 1.5 a 5% en el cálculo del valor presente de la depreciación de estas inversiones, y el incremento en estímulos fiscales para apoyar a los subsectores agrícola y pecuario, la actividad minera, la construcción de vivienda para arrendamiento y diversas ramas del sector industrial.

D) Derrama Crediticia.

De igual forma, el sistema de banca múltiple y las instituciones de fomento, han sido factores determinantes para ampliar las bases de desarrollo regional al incrementar el apoyo al financiamiento de proyectos de Inversión, Industriales, turísticos, de servicios y de corredores económicos y agroindustriales, así como para la modernización del sector rural en diversos Estados de la República, lo que ha permitido obtener una tendencia creciente a la derrama crediticia fuera de las grandes zonas metropolitanas del país.

Como resultado de estas acciones, se modificó la estructura territorial de la derrama crediticia; ya que en 1989 de éste el 26.36% se otorgó al Distrito Federal, y el 73.7% al resto de las Entidades Federativas; mientras que para 1991, el sistema financiero y de fomento, canalizó 82% de los créditos de fuera del Distrito Federal para el fortalecimiento del desarrollo regional.

E) Infraestructura Carretera.

Como un elemento para impulsar la integración regional y el crecimiento del potencial económico del país se otorgó especial atención al mejoramiento de la Infraestructura.

La modernización de la Infraestructura de comunicaciones y transportes, en especial de la red carretera nacional, es indispensable para asegurar un crecimiento económico sostenido y apoyar las políticas de integración y desarrollo regional, promoción de empleo y fomento a la industria y al turismo .

En esta materia y ante la apremiante necesidad de modernización de la infraestructura carretera, se promovió la construcción de la obra pública con la participación privada, mediante la figura de la concesión con apego en lo dispuesto en la Ley de Vías Generales de Comunicación, dándose prioridad a la terminación de obras en proceso a la construcción de enlaces transversales de la red troncal de carreteras. Igualmente se promovió la construcción de caminos rurales, a través de las acciones concertadas por el gobierno con aportaciones directas de los beneficiados consistentes en materiales y mano de obra. Prioritaria ha sido también la construcción de libramientos a ciudades, misma que se concertó su ejecución con aportaciones de los beneficiados y los gobiernos de los Estados.

La modernización de la infraestructura carretera logró un gran impulso mediante la conjunción de esfuerzos del sector público y la mayor participación del sector privado bajo la forma de concesiones, con base en las reformas a la Ley de Vías Generales de Comunicación de junio de 1992 que permite la explotación de carreteras por un plazo de hasta 30 años y reglamenta la protección de los usuarios.

La concertación lograda con inversionistas privados y los gobiernos de los Estados, ha permitido incorporar 40000 kilómetros de nuevas autopistas de cuatro carriles, cifra tres veces mayor a la de las carreteras en servicio antes de la reforma.

F) Centros Industriales.

El gobierno determina como una acción estratégica para el impulso del desarrollo regional, el fomento a los corredores económicos regionales. Con este propósito se buscó el aprovechamiento de la infraestructura instalada en los

parques y puertos industriales, a los que para lograr un enfoque integral se les han ido incorporando en la infraestructura de comunicaciones y servicios que permitan la integración de mercados regionales.

Esta política se avocó a la creación y consolidación de centros industriales que fomentaran la vocación productiva de cada región. Igualmente debe destacarse el impulso dado al fomento de las industrias maquiladoras en aquellas regiones del país que ofrecen mayores ventajas para realizar sus actividades, buscando también el revertir la tendencia concentradora de esta actividad, en las regiones fronterizas.

En materia normativa se concluyó un proyecto en el que se definen las zonas geográficas en las que habrá de promoverse el desarrollo regional y la desconcentración industrial, con respecto absoluto al entorno ecológico.

G) Centros Turísticos.

La integración, fomento y consolidación de corredores turísticos, han permitido conformar un soporte de fortalecimiento de sistemas urbanos regionales, con la creación de empleos, mejoras en el equipamiento urbano y como polos de atracción de migrantes, convirtiéndose así en un factor esencial para el desarrollo regional y de redistribución territorial tanto demográfico como económico.

Adicional a la ampliación y modernización de la infraestructura turística, ha sido necesario el fortalecimiento de las instancias de coordinación entre los tres niveles de gobierno y el fomento a la participación de los sectores social y privado. La creciente descentralización de decisiones promovida en este sector, pretende que se involucre a las localidades y a los prestadores de servicios en la

determinación de acciones a ejecutar, logrando que estas iniciativas provengan de los directamente responsables de su ejecución.

La consecución de estos objetivos, se plasmaron esencialmente en la integración de corredores y centros turísticos, destacando los de Ixtapa-Zihuatanejo-Acapulco, Cancún-Tulum, los de la frontera norte Tijuana-Ensenada y Cabo San Lucas-San José del Cabo. Otra modalidad de éstos, han sido el desarrollo de cinco proyectos integrales en diversas regiones del país y los mega proyectos turísticos en varios Estados de la República.

Mediante estas acciones se ha logrado de manera paralela la generación de empleos, la estimulación de otras actividades económicas y el impulso de crecimiento de entidades de escaso desarrollo que permita matizar los desequilibrios regionales.

H) Corredores Económicos y Agroindustriales.

Con las acciones de planeación y ejecución de proyectos de Infraestructura y la coordinación de esfuerzos entre las diversas instancias públicas para ordenar de manera selectiva las inversiones en los sistemas urbano-regionales alternativos a la región centro del país, como son los Golfos de Occidente y Pacífico Sur y de la frontera norte, se promovió el fortalecimiento de los corredores de desarrollo económico y agroindustriales, los enlaces interregionales y el equipamiento de la red nacional de centros de población prioritarios .

De entre los corredores económicos constituidos, destacan los de Tampico-San Luis Potosí-Guadalajara-Manzanillo, Torreón-Saltito-Monterrey-Reynosa y los agroindustriales Morelos-Tierra Caliente, Michoacán y colindantes con

el Estado de México.

1) Programas Regionales.

Dentro de las acciones emprendidas por el gobierno y que han tenido un impacto directo en el desarrollo regional, fue la creación de un mecanismo para combatir la pobreza extrema en el campo y los centros urbanos, mediante la definición de las acciones concertadas con los grupos sociales y la concurrencia de los tres niveles de gobierno, que concibe de manera específica la instrumentación de una vertiente para el desarrollo regional.

En esta vertiente se definen como criterios estratégicos de acción para el impulso de desarrollo regional:

1) Una mayor selectividad en las políticas económicas, en la asignación de subsidios y en el gasto social, buscando una mayor incidencia de la política económica en el bienestar social.

2) Elevar la eficiencia productiva del campo, diversificar sus actividades económicas y fortalecer su capacidad de organización para la producción.

En síntesis, se busca una reorientación del gasto público destinado al desarrollo regional para imprimirle un sentido social; la participación en la definición, ejecución, evaluación y asignación de recursos por parte de los gobiernos estatales y municipales y la corresponsabilidad directa de los beneficiados. Se pretende la transformación de la estructura de los asentamientos humanos con complemento de las acciones de desconcentración económica y reordenamiento territorial y, como elemento esencial, el fortalecimiento a la capacidad municipal.

Mediante la instrumentación de programas regionales específicos, la política de desarrollo regional del gobierno, establece lineamientos para impulsar el crecimiento racional y equilibrado de los centros de población, mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, propiciar un desarrollo equilibrado del potencial de los recursos de las regiones con estricto respeto a la naturaleza y fortalecer la función pública municipal.

5.5) FEDERALISMO EDUCATIVO.

En 1917 la Constitución Política de la Unión, en su artículo 3o., plasmó el régimen educativo, sin determinar distribución de competencias entre los Poderes Federales, los Estados y los Municipios, en la fracción XXVII del artículo 73, facultó al Congreso de la Unión para establecer escuelas profesionales de investigación científica y demás entidades concernientes a la cultura superior de los habitantes de la República. Dispuso que esas facultades no serían exclusivas de la Federación.

En 1921 se reformó la fracción ya referida del artículo 73 constitucional para dotar al Congreso de nuevas facultades en materia educativa. En el mismo año se creó la Secretaría de Educación Pública, confiándose en ese entonces al Congreso de la Unión la facultad de establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales elementales, superiores, secundarias y profesionales, aparte de las que originalmente les habían sido conferidas, y de legislar a todo lo que se refiere de dichas instituciones. Esta reforma reconoció igual atribución de los Estados respecto de las escuelas que establecieran, lo que determinó una coincidencia de atribuciones entre la Unión y las Entidades Federativas.

En 1934 se reformaron los artículos 3o y 73 del ordenamiento fundamental de la nación para establecer, entre otras disposiciones, que se otorgaba al Congreso de la Unión la facultad de distribuir, unificar y coordinar la educación pública, por lo que la libertad que habían tenido los Estados para autodeterminarse en esta materia quedaba unificada en el concepto de educación nacional. Es así como el Congreso General expidió las leyes que rigen esta materia, estableciendo una concurrencia entre Federación, Estados y Municipios.

La centralización se observó contundente al concentrar la dependencia federal creando los recursos, funciones y operación de los servicios educativos en todo el territorio nacional, generando una dependencia extralimitada de los Estados y Municipios a las determinaciones de los poderes de la Unión. Si bien no se presentó una centralización absoluta, la concurrencia se había inclinado definitivamente hacia el quehacer y la responsabilidad del gobierno federal.

Ahora el gobierno ha reconocido la efectiva concurrencia con la que debe operar el sistema educativo nacional, en el marco de la modernización de la educación básica. En el acuerdo nacional para llevar a cabo dicha modernización, el federalismo educativo ha ocupado un lugar relevante.

Conforme a las disposiciones constitucionales de la Ley Federal de Educación y a la coordinación con Estados y Municipios formalizada en convenios de coordinación y unificación de servicios, se han concentrado las responsabilidades en la conducción y operación del sistema de educación básica y de educación normal. De esta manera, corresponde ahora a los gobiernos de los Estados encargarse de la dirección de los establecimientos educativos con los que la Secretaría de Educación Pública prestó durante décadas, en cada Estado, a los servicios de la educación preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros, incluyendo la

educación normal, la educación indígena y los de educación especial.

Conforme a lo anterior el Ejecutivo Federal traspasó a cada uno de los gobiernos de los Estados los establecimientos escolares, con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, junto con los recursos necesarios para su funcionamiento. Esta transferencia no ha implicado la desatención de las obligaciones del gobierno federal, puesto que queda a cargo de éste, vigilar en toda la República el cumplimiento del artículo 3o constitucional, así como de la Ley Federal de Educación y de sus disposiciones reglamentarias. En este esquema sigue siendo de responsabilidad de la Unión asegurar el carácter nacional de la educación, a través del establecimiento de la normatividad aplicable a la educación.

A través del mantenimiento de una función rectora del sistema educativo nacional, pero no operadora de establecimientos educativos, se hace expreso el propósito de procuración de una mayor equidad en el desarrollo regional, para abatir las diferencias del desarrollo relativo entre Entidades Federativas.

La renovación del federalismo educativo no se ha hecho consistir únicamente en reformas legales o en la sola transferencia administrativa de recursos, sino en la realización de un proceso de descentralización política federalista que tiene contexto en un acuerdo nacional, de lo que depende la ampliación y eficacia del sistema educativo nacional, en el que hay compromisos de todas las partes involucradas. Ello es así, porque se incorporan aspectos tan relevantes como el diseño de los contenidos regionales y su inclusión en los planes de estudio y la apertura de opciones para la participación más dinámica y comprometida de los Municipios, de padres de familia y en general, de cada una de las comunidades, en un control social más efectivo de la calidad de la educación. Los consejos municipales de educación, como órganos de apoyo y fomento, tiene una expresión orgánica que les permite

realizar funciones específicas y enlazar el sistema educativo local con los respectivos gobiernos de los Estados. La Iniciativa de la Ley General de Educación contiene una nueva distribución de competencias, entre Federación y Estados, a la vez que define los ámbitos de coordinación o concurrencias entre esferas de gobierno.

Para realizar el proceso de modernización educativa no había que resolver sobre los extremos de la federalización total o de la descentralización total a los Estados, ambos supuestos radicales y dudosos por sus resultados previsibles. La resolución de impulsar una efectiva concurrencia ha tenido acierto por el resultado de la colaboración entre esferas de gobierno. A la noción de educación se apareja un propósito de justicia social de que no puede esperarse menos que la corresponsabilidad de las tres esferas de gobierno.

El gran esfuerzo educativo mexicano abre así una nueva etapa de concurrencia efectiva para contender con los propósitos de ampliación de cobertura, de calidad de educación, del reconocimiento de la diversidad regional, de las comunidades sociales y, en general, de la superación de las limitaciones que ofrecía la organización centralizada de la acción educativa, surgida intensivamente a partir de las demandas sociales de todos los mexicanos.

5.6) POLÍTICA DE REDISTRIBUCIÓN DEMOGRÁFICA.

La población es un elemento integral del desarrollo económico y social de nuestro país. México ha venido experimentando un extraordinario crecimiento demográfico como consecuencia del abatimiento de la mortalidad y el mejoramiento constante en las condiciones de higiene y salud, y también ha elevado índices de fecundidad. Se calcula que para el año dos mil nuestro país contará aproximadamente con ciento cincuenta millones de habitantes. Afortunadamente en

los últimos años ha bajado la tasa de crecimiento anual y quizá para el año dos mil no lleguemos a la cifra anteriormente pronosticada. Pero es muy claro que este aumento de población repercutirá más sobre la capacidad de ahorro, inversión y gasto, la producción de alimentos, la educación popular, la generación de empleos y la prestación de servicios públicos sociales y asistenciales. Además de esto, la dinámica demográfica que estamos experimentando da origen a un rejuvenecimiento de la población, lo que trae como consecuencia que sólo aproximadamente la mitad o un poco más de la población sea potencialmente activa desde el punto de vista económico.

Pero el problema es más grave aún ya que la población económicamente activa real, es menor que la potencial. Se afronta el peligro que la dinámica de la población nulifique los beneficios del desarrollo económico. ⁽³⁷⁾

De la conciencia que se tomó de la gravedad del problema apuntado, surgió la necesidad de elaborar una política demográfica que sin pretender ser un sustituto para el desarrollo económico, se oriente a crear mejores condiciones de vida, mayor productividad y nivel de empleo y a distribuir más justamente el ingreso.

Pero cometeríamos un grave error si no adquiriéramos conciencia de la gravedad que tiene el incremento de la población y las necesidades que genera, por eso ya se encarga la Secretaría de Gobernación de promover ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para realizar la planeación demográfica del país, con objeto de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector

³⁷ CHAVEZ NIETO JOSE. Conferencia Pronunciada en el Primer Seminario para el Estado del Desarrollo Económico y la Reforma Administrativa.

gubernamental y vincular los objetivos de éstos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos. También hay que corregir las diferencias regionales o las desigualdades existentes entre las zonas rurales y urbanas, fomentando el desarrollo regional equilibrado y procurar la movillización de la población entre distintas regiones de la República con el objeto de adecuar su distribución geográfica a las posibilidades de desarrollo regional, con base en los programas de asentamiento de dicha población. (38)

Factor indispensable para la consecución del impulso del desarrollo regional ha sido el establecimiento de criterios y objetivos demográficos, que normen el desarrollo regional y el de los centros urbanos, tendientes a promover la retención de la población en aquellas áreas que cuenten con potencial de desarrollo y a fomentar la consolidación de destinos alternos para los flujos migratorios que se dirigen hacia las zonas de concentración demográfica.

Como resultado de las acciones realizadas para el desarrollo urbano y regional, se ha logrado que la migración interna, que presentaba una tendencia concentradora de la población en las zonas metropolitanas de la ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, se haya revertido gradualmente con el crecimiento, principalmente de las ciudades medias. Estas han presentado para 1970-1990, una tasa media de crecimiento de 5.17 contra 2.83 en las zonas metropolitanas y 2.60 del país.

De manera específica y como resultado de la instrumentación de esta política para 1992, las zonas metropolitanas presentaron una tasa de crecimiento de 1.9% anual, porcentaje inferior al 3.5% observado en 100 ciudades

³⁸ Chanes Nieto, José. - "Reforma Administrativa y Desconcentración". - Ponencia presentada en el Primer Seminario para el Estudio del Desarrollo Económico y la Reforma Administrativa.

medias del país.

5.7 MODERNIZACIÓN DEL FEDERALISMO FISCAL.

En los Estados Federados se han establecido sistemas tributarios que tienden a evitar la tributación múltiple, es decir, la aplicación de un mismo impuesto o de gravámenes similares por diferentes niveles de gobierno, además de diferencias significativas en los mismos Estados.

Las modalidades observadas por la elaboración de estos sistemas se ubican entre dos extremos: por un lado, el centralismo y por otro, la total autonomía financiera. El centralismo limita la autonomía política de los Estados, al carecer éstos de sustento económico propio. Por su parte en el otro extremo, se corre el riesgo de caer en la anarquía y desintegración nacional en materia de finanzas públicas y de propiciar desigualdades regionales.

A lo largo de su vida independiente, México ha implantado esquemas de captación de ingresos públicos, cuyas características difieren conforme a la fuente de los impuestos y las modalidades de recaudación y de distribución entre la Federación y los Estados, así como los municipios. Así, las relaciones fiscales entre estos órdenes de gobierno, han transitado desde la aplicación indiscriminada de impuestos federales y estatales con criterios de recaudación no uniformes, hasta un sistema fiscal homogéneo basado en instrumentos de coordinación y de colaboración de carácter voluntario.

Al analizar la evolución de esa coordinación, es posible identificar varias etapas en las relaciones fiscales entre los niveles de gobierno que son los siguientes:

En la primera etapa (1824-1916), caracterizada por la dependencia fiscal de la Federación, las relaciones se efectuaron dentro de un sistema fiscal desorganizado, con una acumulación de gravámenes federales y estatales y una recaudación basada en el cobro de derechos de Estado a Estado, al comercio y a la industria, lo que se traducía en anarquía impositiva y en subordinación de la Federación a los Estados y, en algunos casos, de éstos a la Federación.

Esta situación se explica por el hecho de que en las Constituciones de 1824 y 1857 no se delimitaron las fuentes impositivas que correspondían a la Federación y a los Estados, por lo que en la práctica operaban dentro de un sistema de facultades simultáneas y coincidentes de ambos órdenes de gobierno para fijar libremente sus contribuciones. En la Constitución de 1857 y en reformas posteriores, se delimita la facultad privativa de la Federación para fijar aranceles de exportación de mercancías; se abolieron las alcabalas y aduanas interiores, es decir, se establece la prohibición a los Estados para gravar el tránsito de personas o cosas, la circulación de bienes nacionales o extranjeros, además de que se prohíbe a los Estados expedir y mantener disposiciones fiscales que impliquen tratamientos y procedimientos administrativos diferentes.

En una segunda etapa (1917-1941), se llevan a cabo los primeros intentos para delimitar las competencias tributarias; se intenta superar la anarquía fiscal, así como mejorar las haciendas federal y locales, destacando los esfuerzos para delimitar la competencia tributaria Federación y Estados, a partir de reuniones de representantes federales y de los gobiernos locales con el objeto de solucionar problemas relacionados con la descoordinación y la anarquía fiscales, finanzas públicas deficitarias, y cargas excesivas y desigualdades entre contribuyentes.

Ante la reducida disponibilidad de los ingresos de los Estados y Municipios, se inicia la entrega a estos niveles de gobierno de participaciones en impuestos y derechos federales, como es el caso de los impuestos al petróleo crudo y sus derivados, sobre propiedad minera, energía eléctrica y sobre la renta, con la condición en éste último caso de que las autoridades locales, no gravaran las fuentes objeto del impuesto. Es pertinente señalar que en 1928 se inició incipientemente el sistema de acuerdos de la Federación con los gobiernos de los Estados en materia de recaudación fiscal, al expedirse un decreto que creaba un impuesto especial a la producción de cerveza para los Estados que derogan los impuestos locales por este concepto.

Adicionalmente sobresale el hecho de que en la Constitución de 1917, en su artículo 115, fracción segunda, se determinó que los Municipios dispondrían de contribuciones en proporción suficiente para atender sus necesidades, las cuales serían fijadas por las Legislaturas locales.

Es hasta la segunda etapa, 1942-1952, cuando se delimitan por la vía constitucional las competencias fiscales al aumentar las facultades privativas de la Federación en materia impositiva, con lo que se limitaba la libre imposición de los gobiernos locales, además de precisar el carácter federal de algunas cargas tributarias, como los gravámenes al comercio exterior y las contribuciones especiales, evitando la concurrencia que existía al respecto. No obstante lo anterior, es necesario destacar que no se establecieron atribuciones exclusivas para cada orden de gobierno, sino que el criterio legal aplicable y aún vigente, es que el sistema fiscal mexicano se sustenta en tres hipótesis constitucionales: la concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingreso, la delimitación de las facultades exclusivas de la Federación para ciertos gravámenes y la existencia de limitaciones e inclusive restricciones expresas, a la capacidad de los Estados para crear impuestos.

En la década de los cuarenta, se expiden leyes que tienen por objeto orientar y controlar el pago de participaciones federales a los Estados en impuestos de carácter especial, en tanto que las relativas a otros gravámenes federales se establecieron en las correspondientes leyes específicas, como la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la Ley del Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles y la Ley del Impuesto Sobre Expendio de Bebidas Alcohólicas.

Al iniciarse los años cincuenta, resultaba impostergable la modificación de las relaciones fiscales entre la Federación y los Estados que se reflejara en una mejor distribución de las contribuciones; con tal propósito en 1953, se expide la Ley de Coordinación fiscal entre la Federación y los Estados. Asimismo se celebraban convenios de colaboración en materia de impuesto federal sobre ingresos mercantiles. Estos convenios son un instrumento que permite uniformar y armonizar las relaciones fiscales entre ambos niveles de gobierno.

Las acciones desarrolladas durante 1953- 1972 ponen de manifiesto el interés conjunto de la Federación y los Estados para mejorar el sistema fiscal, a partir de la unificación impositiva y la mejora y homogeneidad de los esquemas de recaudación y administración; con ellas se dieron los primeros pasos para avanzar hacia un federalismo fiscal cooperativo en materia fiscal.

En 1973 y hasta 1979 se llevan a cabo acciones que posibilitan la generalización del federalismo fiscal cooperativo al incorporarse todas las Entidades Federativas al sistema de coordinación, a la vez de que se realizaron reformas que modifican las participaciones Federales a Estados y Municipios.

La incorporación de todas las Entidades al sistema de coordinación, se concretó en 1974, con las reformas a la Ley del Impuesto Federal

de Ingresos Mercantiles que se tradujeron en una mayor participación a los Estados en la recaudación obtenida. Asimismo, se concertaron convenios de coordinación en otros impuestos federales, por medio de los cuales, los Estados efectuarían la recaudación a nombre y cuenta de la Federación, a cambio de participaciones y la compensación de los gastos administrativos en que incurran. A partir de 1978 se inició la suscripción de los denominados Convenios Uniformes de la Coordinación Fiscal.

Al finalizar la década de los setenta, el sistema de coordinación fiscal respondía a tres propósitos fundamentales; evitar la concurrencia impositiva de los tres niveles de gobierno, sobretudo en cuanto a la industria y al comercio; distribuir con carácter compensatorio, participaciones a Estados y Municipios con equivalente recaudatorio de impuestos suspendidos y propiciar la administración de impuestos federales por los Estados.

No obstante estos avances, prevalecían aspectos negativos en la distribución del ingreso público en la medida en que los Estados y los Municipios tenían un reducido margen de participación en los beneficios a los que se aunaba la excesiva regulación, la diversidad de criterios para asignar las participaciones a los Estados en impuestos federales y la insuficiencia de ingresos en los tres niveles de gobierno.

La etapa que comprende 1980-1988 tiene una especial significación en la historia del federalismo fiscal en México, ya que en ella se constituye el nuevo sistema de coordinación fiscal, que tiende a fortalecer el federalismo, incrementar las participaciones federales a los Estados y Municipio, propiciar un desarrollo regional más equilibrado y sentar las bases para la descentralización fiscal, con el fin de facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de

sus responsabilidades fiscales.

Con el nuevo sistema se fortalecieron las haciendas públicas, estatales y municipales, e inclusive la federal al aumentar las recaudaciones y reducir la evasión fiscal. Para ello los Estados y Municipios participan en casi la totalidad de los impuestos federales y se aplican criterios y procedimientos establecidos en la propia Ley de Coordinación Fiscal para la distribución de los ingresos participables; vía los Fondos Generales de Participaciones, Financiero Complementario y de Fondo Municipal.

El sistema tenía como principales instrumentos a los Convenios de Adhesión y los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, que celebraron la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de los Estados. Los mecanismos del nuevo sistema concretan los principios de solidaridad y subsidiaridad y de la cooperación de los tres niveles de gobierno, al favorecer la distribución del ingreso entre la Federación y los Estados y de éstos a los Municipios, así como la redistribución de los recursos de los Estados de mayor desarrollo, relativo hacia los de nivel intermedio y de menor desarrollo.

La operación del sistema de 1980 a 1988 se tradujo en el fortalecimiento de las haciendas estatales y municipales aunque también propició el aumento de la dependencia de estos órdenes de gobierno respecto a las participaciones federales; sin embargo, esta situación se podría considerar como lógica en tanto el proceso de unificación impositiva implicó la eliminación o suspensión de gravámenes locales.

Cabe mencionar que el sistema reflejó un tratamiento preferencial para los Estados con respecto al Distrito Federal al aumentar los primeros

su peso relativo en total de participaciones federales. Además, los criterios de asignación del Fondo General de Participaciones, respondían a la capacidad de recaudación de los Estados, por lo que no beneficiaban a los que tenían un sector primario significativo. Por otra parte, a pesar de que los criterios observados para la distribución del Fondo Financiero Complementario de participaciones lo constituían en un instrumento con propósito redistribuidor y compensatorio, su impacto era limitado ante la baja significación de los recursos que lo integraban. Finalmente en lo que atañe al Fondo de Fomento Municipal, los criterios aplicados para la distribución de las participaciones correspondientes consideraban a los Estados y no directamente a los Municipios, además de que se sujetó su distribución a las indicaciones de las Legislaturas Locales, lo cual no aseguró un criterio de equidad al interior de cada Estado

La evolución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se circunscribe y responde a la estrategia de financiamiento de desarrollo delineada por el gobierno en los últimos años. De igual manera guarda estrecha correspondencia con el objetivo de fortalecer el ahorro público para financiar una mayor inversión en infraestructura física y humana, así como aumentar su rendimiento social, establecido por el gobierno.

Para lograr lo anterior, se previó la realización de acciones orientadas a apoyar la generación de un mayor ahorro de los gobiernos estatales y municipales en forma tal, que puedan satisfacer sus necesidades de inversión y el otorgamiento de servicios básicos a la población. Al respecto, destaca el análisis del sistema impositivo, con el fin de fortalecer las finanzas públicas federal, estatales y municipales, la adecuación de tasas y cuotas relativas a los gravámenes y derechos locales, la revisión y adecuación del sistema de distribución de las participaciones federales y la adopción y consolidación de mecanismos para modificar y simplificar

los esquemas de administración de las haciendas públicas de Estados y Municipios, así como de sus sistemas de fiscalización.

En la modernización del federalismo fiscal, se planteó avanzar en la consolidación e institucionalización de los mecanismos e instrumentos de concentración entre órdenes de gobierno; se enfatizó la necesaria revisión y adecuación del sistema de distribución de participaciones en búsqueda de fórmulas más equitativas y transparentes; se buscó el aumento de ingresos vía participación federal con el fin de apoyar la descentralización en campos prioritarios de gastos como son educación y salud, y demandó el fortalecimiento y la modernización de los esquemas administrativos de recaudación en Estados y Municipios, como medio para sustentar una mayor suficiencia de las haciendas locales y financiar los requerimientos de inversión para impulsar su desarrollo.

Las modificaciones registradas en la Ley de Coordinación Fiscal, han permitido alcanzar avances satisfactorios acordes con los propósitos antes mencionados después del sistema de coordinación sustentado en el esfuerzo recaudatorio del impuesto al valor agregado. Se modificó dicha Ley a efecto de propiciar un mayor esfuerzo recaudatorio de las haciendas estatales y municipales en materia de impuesto sobre la renta, al permitirles participar de 80% de la recaudación de contribuyentes menores que fueran trasladados al régimen General de la Ley respectiva. Esta medida tenía implícito el propósito de combatir la evasión fiscal.

Posteriormente, con las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal se crea un nuevo sistema de coordinación entre la Federación, los Estados y los Municipios. Sobre el particular destacan tres aspectos medulares: el incremento de la recaudación federal participable, la desvinculación de la forma de distribución de

participaciones de la recaudación del impuesto al valor agregado, y la adopción, en su lugar, de una nueva que posibilitó una distribución más equitativa, atendiendo al nivel de desarrollo de cada Estado y al tamaño de su población.

Las modificaciones de dicho ordenamiento, así como la suscripción de nuevos convenios de adhesión y colaboración administrativa en materia fiscal federal, permitieron establecer nuevas bases de concertación entre niveles de gobierno, con especial énfasis en los esfuerzos de fiscalización sustentados en un moderno sistema de flujo de información y en el pago de incentivos.

En 1991 la política de coordinación fiscal también se orientó al fortalecimiento de la hacienda pública en sus tres niveles de gobierno: al aumentar la proporción de recaudación federal participable apoyar a los estados de menor desarrollo vía los Fondos Generales de Participaciones y de Fomento Municipal conforme a criterios de distribución que consideran el aspecto demográfico y el grado de desarrollo económico de cada Estado establecer la garantía de entrega a los Municipios de 100% de los recursos del Fondo de Fomento Municipal y adoptar, para este último, un coeficiente de distribución que considera el esfuerzo en la recaudación local del impuesto predial y los derechos de agua. Asimismo, se estableció que los Estados coordinados con la Federación en los impuestos sobre adquisición de inmuebles o tenencia o uso de vehículos dispongan de la totalidad de la recaudación obtenida por estos conceptos.

Es pertinente mencionar que a partir de 1991, el Distrito Federal participa de los recursos de Fondo de Fomento Municipal. Por otra parte, se modificó la constitución de la reserva de contingencia en apoyo a entidades cuyas participaciones totales a través de los dos fondos de sistema no alcanzaran el crecimiento esperado para la recaudación federal participable. También se creó una

reserva de Compensación en beneficio de aquellas entidades que resultaran afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones.

Posteriormente se realizaron más modificaciones a la Ley de coordinación fiscal, en las cuales se determinó que la Federación, los Estados y los Municipios en donde existan puentes de peaje operados por la primera, podrán convertir la creación de fondos cuyos recursos se destinen a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en aquellos Municipios en donde se ubiquen dichos puentes. La aportación a estos fondos se hará en montos iguales por los tres órdenes de gobierno, sin que la aportación federal exceda del 10% de los Ingresos que obtenga por la operación del puente en cuestión. Se estableció un incentivo de 100% de la recaudación del Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, del que corresponderá cuando menos 20% a los Municipios, para aquellas Entidades que tengan celebrado un convenio de colaboración administrativa donde se estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular.

Con las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal antes señaladas, se arrojan entre otros los resultados siguientes:

1) Una distribución más justa y equitativa de las participaciones y una mayor liquidez de los Estados. Así, la mayor parte de estos se han beneficiado con aumentos en las participaciones al menos similares a los experimentados por la recaudación federal participable. En lo que respecta a la liquidez, se impuso inicialmente con la disminución a la mitad del plazo para que la Federación entregue a los Estados los anticipos a cuenta de las participaciones mensuales en ingresos federales; posteriormente, se determinó que dicho anticipo se entregará al día hábil siguiente de la recaudación del impuesto al valor agregado. Asimismo se estableció una fecha límite al mes para el entero total de las participaciones federales.

2) Un mayor crecimiento real de las participaciones federales con respecto al observado para el total de ingresos participables.

3) La desvinculación de las participaciones con respecto al esfuerzo recaudatorio de impuesto al valor agregado. De esta manera, en 1991 las participaciones registran un incremento en términos reales mayor al experimentado por dicho gravamen.

4) Las nuevas fórmulas de distribución han permitido que Estados de menor desarrollo incrementen en términos reales su ponderación con respecto al total de participaciones federales durante 1987-1992, destacando los crecimientos observados por Guanajuato, Michoacán y Oaxaca.

5) La recuperación del peso relativo de las participaciones federales a Entidades y Municipios, con relación a los ingresos tributarios del gobierno federal.

6) La modificación del sistema de coordinación, que ha significado para el Distrito Federal una disminución constante de su proporción en el total de participaciones federales con el consecuente incremento en la de los Estados y Municipios. Esta tendencia se agudizó con la incorporación de los criterios demográficos. Ante ello y las demandas crecientes de la población de la ciudad, el Departamento del Distrito Federal emprendió una reestructuración fiscal a fondo, que ha permitido el saneamiento de sus finanzas.

7) El esfuerzo para mejorar las haciendas públicas estatales y municipales se refleja en la relación entre las participaciones federales y el producto Interno bruto, cuyo coeficiente pasó de 1.4% en 1975 a 3.08% en 1992.

8) Una mayor participación en términos reales de Entidades y Municipios dentro de la recaudación federal participable. De esta manera, el federalismo fiscal tiene una expresión práctica y favorable en beneficio de estas órdenes de gobierno y conforme a sus potencialidades fiscales y al trabajo coordinado con el gobierno federal.

9) El incremento de las participaciones a Municipios dentro del total de las participaciones federales.

10) El aumento de las participaciones federales a Municipios, como proporción de los ingresos tributarios del gobierno federal.

11) La incorporación del esfuerzo recaudatorio local dentro de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Fomento Municipal, ha permitido revertir la pérdida de la importancia relativa del impuesto predial y los derechos de agua. Así, sin considerar la captación en el Distrito Federal, y de esta manera en los últimos años se ha dado un incremento muy significativo.

No obstante los avances mencionados, es indispensable fortalecer la recaudación a partir de bases gravables más amplias, consolidar los sistemas de fiscalización, continuar con los estudios que permitan el desarrollo de nuevas fuentes de ingresos locales y la modernización de catastros para el cobro del impuesto predial y los derechos de agua, así como seguir mejorando las fórmulas, criterios y procedimientos para asegurar mayor flexibilidad, claridad y transparencia del sistema de participaciones, con particular énfasis en las que se destinan a los municipios

5.7 PLANIFICACIÓN DEMOCRÁTICA, Y REFORMA ELECTORAL.

Muchas han sido las reformas a la legislación electoral que ha emprendido México a través de su historia, para adecuarla a las necesidades y aspiraciones de la sociedad .

Algunas de esas reformas han ampliado los derechos políticos de los mexicanos y modificado la forma de Integración de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso Federal para reflejar en ellas, de mejor manera, la pluralidad de las corrientes ideológicas y fuerzas políticas existentes del país.

Así el ámbito de los derechos políticos, son de destacarse las reformas de 1912, mediante las cuales se hizo directa la elección de Presidente de la República, de Senadores y Diputados al Congreso Federal.

En 1953 se otorgó el voto pleno a las mujeres para todos los cargos de elección popular.

En 1969 se redujo de 21 a 18 años la edad para sufragar.

En 1972 se redujeron de 25 a 21 años y de 35 a 30 años las edades para ser electo diputado y Senador, respectivamente.

Por lo que atañe a la Integración de la Cámara de Diputados sobresalen las reformas de 1963, 1977 y 1986.

En 1963 se implantó el régimen de los denominados "Diputados de partido" que permitió el acceso a dicha Cámara de corrientes políticas

minoritarias pero significativas para la vida nacional.

En 1977 se introdujo el principio de representación proporcional en el marco de un sistema mixto, por el cual se elegían 300 Diputados por mayoría relativa y 100 por representación proporcional.

En 1986 se amplió a 200 el número de Diputados electos por representación proporcional.

Otras reformas se han encauzado a fortalecer el régimen de los partidos políticos y a mejorar las condiciones de la competencia electoral. Entre las más destacadas están:

En 1977 se elevaron a rango constitucional las normas relativas a los partidos políticos, su naturaleza jurídica, sus fines, sus principales funciones y prerrogativas para la realización de sus actividades, principalmente el acceso a los medios de comunicación social.

En 1986 se instituyó el financiamiento público para apoyar el desarrollo del sistema de partidos políticos.

La organización electoral tradicionalmente ha involucrado a representantes de gobierno y de los partidos políticos.

En 1946 se creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, la cual en 1951, se convirtió en la Comisión Federal Electoral.

Para la solución de las controversias, desde 1911 se desarrolló

un sistema de medios de impugnación de carácter administrativo.

La calificación de las elecciones siempre había estado a cargo de los Colegios Electorales, constituidos en las Cámaras de Diputados y Senadores.

En 1986 se estableció un sistema mixto de calificación electoral que hacía recaer en el Tribunal de lo Contencioso Electoral, la solución de los conflictos mediante resoluciones que se sujetaban a la consideración final de los propios Colegios Electorales;

Así, México se había caracterizado por cumplir su compromiso de perfeccionar constantemente la democracia.

El primero de diciembre de 1988, en su discurso de toma de posesión, el Presidente Carlos Salinas de Gortari propuso a los mexicanos el Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática del País con tres objetivos fundamentales: perfeccionar los procedimientos electorales, actualizar el Régimen de partidos, y modernizar las prácticas de los actores políticos. Para ello, convocó a un diálogo entre los distintos actores políticos y actualizar así los procesos electorales.

En 1990 se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual fue aprobado por el voto de los cinco de los seis partidos representados en el Congreso Federal.

Los cambios más importantes que incorporó la nueva ley electoral fueron, como se ha mencionado, el nuevo padrón electoral, el nuevo organismo; Instituto Federal Electoral que crea, junto a representantes de partidos y comisionados de los poderes, la figura del Consejero Ciudadano que representa a la

sociedad y es nombrado con la aprobación de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados; y un nuevo Tribunal Federal Electoral cuyas resoluciones sólo pueden ser modificadas por las dos terceras partes de los colegios electorales y sólo en el caso de la elección para Presidente de la República.

El Instituto Federal Electoral está integrado por un consejero del Poder Ejecutivo, dos de la Cámara de Diputados y dos del Senado (uno por el partido mayoritario y uno por la primera minoría, representantes de todos los partidos políticos), y por Consejeros ciudadanos, que son personas de alto prestigio. De esta forma se integran a los órganos electorales representantes de la sociedad civil mexicana.

Las reformas propiciaron el surgimiento de nuevos temas en el debate político. Fue así como el primero de noviembre de 1992, el Presidente de la República propuso a los partidos avanzar en la reforma política.

En 1993, se reformó la Constitución y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en cuatro aspectos fundamentales: derechos políticos y sistema de representación; régimen de partidos políticos y condiciones de la competencia electoral; organización electoral, calificación y Tribunal Federal Electoral.

A) Derechos Políticos y Sistemas de Representación.

a) Presidente de la República.

La reforma del artículo 82 constitucional elimina la obligación de ser hijo de padres mexicanos para ser Presidente de la República. A partir de

diciebre de 1999, podrá aspirar a la Presidencia de la República cualquier ciudadano mexicano por nacimiento siempre que haya resido en el país por lo menos durante 20 años y uno de sus padres sea también mexicano.

b) Senado.

Las reformas aumentan de dos, a cuatro, los senadores para cada entidad Federativa; tres de ellos electos por mayoría y uno asignado al partido que obtenga la primera minoría, es decir, el segundo lugar de la votación, en cada estado de la República.

Se asegura así la representación de un 25% de los partidos de primera minoría en la Cámara de Senadores.

Estas modificaciones permiten también, un mayor equilibrio entre el número de curules que componen la Cámara de Diputados (500) y las que integran la Cámara de Senadores (128) y se amplían los márgenes de pluralidad en ésta última.

c) Cámara de Diputados.

Otra de las reformas fueron los ajustes en la composición de la Cámara de Diputados con el objetivo principal que ningún partido, por sí solo, pueda reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se requiere el 66% de los Votos para que sea posible reformar la Constitución, es decir, si están todos presentes, no menos de 325 Diputados.

Este límite evitará que un partido político pueda tener mayoría calificada de votos, aunque lo hubiese obtenido en las urnas. Así, toda modificación constitucional requerirá del consenso de varios partidos políticos.

Se elimina la llamada "cláusula de gobernabilidad", que permitía al partido que alcanzara el 35% de la votación nacional en la elección de Diputados y habiendo obtenido el mayor número de triunfos en los distritos uninominales, obtener la mayoría absoluta de los curules, en la Cámara de Diputados.

La reforma constitucional del artículo 54 establece nuevos límites de representación parlamentaria del partido con mayor número de curules, dependiendo del porcentaje de votación que obtenga.

Por virtud de esta reciente reforma, en ningún caso, un partido político podrá ocupar más de 325 curules en la cámara de Diputados.

B) Sistema de Partidos Políticos.

a) Apoyos Adicionales.

Con el fin de promover el desarrollo de las organizaciones políticas, los partidos que no hayan obtenido el mínimo de votos (1.5%) podrán mantener su registro hasta una elección posterior. Además, éstos tendrán apoyo económico adicional de parte del Estado, al igual que los partidos de nueva creación.

b) Financiamiento.

Con las reformas aplicadas en este aspecto, la legislación

electoral no sólo regulará el financiamiento público de los partidos, sino que también determinará otras modalidades de financiamiento, quiénes podrán realizar aportaciones, cómo y hasta cuánto.

La reforma contempla la regulación de diversas modalidades de financiamiento de los partidos políticos: de sus militantes, simpatizantes, por autofinanciamiento y por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

La nueva regulación prohíbe que los órganos de gobierno, los partidos, organizaciones y personas extranjeras y quienes trabajen o vivan fuera del país, hagan aportaciones a los partidos mexicanos. Tampoco pueden hacerlo las entidades religiosas, los ministros de culto ni las empresas de carácter mercantil.

Asimismo establece nuevas normas para la presentación de informes y crea a la autoridad que se encargará de revisarlos.

Los candidatos no podrán recibir directamente ningún tipo de aportaciones económicas, ni manejarlas personalmente; cada partido, a través de sus órganos financieros, se encargará de administrar los recursos de cada uno de los candidatos.

c) Límites a los Gastos de Campaña.

Se establecen límites de gastos para las campañas electorales de Presidente de la República, Senadores y Diputados.

Estos límites estarán determinados de acuerdo con los gastos que deben de hacer los partidos en campaña y con relación a diversos factores, entre los

que destacan la extensión territorial y la cantidad de electores de la región que buscan representar.

d) Participación en los Medios de Comunicación.

Además del tiempo que el Estado otorga gratuitamente a cada partido en los medios, la reforma dará facilidades a todos ellos para contratar por su cuenta los espacios que requieran en los medios privados de comunicación y vigilará que los concesionarios no discriminen a ninguno de esos institutos políticos.

Las autoridades procurarán que las cámaras de radio y televisión difundan de manera equitativa la información, respetando la libertad de expresión de cada medio.

C) Organización Electoral y Procedimientos.

El Consejo Federal del Instituto Federal Electoral mantiene su Integración, sin embargo, ahora el Consejo General del Instituto Federal Electoral, someterá a consideración del Consejo a los candidatos para ocupar las direcciones ejecutivas del mismo.

Para que algún funcionario del Instituto Federal Electoral pueda ser Diputado o Senador deberá separarse de su cargo un año anterior de la elección.

Con relación al servicio profesional electoral el Instituto Federal Electoral seleccionará por diversos procedimientos (concurso, examen, etc.) a funcionarios provenientes de la sociedad que se especializarán en la materia hasta convertirse en profesionales electorales de carrera.

En materia del padrón electoral, la reforma más importante es la inclusión de normas para regular la obtención y el uso de la credencial para votar con fotografía.

Dicho instrumento es un mecanismo de seguridad muy importante durante la votación, su entrega se regula por normas claras.

Más de 40 millones de credenciales para votar con fotografía fueron expedidas antes de 1994.

Todos los partidos políticos tienen acceso a los documentos fuente y a la base de datos del padrón electoral.

Los ciudadanos disponen de centros de consulta en cada Estado de la Federación para verificar su inclusión en dicho padrón.

En el proceso electoral, como se estableció en 1991, los funcionarios de las casillas serán ciudadanos registrados en el padrón, elegidos por sorteo, para los cargos de presidente, secretario y escrutadores de las mesas directivas de casilla.

Entre las nuevas reglas es de destacar que:

Queda prohibida la publicación y difusión de encuestas relacionadas con las elecciones durante los ocho días previos a la jornada electoral.

Se certificará la calidad del líquido indeleble para impregnar el dedo pulgar del elector que haya emitido su voto.

En cuanto a los resultados electorales, el Director General del Instituto Federal Electoral, podrá anunciar tendencias en los resultados electorales tras concluir la jornada correspondiente.

D) Calificación Electoral.

La reforma contiene una serie de normas que abarcan todas las etapas del proceso que fortalecen el órgano electoral de carácter jurisdiccional como el Tribunal Federal Electoral, se simplifican los medios de impugnación y aumenta el tipo de pruebas que los partidos políticos pueden utilizar para fundamentar sus inconformidades y quejas.

En materia de calificación electoral, se eliminan los Colegios Electorales de Diputados y Senadores.

A Partir de 1994, el Consejo General calificará la elección de Diputados de representación proporcional; los Consejos Locales, las elecciones de Senadores, y los Consejos distritales calificarán las elecciones para diputados de mayoría relativa.

Los partidos políticos podrán impugnar la calificación que hagan los órganos del Instituto Federal Electoral ante el Tribunal Federal Electoral. Así mismo se crea la Sala de Segunda Instancia del Tribunal, que resolverá las controversias en materia de calificación electoral en última y definitiva etapa. Dicha Sala se integrará por el Presidente del Tribunal Federal Electoral y cuatro miembros de la judicatura Federal.

Con ello, los tres Poderes de la Unión: el Legislativo, el Ejecutivo Y el Judicial, garantizan la debida Integración del Tribunal Federal Electoral.

Ahora bien, en el proceso de la vida democrática nacional se encuentran tendencias limitantes, sobre todo en lo que respecta a las posibilidades de participación ciudadana informada, que es necesario ir removiendo. Esto, desde luego, no es privativo del caso Mexicano y suele darse también en otros sistemas democráticos. Entre esos elementos condicionantes de la participación ciudadana informada, es posible apuntar la atomización de la opinión pública, que tiende a volverse asistemática; la polarización que conduce a la aprobación o al rechazo sin análisis; la fluctuación acrítica que por igual llega a aceptar o no, cuestiones entre sí contradictorias o complementarias; la propensión en enjuiciar el futuro y la tendencia a confundir la opinión con la información que debe ser objetiva, y no subjetiva.⁽³⁹⁾

México debe vivir una ampliación a su vida democrática, a la cual deben concurrir la voluntad política del gobierno de la República y de los Partidos Políticos Nacionales, así como la madurez cívica de una sociedad que constantemente debe plantear sus demandas y propuestas dentro de un marco de estado de derecho.

³⁹ Valadés, Diego.- "Constitución y Política".- México D.F., 1987. Universidad Autónoma de México.- pp. 45-46.

CONCLUSIONES

Del estudio hecho sobre el federalismo en México, desde sus antecedentes históricos hasta el México contemporáneo podemos señalar que:

PRIMERO.- En la época de la conquista hasta los inicios de la Independencia, el monarca español fue absoluto. La organización política fue radicalmente centralista. La exclusividad peninsular en el manejo de los negocios públicos y la falta de órganos de expresión política para los nativos de América, produjeron la identificación del centralismo con el despotismo y un profundo resentimiento en toda la sociedad mexicana.

SEGUNDO.- La idea del federalismo mexicano surgió en las cortes de Cádiz. Se defendieron las diputaciones provinciales sobre las cuales se cimentó nuestro estado federal. Su nacimiento obedeció exclusivamente a la necesidad de las provincias de contar con un órgano político propio.

TERCERO.- Después de la Independencia, la mayor parte de las provincias pedían el Estado Federal, después se delinean los rasgos esenciales del federalismo, la nación queda una, indivisible, independiente y absolutamente soberana en todo sentido. Sin intereses generales los administra la autoridad central, con tres poderes supremos y cada estado es independiente de los otros en todo lo concerniente a su gobierno interior bajo cuyo régimen se dice soberano de sí mismo, así el federalismo quedó consagrado en el acta constitutiva de la federación y en la Constitución de 1824, y quedó así edificado el Federalismo Mexicano.

CUARTO.- El centralismo de 1836 era imposible por dos razones: por la impracticabilidad de las leyes constitucionales y porque el sentimiento

federalista estaba demasiado arraigado y vivo.

QUINTO.- En las Constituciones de 1857 y 1917 se estableció una república democrática, representativa y federal, se estableció la clásica división de poderes, ejecutivo, legislativo y judicial, y el federalismo se estableció como un supuesto indiscutible de estas dos constituciones.

SEXTO.- El Estado Federal en México está compuesto por la Federación y los Estados miembros, y cada uno de ellos es soberano dentro de su competencia. Las constituciones de los estados miembros, no pueden contravenir la Carta Magna que representa la unidad del Estado Federal y los Estados deben organizarse de acuerdo con las bases que le marca el artículo 115 Constitucional.

SEPTIMO.- Los elementos fundamentales de un Estado Federal son los siguientes: A) Un orden jurídico supremo. B) Los ordenes jurídicos de la Constitución deben ser coextensos. C) Autonomía de los Estados Miembros. D) Mecanismos de preservación de la Integridad del orden.

OCTAVO.- La Autonomía de los Estados miembros, no es incompatible con la acción coordinadora del Gobierno Federal. Los intereses bien entendidos del gobierno federal nunca deben chocar con los bien entendidos intereses de los gobiernos locales.

NOVENO.- Los Estados miembros o federados en el sistema federal, gozan de autonomía constitucional, y esta autonomía tiene como signo característico la facultad, como integrantes de la Federación, de darse y revisar su propia Constitución.

DECIMO.- El sistema Federal no es sino una forma de gobierno, una técnica para organizar a los poderes públicos, así tome en cuenta para hacerlo circunstancias regionales. Los órganos centrales, comunmente llamados generales, no son simplemente titulares de la porción de facultades substraídas a los estados, sino que además suelen ser representantes del todo llamado nación.

DECIMO PRIMERO.- Las autoridades federales sólo pueden realizar las atribuciones que la Constitución les señala, y las demás facultades que corresponden a los Estados miembros, que actuarán de acuerdo con sus constituciones locales. Se observa que únicamente la Constitución federal puede hacer el reparto de competencias.

DECIMO SEGUNDO.- Un elemento Inexcusable del sistema federal es la participación directa de las entidades federativas, en la formación de la voluntad federal.

DECIMO TERCERO.- El estado centralizador, en la vida política moderna tiende a debilitarse, entre mayor sea el número de atribuciones que concentre, mayor será la magnitud de presiones que deba soportar, por el contrario, los atributos del poder moderno son la negociación y la concertación.

DECIMO CUARTO.- El estado contemporáneo es de carácter expansivo. Se tiende a la descentralización como una respuesta estratégica frente a la concentración de fuerzas sociales y económicas que se abatían sobre las fuerzas políticas del estado centralizado.

DECIMO QUINTO.- La forma moderna de impulsar el federalismo, se cifra en el fortalecimiento responsable y ordenado de las atribuciones normativas del Municipio.

DECIMO SEXTO.- El desarrollo regional y urbano ha requerido para su consolidación, la concurrencia de los tres niveles de gobierno, de la Iniciativa privada y de la población en general, y la determinación de criterios políticos y económicos que permitan el óptimo aprovechamiento de los recursos territoriales. El impulso al desarrollo regional deberá ser constante durante los próximos años para el fortalecimiento del federalismo en México.

DECIMO SEPTIMO. - El programa de fortalecimiento federal, debe avanzar aún más en la reforma política y reforzar la vida democrática en el seno de las entidades federativas y la desconcentración de funciones federales y políticas de descentralización económica y redistribución demográfica.

DECIMO OCTAVO.- El federalismo responde a nuestro pasado histórico, así como a la realidad política que vive el país, es por eso que debe señalarse como un acierto del constituyente de Querétaro, al haber ratificado esta forma de gobierno, pues con ello, no hizo más que confirmar una decisión política del pueblo mexicano.

DECIMO NOVENO.- Por último, mientras los hombres no resuevan su sistema político por una dictadura lamentable, las perspectivas de una forma de gobierno como lo es el sistema de gobierno federal, son de un amplio desarrollo y gran vitalidad y la forma federativa será el medio indiscutible para la descentralización y a la vez para controlar, ya que el nacionalismo representa una fuerza desconcentradora, pero en sí misma, su tendencia es hacia la unificación: es decir, mientras existan intereses opuestos que conciliar, existirá el campo propio

para la subsistencia del sistema federal.

BIBLIOGRAFIA

Benson, N. L.

La Diputación Provincial y El Federalismo Mexicano.
México, D. F.,
El Colegio de México, 1955.

Burgoa, Ignacio.

Derecho Constitucional Mexicano.
México, D. F.,
Editorial Porrúa, 1993.

Carpizo, Jorge.

Estudios Constitucionales.
México, D. F.,
UNAM, 1980.

Carpizo, Jorge.

La Constitución Mexicana de 1917.
México, D. F.,
Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1982.

Carpizo, Jorge.

Sistema Federal Mexicano.
México, D. F.,
UNAM, 1980.

Carrillo Flores, Antonio.

Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional.
México, D. F.,
UNAM, 1987.

Colosio Murrieta, Luis Donald

Las Finanzas Metropolitanas en el Contexto, de la
Descentralización de la Vida Nacional.
Centro de Estudios Demográficos y Desarrollo Urbano.
México, D. F.,
El Colegio de México, 1983.

Cueva, Mario de la

El Constitucionalismo Mexicano. en: El Constitucionalismo a
Mediados del Siglo XIX, T. 11.
México, D. F.,
UNAM, 1957.

Chanes Nieto, J.

Reforma Administrativa y Desconcentración.
México, D.F.,
Ponencia Presentada en el Primer Seminario para el Estudio de
la Reforma Administrativa, 1973.

Fix Zamudio.

H. Estudio sobre la Jurisdicción Constitucional Mexicana.
México, D. F.,
Imprenta Universitaria, 1961.

Fraga, Gabino.

Derecho Administrativo.
México, D. F.,
Editorial Porrúa, 1982.

Gaxiola, J. F.

Algunos Problemas del Estado Federal.
México, D.F.,
Editorial Cultura, 1941.

González Avelar, M.

La Constitución de Apatzingán y otros Estudios.
México, D. F.,
Secretaría de Educación Pública, 1973. (Sep/Setentas)

Herrera y Lasso, Manuel.

Estudios Constitucionales
México, D. F.,
Editorial Jus, S. A. 1964

Humboldt, A.

Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España.
México, D. F.,
Editorial Porrúa, 1966.

Jensen, M.

The Articles of Confederation.
Madison, E. U.
The University of Wisconsin, Press, 1973.

Kelsen, Hans.

**Teoría General del Derecho y del Estado. Traducción Eduardo
García Maynez.
México, D. F.,
UNAM, 1979.**

Madrid Hurtado, Miguel de la

**Estudios de Derecho Constitucional.
México, D. F.,
UNAM, 1977.**

Moreno, Daniel.

**Derecho Constitucional Mexicano.
México, D. F.,
Editorial Pax, 1972.**

Núñez Jiménez, Arturo.

**La Reforma Electoral de 1989-1990
México, D. F.,
Fondo de Cultura Económica, 1993.**

O'gorman E.

**Historia de Divisiones
Territoriales de México.
México, D. F.,
Editorial Porrúa, 1968.**

Ochoa Campos, Moisés.

La Reforma Municipal.
México, D. F.,
Editorial Porrúa, 1984.

Ortega Lomelín, Roberto.

Federalismo y Municipio,
México, D. F.,
Fondo de Cultura Económica. 1994

Patño Camarena, Javier.

Constitucionalismo y Derecho Social.
En Anuario Jurídico, XI,
México, D. F.,
Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1984.

Reyes Heróles, J.

El Liberalismo Mexicano.
México, D.F.,
Facultad de Derecho, UNAM, 1957.

Riva Palacio, Vicente y otros.

México, a través de los siglos, Vol. I al VC.
México, D.F.,
Editorial Cumbre, 1967.

Sayes, Helú.

El Nacimiento de la República Federal Mexicana.
México, D. F.,
Secretaría de Educación Pública 1974. (Sep/setentas)

Silva Herzog, J.

Breve Historia de la Revolución Mexicana.
México - Buenos Aires.
Fondo de Cultura Económica, 1960.

Tena Ramírez, Felipe.

Derecho Constitucional Mexicano.
México, D. F.,
Editorial Porrúa, 1955.

Tena Ramírez, Felipe.

Derecho Constitucional Mexicano,
México, D. F.,
Editorial Porrúa, 1985.

Tena Ramírez, Felipe.

Leyes Fundamentales de México, 1808 - 1975.
México, D. F.,
Editorial Porrúa, 1975.

Derecho Constitucional Mexicano,
México, D. F.,
Editorial Porrúa, 1985.

Tocqueville, Alexis de.

La Democracia en América
México, D. F.
Fondo de Cultura Económica, 1963.

Valades, Diego.

**"Constitución y Política"
México, D. F.,
UNAM, 1987.**

Zarco, Francisco.

**Historia del Congreso Extraordinario (1856-1857)
México, D. F.,
El Colegio de México, 1956.**

LEGISLACION CONSULTADA

- Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.
- Constitución Política de la República Mexicana, de 1857.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (Texto Vigente).
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley General de Población.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Leyes Orgánicas de la Administración Pública de las Entidades Federativas.
- Leyes Orgánicas Municipales de las Entidades Federativas.