

36  
2ej



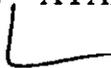
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

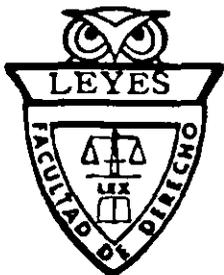
LA REALIDAD DEL FEDERALISMO  
EN MEXICO

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
HECTOR AMADOR AYALA PALACIOS



ASESOR: DR. RAFAEL LUNA ALVISO.



MEXICO, D. F.

0270275

1999

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA  
GENERAL Y JURIDICA

No. L/73/98

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION**  
**ESCOLAR DE LA U.N.A.M.**  
**P R E S E N T E .**

El pasante de la licenciatura en Derecho **AYALA PALACIOS HECTOR AMADOR**, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado.

**"LA REALIDAD DEL FEDERALISMO EN MEXICO"**, asignándose como asesor de la tesis al **DR. RAFAEL LUNA ALVISO**.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después, de revisarlo su asesor; lo envié con la respectiva carta de terminación considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

Ayudado en este dictamen, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su **IMPRESIÓN**, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

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

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi más alta consideración.

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

**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"**

Cd. Universitaria DF, a 25 de noviembre de 1998.

  
**LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO.**

PA 10 DE 11 040

Merg.

Cd. Universitaria, D.F. a 24 de septiembre de 1998.

LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE SOCIOLOGIA  
DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E .

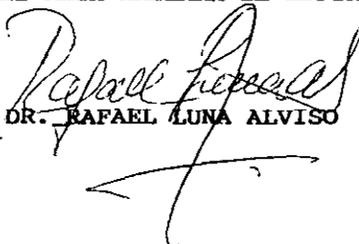
Distinguido señor Director:

Me permito hacer del conocimiento de usted que el Pasante de Derecho HECTOR AMADOR AYALA PALACIOS, con número de cuenta 8938363-8, ha concluido bajo la asesoría del suscrito, la elaboración de su Tesis Profesional intitulada "LA REALIDAD DEL FEDERALISMO EN MEXICO", para obtener el Título de Licenciado en Derecho.

El trabajo referido salvo su mejor opinión, reúne los requisitos reglamentarios correspondientes para ser aprobado y cuenta con la bibliografía necesaria para sostenerla, por lo que me permito otorgar la aprobación de dicho trabajo de Tesis a fin de que si usted no tiene inconveniente se emita la orden para su impresión y la tramitación de todos los trámites académicos correspondientes para que dicho alumno sustente su exámen profesional.

Me es grato hacerle presente mi consideración.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

  
DR. RAFAEL LUNA ALVISO

### **A MI MADRE:**

CELIA PALACIOS FERNANDEZ, QUIEN SIEMPRE HA ESTADO A MI LADO Y PARA QUIEN CUALQUIER FRASE RESULTA PEQUEÑA PARA EXTERNARLE MI INMENSO CARIÑO Y AGRADECIMIENTO.

### **A MI PADRE:**

LIC. MANUEL AYALA ESCOBAR, CUYO EJEMPLO PROFESIONAL SIEMPRE ME IMPULSO EN EL DESARROLLO DE ESTA CARRERA Y MAS AUN EN EL EJERCICIO DE LA ABOGACIA.

### **A MIS HERMANOS:**

JOSE LUIS, CRISTINA, ALICIA, JUAN MANUEL, SERGIO, YOLANDA Y ERNESTO, DE QUIENES HE APRENDIDO MUCHO, ADEMÁS DE CONTAR CON SU COMPAÑÍA Y APOYO DURANTE DISTINTOS MOMENTOS DE MI VIDA.

**A SAMANTHA:**

QUIEN LEJOS DE SER UNA SIMPLE  
NOVIA, SE HA CONVERTIDO EN UNA  
VERDADERA COMPAÑERA DE MI VIDA,  
APOYANDOME EN TODO MOMENTO  
CON SU CARÍO Y COMPRESIÓN.

**A ARACELI GOMEZ B:**

POR SU INCONDICIONAL COLABORACION  
EN LA ELABORACION DE ESTE TRABAJO  
Y SU SINCERA AMISTAD.

**A MIS AMIGOS:**

ADRIANA MARTINEZ  
FELICIANO AGUSTIN  
ADAN ANGEL  
BERNARDINO DOMINGUEZ  
LUIS MANUEL ESCUTIA  
EDGAR OLIVARES  
MIGUEL OROZCO  
ERICK RAMOS  
LUIS ENRIQUE SOSA  
LUIS RAMON MERCADO (Q.P.D.)

**A MI PADRINO:**

LICENCIADO ROMAN VAZQUEZ, POR  
HABER SIDO LA PRIMERA PERSONA  
EN EMPENARSE Y APOYARME PARA  
LLEGAR A ESTE LOGRO.

**IN MEMORIAM**

**AL DR. RAFAEL LUNA:**

POR SU AMISTAD E INCONDICIONAL  
APOYO TANTO EN LA ELABORACIÓN  
DE ESTE TRABAJO COMO DENTRO  
DE MI EJERCICIO PROFESIONAL.

**CON CARIÑO Y GRATITUD:**

A LA FACULTAD DE DERECHO DE LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO.

## INDICE

### La realidad del Federalismo en México

<b>Introducción</b> .....	1
 <b>Capítulo Primero.- Marco Teórico Conceptual</b>	
A) Concepto de Sociología .....	4
B) Sociología Política .....	7
C) Las Instituciones Políticas,. Nociones Generales y la Clasificación de los Regímenes Políticos .....	15
D) Concepto de Federalismo .....	25
E) El Federalismo como Sistema de Gobierno .....	34
F) Planteamiento General de la Realidad Política de México .....	45
 <b>Capítulo Segundo.- El Federalismo en México</b>	
A) Nociones Históricas .....	47
B) Nuestro Federalismo en la Constitución de 1824 .....	48
C) El Federalismo y la Constitución de 1917 .....	49
 <b>Capítulo Tercero.- Tendencia Centralista en la Realidad Política de México</b>	
A) El Sistema Presidencialista .....	63
B) La Ficticia División de Poderes .....	65
C) Estructura del Poder Ejecutivo Federal .....	74
D) Las Secretarías de Estado y su acción .....	83
 <b>Capítulo Cuarto.- El Federalismo en las Distintas Esferas de Poder</b>	
A) El Sistema Presidencialista y los Partidos Políticos .....	86
B) El Poder Legislativo y su Importancia dentro del Federalismo .....	96

C) La Autonomía del Poder Jurisdiccional en nuestro Sistema de Gobierno .....	101
D) La Autonomía de los Estados como Factor determinante de nuestro avance Político .....	105
E) Crisis Política del Federalismo Mexicano .....	107
<b>Capítulo Quinto.- Impacto Sociológico de la Crisis Política Mexicana</b>	
A) Su reflejo en las diferentes clases que conforman nuestra sociedad .....	110
B) Las Consecuencias de la Crisis Política Mexicana en la Participación Ciudadana dentro de un Proceso Electoral .....	114
C) La Crisis Política y su vínculo con la Problemática Social actual .....	119
<b>Conclusiones</b> .....	123
<b>Bibliografía</b> .....	127

## INTRODUCCION

Si se realizara un estudio retrospectivo de los sucesos históricos de México, se vería lo ligado que está con la evolución constitucional, pero la constitución como guía de un país encuentra factores que le impiden su pleno desarrollo como lo son lo económico, cultural o educacional, políticos, social y religioso.

De ahí surge una serie de temas interesantes para su estudio en este sentido, el presente trabajo recepcional para obtener el título de Licenciado en Derecho, tiene como objeto hacer un análisis jurídico y social sobre la realidad del federalismo en México.

Tenemos ya dos centenarios de la Revolución Francesa, hecho nacional y universal a la vez, sus consecuencias no dejan de advertirse y su presencia no parece extinguirse de alguna o muchas maneras, la Historia nacional de México aún reciente los principios enunciados en la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, en efecto el considerar a todos los hombres iguales ante la Ley fue una idea que jamás se ha abandonado. Idea notable, generosa, en ella se encuentra los principios del liberalismo pero no los de justicia, y esto sería un hecho crucial para nuestra historia y nuestro presente.

No se puede renunciar tan pronto como un principio, así queda enunciado o el hacerlo supone aceptar una sociedad estamentaria, desigual, con hombres superiores e inferiores, aristocracia por naturaleza, en suma, una sociedad donde el pueblo o parte de él queda excluido de la vida política. De siempre hemos luchado por equilibrar a la sociedad, el país sigue igual y el acto mágico de la independencia, de la Revolución o Movimientos Sociales, no pueden transformar esta sociedad donde la desigualdad era su mismísimo principio constitutivo, diferencias abismales, de riqueza, de poder, de raza y de status no quedan abolidas por un acto constitucional.

Así pues, la pretendida igualdad, aceptada como principio constitucional, no se puede ver en las relaciones sociales y jurídicas. Nuestro sistema liberal y ahora neoliberal se aferró a esta idea de origen francés, suponiendo una superioridad de la idea sobre la realidad,

suponiendo también los efectos benéficos, seguros de la primera sobre la segunda igualdad legal, pues y desigualdad real.

Los tiempos políticos del país son de cambio de ahí que exista el propósito de emprender la reforma del Estado, en la cual se plantea revisar los pesos y contrapesos del principio de división de poderes, debido que para lograr una transformación política nacional, no basta con modificaciones legales de tipo electoral o que verse sobre uno de los poderes, es de notarse aquí que los encargados de hacer leyes se olvidan que la estructura de las disposiciones legislativas deben tener una dimensión social, que sería la aceptación que tendría la norma dentro de la comunidad social, solo se acuerdan de las dimensiones políticas, que son que nacen de un órgano político y tienen un procedimiento político y la dimensión jurídica, porque es una norma.

Por ello la importancia del tema seleccionado para la realización del trabajo para obtener el grado de Licenciado en Derecho. Las preguntas que hoy se hacen sobre la forma de operar de nuestro sistema de Gobierno, son ¿que es lo que necesita cambiar?, y ¿como cambiarlo?, por lo que este trabajo gira sobre los siguientes puntos:

- 1).- Conocer el origen, nacimiento y conceptualización del federalismo, marcando sus etapas y tendencias que ha tenido.
- 2).- Analizar las razones jurídicas y sociales de la crisis política mexicana.
- 3).- Dejar asentado la necesidad de revalorar la organización y funciones de los órganos del Estado, a fin de que se consolide el principio de los derechos como ciudadano: la participación.
- 4).- Señalar los escenarios de mi tema para los años por venir, sus retos y posibles transformaciones.

Bajo estas consideraciones, este estudio se encuentra dividido en cinco capítulos, los cuales tienen por objeto dar un enfoque del federalismo existente en nuestro país, desde la perspectiva jurídica y social. Por ello, su contenido abarcará el marco jurídico-doctrinal en la cual se ha ubicado al federalismo: como también, los fenómenos y circunstancias políticas

**El Primer Capítulo hace referencia a los conceptos de sociología y federalismo que nos dan las bases para comprender de lleno todo nuestro trabajo; el Segundo Capítulo aborda los antecedentes históricos del federalismo en nuestro país, tomando como base los cuerpos constitucionales más relevantes; en el Tercer Capítulo se desprende un serio análisis de la añeja tendencia centralista del sistema de Gobierno en México el Capítulo Cuarto comprende un detallado análisis de la acción de los distintos órganos de Gobierno (División de Poderes) y su papel dentro del Federalismo; Finalmente, el Capítulo Quinto está destinado a presentar el impacto mostrado en la sociedad por la crisis política en México, concretizando con algunos fenómenos latentes, en las diferentes clases sociales.**

En la elaboración de este trabajo cuento con la ayuda del Dr. Rafael Luna Alviso, quien me orientó en la realización y depuración del mismo, mediante sus amplios conocimientos y dedicación como estudioso del Derecho en las Ramas Sociologica y Constitucional.

No pretendo, que esta tesis sea un tratado o una obra siquiera medianamente completa pero si representa el fruto de mi esfuerzo durante varios años y es testimonio del interés por el tema abordado.

## CAPITULO PRIMERO

### Marco Teórico Conceptual

Antes de dar inicio al tema principal del presente trabajo, consideramos de suma importancia conceptualizar algunos aspectos de carácter fundamental, sobre todo de carácter sociológico, ya que si bien es cierto, que al análisis socio-jurídico que nos ocupa es respecto de un sistema de gobierno, este repercute directamente en la sociedad, su desarrollo y las problemáticas que en la misma se llegan a presentar.

Por todo esto, la Sociología tiene un papel preponderante dentro de la presente investigación y abordaremos, aspectos básicos de la misma con el ya mencionado objetivo, de tener un más amplio panorama y un mejor entendimiento en el transcurso de la presente investigación.

#### **A).- Concepto de Sociología.**

**Sociología.-** La palabra sociología fue creada por Augusto Comte en 1839, al unir dos palabras; Socius (sociedad en latín) y Logía (ciencia o estudio profundo o serio, en griego). Es decir, etimológicamente sociología quiere decir estudio de la sociedad en un nivel elevado. <sup>1</sup>

**Sociología.-** La sociología es la ciencia que estudia las diferentes formas de organización social y de las relaciones e instituciones sociales ahí surgidas, con la finalidad de elaborar las leyes del desarrollo social <sup>2</sup>.

**Sociología.-** Debe entenderse por sociología (en el sentido aquí aceptado por esta palabra, empleada con tan diversos significados); una ciencia que pretende entender, interpretándola, la acción social para de esa manera explicarla casualmente en su desarrollo y efectos. Por "acción" debe entenderse una conducta humana (bien consista en un hacer externo o interno ya en un omitir o permitir) siempre que el sujeto o los sujetos de la acción enlacen a ella un sentido

---

<sup>1</sup> Gómez Jara Francisco A., Sociología, 17a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1987, pág. 9

<sup>2</sup> Gómez Jara Francisco A., op. cit., pág. 12

subjetivo. "La acción social", por tanto, es una acción en donde el sentido mentado por un sujeto o sujetos está referido a la conducta de otros, orientándose por ésta en su desarrollo. <sup>3</sup>

**Sociología.-** La sociología es la ciencia cuyo objeto es la comprensión interpretativa de la acción social, a fin de que, comprendiéndola lleguemos a una explicación causal del curso y efecto de dicha sociedad. <sup>4</sup>

#### La sociología del derecho.

Para Bottomore, el estudio del derecho siempre ha implicado algunas consideraciones sobre el carácter general de las instituciones sociales y de las sociedades. Sin embargo, la teoría jurídica en Europa se ha basado tradicionalmente en una concepción filosófica del derecho natural, y ha ido, por lo tanto, íntimamente ligada a la filosofía moral y a la teología. Puede decirse que la sociología del derecho empieza con la obra de Montesquieu De l' Esprit des Lois. <sup>5</sup>

El análisis de Montesquieu se basa todavía en el esquema del "derecho natural", pero también describe y compara el derecho de las diferentes sociedades y relaciona las diferencias con la diversidad de condiciones, tanto geográficas como sociales, de estas sociedad.

Desde mediados del siglo pasado, con la aparición de la sociología como una disciplina autónoma, el estudio sociológico del derecho progresó rápidamente aunque asumió formas diversas.

Marx y los teóricos marxistas posteriores emprendieron la crítica del derecho como una ideología que oculta las divisiones de clase y al mismo tiempo fomenta los intereses de la clase dominante.

En una de las principales obras de orientación marxista, se examina como cambian las funciones de las normas legales reguladoras de la propiedad del contrato y de la sucesión, al cambiar la estructura económica de la sociedad capitalista; este cambio se produce sin que sea

---

<sup>3</sup> Weber Max, Economía y Sociedad, Fondo de Cultura Económica, 7a. reimpresión, México 1984, pág. 5

<sup>4</sup> Agramonte Roberto D., Principios de Sociología, 1a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1965, pág. 23

<sup>5</sup> Montesquieu, El Espíritu de las Leyes, 6a. Edición, Editorial Porrúa, México 1985

necesario alterar la formulación de las normas legales, de manera que éstas terminan ocultando la verdadera entidad de las relaciones sociales en el capitalismo desarrollado.

Otros sociólogos y juristas influidos por ideas sociológicas, empezaron a estudiar las normas legales en el contexto de las teorías de la evolución social que dominaban el pensamiento europeo a finales del siglo pasado, muchos de ellos influidos por la Escuela Histórica Alemana de Derecho, fundada por Savigny, la cual estableció una distinción entre sociedades "estáticas y progresivas", y afirmó que el movimiento de las sociedades progresivas ha consistido hasta ahora en un movimiento desde el status hacia el contrato. Con ello quería decir (como explicó en otro lugar), que la familia está siendo sustituida por el individuo como unidad fundamental de las relaciones del derecho civil.

Se consideraba que éstos cambios eran provocados por factores extrajurídicos, puesto que las necesidades sociales y la opinión siempre están más o menos por delante del derecho. Se examinó bajo tres grandes rúbricas que son ficciones jurídicas, equidad y legislación, los organismos que en las sociedades progresivas armonizan el derecho con la sociedad.

Algunos autores de la época coinciden en su concepción sobre el desarrollo del derecho, puesto que la distinción entre un derecho represivo y un derecho restitutorio semeja a la distinción entre status y contratos. El derecho represivo es característico de las sociedades en que el individuo apenas se diferencia del grupo a que pertenece; en cambio, el derecho restitutorio es típico de las sociedades modernas, donde el individuo se ha convertido en una persona jurídica diferenciada que puede establecer libremente relaciones contractuales con otros individuos. De acuerdo con un enfoque evolucionista general, se analizó sistemáticamente el desarrollo del derecho y de la justicia, desde la venganza de la sangre hasta la etapa de justicia civilizada, pasando por la etapa de la composición. Al analizar la etapa de la justicia civilizada podemos decir que ésta se refiere no sólo al establecimiento de la noción de la responsabilidad individual, sino también a la influencia de la creciente diferenciación de clases. También se analizan los cambios en el carácter de las penas y se examinan las relaciones entre el derecho, la religión y la moral.

Los estudios de Max Weber sobre derecho muestran, una comprensión más clara de la naturaleza del derecho que la que tenían los primeros sociólogos y han ejercido una mayor influencia sobre el desarrollo de la jurisprudencia sociológica, puesto que la concepción del

derecho de Weber, al tratar el ajuste de los valores conflictivos, está muy próxima a la concepción del derecho propia de los juristas en términos de ajuste de intereses conflictivos. Aunque no era evolucionista, Weber se interesaba también por la clasificación de los tipos de derecho y por el desarrollo del derecho en las sociedades occidentales.

Concebía este desarrollo como una creciente racionalización del derecho, paralela a la nacionalización generales de la vida en las sociedades industriales, a causa del crecimiento de las empresas económicas capitalistas y de la burocracia.

Uno de los problemas que plantearon los estudios evolucionistas fue el de la existencia del derecho en las sociedades primitivas. Algunos de los primeros sociólogos y antropólogos establecieron una tajante distinción entre las sociedades primitivas, completamente regidas por la costumbre y las sociedades civilizadas, regidas esencialmente por el derecho. Una de las grandes contribuciones de Malinowski,<sup>6</sup> consistió en la importancia que atribuye al control social globalmente considerado y a la distinción de los diferentes tipos de preceptos que regulan la conducta en las sociedades primitivas (en las civilizadas). Las definiciones del derecho y la descripción del derecho primitivo de Malinowski no son aceptados en general, pero han ejercido una gran influencia sobre el estudio del derecho, como un tipo de control social en las sociedades primitivas y han contribuido mucho a clasificar toda la discusión sociológica del problema del control social. Actualmente una de las definiciones del derecho que gozan de mayor aceptación es la que establece el control social mediante la aplicación sistemática de la fuerza de la sociedad políticamente organizada (tesis).

## **B) La sociología política**

Estas expresiones son más corrientes en los países anglosajones y principalmente en los Estados Unidos. Sin embargo, no existe un acuerdo entre los especialistas sobre los límites exactos de la sociología política. Varias concepciones de la palabra "política", que conviene precisar, se enfrentan a este respecto.

La sociología política, ciencia del poder.- en primer lugar existen dos nociones diferentes de la sociología política que se hallan en conflicto: según una, la sociología política es la ciencia del estado; según la otra, la sociología política es la ciencia del poder. La segunda concepción

---

<sup>6</sup> Bottomore T. B. Introducción a la Sociología, Traducción de Jordi Sole-Tura, 10a. Edición, Ediciones Península, México 1989, pags. 245, 246, 247 y 248.

se halla más extendida que la primera, siendo más "operacional". Esta es la que adoptaremos nosotros, pero conviene precisarla.<sup>7</sup>

La concepción de la sociología política, del Estado.- utiliza el término política en su sentido corriente, usual. Littré describe la política como "la ciencia del gobierno de los Estados" y define el adjetivo político como "lo que está en relación con los asuntos públicos". El diccionario de la Academia Francesa dice: "Política (sustantivo): conocimiento de todo lo que tiene que ver con el arte de gobernar un Estado y de dirigir sus relaciones con los otros Estados". Ciertos autores estiman de este modo que la Sociología Política es aquella rama de la sociología que estudia el Estado.

La palabra "Estado es considerada aquí en si misma como designado una categoría particular de agrupaciones humanas, de las sociedades. Por que ésta palabra posee dos sentidos en la práctica: Estado-Nación y Estado-Gobierno. El Estado, en el sentido de Estado-Nación designa a la sociedad nacional, estos es, un tipo de comunidad que apareció a fines de la Edad Media y que en la actualidad es el mejor organizado e integrado (cfr.198). El Estado-Gobierno, por su parte, designa a los gobernantes, a los jefes de esta sociedad nacional. Definir la sociología política como la ciencia del Estado, lleva a situarla en una clasificación de las ciencias sociales que descansa en la naturaleza de las sociedades estudiadas: sociología política se opone a sociología familiar, a sociología de los grupos elementales, a sociología urbana, etc.<sup>8</sup>

La concepción de la sociología política, ciencia del poder.- la concepción precedente, que corresponde al sentido común, tiene, en última instancia, poca aceptación entre los especialistas. No obstante, algunos autores importantes la han adoptado, principalmente el alemán Jellinek, que escribía de la primera guerra mundial, y el francés Marcel Prélot. Se le puede considerar como la concepción antigua de la sociología política.

Por el contrario, en la actualidad existe una concepción más moderna que goza del favor de un número mayor de politeístas; la que considera la sociología política como la ciencia del poder, del gobierno, de la autoridad, del mando, en todas las sociedades humanas y no solamente en la sociedad nacional. Esta concepción se halla vinculada a la distinción formulada por Duguit entre "gobernantes y gobernados". En todo grupo humano, pensaba este

<sup>7</sup> Duverger Maurice, Sociología Política, Traducción de Jorge Esteban, Editorial Ariel, S.A., Barcelona España 1972, pág. 22

<sup>8</sup> Duverger Maurice, op. cit. pág. 23

autor, desde el más pequeño hasta el más grande desde el más efímero hasta el más estable, se da la diferenciación entre los que andan y los que obedecen, entre los que dan las ordenes y los que acatan, entre los que toman las decisiones y los que resultan afectados por ellas. Esta distinción sería, así, el fenómeno político fundamental, que debería ser estudiado de forma comparada, a todos los niveles, en todas las sociedades.<sup>9</sup>

En esta concepción la sociología se inserta en otra clasificación de las ciencias sociales, que no se basa ya en la naturaleza de las sociedades estudiadas, sino en ciertos tipos de fenómenos que se ofrecen en todas las sociedades. La sociología política se opone así a la sociología económica, a la sociología religiosa, a la sociología del arte, etc. Un gran número de autores contemporáneos admiten ésta definición de la sociología política, aunque se entienda después a restringirla en alguna manera. Entre ellos y principalmente Max Weber, Raymond Aron, Georges Vedel, Georges Burdeau y otros mismos.

El alcance de la polémica.- la polémica científica sobre la definición de la sociología política es interesante a causa de sus ocultas implicaciones.

Tras lo que parece una pura cuestión de definición, se disimula en cierta manera una oposición fundamental sobre la naturaleza del Estado y de la sociedad nacional, en relación a las otras agrupaciones humanas. Hacer de la sociología política del Estado, es decir, aislar el estudio de la sociedad nacional del estudio de las otras sociedades, significa que se sugiere explícitamente que el Estado y la sociedad nacional son de naturaleza diferente a la de los otros grupos humanos. Esta tendencia se halla vinculada con una teoría que nació al mismo tiempo que el propio Estado, a fines de la Edad Media. Nos referimos a la teoría de la "soberanía", la cual ha dominado el pensamiento jurídico hasta la primera guerra mundial. Según ella el Estado es una especie de sociedad perfecta que no depende de ninguna otra, al mismo tiempo que domina a las restantes sociedades. De esta forma, el Estado es soberano. Los gobernantes del Estado tendrían consecuentemente una cualidad particular, que los jefes de los otros grupos no compartirían y que es denominada igualmente "soberanía". Las dos naciones de "Soberanía del Estado" y de "Soberanía en el Estado" corresponden respectivamente a los conceptos de Estado-Nación y de Estado-Gobierno que hemos descrito arriba.

Los defensores de la "sociología política = ciencia del poder" tienden, por el contrario, a pensar que el poder en el Estado no es naturalmente diferente del existente en las otras

---

<sup>9</sup> Duverger Maurice, op. cit. , págs. 24 y 25

sociedades humanas. Únicamente se distinguirían por la perfección de su organización interna o por el grado de obediencia que se consigue. Implícitamente rechazan la teoría de la soberanía. Más exactamente, la consideran como un sistema de valores que ha tenido una cierta importancia en un momento determinado de la historia, que la conserva aún en parte, pero que no posee una significación científica, ni corresponde a una realidad positiva.

Desde el punto de vista científico, la concepción de la "sociología política = ciencia del poder" es superior a la otra. Ahora bien, no se puede afirmar que sea más conforme a la realidad, porque las definiciones de las diferentes ramas de la ciencia sirve únicamente para marcar las fronteras con el fin de repartir las investigaciones entre los especialistas. Por ende, semejante distribución es necesariamente artificial. La verdadera superioridad de la concepción "científica-política = ciencia del poder" reside que es más operacional que la otra, siendo únicamente ella la que permite la verificación de su hipótesis de base, de manera comparada, el poder en todos los grupos humanos, se podrá descubrir las diferencias de naturaleza entre el poder en el Estado y el poder en los otros grupos, en el caso de que existan. Por el contrario, si nos limitamos a estudiar el poder en el marco "solo del Estado", como afirma M. Prelot, impedimos su comparación con el poder existente en los otros grupos humanos y, por ende, no podremos tal vez comprobar que la diferencia de la naturaleza, que se ha formulado a priori, no se da en los hechos.

**La noción de poder.-** Afirmar que la sociología política es la ciencia del poder, no es suficiente. Es menester distinguir también la noción de "poder", la cual es enormemente amplia y vaga. La distinción realizada por Duguit entre "gobernantes" y "gobernados" no es tan clara como pudiera parecer en un principio. Salvo en los grupos muy pequeños, únicamente el ciudadano de más baja situación en la escala, es gobernado sin ser gobernante, al mismo tiempo que el jefe del Estado es gobernante sin ser gobernado. El resto de individuos son a la vez gobernados y gobernantes. Entonces, ¿es posible hablar de "poder" cada vez que una relación humana es desigual, cada vez que un individuo puede obligar a otro a someterse? Si toda relación humana que posee un carácter de autoridad dependiese así de la sociología política, esta invadiría casi totalmente el terreno de la sociología. Es necesario, pues, buscar una definición del poder que sea a la vez más precisa y restringida y que permita distinguir el poder propiamente dicho (o poder "político") de las otras formas de autoridad. Varios criterios de distinción pueden ser considerados para este menester.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Duverger Maurice, op. cit. págs. 28 y 29

La distinción entre grupos fundamentales y conjunto complejos:- la teoría más extendida es la que opone, por un lado, la autoridad en los grupos pequeños o "grupos elementales", y , por otro, el poder en los "conjuntos complejos", formados por una arquitectura de grupos elementales articulados y engarzados unos en otros. La sociología política tratará así de los segundos, mientras que los primeros serían estudiados por la psicología social. Esta concepción se ajusta a la división práctica del trabajo entre politeístas y sociólogos con respecto a otras ramas de las ciencias sociales. Los primeros estudiarían, sobre todo, los conjuntos complejos, dejando para lo segundo el estudio del poder en los grupos elementales.

Sin embargo, semejante distinción sigue siendo singularmente frágil. La oposición entre los "grupos elementales" y los "conjuntos complejos" resulta incomoda de establecer. En primer lugar, porque en el interior de un grupo, por muy restringido que sea, un proceso de diferenciación puede hacer aparecer "camarillas" "coaliciones" "subgrupos". Los grupos auténticamente "elementales" son raros, puesto que incluso los grupos pequeños se presentan complejos. Y desde otro punto de vista, porque la noción de grupo restringido escapa a la definición. Consideramos, por ejemplo, una empresa industrial: es un grupo elemental, si se trata de una pequeña empresa; es un conjunto complejo si se trata de una grande. La dimensión interviene como el mismo título que la complejidad en la distinción de los grupos y, por otra parte, una está en función de la otra, pero las fronteras son imposibles de delimitar en este dominio. Así, cabría preguntarse si los fenómenos de autoridad en el interior del consejo de ministros - grupo elemental y restringido - dependen o no de la sociología política. Más adelante veremos, sin embargo, como la dimensión de los grupos posee una gran importancia política y que es preciso distinguir la "macropolítica", que se desarrolla dentro de las grandes comunidades, de la "macropolítica" que se da en los pequeños grupos. Las dos, empero, dependen de la sociología política.

La distinción entre sociedad global y sociedades particulares.- una segunda distinción descansa, no sobre la dimensión y la complejidad de los grupos sociales, sino sobre la naturaleza de las solidaridades que se realizan en ellos. Se oponen así frecuentemente las sociedades "particulares" a las sociedades "generales". Las sociedades particulares son grupos con objetivos especializados, las asociaciones deportivas, literarias, artísticas, religiosas, las empresas comerciales o industriales, etc. Cada uno, de estos diversos tipos de actividad corresponden a una categoría de actividades humanas. Así todo hombre forma parte, de manera general, de una serie de sociedades particulares que corresponden a la diversidad de sus gustos, de sus deseos, de sus necesidades. Pero no se siente ligado a cada una de ellas

más que de manera parcial, a causa de la actividad considerada, de ahí el nombre de sociedades "particulares" y de ahí, también, el carácter restringido de la solidaridad que se manifiesta en ellas. Por el contrario cada individuo pertenece de forma más material y con conciencia de pertenecer psicológicamente, a una sociedad global que abraza y supera a todas estas sociedades particulares. Es una agrupación "general" en cierta guisa, de la que se forma parte en tanto que hombre y no en tanto que individuo que se desarrolla tal u otra actividad parcial. La solidaridad no solamente es en ella más amplia que en las sociedades particulares, sino que también es más profunda y más íntima.

Para ciertos autores, la sociología política tendría como objeto el análisis del poder en las sociedades globales y no en las sociedades particulares. En estas últimas, la autoridad tendría solamente un carácter técnico, puesto que no plantearía los problemas de dependencia de algunos hombres hacia otros, que es precisamente lo que constituye la base misma del poder propiamente dicho. Esta distinción corresponde a un cierto sentido de la palabra "política" según el lenguaje corriente. Es cierto, por ejemplo, que se consideran jefes políticos o gobernantes a las autoridades de la sociedad global. Es cierto que la "política" se ocupa de los problemas de conjunto, de los objetivos generales, más allá de toda reivindicación de tal o tal grupo particular, poseyendo precisamente como fin la tarea de ajustar a los primeros éstas reivindicaciones especializadas. Como más adelante veremos uno de los criterios de distinción entre los partidos políticos y los grupos de presión estriba precisamente en que los primeros poseen fines generales, mientras que los segundos se limitan a fines especializados.

Una vez dicho esto, la distinción entre sociedad global y sociedades particulares no pueden servir de base para la definición de la sociología política. En primer lugar, continúa siendo vaga en demasía. Para algunos hombres la nación es la sociedad global; para otros lo es la familia, e incluso para algunos otros, puede ser un grupo que parece "particular" en primer momento. Los procesos es la O.A.S. en 1962 han mostrado que, para ciertos militares, la legión extranjera era una sociedad global, en la que encontraban el desenvolvimiento total de su existencia. Para los monjes, su comunidad es, una parecida forma, la sociedad global. En definitiva, existen dos concepciones de la sociedad global. Según una, la sociedad global se define por el carácter del sentimiento de pertenencia, por la naturaleza de la solidaridad, referida al conjunto de la actividad humana. Según otra concepción, más formal y jurídica, la sociedad global es la sociedad que engloba a las otras. En efecto, para muchos autores la sociedad global en nuestra época es el Estado-Nación, mientras que en otra época lo fue la Ciudad, la tribu, etc.

Desembocamos así sencillamente, aunque bajo otro nombre, en la teoría de la "sociología política-ciencia del Estado".

En última instancia, es diferente la concepción que se adopte. Las dos tropiezan con la misma objeción que hemos formulado más arriba. Afirma que la autoridad es de naturaleza diferente en las sociedades particulares y en la sociedad global, es una hipótesis que es preciso verificar. Pero no es posible hacerlo más que en la medida en que no se erijan obstáculos a priori que impidan o que dificulten los estudios comparados entre los dos tipos de sociedad. Desde un punto de vista riguroso, no existe ninguna ventaja en definir la sociología política como "ciencia del poder en sociedad global" en vez de considerarla como "ciencia del poder en el Estado". La mayor parte de las veces, por otro lado, son sinónimas las dos expresiones en la mente de los que las emplean.

La distinción entre el poder institucionalizado y relaciones de autoridad.- En lugar de distinguir los diferentes tipos de sociedades para definir después el poder político, parece preferible distinguir los diferentes tipos de relación de autoridad dentro de todas las sociedades, con indiferencia de que sean pequeñas o grandes, elementales o complejas, particulares o globales. Por "relación de autoridad" se entiende, recordémoslo, toda relación desigual, en la cual uno o varios individuos dominan a otros y les doblegan más o menos su voluntad. La mayoría de las relaciones humanas tienen ese carácter; en la práctica son escasas las que son igualitarias. Las teorías jurídicas difundieron antaño la idea contraria, merced a la extensión que daban de la noción de contrato. Pero la igualdad de los contratantes es ilusoria por lo general; tras la apariencia de derechos iguales, uno de los contratantes impone su voluntad al otro de manera más o menos velada. El derecho esconde aquí, tras teorías idealistas, una realidad muy diferente. Sin embargo no hay tampoco que exagerar en el sentido contrario. Existen relaciones verdaderamente igualitarias. Son muchas las relaciones que se sitúan al margen de las relaciones de fuerza: las basadas en la simpatía, la admiración, el afecto, el amor por ejemplo. De cualquier modo, el problema consiste en distinguir, en las relaciones de autoridad ..las que constituyen un "poder" en el sentido propio del término y las que no entran dentro de esta noción. Lo cual tiene como objeto el no extender demasiado el dominio de la ciencia política y el impedir que englobe a la mayor parte de la sociología. La solución puede encontrarse distinguiendo en las relaciones en el sentido amplio, de una parte, las "instituciones", y de la otra, las simples "relaciones" en sentido restringido. El poder se halla constituido, a nuestro entender, por el conjunto de instituciones relativas a la autoridad, es decir, a la dominación de ciertos hombres sobre otros. Se excluyen de él las simples relaciones

desiguales que poseen en ellas mismas un carácter institucional o que no provienen de una institución. La ciencia política se define así como la ciencia de las instituciones relativas a la autoridad. Falta ahora por explicar lo que entendemos por "instituciones", en oposición a las simples "relaciones". Más adelante volveremos a hablar de este tema, por que el estudio de la noción de institución es una parte importante de la sociología política (cfr.p.96). Nos limitaremos, pues, por el instante a precisar la noción de política.

La distinción entre "instituciones" y "relaciones" descansa sobre dos criterios complementarios: uno material y otro constituido por representaciones colectivas y creencias. Desde el punto de vista material, se llaman "relaciones", en el sentido restringido del término, a los contactos humanos que no se asemejan a ningún modelo preexistente y que no tienden a prolongarse en modelos duraderos: las relaciones tienen así un carácter ocasional, efímero, inestable. Por el contrario, se llaman "instituciones" a unas especies de modelos de relaciones, que sirven de moldes para establecer contactos concretos. Estos contactos poseen, así caracteres de estabilidad, de duración, de cohesión. Sería preciso distinguir, si profundizamos el análisis, entre los mismos modelos institucionales y las relaciones que derivan de ellos. Los primeros corresponden aproximadamente a la noción de "estructuras", en el sentido de la sociología moderna. En la práctica la distinción no significa gran cosa, puesto que las estructuras son sistemas de relaciones, que no poseen existencia propia sin éstas últimas. La originalidad de éstas se halla constituida por su vínculo con el modelo estructural. En este sentido se dirá que el Parlamento, los Ministros, el Jefe de Estado, las elecciones, son instituciones.

La distinción entre simples "relaciones", en el sentido estricto del término, y las "instituciones" reposa al mismo tiempo sobre un segundo criterio, constituido por creencias. El poder es sentido como tal por los que lo obedecen, tanto como por los que ejercen: a sus ojos no es un simple fenómeno material, una simple dominación de hechos. Es también un fenómeno psicológico. Tropezamos aquí con la noción de "legitimidad", sobre la que se hablará frecuentemente, porque se trata de una noción clave (cfr.p.99). El poder propiamente dicho es siempre más o menos considerado como "legítimo", o dicho de otro modo, se encuentra natural el hecho de obedecerlo. Por el contrario, una simple dominación de hecho aparece solamente como el resultado de la impotencia para resistir su presión. Se obedece porque materialmente no se puede hacer otra cosa. Se obedece también al poder porque se estima que se "debe" obedecer y porque se piensa que es legítimo obedecerlo. Lo que la distingue al poder de las simples relaciones de autoridad, aparte de la cohesión, de la estabilidad material y de la

vinculación a un modelo estructural, es esta legitimidad. Los dos fenómenos están evidentemente ligados, pues la estabilidad, la duración y la vinculación a un modelo estructural engendran el sentimiento de legitimidad.

### **C) Las Instituciones Políticas**

#### Nociones Generales:

##### a) Los elementos de las instituciones:

1.- El elemento estructural.- Las instituciones son una especie de modelos de relaciones humanas, sobre las que se calcan relaciones concretas que adquieren a causa de ello caracteres de estabilidad, de duración y de cohesión. Se distinguen así las relaciones trabadas fuera de todo modelo institucional, que son ocasionales, efímeras e inestables. En esta definición, hemos reservado el término "estructuras" para los propios modelos institucionales, considerados al margen de las relaciones concretas que se deducen de ellos. Ambos términos no son separables en la práctica y constituyen la noción misma de institución; las estructuras son sistemas de relaciones, que no tienen existencia real sin éstas mismas relaciones. La originalidad de éstas se encuentra en su vínculo con el modelo estructural.

No obstante, es preciso distinguir dos tipos de instituciones. Unas son simples sistemas de relaciones, calcadas sobre un modelo estructural, según la definición que acabamos de dar. Otras poseen además una organización técnica y material; textos jurídicos que las reglamentan, locales, muebles, máquinas, emblemas, papel timbrado, personal, una jerarquía administrativa, etc. Así se pueden citar un Parlamento, un ministerio, un gobierno civil, una asociación.

Las organizaciones no son más que la corteza de las instituciones, su cobertura exterior, que no corresponde siempre a su realidad profunda. Por consiguiente, resulta mucho más conforme con los hechos, y mucho más "operacional" situar en primer plano la unidad de la noción de "institución", en sentido amplio, opuesta a las simples relaciones ocasionales, que no están calcadas sobre un modelo estructural, y rechazar al segundo plano la oposición entre "organizaciones" y sistemas estructurales sin organizaciones materiales correspondientes. Es preciso pues destacar la noción estrecha de institución asimilada a la organización.

2.- El elemento de representación colectiva.- El hecho de que los fenómenos sociales posean una importancia, no solamente por su realidad material, sino también por la idea que uno se hace de ellos, por las representaciones colectivas, las ideas, las creencias, los sistemas de valores que se desarrollan en torno a ellos. Estas representaciones colectivas, estas creencias, estos sistemas de valores, son un elemento fundamental de las instituciones. Poco importa, ante el hecho concreto, que éstas representaciones colectivas correspondan o no a la realidad, es decir, que sean o no ilusorias. Lo esencial, es la adhesión que les manifiesta el grupo social.

Toda institución es al mismo tiempo un modelo estructural y un conjunto de representaciones colectivas más o menos valorizadas. Es decir, toda institución se refiere más o menos directamente a un "sistema de valores", o, en otras palabras, a un concepción del Bien y del Mal, de lo Justo y de lo Injusto, que implica una toma de posición "por" o "contra" . El grado de valorización es variable según las instituciones pero en lo que respecta a las instituciones políticas es muy elevado por lo general. La política está mas o menos "sacralizada". Es decir, que está más o menos vinculada con el sistema de valores supremo de la sociedad. <sup>11</sup>

La noción de "legitimidad" se deduce de este sistema de valores. En una sociedad determinada, existe una cierta idea de la forma, de la naturaleza, de la estructura que debe presentar el poder, para ser reconocido como bueno y válido en sí mismo. Es legítimo el poder que corresponde a estas representaciones colectivas, a este sistema de valores. Si el poder existente se considera de esta manera legítimo, se le obedece espontáneamente, naturalmente. Pero si se considera ilegítimo se tiende, por el contrario a oponerse a él.

b) La inserción de los individuos en las instituciones: status y roles.- Resulta interesante comparar la noción de institución con las de status y rol, ya que éstas últimas aclaran el problema fundamental de la inserción de los individuos en las instituciones. Prácticamente, las instituciones son conjuntos de status y roles, ya que en función de estas características personales y sociales los individuos llegan a formar parte de las instituciones.

1.- El status.- Cada hombre se halla situado en un gran número de posiciones sociales. Cada una de estas posiciones ofrece la posibilidad de una serie de relaciones sociales. Este campo de relaciones sociales es "por principio algo que existe independientemente del

---

<sup>11</sup> Duverger Maurice, op. cit., págs. 97 y 98

individuo" que ocupa la posición. Se trata pues, de sistemas de relaciones estables, que entran dentro de nuestra definición de institución.

Se llama status, la posición social definida. Los status no son más que modelos de relaciones, es decir, de instituciones en el sentido que hemos dado a esta palabra.<sup>12</sup>

2.- El rol.- A cada status corresponde un cierto número de comportamientos que se esperan de su titular, al mismo tiempo que detenta un cierto número de atributos.

Se denomina rol a los atributos que resultan del status, y a los comportamientos que los otros miembros de la sociedad esperan de su titular.

El término "rol" ha sido escogido porque sugiere que cada hombre es un actor en la sociedad en la que vive.<sup>13</sup>

#### Las diferentes categorías de instituciones

Resulta muy difícil clasificar las instituciones. Según su objeto se pueden distinguir las instituciones políticas, las religiosas, las económicas, las familiares, las administrativas, etc.

1.- Instituciones de hecho e instituciones conscientes.- Ciertas instituciones surgen automáticamente, casi mecánicamente. Así ocurre con las clases sociales, los niveles de renta, los géneros de vida, etc. Estas instituciones existen incluso si los hombres no cobran conciencia de su existencia, aunque evidentemente esta toma de conciencia tendría como efecto reforzarlas y transformarlas.

Por el contrario, otras instituciones descansan esencialmente en fenómenos de conciencia y valoración. Primeramente, en fenómenos de conciencia: los hombres a quienes encuadran saben que existen, siendo este conocimiento un elemento propio de su existencia. Seguidamente, en fenómenos de valoración: no es posible la neutralidad a su propósito, sino que implican necesariamente una toma de posición, porque se refieren esencialmente a un sistema de valores.

---

<sup>12</sup> Duverger Maurice, op. cit., págs. 98 y 99

<sup>13</sup> Munito Ferrol, Estudios de Sociología Política, Tecnos, Madrid España, 1963, pág. 46

Llamaremos a esta segunda categoría de instituciones, instituciones "conscientes" o también instituciones "normativas", porque se basan así en "normas". Mientras que las instituciones de hecho son determinantes - es decir, que se sufre su acción automáticamente, en cierta medida - las instituciones conscientes son "obligatorias". Se podría no acatar las reglas que establecen es decir, materialmente no se está forzado a hacerlo, sino únicamente "obligado", esto es, afectado por una obligación (jurídica, moral, o social) a la que uno no puede sustraerse a menos de caer bajo el efecto de las diversas categorías de sanciones. Por consiguiente la sumisión a estas instituciones es voluntaria.<sup>14</sup>

2.- Las instituciones jurídicas.- La distinción de las instituciones jurídicas dentro de las otras, es muy importante en sociología política. Porque las instituciones jurídicas son aquellas que el poder establece o reconoce. El derecho es así uno de los instrumentos fundamentales de la acción del poder político.

Instituciones jurídicas son una categoría de instituciones "conscientes" o "normativas".

Instituciones y técnicas.- Las instituciones de una sociedad, indiferentemente de que provengan de la ley, de la costumbre o de otro origen, se encuentran estrechamente vinculadas con su desarrollo técnico. A este propósito los marxistas tienen tendencia a no ver en las instituciones más que un reflejo de las técnicas. Esta tesis es exagerada, puesto que existe una cierta autonomía de las instituciones en relación con el desarrollo técnico.

3.- Las instituciones políticas.- Son aquéllas que se refieren al poder, a su organización, a su devolución, a su ejercicio, a su legitimidad, etc. A través de la historia, estas instituciones se han combinado, según diferentes tipos denominados "regímenes políticos". Los regímenes políticos se refieren a los marcos institucionales directos, dentro de los que se desenvuelve la vida política. Pero éstos se sitúan a su vez en el conjunto constituido por las otras instituciones y por los elementos geográficos y demográficos de la sociedad considerada. De ahí, la importancia del problema de la clasificación de los regímenes políticos.

#### Clasificación de los regímenes políticos.

Todas las clasificaciones de los regímenes políticos se refieren, implícitamente o no, a un sistema de valores. Las de Aristóteles y Platón tendían a señalar las cualidades de los

---

<sup>14</sup> Duverger Maurice, op. cit. pág. 102

regímenes mixtos. La de Montesquieu posee la misma significación, pero su concepción de régimen "mixto" es diferente. La tipología occidental, que opone las democracias a las dictaduras trata de justificar las primeras y desvalorizar las segundas, porque el término de "dictadura" es peyorativo, mientras que el de "democracia" es aprobativo, situándose en el lenguaje corriente. La distinción comunista entre regímenes capitalistas y regímenes socialistas posee la misma significación: "capitalista" es malo "socialista" bueno, en el vocabulario marxista. Vamos a tratar de superar estas clasificaciones subjetivas, para buscar una tipología más objetiva que alcance las semejanzas y diferencias de los regímenes políticos. El enfoque histórico es el más apropiado para esta tarea, ya que todas las clasificaciones actuales se inspiran en más o menos de las antiguas.

Las clasificaciones arcaicas.- Hasta finales del siglo XIX, se volvió con una tipología de los regímenes políticos heredados de los griegos, los cuales oponían la monarquía, la oligarquía y la democracia.

De Herodoto a Montesquieu.- Monarquía o gobierno de uno solo, oligarquía o gobierno de algunos, democracia o gobierno de todos, son definiciones simples que correspondían a la par a una clasificación lógica y a la descripción concreta de los regímenes que existían en la antigüedad helénica. La primera fórmula precisa de ésta distinción se encuentra en Herodoto, y data probablemente de mediados del siglo V antes de J.C. Sin embargo, parece fruto de una tradición anterior sólidamente establecida. Ya, por otra parte, se distinguía dentro de cada régimen la forma pura correcta y sus "desviaciones". Aristóteles dará posteriormente de esta clasificación un cuadro celebre, en el que oponía la tiranía, la oligarquía y la democracia (formas corrompidas) a la monarquía, la aristocracia y la "timocracia" - o democracia censataria - formas puras. Antes de él Platón había manifestado ideas análogas, añadiendo la idea de una sucesión entre los diferentes tipos de regímenes, según un eterno retorno.

La trilogía, "monarquía, aristocracia, democracia" domina el pensamiento político hasta Montesquieu, e incluso más allá. Cada autor importante la complica en detalle, pero sin tocar lo esencial. Bodin la aplica separadamente a las formas de Estado y a las formas de gobierno, lo que le permite realizar combinaciones anodinas, pero con frecuencia interesantes. El estado monárquico, por ejemplo, en donde la soberanía se encuentra en las manos de un rey, puede tener un gobierno democrático, si todos los ciudadanos poseen idénticas posibilidades frente a las funciones públicas, o aristocráticas, si estas funciones se reservan a los nobles y a los ricos. El principado romano es un gobierno monárquico dentro de un Estado democrático, puesto que

la soberanía poseía una base popular, aún que fuese ejercida por una sola persona. Esta última definición se aplica perfectamente al bonapartismo y a ciertas dictaduras modernas. Veamos que la tipología de Bodin no carece de valor. En efecto, posee el mérito de demostrar la contradicción posible entre los sistemas de valores que sirven de fundamento al Estado (que Bodin llama "soberanía") y su organización real.

Montesquieu y las formas de gobierno.- Aparentemente, Montesquieu parece por lo pronto que se separa de la tipología tradicional, puesto que describe: "Existen tres especies de gobierno: el republicano, el monárquico y el despótico" pero distingue inmediatamente, en la república, la democracia y la aristocracia; encontramos aquí la vieja distinción de Herodoto y la idea de las formas puras y de las formas corrompidas de la monarquía). No obstante, la comparación entre democracia y aristocracia es fecunda. El siglo XIX, e incluso el XX, iban a justificarla, cuando la distinción entre democracia y aristocracia era difícil de realizar, a causa de la importancia del sufragio censatario o del papel de las oligarquías en los regímenes basados en el sufragio universal. De igual modo, para un sociólogo moderno, la diferencia entre monarquía y dictadura es fundamental según lo había visto perfectamente Montesquieu.

Las clasificaciones jurídicas contemporáneas.- Los juristas contemporáneos se inspiran todavía en Montesquieu, pero no tanto en su teoría de las tres formas de gobierno como en su teoría de la separación de poderes. En la práctica, clasifican los regímenes políticos según las relaciones internas de los diferentes "poderes", es decir, de los diversos elementos del Estado.

Confusión de los poderes, separación de poderes, régimen parlamentario.- Llegamos así a una división tripartita nueva: régimen de confusión de poderes, régimen de separación de poderes y régimen parlamentario o de colaboración de poderes. La confusión de poderes significa que todas las decisiones fundamentales son tomadas por un mismo órgano del Estado, confusión que puede producirse en provecho de un hombre o de una asamblea. El primer caso corresponde, bien a la monarquía absoluta, bien a la dictadura, siendo la diferencia entre ambas el modo de investidura. Puesto que el rey llega al poder por herencia, mientras que el dictador lo hace por la fuerza. El segundo caso corresponde al "régimen de asamblea" o "régimen convencional" (porque se reputa que la encarnó la convención). Pero esta última categoría es más bien teórica que práctica, se asemeja en cierta manera a las ventanas simuladas de la arquitectura decadente, situadas para dar ilusión de simetría. De hecho, la convención no ejerció la dictadura, sino que la sufrió (de la comuna o de los comités). De todos modos, los

regímenes de asamblea son demasiado breves, raros e inestables para que podamos ver en ellos una categoría general tan importante como las otras.

Dentro de los regímenes de separación de poderes y de los regímenes parlamentarios, encontramos una misma subdivisión general entre monarquías y repúblicas. La forma realista de la separación de poderes es la monarquía limitada, donde un parlamento dotado de competencias financieras y legislativas aminora las prerrogativas del rey. Su forma republicana es el régimen presidencial, cuya más brillante encarnación es el sistema americano. La comparación entre ambas formas no es artificial, puesto que el régimen presidencial fue inventado por los colonos de los Estados Unidos a imagen de la metrópoli británica del siglo XVIII, que era la monarquía limitada. El régimen parlamentario se caracteriza por la distinción entre el jefe del Estado y el jefe del Gobierno, no cumpliendo el primero más que un papel honorífico, sin reales, mientras que el segundo asume solo la dirección del ejecutivo, en el seno de un gabinete ministerial responsable con él ante el parlamento. Este sistema complejo es el último estadio de una evolución que permito pasar de la monarquía absoluta a la democracia, sin cambiar las formas exteriores de un sistema tradicional, aunque vaciándolas prácticamente de toda sustancia.

La evolución hacia el régimen parlamentario.- Esquemáticamente, la evolución de la monarquía europea se ha realizado en tres fases, a imagen de Gran Bretaña: monarquía absoluta, monarquía limitada y monarquía parlamentaria. La aparición de un Parlamento, frente al Rey - o más bien extensión de los poderes de este Parlamento, salido de las asambleas de vasallos propias del feudalismo - hizo que pasase de la primera a la segunda fase. El desarrollo de las ideas democráticas obligó a continuación al monarca a tener cada vez más en cuenta la voluntad del Parlamento. Los ministros, que en principio eran secretarios del rey que ejecutan su política, debieron obtener también de forma progresiva la confianza del Parlamento, para poder actuar; llegamos así al estudio intermedio del "parlamento orleanista" en donde el ministerio debe reunir a la vez la confianza del monarca y de los diputados. Pero esta fase dura poco, porque el éxito creciente de las doctrinas democráticas refuerza la legitimidad del Parlamento, y de los ministros que se apoyan en él, al mismo tiempo que arruina la legitimidad real. La confianza de los diputados es por consiguiente la única que se exige al ministerio. De esta manera, el Gabinete concentra en sus manos todo el poder gubernamental, mientras que se consigna al rey a un papel de puro adorno ("el rey reina, pero no gobierna"). En 1875, Francia calcará en un marco republicano este sistema parlamentario, y será imitada a continuación por numerosos Estados. La diferencia real entre las repúblicas parlamentarias y las monarquías

parlamentarias es muy pequeña, porque, rey o presidente, el jefe de Estado no tiene prácticamente ningún poder. Así no es un mérito despreciable del sistema haber superado la oposición "monarquía-república", que desgarró al siglo XIX europeo, privándole de significación real.

La clasificación sociológica moderna.- Las clasificaciones jurídicas precedentes no expresan de forma adecuada, las diferencias entre los regímenes políticos actuales. De hecho, se tienda a abandonarla en provecho de otra que descansa en la distinción fundamental entre los regímenes pluralistas, o democráticos, y regímenes unitarios o autocráticos.

La distinción entre regímenes unitarios y regímenes pluralistas.- En los regímenes pluralistas o democráticos, la lucha política se desarrolla a la luz pública, libremente, a cielo raso. Así ocurre, en principio, en el plan de los partidos políticos, de los que existen siempre varios; de ahí, el nombre de regímenes "pluralistas". Puede haber más de dos, pero al menos siempre hay dos. La lucha es pública y abierta igualmente en el plano de la prensa y de los medios de expresión e información. Los regímenes "pluralistas" son también regímenes liberales, es decir, regímenes donde existen libertades públicas que permiten a cada uno, expresar libremente sus opiniones por medio de la palabra, la escritura, la adhesión a organizaciones, la participación en manifestaciones públicas, etc. La actividad de los grupos de presión que tratan de influenciar indirectamente el poder, es algunas veces más secreta. La vida política, comparte siempre zonas sombrías, pero están reducidas al mínimo en los regímenes pluralistas.

Por el contrario, en los regímenes unitarios, la lucha política no existe oficialmente a no ser bajo la forma de combates individuales para obtener los favores del príncipe. Pero el propio (rey, emperador, Führer, duque, dictador) no puede ser discutido, estando su poder supremo fuera del terreno de la lucha política. La diferencia es fundamental en comparación con los regímenes democráticos pluralistas, en donde el propio poder supremo se encuentra, por el contrario, sujeto a competición a intervalos regulares cada cuatro o cinco años, a través del juego de elecciones generales. Sus detentores no lo ejercen más que a título precario como los usuarios cuyos derechos cesan a la expiración del contrato, debiendo obtener su renovación a falta de la cual se les hace abandonar el local arrendado. En todo caso, el más absoluto monarca no puede evadirse apenas de sus colaboradores fundamentales, de sus consejeros, de sus favoritos, de los grandes cuerpos del Estado. Es decir, toda una serie de funciones que confiere a una parte de poder son así objeto de una lucha muy viva. A veces, el momento se

convierte en instrumento de los hombres o de las instituciones que lo rodean. El faraón era instrumento de los sacerdotes de Aman; el monarca merovingio lo es del jefe de palacio, etc.

Las diferentes categorías de regímenes pluralistas.- En cada una de estas grandes categorías, regímenes pluralistas o democráticos, regímenes unitarios o autocráticos, se pueden establecer subdistinciones. En la segunda categoría encontramos de nuevo la oposición entre monarquías hereditarias y dictaduras de la conquista. Más realistas, y menos formal, es la distinción entre autocracias moderadas, que aceptan una cierta oposición al régimen y admiten cierto medio de expresión legal de los antagonistas políticos, más o menos simulados, y autocracias totalitarias que destruyen toda oposición y obliga a las luchas clandestinas.

En lo que se refiere a las democracias pluralistas, la mejor clasificación combina las formas jurídicas de los regímenes y la naturaleza de los partidos políticos que se enfrentan en ellas. La naturaleza de los partidos políticos que se enfrentan en ellas. La distinción entre bipartidismo - regímenes con dos partidos - y multipartidismo - regímenes con mas de dos partidos - es capital en lo tocante a la estructura de los regímenes políticos, puesto que condicionan la solución del problema de la mayoría en la Asamblea Nacional, fundamental en el régimen parlamentario, a causa de que el gobierno se basa en ella. En el bipartidismo, la mayoría pertenece solamente a un partido, por la fuerza de las cosas, y por consiguiente, es homogénea, no se halla paralizada por las discusiones internas y posee un carácter estable. Por el contrario, en el multipartidismo ningún partido es suficiente por si solo para alcanzar la mayoría, la cual ha de formarse por la coalición de varios, por lo que existe una fragmentación de fuerza. Entonces, esta es evidentemente heterogénea, dividida e inestable. Por otra parte, la lucha política no posee la misma fisonomía si se desarrolla entre dos adversarios que si entran en juego más de dos.

Pero el número de partidos no es el único problema que se debe considerar. En efecto, la cantidad y la homogeneidad de gobierno en un régimen bipartidista depende esencialmente de la disciplina interna del partido mayoritario. Si todos sus diputados votan de igual manera, como ocurre en Gran Bretaña, el ejecutivo se apoya en una mayoría parlamentaria realmente coherente y duradera. Pero sí, por el contrario, la libertad de voto es total - si se trata de un partido "flexible", como sucede en los Estados Unidos - el Gobierno posee tantas dificultades para mantenerse en el poder y para gobernar como en un régimen multipartidista. Así, el único bipartidismo verdadero es el bipartidismo "rígido" de tipo británico, en donde cada partido impone sus diputados una disciplina de voto. El bipartidismo "flexible" de tipo americano es en realidad un "seudobipartidismo" que conduce en la práctica a los mismos resultados que el

multipartidismo. Se puede establecer, de esta manera una clasificación de tres tipos de regímenes pluralistas: 1o.- Los regímenes presidenciales, lo mismo se basen en un seudopartidismo, como ocurre en los Estados Unidos, que en un multipartidismo, como sucede en Hispanoamérica, puesto que la diferencia entre los dos es prácticamente casi nula; 2o.- Los regímenes parlamentarios, con multipartidismo, de tipo europeo continental. Desde el plano jurídico, los dos últimos se encuentran muy próximo el uno del otro y ambos muy alejados del primero. Desde el plano de funcionamiento de las instituciones, por el contrario, la estabilidad y la autoridad del gobierno, en regímenes parlamentarios bipartidistas, se aproximan mucho más a las del ejecutivo presidencial, que a las del gobierno parlamentario multipartidista. Desde el plano del papel de los ciudadanos en la elección de sus jefes, elemento capital de todo régimen político, la semejanza es todavía mayor, según se ha visto.

Democracias directas y democracias mediatizadas.- En el momento de las elecciones parlamentarias, el ciudadano inglés tiene conciencia, no solamente de votar por un diputado, sino también - y sobre todo - de designar al jefe responsable de la política británica. A causa de la disciplina de los partidos, sabe que al votar conservador o laborista, sitúa a la cabeza del gobierno durante cuatro años, al Sr. X, líder conservador, o al Sr. Y, líder laborista. Su situación es exactamente igual que la del ciudadano americano cuando designa a los electores presidenciales que se han comprometido a escoger como presidente a uno de los candidatos rivales. En Gran Bretaña y en los Estados Unidos, a pesar de la diferencia de estructuras políticas, todos los ciudadanos tienen conciencia de elegir por sí mismo al jefe real de gobierno. Por el contrario, en los Estados occidentales europeos, el multipartidismo impide esta elección directa, puesto que el jefe del gobierno es designado por los estados mayores de los partidos, de acuerdo con combinaciones que tienen un carácter esotérico ante los ojos de los ciudadanos.<sup>15</sup>

Se puede establecer de acuerdo con esta base una distinción nueva entre democracias "directas" y democracias "mediatizadas". En las primeras, los electores eligen por sí mismos, prácticamente, al jefe de gobierno; en las segundas, designan aquellos que realizarán esta elección y que desempeñan así un papel de mediadores. Esta distinción tiende a convertirse en fundamental en occidente. El ejecutivo es el centro del poder real en los Estados modernos, mientras que el legislativo no posee más que un papel de control, de limitación y de freno. La designación directa de su jefe por el conjunto de ciudadanos es, por consiguiente, esencial. La creación de un circuito de confianza entre el pueblo y el poder es mucho más fácil en un sistema de este tipo. De hecho, el pueblo no se siente preocupado apenas por las intrigas de pasillo y de

---

<sup>15</sup> Duverger Maurice, op. cit. págs. 103, 104 y 105

comités de donde sale el nombramiento del jefe de gobierno en una democracia "mediatizada". Esto quiere decir que en la democracia "directa" la competición política es más real, más profunda y más sentida por los ciudadanos que en las democracias "mediatizadas". Vamos a calibrar la importancia de este fenómeno.

#### **D) Concepto de federalismo.**

Es conveniente definir el término Federación a la luz de su etimología. Proviene este vocablo de la voz latina Foedus-Foedes que significa alianza, pacto, vínculo, unión. Desde su origen etimológico se vislumbra ya la connotación principal de esta idea que consiste en idear una fórmula de organización política sobre la base de la posibilidad de unificar a los hombres.

Para distinguir a la Federación es preciso descubrir desde sus orígenes las diferencias fundamentales que la distinguen de otras formas de organización. Por Federación debemos entender una unidad constituida por dos o más entidades sociales unificadas por una nueva organización nacida de tal unión, dotada de soberanía y conservando aquéllas su autonomía.

Para establecer esta definición conviene apuntar que mientras la soberanía significa una completa autodeterminación exenta de toda determinación ajena a la propia voluntad interna, la autonomía implica una zona de autodeterminación, y además un conjunto de limitaciones y determinaciones extrínsecas. E México la soberanía corresponde al régimen federal mientras que a las entidades federativas sólo les corresponde el atributo de la autonomía.

Indaguemos primero la naturaleza esencial del Federalismo.

El Federalismo, en México, implica la existencia por una parte, de un Gobierno Central, cuya esfera de acción comprende todo el territorio nacional, y por la otra, gobierno locales que en su totalidad también comprenden todo el territorio. El Gobierno Federal y los gobiernos de los Estados Miembros tienen jurisdicciones distintas y excluyentes aunque se ejerciten sobre la misma porción territorial.

El fundamento de la conveniencia del régimen federal reside en que solo los moradores de una región pueden conocer profundamente sus problemas y necesidades y por ende, tienen derecho a un gobierno que atienda a esas necesidades conforme su propio criterio. Además,

para mantener la cohesión nacional y tomar aquéllas determinaciones que comprometan a todos el país, se requiere un Gobierno central que lo represente en el concierto de las naciones.

Para el Derecho Internacional Público, sólo existe como sujeto de derecho el órgano de Gobierno Central. El Estado miembro goza de autonomía en su régimen interior y tiene todas las facultades no reservadas expresamente al órgano central. En cambio el Gobierno Central sólo tiene la autoridad que específicamente se le ha otorgado y para prohibirle una línea de conducta basta con no autorizarla.

La Soberanía consiste en la facultad de auto otorgarse una constitución, reside originariamente en el pueblo, la delega al Congreso Constituyente para terminar radicando en la Constitución. Para fortalecer el régimen federal subsiste el Constituyente Permanente que incluye a las legislaturas de todo el país y al Congreso de la Unión. De esta manera se ha procurado que el pueblo siempre mantenga incólume su derecho a modificar su Carta Fundamental. Cada miembro del Estado Federal conserva la suficiente autonomía para darse y reformar su constitución local, siempre y cuando esté acorde con los permitido por la Constitución Federal. Es necesario entender lo anterior con toda claridad si hemos de comprender los significados sociológicos de Centralismo y Federalismo y el ulterior triunfo de éste. Centralismo implica que un vasto territorio ha de ser gobernado por un solo órgano central y las provincias han de recibir sus órdenes a veces a miles de kilómetros de distancia. Este hecho cobra mayor importancia si se considera los ineficaces medios de comunicación que privaron durante el nacimiento de este sistema.

Este sistema no toma en cuenta que es necesario padecer los rigores de un lugar para conocer los problemas y atacarlos en cuanto a su orden de importancia y posibilidad de resolución. La intermediación que requiera una buena administración representa un ideal difícil de alcanzar en un régimen centralista. El contacto estrecho y directo con la realidad es una necesidad, insustituible para el gobernante. En consecuencia, un pueblo gobernado por un régimen federal se encuentra sometido a dos ordenamientos simultáneos de leyes: Los federales y los locales, que lejos de contraponerse, se complementan.

La diferencia entre Estado Federal y Estado Unitario o Central es bastante clara si se mira desde el punto de vista de Hans Kelsen, el cual plantea el Federalismo como una forma de descentralización, es decir, como la transformación de determinados aspectos del Estado Unitario como sistema original. En efecto Kelsen, caracteriza al Estado Federal por el grado de

Autonomía Constitucional que poseen los Estados miembros, es decir por su alejamiento en mayor o menor grado del sistema central dentro de los términos especificados en la definición de Federalismo que ya hemos observado.<sup>16</sup>

Sin embargo existe también un concepto del Federalismo que no es precisamente de naturaleza centrífuga, sino por el contrario, de naturaleza centrípeta, donde a diferencia de un proceso de descentralización, se presenta un proceso de unificación. Este concepto es el que agrega el jurista mexicano José Gaxiola al concepto de Kelsen, aceptando que efectivamente la autonomía federal se realiza por la descentralización cuando se trata originalmente de un Estado Unitario que se convierte en federal, pero agregando que igualmente se da el caso de que un grupo de Estados soberanos se integren dentro de un pacto federal.<sup>17</sup>

Centralismo implica que toda la fuerza está concentrada en un solo organismo. Es un monopolio de poder; un solo gobierno controla el ejército, las argas, sin que exista eficazmente un órgano revisor.

Siendo la naturaleza humana lo que es, se requeriría un espíritu evangélico para que un gobernante no perdiera el contacto con la realidad y se alejara del pueblo. Tal sistema conduce a abusos y desenfrenos. Limitar el poder de los gobernantes ha sido empresa que ha subyugado a gran cantidad de pensadores. Montesquieu ofreció al mundo su solución a este problema mediante su sistema de frenos y contrapesos, y desde luego se advierte rápidamente que el verdadero federalismo coadyuva en este intento y abre las puertas a una verdadera técnica constitucional.

El México colonial sólo había conocido gobiernos que practicaban el más absoluto centralismo canalizado a través de la persona del Virrey, que dejaban en el más completo abandono a las regiones retiradas del Centro del país. Había pues, profundo descontento con el indiferente te régimen central.

Críticas muy enconadas se han dirigido en contra de los constituyentes del 24 por su imitación extralógica de la Constitución Norteamericana. Sin embargo, la razón nos advierte que un sólo remedio puede curar diversos males.

---

<sup>16</sup> Kelsen Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, Editorial Nacional, México 1979, pág. 333

<sup>17</sup> Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 25a. Edición, Editorial Porrúa, México 1991, pág. 120 Nota 170

Si en Estados Unidos el Federalismo sirvió para "unir lo desunido", en México sirvió para darle representación a la provincia. Esta representación no era una urgencia en el caso de los Estados Unidos ya que cada colonia tenía miembros prominentes para darle voz a su entidad representada en un Consejo Central.

Ellos buscaban la unión y para este propósito contaban con el entusiasmo de todas las colonias que antes se gobernaban independiente y localmente.

México había siempre vivido en el más absoluto centralismo y se buscaba darle a toda la provincia voz en el Gobierno Central a través del Congreso de la Unión, y Administración local a través de personas oriundas del lugar y por tanto, más adentradas de los problemas locales y con mayor empeño por encontrarles solución. A la distancia de los años resulta evidente que dos países con diversas miras y con radicalmente distintos problemas encontraron respuesta en el mismo sistema, sin embargo, retrotoyéndonos a esa época no podemos menos que admirar la clara visión y el valor civil que necesitó la aplicación de ese sistema.

140 años más tarde sigue criticándose esas resoluciones sin mirar los frutos materiales que hoy gozamos. De un solo golpe se intentó:

- 1.- Equilibrar el poder.
- 2.- Darle verdadera representación a la provincia y
- 3.- Gobiernos locales idóneos.

Todo esto sin dejar de reconocer la necesaria existencia de un órgano central que resolviera sobre asuntos de afectación nacional y que a la vez representara al país en el medio internacional.

La fórmula prevalece como ya se ha indicado, de que los gobiernos locales gocen de aquella autoridad que no se haya reservado expresamente a la Federación.

Al suscitarse las polémicas entre federalismo y centralismo como técnica constitucional, se advirtió claramente que las mentes más avanzadas se pronunciaron a favor del primero.

¿Qué prestigio hubiera podido tener una constitución central, y que bienes hubiera podido dar ese sistema de gobierno que se identificaba con todas las desgracias y todas las calamidades nacionales?

Se quejaban los pueblos y con sobrada justicia de que todas las revueltas emprendidas para entronizar el despotismo se habían fraguado en el centro de la República, de que en el tiempo de las administraciones centrales no había tenido más que fuertes y multiplicadas gabelas in recibir jamás en cambio, ningún género de protección ni beneficio; de que en tal sistema de gobierno una gran capital lo absorbe todo pero nada devuelve, dejando a las infelices poblaciones entregadas a su propia suerte y olvidadas en su miseria y abandono.

En un principio se explica en forma simplista la federación diciendo que es el término opuesto a monarquía, y que en la actualidad, es lo opuesto a lo que genéricamente pudiera calificarse como régimen totalitario.

Por lo que se refiere a la idea de Confederación, ésta podría ser confundida como sinónimo o equivalente de la idea de federación, o en el mejor de los casos, como un término enfatizante de la segunda respecto de la primera. Como el término confederación sólo agrega al de Federación (unión, alianza, en su sentido etimológico) la preposición inseparable "con" que expresa también unión, agregación o cooperación, parecería dicha preposición tan solo un agregado reiterativo a la palabra Federación.

Sin embargo, existe una marcada diferencia de grado y de concepto. La federación tiene un contenido político de alianza interior, al mismo tiempo que una representación común para las relaciones internacionales. En cambio, la confederación se aplica solamente a alianza de Estados, sin que esa alianza influya directamente en la vida interior de los Estados miembros.

Jellinek <sup>18</sup> dice que el Estado Federal es un estado soberano, formado por una variedad de Estados, cuya representación en el orden internacional es única, sin que ninguno de ellos pueda usarla aisladamente, a diferencia de la confederación, que sustenta representación independiente para cada uno de sus miembros.

---

<sup>18</sup> Jellinek G., Teoría General del Estado, Editorial Albatros, Buenos Aires 1943, pág. 78

Felipe Tena Ramírez <sup>19</sup>, delimita con precisión y brevedad las características distintivas, derivadas de su funcionamiento particular, entre confederación de Estados y Estado Federal.

“En la Confederación, dice, los Estados que la integran conservan su soberanía interior y exterior, de suerte que las decisiones adoptadas por los órganos de la Confederación no obligan directamente a los súbditos de los Estados, sino que previamente deben ser aceptadas y hechas suyas por el Gobierno de cada Estado Confederado, imprimiéndoles así la autoridad de su soberanía. En la federación los Estados Miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del Gobierno Central, pero conservan para su gobierno local las facultades no otorgadas al “Gobierno Central”.

La Confederación, como vemos, se refiere solamente a alianzas de Estados Soberanos con fines de colaboración entre sí, pero sin jurisdicción interna en los Estados Miembros; es una unión que podría denominarse superficial, un conjunto de compromisos entre Estados que conservan íntegramente su soberanía. Generalmente se realiza con objetivos de colaboración o coordinación en aspectos políticos, económicos o militares, por lo que su unidad no puede ser perdurable, ni mucho menos definitiva, como lo es la Unidad Federativa y no lo puede ser ya que cada estado soberano confederado puede llegar a sentirse afectado en sus principios, o intereses nacionales o internacionales en un momento dado, y decidir abandonar la Confederación si más trámite. También las circunstancias políticas, económicas o militares de defensa, protección o conquista por las que se hubiera integrado una Confederación pueden en un momento dado, por el curso natural o violento de los acontecimientos mundiales, desaparecer o controvertirse, con lo que caducaría automáticamente la necesidad o inclusive la posibilidad de la existencia de tal Confederación.

A través de la historia, hemos visto surgir y desaparecer confederaciones de pueblos, y jamás ha resucitado ninguna de las que han caído, por la razón de que jamás se ha hecho históricamente necesario el renacimiento de ninguna confederación específica. En consecuencia, cuando una Confederación de pueblos desaparece, sucede por causas naturales, sucede porque la historia ya no la puede contener.

En cambio, la historia nos muestra repetidos ejemplos de la perennidad y la reincidencia natural de las federaciones. Y nos lo demuestra con todos sus matices y en toda su fuerza, en

---

<sup>19</sup> Tena Ramírez, op. cit. pág. 439

el caso de México a través de su infatigable y recia lucha por el federalismo, por ser éste indispensable para el mejor desenvolvimiento del país.

Nos muestra la historia como, cuando una Federación necesaria por las causas mismas que la motivan, desaparece, no sucede por causas históricas naturales, sino como una violencia contra el verdadero curso natural de la historia, y en su confirmación está el dato de la Historia Moderna Mexicana, de que, cada vez un sector conservador, reaccionario, enemigo del devenir histórico, ha derribado un Gobierno Federal anulando sus sistemas y sus disposiciones fundamentales, finalmente, la Federación ha vuelto a imponerse. Cuantas veces ha sido suprimida, ha vuelto a surgir.

Con esto no se quiere dar a entender que una Federación sea un organismo estéril respecto a la Federación sino de fijar la diferencia que hay entre la profundidad orgánica integral y la trascendencia histórica de un sistema federativo, y el carácter transitorio, de utilidad, de una confederación. No se quiere decir que las confederaciones sean un fracaso histórico, a diferencia de las federaciones, sino subrayar el carácter permanente de ésta, frente al carácter pasajero de la otra.

Una confederación puede cumplir también con una necesidad histórica, pero solamente referida a un momento, a un caso, a una etapa, o a determinados aspectos de conveniencia entre ciertos Estados soberanos. Y una vez que ha cumplido con tales objetivos, o cuando los acontecimientos han modificado los móviles originales, la Confederación deja de ser realmente necesaria y toma uno de dos caminos: o se desintegra y desaparece, o se consolida con todos o algunos de los Estados participantes, en una Federación.

Vemos, en efecto que en varias ocasiones la Confederación ha preparado el terreno para la Federación de pueblos, como en los casos de la Confederación Helvética y la Confederación de Estados Americanos, pero esto confirma la idea de la transitoriedad de las confederaciones, las cuales, en el mejor de los casos, constituyen un puente hacia la Federación, que es la verdadera y definitiva aspiración política de todos los Estados, y que en su última consecuencia, es la verdadera y presente aspiración de la historia, y de la humanidad progresista, en la forma de una Federación Mundial.

En resumen, las diferencias fundamentales entre Federación y Confederación son las siguientes:

1.- Aunque en ambos casos sus organismos que reúnen a dos o más Estados, en la Federación éstos pierden su soberanía y su personalidad jurídica internacional en función de un nuevo Estado común, resultante de dicha unión, mientras que en la Confederación, se trata de una yuxtaposición de Estados que conserven su plena soberanía, los cuales son regidos por un Consejo Supremo que sólo está capacitado para coordinar y llevar a la práctica las decisiones previamente tomadas por acuerdos de sus Estados miembros.

2.- Puesto que la Federación se constituye en una sola entidad jurídica, se rige, en consecuencia, por normas de derecho interno, mientras que la Confederación se rige por normas de derecho externo, más precisamente, por el Derecho Internacional.

3.- En la Federación, la unión de los Estados es integral, y permanente, mientras que la Unidad Confederada está sujeta a la voluntad soberana de los miembros.

Continuemos ahora, con la Federación en si misma: El sistema federal no es un sistema rígido. En el texto constitucional de toda Federación están incluidos los conceptos de gobierno propio, de tal manera, que en él se distribuyen las atribuciones y los derechos de cada Estado. La Federación mantiene la "competencia" de las "competencias" a través de una Corte, de un Tribunal Supremo que es el que dirige las controversias finales. Por ejemplo, en la Guerra de Secesión de los Estados Unidos, los Estados del Sur tenían la prerrogativa de separarse. En la Historia de México, podemos observar un acto de autodeterminación el constituirse en una Federación. Cuando Centroamérica se separó de México, momentos antes de que se constituyera la Federación Mexicana, el Estado de Chiapas, tomó la libre decisión de no separarse de ésta una vez constituida.

Ni en la Constitución de los Estados Unidos del Norte, ni en la de México, está expresamente prohibida la separación, aunque tampoco está específicamente permitida, pues se parte del concepto del carácter permanente de una Federación. Además las ventajas de la Unión Federal permanente son una evidencia indiscutible cuando se compara el ritmo a que han avanzado los Estados Unidos de Norteamérica y México, con el ritmo limitado que hubieran seguido los primeros en caso de no haberse integrado como tales, de Confederación en Federación, y con el paso lento, y más bien retrógrado a que sometieron a México sus gobiernos centralistas cuando el centralismo confirmó su anacronismo histórico. Y son una evidencia también, cuando comparamos el desarrollo de un nación de antecedentes federales como

México, con el estancamiento que sufren hasta la ignominioso, tantos países Latinoamericanos cuyo sistema es centralista y que ha degenerado fácilmente hacia el Totalitarismo.

Aunque desde luego, no hay que atribuir toda la culpa de los retrocesos y estancamientos al sistema Central de Gobierno, particularmente como se lleva en América Latina, si es perfectamente claro, tras el análisis de la experiencia histórica, que el centralismo en el continente americano, ha sido baluarte de las fuerzas de la reacción, gracias a las perspectivas de absolutismo que ofrece tal sistema al facilitar la concentración del poder no solamente en un solo organismo, sino inclusive en una sola persona.

Téngase en cuenta que una Federación auténtica o natural presupone la existencia de unidades separadas que se unen en un conjunto integral y armónico, y que para que haya federación, debe haber variedad de Estados con metas comunes; en tales condiciones, una Federación que en vez de unir, o reunir desmembra una unidad o una nacionalidad al constituirse, no es más que un artificio, una simulación política.

Sin embargo no debe pregonarse la Federación a ciegas. Es muy importante tener en cuenta que una Federación no puede imponerse contra la voluntad de los pueblos. Una Federación sólo puede integrarse obedeciendo a necesidades auténticas de cada Estado participante. Si este sistema se impusiera en contra de la voluntad del pueblo sería una Federación artificial; si el pueblo lo acuerda, estaremos en presencia de una Federación natural. Será natural porque su fundamento residirá en la resolución de las necesidades sociales, aunque desde luego estamos conscientes de que todo acto de creación de una forma de Estado mediante la voluntad implica un momento artificial.

La rigidez de una Federación impuesta artificialmente, contradice la naturaleza federalista; los Estados sometidos a ella, muy difícilmente llegan a integrarse, y por lo general acaban separándose de tal artificio en provecho de su independencia, o para unirse a otra Federación que sí sea consecuente con sus verdaderas necesidades sociales, económicas, políticas y culturales.

Ahora bien, esta situación no implica que la Federación pueda darse en zonas limitadas. La Federación tiende a implantarse en el mundo entero; primero, como sistema particular de cada país, y luego, como sistema mundial único, esto es, en un mundo constituido en una sola Federación. La advertencia anterior se refiere a que, cada Federación que se forme, debe

hacerse en obediencia a la unidad nacional con respeto pleno de la integridad plena del territorio y las características propias de cada Estado miembro.

Es importante consignar aquí la afirmación de Pi y Margall que nos aclara este paralelismo de unidad y diversidad en el sistema federal. Nos enseña el referido autor que la Federación representa la unidad, sin destituir la variedad; y puede llegar a reunir en un cuerpo solo, la unidad entera, sin que se menoscabe la independencia ni se altere el rango de Estado, provincias y pueblos. El mismo internacionalista sustenta la doctrina esencial de que las sociedades tienen dos círculos distintos de acción uno, en el que se mueven sin afectar la vida de sus semejantes; otro, en el que no pueden moverse sin afectarla. Este segundo círculo de acción, que dentro de la unidad deja una acción libre a los intereses peculiares de cada Estado, constituye la base del pacto sobre el cual las sociedades y los Estados pueden federarse. En este sentido, agrega Pi y Margall, "La Federación es el sistema que más se acomoda a la razón y a la naturaleza".

#### **E).- El Federalismo como sistema de gobierno.**

Respecto a la información del estado federal, Ignacio Burgoa sostiene que puede ser centrípeto o centrífugo. El centrípeto opera del exterior al centro, desarrollándose 3 etapas sucesivas consistentes en la independencia previa de los estados soberanos, la unión formada por ellos y el nacimiento de un nuevo estado que los comprende a todos sin absorberlos. Por el contrario, el centrífugo se desenvuelve del centro al exterior.<sup>20</sup>

En relación a la naturaleza jurídica del estado federal, se han elaborado numerosas teorías, destacando las siguientes:

Teoría de la soberanía, su exposición original se encuentra en "el federalista" y se basa en la interpretación del proceso histórico seguido por el federalismo norteamericano. Así pues, se menciona que cada estado, al ratificar la constitución es considerado como un cuerpo soberano independiente de todos los demás, y al que solo puede ligar un acto propio y voluntario.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 3a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1979, págs. 373 y 374

<sup>21</sup> Hamilton Madison y Jay, El Federalista 3a. Reimpresión, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1982 pág. 161

¿Requieren que al establecerse la constitución, los estados sean considerados como soberanías distintas e independientes? La constitución propuesta los considera así.<sup>22</sup>

Hemos visto que en el nuevo gobierno lo mismo que en el antiguo, los poderes generales son limitados, que los estados continúan gozando de su jurisdicción independiente y soberana en todos los casos no enumerados.<sup>23</sup>

En ese contexto, se sostiene que los estados signatarios del pacto federal, entregaron parte de su soberanía al estado federal, se reservaron aquella otra que no habían cedido expresamente. Tanto el estado federal como los particulares, continúan siendo soberanos en el ámbito de sus atribuciones, pues lo que se distribuye entre ellos no es el contenido de la soberanía, sino su extensión. Lo anterior permite que entre la entidad general y las entidades particulares, se establezcan relaciones de igualdad, ya que la soberanía no se encuentra limitada, sino solo compartida.

Esta teoría encuentra un obstáculo insuperable, toda vez que como afirma Jellinek, la soberanía es una propiedad, que no es susceptible de aumento ni de disminución. Es lógicamente un superlativo que no puede dividirse; no hay ninguna soberanía dividida, fragmentaria, disminuida, limitada, relativa.<sup>24</sup>

Calhoun pretende resolver el problema de referencia, admitiendo como estados, a las entidades particulares, por ser éstas quienes de manera exclusiva poseen la soberanía. No hay tal estado federal, lo que con este nombre se designa es en realidad una confederación. Los estados confederados, en uso de su soberanía, tiene el derecho de anular todos aquellos actos de la confederación que contraríen el pacto federal y poseer también el derecho de segregarse de la unión, cuando así convenga a sus intereses superiores.<sup>25</sup>

Se sostiene que el tratado es el acto generado de la confederación, el cual, en ningún caso puede transformarse en una ley o constitución para dar origen a un estado superior, toda vez que entre dichos actos jurídicos existe una oposición irreductible, ya que el tratado supone un

---

<sup>22</sup> Ibid., pág. 165

<sup>23</sup> Ibid. pág. 166

<sup>24</sup> Jellinek, Jorge, Teoría General del Estado, Editorial Albatros, Buenos Aires, 1943, pág. 405

<sup>25</sup> Citado por Mouskheff M. Teoría Jurídica del Estado Federal, Editora Nacional, México 1981, pág. 134

encuentro entre iguales, por el contrario, la constitución es una ley dada por una entidad superior a una inferior.

Los estados no pueden por virtud de un tratado, dar origen a una entidad superior, porque las restricciones que se imponen a las partes por el contrato, no pueden llegar hasta la desaparición de su propia personalidad jurídica, porque con ello desaparecería en derecho estricto, el contrato mismo, concluyéndose en el sentido de que el estado federal es una confederación o carece de bases políticas.

La teoría en cuestión, se ha criticado por la equiparación que hace de un contrato de carácter privado del que solo surgen vinculaciones particulares, con el pacto federal. El primero tiene por objeto una regulación pasajera y es rescindible, el segundo, en cambio es un pacto de singular especie basado en el libre convenio, pero con una finalidad de ordenación permanente.

Al respecto, Carl Schmitt señala que el pacto federal es un pacto libre, en cuanto que depende de la voluntad de los miembros el entrar a la federación libre, pues, porque se refiere al acto de concentrarlo. Pero no es un pacto libre en el sentido de que puede ser libremente denunciado. Antes bien, un estado, por el hecho de pertenecer a la federación, queda inordinado en un sistema político total. El pacto federal es un pacto interestatal de status.<sup>26</sup>

La teoría de la nulificación tuvo una gran influencia en su época hasta el grado de haberse adoptado como bandera política por los estados de Carolina del Sur, Mississippi, Florida, Alabama, Georgia, Luciana, Tenesis, Arcansas, Virginia y Carolina del Norte, al separarse de la unión americana entre 1870 y 1871, mediante una orden de secesión que dio origen a la guerra civil. Al terminar la contienda con la derrota de los estados separatistas, la teoría de la nulificación perdió toda eficacia en su país de origen y en los demás estados en que había sido adoptada.

La Corte Suprema de los Estados Unidos, al estudiar la cuestión relativa al derecho a la secesión de los estados miembros de la unión, resolvió en el caso de Texas V.S. White, en el sentido de que cuando Texas se convirtió en uno de los Estados Unidos, entró en un vínculo de relación indisoluble. Todas las obligaciones de unión perpetua y las garantías del gobierno republicano de la unión, formaron inmediatamente parte del estado. El acto que consumó su

---

<sup>26</sup> Schmitt Carl, Teoría de la Constitución, Editorial Nacional, S.A., México 1981

admisión a la unión era algo más que un pacto, era la incorporación de un nuevo miembro al cuerpo político de la nación y fue un pacto completo y definitivo.<sup>27</sup>

Como una respuesta a la teoría de la nulificación, que niega la existencia del estado federal, Borel y Lefurl sostienen que la soberanía es un atributo esencial del estado, pero ésta corresponde a la entidad central, aquí las entidades particulares carecen por completo de esta decisión suprema y resulta impropio darles el nombre de estado.

Para Borel la nota distintiva de la soberanía es el derecho del estado ha determinar su propia competencia y en uso de esa facultad la entidad central puede llegar hasta el grado de revisar la constitución y reformarla. Pero entonces no es esto lo mismo que un estado unitario, es decir una situación en que las entidades particulares se convierten en meras divisiones administrativas. Este argumento lo pretende desvirtuar Borel, al afirmar que el estado federal se distingue del unitario, en la participación que tienen las colectividades particulares en la formación de la voluntad estatal.

Así afirma que sin duda las colectividades que nos e encuentran confederadas en el estado federal, no son estados, pero no por eso deja de subsistir una diferencia entre ellas y la provincia de un estado unitario. Esta solo tiene derechos de administración local, pero participa en la potestad central. Por el contrario, las colectividades del estado federal participan en la potestad central del estado federal. Esta participación es lo que las convierte en miembros especiales del estado federal y por esta participación también se distingue claramente el estado federal del estado unitario.<sup>28</sup>

El mérito de la teoría del Borel y Lefurl, consiste en el nuevo enfoque queda al estudio del federalismo. A partir de ella, comienza abandonarse la tesis de que las entidades federativas son estados soberanos, como habían sido considerados tradicionalmente y sólo se les reconoce el derecho de autonomía.

Es verdad que la autonomía que poseen las entidades federativas, es más amplia que la que tiene la provincia en el estado unitario, pero ésta diferencia es puramente de grado y no de calidad, por lo que no puede constituir el signo distintivo del estado federal.

---

<sup>27</sup> Borel Robert R. y Friedrich Carl J., Estudios sobre el Federalismo, Editorial Bibliográfica, Argentina Buenos Aires 1958,

<sup>28</sup> Citado por Carre de Palberg Rene, Teoría General del Estado, Editorial Fondo de Cultura Económica, Mexico 1948, págs-134 y 135

En este contexto, surge la teoría de la descentralización, la que tiene su más destacado representante en Hans Kelsen, quien contempla al federalismo aislado a todo proceso histórico, su estudio lo enfoca ya no desde el punto de vista de su génesis, como lo hace la teoría clásica, sino en su concepción puramente abstracta.

Para Kelsen, el problema del estado federal, es un problema de descentralización y su diferencia con las demás comunidades estatales, es puramente de grado.

En consecuencia, es inútil buscar notas esenciales que distingan a esta comunidad jurídica de otras, tal como lo pretende hacer la teoría tradicional, ya que todos los problemas de centralización y descentralización, conciernen a la esfera de validez de las normas jurídicas y a los órganos creadores y aplicadores de tales normas.

En principio, dice el citado autor, una comunidad jurídica central es aquella cuyo ordenamiento consiste única y exclusivamente en normas que valen para todo el territorio; mientras que por el contrario, la idea de la comunidad jurídica descentralizada, es aquellas cuyo ordenamiento consta de normas que no valen sino para diferentes partes del mismo. Que una comunidad jurídica se descomponga en territorios parciales, significa que las normas de ese orden valen para ciertas partes del territorio.

La centralización o descentralización del orden jurídico, admite diversas graduaciones. Cuando el ámbito de validez de las normas comprende todo el territorio del estado, se habla de una centralización total. Si las normas jurídicas solo tienen obligatoriedad para distintas partes del territorio, se está en el caso de la descentralización total. En el supuesto contrario, se dice que la centralización como la descentralización son parciales.

Solo en teoría puede hablarse de una descentralización o centralización total, en la práctica, la descentralización total produciría la disolución de la comunidad jurídica. La centralización total, transformaría al estado federal en un estado unitario.

Desde el punto de vista de la creación y ejecución de las normas, la centralización como la descentralización, presentan un aspecto estático y otro dinámico.

En su manifestación estática, es relevante para la descentralización la existencia de uno o varios órganos legislativos de las normas generales y de que las legislaturas locales creen sus propios ordenamientos. La descentralización en su aspecto dinámico, en cambio implica la existencia de una pluralidad de órganos creadores de normas, independientes de los ámbitos de validez de las mismas.

La descentralización o la centralización admite otra distinción en perfecta e imperfecta. Se dice que la descentralización es perfecta, cuando la creación de las normas es definitiva e independiente.

Definitiva en cuanto que no existe la posibilidad de que la norma local sea suspendida y suplantada por otra norma central; independientemente, es decir, que el contenido de la norma local no sea determinable por una central, o sea, de un órgano autorizado para establecer normas válidas para todo el territorio.

En otras palabras, la descentralización es perfecta cuando no hay la posibilidad de que la norma local pueda ser derogada o sustituida por la norma central.

En el estado federal, la descentralización siempre es imperfecta, por cuanto que la norma central o constitución federal, contiene siempre una serie de disposiciones que son obligatorias para todos los estados miembros.

Como puede observarse la teoría de Kelsen, admite una serie de modalidades, pero la que tiene relación con nuestro estudio es la descentralización en su aspecto dinámico y dentro de ella la descentralización por autonomía local.

Respecto a la autonomía local, Kelsen afirma que es una combinación de la idea de descentralización y democracia. Los órganos creadores de las normas locales, son electos por aquellos para quienes tales normas son válidas. El orden creado de este modo, constituye los llamados cuerpos autónomos, donde la descentralización se reduce a la creación de normas individuales, siendo su materia meramente administrativa. Cuando la descentralización se extiende a la esfera de la legislación, o sea, a la etapa de creación de normas generales, se llega al grado de descentralización provincial.

Ahora bien, si las normas generales locales, no solo pueden versar sobre el contenido de ciertas materias atribuidas a la competencia de la comunidad parcial, sino también acerca del modo y manera de como debe crearse también la constitución de la comunidad parcial, lo cual no es posible más que dentro del marco y sobre la base de la constitución total, entonces tenemos el caso de un grado todavía mayor de descentralización, al cual corresponde en líneas generales la posición de los estados miembros del estado federal.

De esta manera, el federalismo viene a ser el grado más alto de una escala, que partiendo de la descentralización administrativa, se pasa a la legislativa, llegando en el estado federal, hasta la autonomía constitucional. Dentro de este criterio, territorio, provincia autónoma y entidad federativa, son colectividades públicas de la misma naturaleza, cuya diferencia es meramente de grado.

La teoría del Kelsen, al identificar la descentralización con el federalismo, al decir de sus críticos incurre en un error, ya que el federalismo puede surgir también mediante un proceso de concentración, tal como acontece cuando los estados concluyen el pacto federal y constituyen la federación.

En ese sentido, Francisco Jorge Gaxiola expresa que cuando un estado unitario se transforma en federal, la autonomía constitucional, surge en virtud de un fenómeno de descentralización, pero esa misma autonomía puede tener por origen un proceso de concentración, esto sucede cuando varios estados soberanos, se unen mediante un pacto federal, éstos tienen facultades que les pertenecen por derecho propio, excepto aquellas que se dieron expresamente para la comunidad de estado.<sup>29</sup>

Sin embargo, esta crítica es inconsistente, toda vez que el pensamiento de Kelsen se encuentra totalmente desvinculado del dato histórico y solo atiende al sistema federativo en su concepción abstracta. Por el contrario, al afirmar Gaxiola que el federalismo puede surgir también mediante el pacto federal, enfoca el problema desde su ángulo histórico, por lo que su crítica no atiende a la teoría de la descentralización.

Por su parte, Mouskheili<sup>30</sup> sostiene que la descentralización y el federalismo son nociones de la misma naturaleza, con la particularidad de que este último, es una forma de

<sup>29</sup> Gaxiola F. Jorge, *Algunos Problemas del Estado Federal*, Editorial Cultura, México 1941, pág. 55

<sup>30</sup> Mouskheili M., op. cit., págs. 262, 271, 272, 300 y 319

descentralización más compleja que se manifiesta en una manera de ser del estado, consistente en el reparto de competencias entre los órganos centrales y los órganos locales y en una relativa independencia de las autoridades locales frente a las centrales, situación que se opera casi siempre de la elección que de las mismas hace los propios interesados.

Asimismo, expresa que la descentralización puede manifestarse en distintos grados, según sea la extensión que se dé a ésta en las colectividades públicas, distinguiéndose así la descentralización administrativa, la provincial y la federal.

Respecto a la descentralización federal, señala que ésta constituye el grado más elevado de las formas de organización descentralizada del estado, siendo sus elementos característicos la autonomía constitucional, que en materia legislativa y ejecutiva se extiende hasta la propia constitución de los estados particulares y la participación de los estados miembros, en la creación de la voluntad estatal.

El propio Mouskelj, hace notar que ante la ausencia de cualquiera de estas características, no puede hablarse de una auténtica federación. De las notas señaladas, la intervención de las entidades en la creación de la voluntad estatal, es la más importante, la que combinada con la autonomía constitucional, integra el signo distintivo de la forma federal del estado.

La autonomía constitucional consiste en el derecho que tiene toda comunidad jurídica de darse libremente una constitución y en el derecho de modificarla.

Todos los estados miembros, tienen su constitución, que es obra de las propias entidades federativas y no del estado dominador como acontece con las constituciones de algunas provincias. Esta descentralización del más alto grado, jamás puede ser perfecta, nunca puede ser absoluta, ya que la constitución federal contiene siempre una serie de normas que ineludiblemente tienen que insertarse en las constituciones particulares.

En segundo aspecto, es decir, las participación de las entidades federativas en la formación de la voluntad estatal, se realiza indirectamente a través de la llamada cámara de los estados y directamente por la intervención que tienen las entidades federativas en la revisión de la constitución federal.

Sigue señalando el autor en comentario, que existen dos cámaras, la popular que representa al pueblo en su conjunto y la de los estados que representan a las entidades particulares. Cada una de ellas, debe tomar participación en la expresión de la voluntad del estado, es decir intervienen por igual en la actividad legislativa y es necesaria la aprobación de ambas cámaras para que una ley pueda entrar en vigor.

La participación directa se realiza por medio de la cooperación de los estados miembros en la revisión de la constitución federal. Políticamente esta es la forma de participación más importante, ya que el órgano que posee la facultad de modificar la constitución, retiene en derecho la facultad suprema dentro de la comunidad jurídica de que se trata.

La participación de los estados miembros en la formación de la voluntad estatal, de la que Mouskheli pretende hacer el signo específico del estado federal, no satisface el título de generalidad que se le quiere dar y de modo particular la intervención directa, ya que como señala Burgoa, semejante apreciación es correcta dentro de los sistemas bicámarales, pero no tiene validez en los regímenes jurídicos políticos en que el poder legislativo se confía en una sola asamblea, como la Cámara de Diputados.<sup>31</sup>

Por otra parte, debe hacerse notar que la participación de las entidades particulares en la creación de la voluntad estatal, la ejercen a título de órganos del estado federal y no en el uso de un derecho derivado de sus propios estatutos. Por lo tanto, la tesis de Mouskheli no consigue establecer una diferencia esencial entre las entidades federativas y las comunidades políticas inferiores del estado unitario, toda vez que la determinación de la competencia, tanto en unas como en otras, es fijada en última instancia por el orden jurídico superior.

Vale agregar, que los estados particulares, individualmente considerados, son impotentes para impedir que el estado superior restrinja la esfera de su competencia, pues no se requiere el acuerdo unánime de los miembros federados para efectuar la revisión constitucional. Basta que una mayoría apruebe las reformas, para que las mismas sean llevadas a la práctica aún mediando la oposición de la minoría.

Del estudio de las teorías del referéndum, se concluye en el sentido de que entre el Estado Unitario y el Estado Federal no existe una diferencia de esencia, sino que ambos se distinguen solo por el grado de autonomía, por lo que es necesario precisar las características del Estado

---

<sup>31</sup> Burgoa Ignacio, op. cit., pág. 378

Federal. Para este efecto, es conveniente abordar las definiciones que del mismo han formulado diversos tratadistas, entre los que sobresalen, los que a continuación se mencionan:

André Hauriou afirma que el estado federal es una unión de estados en el sentido del derecho interno ( es decir, constitucional ), en la que una nueva colectividad estatal se superpone a estos últimos, o sea, estados hasta ahora soberanos aceptan ahora agruparse bajo una única bandera, abandonando una parte de sus competencias.<sup>32</sup>

Para Hans Kelsen, el estado federal se define como un estado soberano compuesto de varios estados.<sup>33</sup>

Por su parte, Mouskheli afirma que el estado federal es un estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y de un grado más elevado, que se compone de colectividades miembros, dominadas por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad federal, distinguiéndose de este modo de las demás colectividades públicas inferiores.<sup>34</sup>

Serra Rojas señala que el estado federal es una forma de estado basada en una organización política-estado-federal, donde cada estado-miembro es libre y soberano en todo lo concerniente a su régimen interior y contribuye a la formación de la voluntad del estado federal.<sup>35</sup>

Para Carl Schmitt, la federación es una unión permanente, basada en el libre convenio y al servicio del fin común de la autoconservación de todos los miembros, mediante el cual se cambia el total status político de cada uno de los miembros en atención al fin común.<sup>36</sup>

---

<sup>32</sup> Hauriou Andre, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Edit. Ariel, S.A. Barcelona Caracas, Méx. 1980, p. 190

<sup>33</sup> Kelsen Hans, op. cit., pág. 273

<sup>34</sup> Mouskheli M., op. cit. pág. 319

<sup>35</sup> Serra Rojas Andrés, *Ciencia Política* 3a. Edición, Editorial Porrúa. S.A., México 1975, pág. 492

<sup>36</sup> Schmitt Carl, op. cit. pág. 421

Tena Ramírez sostiene que en la federación los estados-miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno las facultades no otorgadas al gobierno central.<sup>37</sup>

En opinión de Ignacio Burgoa, el estado federal es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos.<sup>38</sup>

En este orden de ideas, es de destacar que el propio Ignacio Burgoa, señala las siguientes características del estado federal:

1.- Autonomía democrática de las entidades (estado o provincia, pues la denominación es intrascendente), en el sentido de designar a sus órganos de gobierno administrativo, legislativo y judicial.

2.- Autonomía constitucional traducida en la potestad de dichas entidades para organizarse jurídica y políticamente, sin transigir o acatando siempre los principios de la constitución nacional.

3.- Autonomía legislativa, administrativa y judicial, en lo que concierne a las materias no comprendidas en la órbita federal;

4.- Participación de las propias entidades en la expresión de la voluntad nacional, tanto por lo que respecta a la integración del cuerpo legislativo federal, como por lo que se refiere a la reformabilidad de la constitución federal.<sup>39</sup>

A mayor abundamiento, Jorge Carpizo menciona que las características de un estado federal, son las siguientes:

a) Una constitución que crea dos órganos de legados y subordinados, pero que entre si están coordinados: el de la federación y el de las entidades federativas.

---

<sup>37</sup> Tena Ramírez Felipe, op. cit. pág. 113

<sup>38</sup> Burgoa Ignacio, op. cit. pág. 373

<sup>39</sup> Ibid. pág. 379

b) Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno.

c) Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades federales.

d) Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades.

e) Las entidades federativas intervienen en el proceso de reformas constitucionales.<sup>40</sup>

### **F).- Planteamiento general de la realidad política de México.**

El Federalismo en México ha sido un tema muy debatido no solo en trabajos de tesis profesionales sino en el ámbito político de nuestra nación, despertando gran interés entre los estudiosos del Derecho y de las ciencias sociales, alentando a la vez la pasión de partidos que contempla los aspectos positivos, unos y negativos otros.

Aunque la crisis del sistema de gobierno mexicano tiene históricamente muchos ejemplos en cuanto a formas de llevarlo a cabo, nos podemos centrar para efectos de nuestro estudio en lo ocurrido en los últimos años, por lo que podemos señalar sin ninguna tendencia partidista, que a la llegada de Carlos Salinas de Gortari a Los Pinos se inauguró una nueva etapa en la forma de ejercer el poder, recurriendo durante toda su gestión al autoritarismo y a la excesiva concentración de facultades en la Presidencia de la República, caracterizando su mandato en un ejercicio de Gobierno metaconstitucional subordinado a los requerimientos del Ejecutivo de tal modo que los poderes legislativo y judicial, funcionaron siempre en torno a los intereses del Presidente de la República, asimismo otras Instituciones fueron reducidas en atribuciones y se crearon varias dependientes y directamente del Ejecutivo.

Lo anterior nos dió como resultado una presidencia demasiado extensa en funciones y por tanto vulnerable para reaccionar con rapidez ante estallidos de violencia, una narcotráfico bien organizado, asesinatos políticos, lo que ha desembocado desde luego en la creación de importantes fuerzas de oposición e innumerables demandas de una sociedad cada vez más participativa en la vida de la nación, como se ha visto en los últimos procesos electorales

---

<sup>40</sup> Carpizo Jorge, El Federalismo en Latinoamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, págs. 16 y 17

celebrados en nuestro país, ante lo cual el actual gobierno ha podido hacer muy poco y la nación con voz cada vez más fuerte exige y requiere nuevas fórmulas de gobierno.

## CAPITULO SEGUNDO

### El Federalismo en México

#### **A).- Nociones históricas.**

La idea del federalismo como forma de Estado, nace en nuestro país en el período comprendido entre 1812 y la Constitución de 1824.

La gestación del régimen federal en México no fue un desarrollo espontáneo y natural como el que tuvo los Estados Unidos de Norteamérica, ya que los Estados que constituyeron la federación en éste país no solo gozaban desde que eran colonias, de una especie autonomía gubernativa en las tres funciones estatales, sino además al emanciparse de la metrópoli surgieron a la vida política como entidades independientes de ella y entre sí.

En México a pesar de que su formación fue distinta no puede considerarse como ajena a la evolución política de nuestro país.

Desde 1810 hasta 1821, en que el movimiento Insurgente culmina mediante la consumación de nuestra Independencia, la vida política de nuestro país estaba representada por dos corrientes simultáneas e irreconciliables en aspectos fundamentales, la derivada del ideario insurgente y la proveniente de innovaciones políticas introducidas en la Constitución de Cádiz de 1812.

En la segunda corriente se reconoce y afirma una institución política la diputación, que puede considerarse como el germen del Federalismo en México.

Irrecusables documentos públicos prueban la anterior afirmación así como en los llamados "Elementos Constitucionales" de Ignacio López Rayón 1811.

El federalismo en nuestro país se incubó bajo la vigencia de la Constitución española de 1812 a través de las diputaciones provinciales que fueron su factor genético.

El federalismo en nuestro país se incubó en las ideas políticas que alimentaron las Cortes de Cádiz en 1811-12 y se pretendió frustrar en el Plan de Iguala, así como de los demás documentos que de él se derivaron y se reivindicó en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, que es el antecedente inmediato de la Constitución de 1824 que fue consecuencia de las luchas que se manifestaron en las provincias.<sup>41</sup>

### **B).- Nuestro federalismo en la Constitución de 1824**

Bien es sabido que Don Agustín de Iturbide, contando con el apoyo militar tramó una maniobra parlamentaria para que el Congreso coaccionado la exaltara a un trono imperial ficticio y así el 19 de mayo de 1822 fue proclamado "emperador de México".

Más sin embargo hubo un desacuerdo entre el Congreso e Iturbide, éste disolvió el Congreso, designando en su lugar a una "Junta Instituyente" que aprobó el 18 de diciembre de 1822, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.

Este ordenamiento era el antecedente inmediato de la pretendida organización constitucional del Imperio que Iturbide deseaba para consolidar conforme a derecho su situación en el ejercicio del poder.

Dicho reglamento abolió a la Constitución de Cádiz que aún se invocaba en las gestas parlamentarias como documento básico rector de la vida política del país.

Al declararse sin vigencia ni aplicación el Código Constitucional de 1812 que había asignado una especie de autonomía a las provincias a través de sus diputaciones, la tendencia federalista que en éstas tuvieron su génesis se vieron obstuidas.

La creación de la Junta Nacional Instituyente y el Reglamento Provisional del Imperio Mexicano fueron las causas que determinaron la sublevación de Santa Anna en Veracruz que desconoció a Iturbide como emperador y proclamaba la República.

Las tropas que se destacaron en éste levantamiento expidieron el "Plan de Casa Mata" en el que se propugnaba la reinstalación del Congreso que fue disuelto por Iturbide quien se vio

<sup>41</sup> Burgoa Ignacio, op. cit., págs. 386, 387, 388 y 392

presionado a acceder a ésta petición en marzo de 1823 viéndose en una situación insostenible, ya que el Congreso estaba en su contra, así como la expedición del "Plan de Casa Mata".

En consecuencia Don Agustín de Iturbide se vió constreñida a abdicar.

"El Plan de Casa Mata" dió la oportunidad para que se desarrollara el régimen federalista, así apareció en nuestra historia un fenómeno inherente al federalismo consistente en la autonomía consciente de las partes para seguir formando el todo.

Conservando así su personalidad política, dentro de ésta, con la opción del "Plan de Casa Mata" México quedó dividido en provincias o Estados independientes.

Así como al mismo tiempo que se adherían al Plan asumían el dominio absoluto sobre sus asuntos internos, el federalismo se consagró definitivamente en la Constitución de 1824 al establecerlo como forma de gobierno.<sup>42</sup>

### **C).- El federalismo y la constitución de 1917.**

En este capítulo examinaremos algunos principios que son el cuerpo vertebral de nuestra constitución, la que a partir de 1917 organizó el país dándole los motores legales para darle realización jurídica el México actual. Como todas las constituciones posee una parte dogmática, que garantiza la libertad, y una parte orgánica que hace posible los órganos de gobierno y la repartición del poder.

"Esta constitución, las leyes que de ella emanen, y los tratados internacionales aprobados por el Congreso serán la Ley Suprema de la Unión". Esto es lo que la esencia del Artículo 133 Constitucional establece, y que se da en llamar supremacía constitucional.

Este principio se encuentra ratificado en el Artículo 128 cuando se exige que al "tomar posesión de su encargo, todo funcionario público prestará la protesta de guardar la constitución y las leyes que de ella emanen".

Otro aspecto contenido en nuestra constitución es el concepto de soberanía, la cual según el Artículo 39 "la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo". Este Artículo

<sup>42</sup> Burgoa Ignacio, op. cit., págs. 394 y 395

es poco feliz ya que por una parte no puede hablarse de "soberanía nacional", sino en último caso de una "soberanía estatal", puesto que en un purismo teórico en el Estado "máxima organización política de una o varias naciones" y no la nación quien ejerce la soberanía; y la otra infelicidad es lo de hacer residir la soberanía "en el pueblo". Esto no es posible puesto que ya el pueblo ejerció su soberanía al crear su constitución mediante el Congreso Constituyente, - quien dio la Constitución - y es esa constitución definitivamente la única expresión de la soberanía del "pueblo".

Y siguiendo sobre el concepto de soberanía, nuestra Constitución lo lleva y lo impone, absolutamente a la fuerza, a los Estados miembros, cuando el Artículo 40 dice que la Federación está "compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior". No es cierto que sean "soberanos" y además no es posible, a menos que se quiera destruir al propio sistema federal. Como veremos después, los Estados miembros gozan de lo que la teoría llama, autonomía.

Dentro del esquema doctrinal del federalismo, que siempre parte del fenómeno norteamericanos (en nuestro país) encontramos Estados miembros que ejercen autonomía en cuanto al régimen propio, pero orientada esa autonomía a la consecución de los principios generales de la Constitución Federal y de respeto al pacto federal. Esta autonomía se manifiesta en forma determinada por sus consecuencias necesarias y primordialmente porque sin esta facultad no sería Estado miembro de una Federación: La facultad de darse su propia constitución. Esta cualidad se manifiesta en la realidad jurídica paralela a los elementos constitutivos como son el Municipio y las provincias autónomas, éstas últimas nunca han sido realidad política en nuestro medio americano; por lo contrario el Municipio ha tenido desde la colonia un desarrollo aunque lento, una tradición en nuestra nación. Pero carece de autonomía, puesto que es el Congreso del Estado miembro quien le da su realidad jurídica.

Y ya que abordamos la cuestión del Municipio diremos que el desarrollo del Municipio libre tendría como efectos la descentralización tan necesaria para el desarrollo sano del país. Fue preocupación del primer jefe constitucionalista en el 17, al crearlo, pero los legisladores no dieron con la fórmula hacendaría que le diera posibilidades de autonomía política, quedando la libertad municipal a merced de las legislaturas y del ejecutivo que de acuerdo con su conveniencia política pueden aumentar o disminuir los recursos municipales.

Se olvidó también un trascendental problema como es el de la autonomía municipal y resolver la forma de conflictos de éste con las autoridades y del Estado miembro.

Estos defectos substanciales han sido aprovechados por las constituciones de algunos Estados miembros para socavar la libertad municipal formándose el cúmulo de lastres que impiden la democracia municipal, adoleciendo desde luego de todos los vicios que presenta nuestra incipiente democracia porque se suplanta y falsea una voluntad popular inepta para expresarse e imponente para defenderse en los comicios.

A pesar de que el Artículo 115 prohíbe la existencia de alguna autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado, dirigida esta medida a extirpar las antiguas prefecturas como medio de favorecer la independencia de los Municipios, ha impedido por excesiva, los consorcios municipales tan convenientes para unificar en zonas la actividad económica de varios Municipios ya para fortalecer políticamente a las que por ahora no son sino entidades aisladas entre sí, cada una por separado a merced de los gobiernos centrales o de facciones políticas.

Cuando los pueblos aprenden el ejercicio municipal de la democracia, estarán dotados para afrontar los problemas cívicos de cada entidad federativa y del país en general, porque en los pueblos habrá despertado la conciencia de la propia responsabilidad.

Examinaremos ahora las obligaciones para los Estados miembros que tienen el carácter de positivas, y tal es la que establece el Artículo 119 y que consiste en que "cada Estado tiene la obligación de entregar sin demora a los criminales de otros Estados o del extranjero a las autoridades que los reclama". Respecto al Artículo 121 cada Estado de la Federación debe dar fé y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de los otros.

En nuestra Constitución encontraremos prohibiciones absolutas para los Estados contenidas en el Artículo 117, las cuales no deberían expresarse puesto que todas ellas son facultades exclusivas de la Federación y por lo tanto resultan ser facultades que están excluidas de la organización jurídica de los Estados miembros.

Continuando con el examen de nuestra constitución, veremos ahora lo que la teoría constitucional da en llamar prohibiciones no absolutas, o sean aquellas que con consentimiento del Congreso de la Unión puede delegar o transferir a los Estados miembros, facultades que

subvierten y aniquilan el Sistema Federal porque en el Artículo 73 Fracción IX y 89 Fracción VI están establecidas como facultades exclusivas de la Federación.

a) Tal es el caso del Artículo 118 Fracción I Y II que establecen derecho de tonelaje de puertos, imponer derechos a importaciones y exportaciones, tener tropa permanente y buques de guerra. Desde luego todo esto como ya lo explicamos anteriormente, con consentimiento del Congreso de la Unión.

b) La Fracción III del mismo Artículo 118 dice que, pueden los Estados hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera con consentimiento del Congreso de la Unión.

Si lo estipulado en las Fracciones I y II resultan incongruentes con nuestro régimen federal mucho más lo es esta Fracción III al resultar increíble que en un momento dado un Estado de la República Mexicana pueda declararle la guerra a Estados Unidos, por ejemplo.

c) Y cuando se trata de una invasión o peligro inminente que no admita demora se podrá hacer la guerra y se dará cuenta al Presidente.

Resulta increíble que esto aparezca en nuestra Constitución porque es obvio que las guerras se hacen entre soberanías internacionales no con fracciones de un país; y por otra parte nadie va a andar recabando permiso, o dando aviso cuando se trate de defender el suelo nacional.

Ahora examinaremos los alcances reales del Artículo 124 de nuestra Constitución que hace el reparto de facultades federales y facultades locales. "El sistema consagrado por nuestra Constitución, en su Artículo 124 es en el sentido de que las facultades que no hayan sido pedidas expresamente a los funcionarios de la Federación se entenderán reservadas a los Estados.

Este sistema fue adoptado por los Estados Unidos de Norteamérica; en cambio Canadá estableció en su Constitución "que el Gobierno Federal se reserva el número de facultades necesarias para el ejercicio de su soberanía y quede el resto a los Estados".

Entonces según lo establecido por el Artículo 124 "quiere decir que todas aquellas facultades no comprendidas expresamente en el Artículo 73 de nuestra Ley Fundamental se considerarán apartadas a los Estados".

Pero si continuamos leyendo el Artículo 73 (las facultades expresas de la Federación) "después de enumerarlas en sus veintinueve fracciones, el citado precepto termina con el último inciso que contiene las llamadas "facultades implícitas", en el que establece que el Congreso tendrá también autorización para legislar en todas aquellas materias que sean necesarias a fin de ser efectivas las "facultades explícitas", que le conceden los incisos anteriores. Mediante esta facultad, nuestro sistema ha degenerado en un vicio centralismo legislativo. La Federación ha interpretado sus facultades en forma dinámica, aprovechando no únicamente las facultades explícitas que le concede el Artículo 73 sino que en determinados casos haciendo uso de las implícitas, ha legislado en materias que, lo menos que podemos decir, eran de atribución dudosa".

Podemos mencionar un ejemplo clásico de ese desmesurado centralismo legislativo, el caso del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Todo esto ante la pasividad increíble de los Estados miembros dejando con verdadera irresponsabilidad política, que crezcan cada día más las facultades del Congreso Federal. "En nuestro país los Estados han seguido la actitud de conformismo, así que ni siquiera se hace preciso que el Congreso Federal haga uso de esas facultades implícitas o tácitas o que las enuncie en la promulgación de determinada legislación, aumentando en forma alarmante su centralismo legislativo. De todo ello resulta que si las facultades de la Federación son dinámicas, las de los Estados pueden considerarse estáticas."<sup>43</sup>

Después de examinar un Poder Legislativo desproporcionado y desquiciador de nuestro sistema federal, vamos a revisar nuestro Poder Ejecutivo y como veremos adopta el sistema presidencial.

El Poder Ejecutivo forma parte de ese equilibrio político que buscará Montesquieu, por tanto "la clásica separación de poderes será un principio doctrinario y orgánico para garantizar la libertad y asegurar la coordinación de los órganos, más bien nace en la sociedad; no existe el

---

<sup>43</sup> Siqueiros José Luis, *Los Conflictos de Leyes en el Sistema Constitucional Mexicano*.

problema insalvable de sus aplicaciones, por varios sistemas se puede llegar a ella. No ocurre lo mismo con la separación federal-local y central, que siendo un problema esencialmente empírico y mecánico, garantiza instituciones providenciales dentro del sistema general, más que nacer se hace en la sociedad”.

Si recordamos nuestro período histórico, precolombino encontraremos “la religiosa reverencia” que inspiraban nuestros líderes aztecas; después en la colonia la persona del virrey está dotada de fuerza ejecutiva tan grande o más que nuestros antiguos reyes aztecas. Si recorremos los jalones de nuestra historia política comprobaremos que el ejecutivo no lo creó la originalidad ni lo trasplantó el legislador; el poder ejecutivo tal y como quedó establecido en la Constitución funcionaba ya antes que ella, en la “práxis” de nuestro desarrollo; sería primero un poder político hecho, para después entrar en la legalidad como poder jurídico, hasta llegar a ser poder constitucional.

“Dos tesis divergentes han dividido la doctrina general en cuanto a la naturaleza del poder ejecutivo: la pluralista o múltiple y la unipersonal o singular, según la composición del órgano. Muchos han encontrado el fundamento de ambas en las respectivas teorías de Rousseau y Montesquieu. Resulta indudable que la paridad de esas tesis doctrinarias aparecen transformadas por los hechos y actos políticos, como en el caso de los tipos mixtos.

Las primeras características son en la composición unipersonal, su conducción uniforme y vigorosamente estabilizada. Para los Estados Unidos ha considerado Hamilton que “existe la opinión, que deja de tener sus defensores, de que es inconsistente un ejecutivo vigoroso con el genio del Gobierno Republicano ..... la energía en el Ejecutivo es el carácter prominente en la definición de un gobierno ..... un Ejecutivo débil, implica ejecución débil del gobierno .... los medios que constituyen la energía del ejecutivo son: Su unidad, su duración, una asignación adecuada para su sostenimiento y poderes competentes .... en la legislatura, la prontitud de decisión es más frecuentemente un mal que un bien, las diferencias de opinión y en las contiendas de partido en aquel departamento del gobierno, aunque algunas veces pueden obstruir el curso de los proyectos saludables, no obstante promueven frecuentemente de liberación y circunspección y conducen a reprimir los excesos de la mayoría, pero ninguna circunstancia favorable puede disculpar o reparar las desventajas de resultantes de disensiones en el Departamento Ejecutivo”.

De estas opiniones surgen los argumentos en pro y en contra.

Se ha sostenido que el Poder Ejecutivo unipersonal pueden llevar al despotismo; estaríamos frente a una corrupta política de la Institución, posible únicamente en el Estado unitario; dentro de esto también se dijo que el Poder Ejecutivo plural conduce a la transacción y a la anarquía. Pero en la Federación funcionando el sistema constitucional, resulta casi imposible caer de la opresión habiendo poder central y diversos poderes locales que tienen sus facultades distribuidas; más bien el Poder Ejecutivo unipersonal será un factor de equilibrio federal entre las provincias y la nación. Las corruptelas no las evitan ninguno de los sistemas institucionales, es un problema ético y de educación humana. La tiranía no nace, se hace.

En nuestro país el ejecutivo tiene poderes que alcanzan proporciones sobre cogedoras por razones distintas a las constitucionales, porque si es verdad que de acuerdo con la Constitución, el Presidente tiene facultades para nombrar o remover a los Ministros, emitir reglamentos, decretos, y órdenes, o poner "veto" a las decisiones del Congreso, no es aquí donde radica la explicación sino que hay que buscarlo en otra parte porque "a pesar de que la conquista española destruyó el mundo indígena y construyó sobre sus restos otro distinto, entre la antigua sociedad y el nuevo orden hispánico se tendió un hilo invisible de continuidad: el hilo de la dominación. Ese hilo no se ha roto: Los virreyes españoles y los Presidentes mexicanos son los sucesores de los tlatoanis aztecas.

Si desde el Siglo XIV hay una secreta continuidad política, ¿cómo extrañarse de que el fundamento inconsciente de esa continuidad sea el arquetipo religioso-político de los antiguos mexicanos: La pirámide, sus implacables jerarquías y, en lo alto el jerarca y la plataforma del sacrificio?. Al hablar de fundamento inconsciente de nuestra idea histórica y política no pienso nada más en los gobernantes sino en los gobernados. Es evidente que los virreyes españoles eran ajenos a la mitología de los mexicanos, pero no lo eran sus súbditos, fuesen indios, mestizos y aún criollos: Todos ellos espontánea y naturalmente, veían en el Estado español la continuación del poder azteca. Esta identificación no era explícita y ni siquiera asumía una forma racional. Era algo que estaba en el orden de las cosas. La continuidad entre el virrey y el señor azteca, entre la capital cristiana y la antigua ciudad idólatra, no era, por lo demás uno de los aspectos de la idea que se hacía la sociedad colonial del pasado precolombino .... la Independencia no alteró radicalmente esta concepción: Se consideró que la Colonia Española había sido una interrupción de la Historia de México, y que, al liberarse de la dominación europea, la nación restablecía sus libertades y reanudaba su tradición".

## **Examen del Artículo 121 Constitucional.**

Dentro de esas facultades que se conceden a los Estados para legislar en materias que no están expresamente cedidas en favor de la Federación existen particularidades propias de la región, su situación geográfica, a sus tradiciones históricas; diferentes particularidades que se materializan dentro de sus legislaciones en diversas actitudes en la ordenación jurídica de tales materias. La diversa regulación normativa, Estado a Estado, determina que derechos adquiridos dentro de una de las entidades pueden ser desconocidos en otra, precisamente porque la legislación de esta última sea diferente.

Si no existiese una verdadera uniformidad en las normas de los Estados de la República Mexicana; si todas las entidades federativas legislaran dentro de un mismo criterio en las distintas materias que les están encomendadas, no existirían problemas de conflicto de leyes. Sin embargo, dicha uniformidad no existe, y como consecuencia de esa falta de unidad, resultan colisiones legislativas.

Los problemas que puede presentar un acto del Estado Civil verificado en un Estado y su posible reconocimiento o rechazo en otra entidad de la Federación, no son especulaciones teóricas, sino hechos reales que confrontamos diariamente en los tribunales. Tal vez en los Estados unitarios los problemas del Derecho Internacional Privado sean de tipo especulativo, pero en organismos federales como México, los conflictos de leyes (de Estado a Estado) son verdaderos campos de batalla.

Dentro de un Estado Federal pueden presentarse dos tipos de conflictos de leyes:

a) Conflicto de la legislación federal con una legislación local.

b) Conflicto entre dos o más legislaciones locales. En el primer caso, del posible conflicto entre la legislación federal y una legislación local, el conflicto es aparente. No existe un verdadero choque entre la Ley Federal y la Ley Local. ¿Porqué?. Sencillamente, porque cada una de ellas opera dentro de una jurisdicción y jerarquía específica y dentro de una zona limitada por la Constitución Federal. El Artículo 133 de la última establece que será esa constitución, las Leyes del Congreso que emanen de ella y los tratados suscritos por el Presidente de la República con aprobación del Congreso, la Ley Suprema de la Unión, y de los jueces, y los Estados deberán sujetarse a dichas normas, aún cuando las mismas están en

contraposición con las Constituciones locales o las leyes de los Estados. Así, el aparente conflicto entre la Ley Federal y Local, se resuelve automáticamente por la citada disposición.

Al abordar el segundo tipo de conflictos, tenemos el problema materia de nuestro estudio. La colisión de las legislaciones locales entre sí. Antes de entrar en sus análisis es importante que se determinen las facultades legislativas de los Estados y esto se logra por un sencillo sistema de exclusión. Vivimos dentro de un régimen centralista en lo que se refiere al ejercicio de la facultad legislativa. Así pues, el procedimiento de localización sería el siguiente: ¿Qué es lo que no se ha reservado a la Federación?

Debe examinarse exhaustivamente el Artículo 73 de la Constitución y el resto de los ordenamientos que han sido promulgados por el Ejecutivo Federal con base en las facultades implícitas o tácitas que le concede el Congreso de la Unión.

El ámbito legislativo de los estados se reduce así notablemente, pudiendo afirmarse que se condensa en tres esferas:

a).- La de darse su propia Constitución con las facultades necesarias para su revisión, reforma y derogación.

b).- La facultad de poder legislar en materia civil y penal con sus respectivos sistemas de procedimientos, y

c).- Las facultades en materia impositiva.

Estas son a grandes rasgos las facultades legislativas de los Estados. Sin embargo, dentro de esa misma autonomía existen restricciones fijadas por la propia Constitución Federal. Los Artículos 115, 117, 118, 118, 120 y 121 de la Constitución Federal, dentro del capítulo "De los Estados de la Federación", establecen limitaciones a las entidades federativas para legislar en materias propias a su jurisdicción.

Dentro de los artículos citados de la Constitución Federal, como limitativos de las Facultades de los Estados está el Artículo 121. Esta norma constitucional establece la obligación de las entidades para prestar entera fe y crédito a los actos públicos, procedimientos y registros de los otros Estados, precisando que el Congreso de la Unión establecerá por medio

de las leyes generales la forma en que dichos actos, procedimientos y registros se prueben y el efecto que deban surtir.

Se dice que las bases constitucionales para la regulación de los conflictos que pueden surgir entre las legislaciones de los distintos Estados de la Federación, están en su totalidad incluidos en el Artículo 121 de la propia Constitución Federal. Este capítulo tienen como un antecedente netamente norteamericano. Uno de nuestros más distinguidos autores lo ha calificado, con un poco de ironía, como norma híbrida, que en frases castellanas, expresa ideas inglesas. Si en Derecho Privado nuestra mentalidad jurídica ha derivado de la tradición francesa y española, en Derecho Constitucional se nutre casi en su totalidad de la Constitución Norteamericana.

Diversos hechos históricos pueden justificar esta tendencia, pero es innegable que al independizarse nuestro país de España tuvo ante sí, como una panacea para resolver todos los problemas o malestares políticos, la Constitución de los Estados Unidos. Es también cierto que el Artículo 121 de la Constitución Federal, base de estas reflexiones, deriva en su origen de la de los estados Unidos. Es pues muy importante, casi indispensable, que volvamos un momento nuestra vista hacia el desenvolvimiento histórico de la Constitución Norteamericana. Del estudio y análisis de su génesis, su desenvolvimiento e interpretación judicial podrá desprenderse el verdadero significado del Artículo 121 de la Constitución, y, en general, de todo nuestro sistema de conflicto de leyes.

Era una simple imitación de las instituciones políticas de los Estados Unidos. Las ideas liberales que en aquella época dominaban y las que personalmente imprimieron distintos autores en el proyecto, originaron que la Constitución fuese casi una copia de la Americana. Después cuando los constituyentes confrontaron el problema de saber como iban a conceder fe y crédito a las leyes y a los actos de otros Estados, tuvieron ante sí los antecedentes norteamericanos y también los tomaron.

Dentro de las "Reglas que deben establecerse para la administración de la justicia en los Estados de la Federación", la Constitución de 1824, en el Artículo 145, estableció: "En cada uno de los Estados de la Federación, se prestará entera fe y crédito a los actos, registros y procedimientos de los jueces y demás autoridades de otros Estados. El Congreso General uniformará las leyes según las que deberán probarse dichos actos, registros y procedimientos.

Del análisis de este artículo se desprenden dos conclusiones: la primera, que no se habla de leyes, sino de actos; además que no se constriñe simplemente a los actos, registros y procedimientos de los jueces, sino también de las otras autoridades de los Estados; implícitamente a los actos de los poderes ejecutivo y legislativo. Así que, aún cuando sea omiso en su palabra "leyes", en su significación, si las incluyó. La segunda conclusión es la facultad que se le da al Congreso, ya no de legislar, sino de uniformar las leyes de los Estados, tácitamente competentes para regular la materia de conflictos. No existe ningún precedente judicial que arroje luz o estudio de la época que establezca la situación práctica que originó este artículo. Por otra parte, todos conocemos la situación de violencia que prosiguió a la promulgación de esta Constitución y su derogación casi inmediata; pudiendo afirmarse que las Leyes Fundamentales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843, ambas promulgadas dentro de la administración de Santa Anna y del Partido Conservador, eminentemente centralistas y sin ninguna alusión a estos problemas, típicamente federales.

Vienen después los acontecimientos que origina la reunión constituyente de 1856, al triunfo del Plana de Ayulla y sus Reformas de Acapulco. Este cuerpo constituyente, en criterio de muchos autores el más insigne y docto de los Congresos Constituyentes registra la Historia de México se conformó, en materia de conflictos de leyes, con copiar nuevamente la Constitución Americana.

El único adelanto en relación con el Constituyente de 1824, fue que el copia la Sección 1a. del Artículo IV del modelo, se logra una traducción más literal. Así estableció: "En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de otros. El Congreso puede, por medio de las leyes generales, prescribir la manera de aprobar dichos actos, registros y procedimientos y el efecto de ellos". Un intérprete especializado en la materia jurídica no podría hacer una traducción más perfecta; es literalmente lo que establece la Constitución Americana de 1787. Así entra por vez primera en nuestra Constitución el término "Actos Públicos" (que antes no se mencionaba) y se concede al Congreso la facultad de legislar sobre prueba y efectos de dichos actos públicos, registros, procedimientos.

Podemos afirmar que los autores de este artículo confrontaron el problema de conflictos de leyes de los Estados de la Federación Mexicana; sin embargo; resolvieron el problema con la experiencia que habían tenidos los Estados Unidos y sin ajustarse a la realidad nuestra. Es verdaderamente curioso que estando tan influidos los autores y juristas mexicanos de la época

por la doctrina francesa (estoy hablando de Derecho Internacional Privado), al tratar este punto se concretase a traducir exactamente el texto de la Constitución Americana, sin replicarla, ni discutirla. De ese conocimiento que los constituyentes tenían de la Constitución del vecino país, se desprende que siguieron en formar casi literal la tesis de Joseph Story, el autor norteamericano. La tesis de Story fue captada íntegramente por los constituyentes y una Fracción del Artículo 39 en el proyecto de 1856, transcribía literalmente uno de los párrafos de la obra de aquél.

Desde luego, los errores creados por esa traducción literal fueron inmediatamente apreciados por los autores mexicanos de la época. Mejía, Rodríguez y posteriormente Pereira, mencionaron los errores que ocasiona la traducción de "actos públicos" en ves de "ley", que es la correspondiente, así como la inmediata repercusión de esa traducción en los casos que se ha presentado en los tribunales. Los jueces no se consideran obligados a aplicar leyes de otros Estados porque no consta en el texto de la Constitución. Se habla de "actos públicos" pero ¿Qué es un acto público?. Puede ser un acto administrativo o puede ser un acto relacionado en cualquier forma con el Derecho Público, ya que no consta dentro de nuestra terminología el significado de leyes como en los Estados Unidos.

Ramón Rodríguez, en su obra el Derecho Constitucional, en 1875, discute sobre este Artículo 115 de la Constitución de 1857. Dice que para él es indispensable que a la brevedad necesaria se promulgue la Ley Reglamentaria que establezca las bases de acuerdo con las cuales deba de legislarse en la materia de conflictos de leyes en la República. Manifiesta que a su juicio no corresponde a la Federación al hacerlo porque eso significaría una invasión de las facultades reservadas a los Estados. En vista de que el Congreso Federal hasta esa época no había legislado, era conveniente que los Estados, dentro de la facultad concurrente que tenían legislaron en la materia, a reserva de que las normas que establecieran fueran sancionadas posteriormente por el Congreso Federal.

No se promulgó ninguna Ley Reglamentaria y así continuamos hasta 1916, cuando reunido por mandato del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista el Congreso que nos dotó de la Constitución actual, se examinó de nueva cuenta este precepto. Sucede entonces un acontecimiento sumamente extraño y rodeado de misterio. Se reforma el Artículo original, que proviene desde la Confederación de 1777. Su parte normativa, en términos generales, queda casi igual: "En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de los actos. El Congreso de la Unión por medio de Leyes

Generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos y el efecto de ellos". Hasta ahí estamos en la Constitución de 1857. Pero luego, un autor, cuya identidad ni el Diario de los Debates, nos permite indagar, adiciona cinco fracciones que todavía subsisten dentro del Artículo y que son las bases de acuerdo con las cuales el Congreso deberá llevar a cabo esa función legislativa. Son las siguientes: 1o. Las leyes de un Estado solo tendrán efecto en su propio territorio y por consiguiente no podrán ser obligatorias fuera de él. 2o. "Los bienes muebles o inmuebles se regirá por la ley del lugar de su ubicación", 3o. Las sentencias pronunciadas por los tribunales de un Estado, sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otro Estado, sólo tendrán fuerza ejecutoria de éste, cuando así lo dispongan sus propias leyes. Las sentencias sobre derechos personales, sólo serán ejecutadas en otro Estado, cuando la persona condenada se haya sometido expresamente, o por razón de domicilio, a la justicia que las pronunció y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir al juicio". 4o. "Los actos del Estado civil ajustados a las Leyes de un Estado, tendrán validez en los otros", 5o. "Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un estado con sujeción de sus leyes, serán respetados en los otros".

Ese autor, dentro del misterio que lo envuelve, conocía bien determinadas doctrinas del Derecho Internacional Privado. Así quiso captar, dentro de la ideología jurídica nuestra, el sentido de la parte normativa del Artículo 121 y fijar las bases para que el Congreso de la Unión pueda legislar en la materia.

Equivocadas o certeras, estas bases son las que constitucionalmente obligan a las autoridades judiciales, federales o locales.

La Ley Orgánica Reglamentaria que llegue a expedir el Congreso de la Unión, tendrá que ajustarse a estas cinco bases. Las cuatro primeras implican la aceptación de determinadas doctrinas del Derecho Internacional Privado, fundamentalmente de carácter territorial o internista, terminado con el criterio internacionalista al que fueron adictos algunos de los autores mexicanos a principio del siglo. La última fracción es un verdadero apéndice; no tiene valor dentro de nuestro estudio y su colocación es inclusive equívoca, pues la técnica requería que el problema de los títulos expedidos en un Estado y su reconocimiento en los otros, correspondiese al Artículo 4o. de la Constitución o a la Ley Reglamentaria del mismo.

Del Diario de los Debates se desprende que el proyecto se presentó por la Comisión Dictaminatoria a fines de enero de 1917, y que su estudio se dirigió para el último del mismo mes.

Sin embargo, los constituyentes y la opinión pública estaban unificados en el sentido que la Constitución debía promulgarse en la fecha histórica del 5 de febrero y en una forma casi global se aprobaron todos los Artículos que estaban pendientes en las comisiones, entre ellos el 121 que se aceptó por unanimidad y sin que existiera la menor discusión.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Siqueiros José Luis, op. cit.

## CAPITULO TERCERO

### Tendencia centralista en la realidad política de México

#### A).- El sistema presidencialista

En el sistema presidencial el Poder Ejecutivo radica en un solo individuo llamado "Presidente". El Artículo 80 de nuestra Constitución fundamenta lo anteriormente expuesto al señalar que "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo" en un solo individuo que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".<sup>45</sup>

Dicho precepto viene a enfatizar la titularidad de carácter unipersonal de éste sistema, siendo su característica esencial absoluta, ya que en nuestra Constitución no se encuentra establecida la vicepresidencia para colaborar a suplir en las funciones al Presidente de la República.

El origen del nombramiento del Presidente de la República proviene de la expresión mayoritaria de la ciudadanía, ya sea mediante elecciones directas o indirectas. A el Presidente de la República se le confía la función administrativa ya que se le considera el supremo órgano ejecutivo del Estado, y como consecuencia se encuentra investido de la facultad de nombrar a sus colaboradores para el auxilio del cumplimiento de las diversas funciones de la administración pública, teniendo el cuidado de escoger a dichos colaboradores, ya que la función gubernativa que lleva a cabo es de una gran responsabilidad, misma que adquieren aquellos.

El Presidente es responsable en forma personal de su gestión gubernativa ante la Nación y sus colaboradores ante él.

La representación interna y externa del Estado le corresponde también a el Presidente, a quien se le denomina "Jefe de Estado" quien tiene la dirección de la política nacional e internacional, quien adopta las decisiones, normas de conducta y todas aquellas medidas de

---

<sup>45</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, México 1997.

carácter fundamental que considere conveniente para nuestro país, asumiendo así mismo la responsabilidad que de ellas se emanen.<sup>46</sup>

A el Presidente le corresponde también resolver todos aquellos problemas socioeconómicos que repercuten en nuestro país y tratar de satisfacerlos mediante la implantación de sistemas, métodos, que puedan resolver ésta problemática, que puedan satisfacer la vida del pueblo con la colaboración de los secretarios de Estado, así como asesoría tanto técnica, científica y jurídica.

En lo que se refiere a la función legislativa, el Presidente no tiene la facultad de crear normas jurídicas abstractas, impersonales y generales llamadas leyes, pero ésta facultad no es absoluta ya que existen diversas excepciones en las que el Presidente está legítimamente capacitado para desempeñar dicha función, así como el de colaborar en el proceso de formación legislativa. Es decir está dotado de amplias facultades, de un poder absoluto pero siempre dentro de los límites constitucionales.

El Presidente dispone entre otras facultades de la fuerza pública, de los empleados que dependen de él, así como de la simpatía del pueblo.

El sistema presidencial unipersonal se establece en la Constitución de 1917 está jurídica y políticamente consolidado en los principios fundamentales que son:

La elección del Presidente será directa en los términos que disponga la ley, es decir el pueblo mediante votación, hará la elección del Presidente.

La nominación se llevará a cabo a través de los partidos políticos nacionales los que de acuerdo a sus propios estatutos internos designan a la persona que ha de ocupar tan elevado cargo.

Sin embargo en nuestro país se cumplen las anteriores formas de selección presidencial.

El Presidente una vez que ha sido investido de dicho cargo mediante la voluntad mayoritaria del pueblo mexicano, expresada mediante la votación directa de los ciudadanos, no

---

<sup>46</sup> Burgoa Ignacio, op. cit. págs. 659, 660, 661 y 679

puede renunciar a tan elevado cargo, solo en el caso de que se base en una causa grave, que debe calificar el órgano legislativo artículo 86 y 73 Fracción XXVII Constitucional.

El Presidente tampoco debe ausentarse temporalmente del ejercicio de sus funciones licencia otorgada por el Congreso Artículo 73 Fracción XXVI Constitucional. Es decir tanto la separación definitiva como temporal quedará sujeta a la estimación del Congreso y a petición hecha oficialmente por el propio Presidente.

#### **B):- La ficticia división de poderes.**

Siendo el Estado una entidad unitaria, única, omnipresente y total como manifestación jurídica en forma primordial. Esta unidad del Estado solo tiene validez de expresión plena cuando se enfrenta como entre soberano, frente a otros Estados.

Otra forma de manifestación del Estado es la que se refiere a su expresión en ámbito propio de su realidad política. Como estructura real de cauces y mecanismos del que hacer público. La afectación individual y colectiva de las estructuras del poder en las distintas formas de desarrollo social.

A pesar de que al hablar del Estado tengamos que hacer la abstracción de la unicidad que lo caracteriza, no deja de inquietar la necesidad de entender la estructura del poder en sus manifestaciones concretas. Para su manifestación interna el Estado, mejor dicho el poder del Estado Mexicano, por mandato constitucional se divide en tres poderes, a saber: Ejecutivo, Legislativo y Judicial y toman el nombre de poderes de la Unión. Siguiendo esta teoría política los Estados de la Federación, para su expresión interna propia también se dividen en tres poderes.

Distribuir el poder es una necesidad moderna surgida con carácter de universal, a partir de la Revolución Liberal del siglo pasado. Las razones por las cuales se busca este ideal político, son obvias, pero la más fundamental es que concentrado el poder de hacer las leyes, ejecutarlas y juzgar a quien las viole, en una persona o en un grupo, es conducir el autoritarismo para pasar después a la dictadura, y por consiguiente a la negación de toda libertad. Sin la división de poderes la estructura del Estado se hace rígida y en ellas quedan atrapados los hombres porque perderían su calidad de ciudadanos, hasta que la lucha civil los conduce a la reconquista de la libertad perdida.

Indudablemente que si en Grecia y en Roma se dieron las soluciones políticas de la División de Poderes se debió fundamentalmente, necesariamente podríamos decir al gran desarrollo político de los hombres que tenían el privilegio de ser ciudadanos.

Necesitamos hacer el enfoque de que una es la teoría política que fundamenta nuestra realidad y otra la realidad real, por decirlo así, la verdadera realidad, esa expresión política que de alguna manera afecta y determine nuestro desarrollo como nación. Por tanto es necesario. "1.- La relación de la estructura política formal de los modelos teóricos y jurídicos de Gobierno con la estructura real del poder.

La relación del Poder Nacional, de la Nación, Estado, con la estructura internacional.

La relación de la estructura del poder con la estructura social, con los grupos macrosociológicos, con los estratos, con las clases.<sup>47</sup>

Lo anterior nos conduciría necesariamente a la toma de conciencia de cual es el ideal político y de cual es nuestra realidad verdadera. Claro que hacer esto, sería madurar en la dolorosa confrontación del ser y del deber ser, porque las prácticas políticas que se refieren a la División de poderes, están afectando en forma dinámica y repercutiendo sobre una posible vigencia de las instituciones como es el caso de federalismo. "Estas circunstancias hacen urgente la labor de confrontar en la vida diaria los modelos y forma jurídica ortodoxos, oficiales, con la realidad. Todo ciudadano de estos países (Latinoamérica), adquiere el hábito de comparar el modelo "Ortodoxo y la Realidad Pagana", en que vive, peca o ve pecar, y se obsesiona, se enferma moral e intelectualmente, de comparar. La comparación es parte de su retórica o de su crítica, de su satisfacción o de su ira".<sup>48</sup>

El desarrollo alcanzado en México ha permitido elevar la capacidad de protesta de la población urbana fundamentalmente. Esta protesta se ha enderezado siguiendo como impulso el ideal constitucional, la teoría política, pero apenas se esboza, esto es sumamente reciente, la explicación al nivel de ciencia para determinar la inoperancia de muchas de nuestras instituciones. Aún centrando nuestra atención en la teoría constitucional de la División de

---

<sup>47</sup> Pablo González Casanova. La Democracia en México.

<sup>48</sup> González Casanova, op. cit.

Poderes, en un análisis racional se puede afirmar que "Esas observaciones relativas a la unidad propia del Estado capitalista, pueden aclararse si se toman en cuenta las instituciones propias del Estado, deteniéndose, más particularmente en la célebre teoría de la separación de poderes. En efecto, a pesar de la declaración de separación de poderes, más particularmente del poder legislativo - parlamento - y del poder ejecutivo, puede comprobarse que el estado capitalista funcione como unidad centralizada, organizada, partiendo del promedio de uno de esos poderes sobre los otros. En realidad, esta disposición entre lo legislativo y lo ejecutivo no es una simple distinción jurídica formal, sino que corresponde a la vez a las relaciones precisas de las fuerzas políticas y a diferencias reales en el funcionamiento de las instituciones del Estado, lo que sin embargo, importa por el momento es retener que, al contrario de una concepción de reparto, multicentrista y equilibrado, del poder interno del Estado, siempre se puede descifrar el predominio característico de uno de esos poderes, del que constituye la instancia principal de la unidad del Estado. Esta instancia - por regla general el ejecutivo o el legislativo - constituye el punto nodal en que se concentra, dentro de la organización compleja del Estado, el poder institucional unitario, y refleja el índice de las relaciones internas de subordinación por delegación de poder, de los diversos poderes del Estado, en el "poder" predominante, que constituye el principio de unidad del poder del Estado".<sup>49</sup>

Con esto parece ser que en México estamos condenados a padecer un poder central por necesidad si aceptamos como cierto el esquema marxista dentro del cual se mueve el autor antes citado. Pero sea como sea, es urgente la necesidad de llegar a la concepción exacta de nuestra realidad política.

El ideal político elaborado por Montesquieu debemos transformarlo en el ideal aplicable dadas nuestras condiciones muy específicas como nación, anclada a un proceso histórico más vasto, como es el imperialismo económico de Norteamérica, de donde emergen los contornos delineadores de nuestra realidad, hecho que es posible al esfuerzo y enfrentamiento permanente de nuestra nación a los embates de las distintas formas de colonialismo.

Por otra parte hay que aceptar en su expresión interna que el Estado tiene su propia forma de hacerse y de alcanzar la unidad que requiere para su posible expresión externa. El Estado Mexicano se expresa a través de sus elementos filosóficos-políticos que nutrieron nuestra historia, condiciones sociológicas y en la actualidad aparece como un Estado comprometido con los grupos populares manifestándose a través del Partido que hizo suyos en el momento

<sup>49</sup> Nicos Poulantzas, Clases Sociales y Poder Político en el Estado Capitalista, Editorial Siglo XXI, México 1969

histórico oportuno las urgencias populares que habían sido elevadas al rango de normas constitucionales.

A la luz de todos los elementos que se han ido mencionando a través de este trabajo, puede explicarse esa unidad avasalladora del Estado Mexicano que hace borrosa la división de Poderes como es muy cuestionable la existencia de un federalismo en México, porque la "Unidad Política del bloque en el poder bajo la égida de la clase o la facción hegemónica significa, así, unidad de poder de Estado, en correspondencia a los intereses específicos de esa clase o fracción. Esta se refiere, entre otras cosas, al juego interno de las instituciones del Estado capitalista, a su unidad propia y a su autonomía relativa considerada aquí desde el punto de vista de la función del Estado, respecto del bloque en el poder. Porque, por otro lado, esa relación particular del Estado y de la clase o fracción hegemónica no nace de ningún modo una dependencia directa de la "máquina estatal" respecto de dicha clase o fracción: antes al contrario, va a la par con su autonomía relativa respecto a ésta y, además, respecto del bloque en el poder en su conjunto":

"El Estado saca su unidad propia de esa pluralidad de clases y fracciones dominantes, en la medida de su relación, no pudiendo funcionar a la manera de reparto del poder, necesita el Estado como factor organizador de su unidad propiamente política. Esa unidad, realizada bajo la égida de la clase o fracción hegemónica, corresponde así a la unidad del Estado como factor de organización de esa clase o fracción. En este sentido, la unidad del poder del Estado reside, en último análisis, en su relación particular con la clase o fracción hegemónica, en el hecho de la correspondencia unívoca del Estado, con los intereses específicos de esa clase o fracción".<sup>50</sup>

Este grupo en el poder emergido y desarrollado durante el proceso de institucionalización de movimiento revolucionario de principios de siglo, ha tenido que imaginar soluciones pero sin negar las instituciones del siglo pasado como son el federalismo, la División de Poderes y Pluripartidismo, de ahí que se llegue a sentencias más o menos aventuradas como las de Jorge Carrión en su obra "El Milagro Mexicano", cuando afirma que "El PRI, debería procurar satisfacer el hambre de ideas políticas que tiene el pueblo mexicano; debería defender el principio de la planeación de los administradores y burócratas debe hacer bajo la dirección y preeminencia de los políticos y de las ideas comprensibles para el pueblo; debería aportar un verdadero programa político para reformar la vida social y ajustar sus estructuras. Pero en este terreno su decadencia parece inevitable":

---

<sup>50</sup> Nicos Poulantzas, op. cit.

Todo lo que se haga o se deje de hacer políticamente en México, parece tener una caja de resonancia que es el PRI, sin darse cuenta que este Partido es un fenómeno más, dentro del peregrinar de la República Mexicana, porque si nos atenemos a lo que dice Vicente Fuentes Díaz en su obra "Los Partidos Políticos en México", que durante el siglo pasado no fueron verdaderos partidos políticos el Partido Liberal y el Partido Conservador, y su tesis es que a partir de la Revolución Social del presente siglo, la que permitió la organización política, la que dio categoría de ciudadanos a los habitantes del país, ha logrado un desarrollo económico más amplio en núcleos más vastos de la población, la que ha permitido que en México nazca una verdadera preocupación partidista.

"Los partidos políticos, tal como los concebimos actualmente en México, son un fruto nuevo, demasiado reciente, de la evolución histórica del país. Puede decirse que apenas están organizándose.

Este fenómeno - la tardanza de su aparición - no es atribuible a ningún capricho personal, ni se explica, como tratan de hacerlo algunos torizantes, por esa supuesta apatía congénita de nuestro pueblo. Ha sido fundamentalmente, nuestro atraso económico, la persistencia desesperante y arraigada del régimen feudal, el retraso histórico con que México ha iniciado el desenvolvimiento de su régimen moderno industrial con la inevitable tardanza en la evolución de otras órdenes de su vida, lo que ha impedido, años y años, el agrupamiento permanente de los ciudadanos en esa peculiar asociación que rigen un conjunto de normas, un programa, un objetivo histórico concreto y ciertas formas de convivencia interna, y que conocemos como el nombre de Partido Político.

Los Partidos Políticos sólo pueden surgir en cierto grado de la evolución económica, cuando la técnica, la ciencia, las comunicaciones, la cultura, la prensa y otros factores del progreso humano, han alcanzado un nivel superior, suficiente para permitir la divulgación de las ideas, el rápido desplazamiento físico de los ciudadanos, su intercomunicación por varios y eficientes medios, la difusión de la propaganda, etc.

En países de relaciones feudales como ha sido el nuestro, hasta hace poco, con una economía esencialmente agrominera, sin producción industrial manufacturera, con grandes masas de analfabetos, con un bajísimo nivel cultural, y además con una fuerte tradición de

caudillismo y sin costumbres de intervención organizada del pueblo en las instituciones públicas, era imposible que aparecieran los Partidos Políticos.

Hasta antes de la Revolución de 1910, y todavía después en un lapso más o menos prolongado, la población rural (el 76% de la población total) estaba constituida esencialmente por peones, es decir, por hombres que no disfrutaban siquiera de libertad ni para salir de la jurisdicción de las haciendas donde trabajaban. El resto, rancheros medios y pequeños agricultores, vivían subordinados en distintas formas al régimen latifundista que los oprimía y los explotaba, y en su gran mayoría no sabían leer ni escribir. El resto de la población lo formaban un incipiente proletariado, del cual la mayoría eran trabajadores textiles y mineros; pequeños artesanos y diversos extractos de la clase media, sectores todos ellos que vivían sometidos a la oligarquía nativa y a los grandes intereses extranjeros. Un pueblo así constituido, miserable, supersticioso y atrasado, sin derechos ni libertades, sin acceso a la cultura, no podía organizarse políticamente, y cuando lo intentaba era brutalmente reprimido por la casta dominante que veía en ese ensayo la amenaza de que el conjunto social, eternamente humillado y oprimido, fuese a exigir mejores condiciones de vida y una afectiva participación en la dirección del país.

Un pueblo, en suma, que no tenía ni para mal comer, y que vivía agobiado por su miseria, sus vicios, su ignorancia, y sus enfermedades, era imposible que pensara en constituir organizaciones políticas estables como un medio para reclamar justicia y lograrla. Solo pequeñas minorías, por la influencia de lecturas extranjeras o por su contacto con las experiencias de otros países, o bien por su posición económica relativamente desahogada, estaban en posibilidad de hacer intentos de organización política.

Pero la falta de partidos, a lo largo de nuestra historia, no significa que los mexicanos haya dejado de agruparse en corrientes políticas, confusas e incipientes unas, más o menos demarcadas las otras, pero al fin y al cabo resultado de su instinto político. Siempre, en cada una de las fases de nuestra evolución nacional, ha habido un modo de hacer política, un modo de conducir la sociedad, una manera de resolver las cuestiones fundamentales de la vida pública. Estudiar ese peculiar mecanismo de la política en cada fase del desarrollo histórico del país; escudriñar los factores que han decidido los cambios políticos en México, desde la Independencia hasta nuestros días; analizar las formas embrionarias, simples y elementales, que el pueblo dio a su deseo de actuar en política, y descubrir las causas por las que se frustraron o fueron aplastados, sin dejar ninguna huella pública bajo la forma de un hábito de organización colectiva; estudiar los instrumentos de que echaron mano los ciudadanos, a falta

de Partidos, para expresar sus ideas y sus intereses políticos; hacer ese estudio, o intentarlo siquiera con criterio objetivo, es, creemos, uno de los deberes de nuestros días.

Necesitamos, ante todo, disipar la confusión que escritores superficiales han sembrado acerca del concepto de Partido Político. Se le ha dado este nombre a meras facciones, a simples corrientes de opinión o movimientos políticos. Ninguno de ellos merece el nombre del Partido Político, si arrancamos de la idea de que el Partido Político es aquel que se funda con un carácter más o menos estable, que tiene una estructura organizativa y que funciona de acuerdo con un conjunto de normas doctrinarias y programáticas y de formas internas de vida. Hay que distinguir lo que es un movimiento y un Partido Político. El primero es una coincidencia de opiniones que suele expresarse en la práctica, eventualmente, mediante actos más o menos coordinados de quienes tienen idénticos intereses políticos o que piensan del mismo modo gráfico y sencillo, un ejército de ciudadanos, sometidos a principios de organización, de táctica y de una concepción colectiva frente a los problemas de una Nación, y que actúa bajo un mando común.

Lo que en siglo pasado se dio en llamar, por uso generalizado del vocablo, por inercia mental o por comodidad de definición, Partido Liberal y Partido Conservador, nunca fueron en realidad verdaderos Partidos, sino movimientos políticos.

Es el mismo fenómeno que se dio en otras épocas de nuestra historia. Vastos núcleos de ciudadanos, que nunca abandonaron la idea de influir en la marcha de la vida pública. Formaban movimientos o tendencias que solían agruparse ya alrededor del gobierno, ya tras de un Caudillo, ya en torno de la prensa política, pero sin bases permanentes de organización. Y cuando no se cortó ni con esas circunstancias los instrumentos de expresión, no faltó ingenio para externar de otro modo los sentimientos políticos. El corrido, el panfleto, el anónimo, el verso satírico, el chiste, y tantas otras formas de expresión popular, son la constancia histórica de que el pueblo no perdió nunca la costumbre de decir lo que deseaba, aunque su voz, ruda y sin aliños, no reflejara siempre con fidelidad su pensamiento.

Varias formas de expresión, pues, jugaron en su tiempo el papel de los Partidos Políticos. Descubrirlos y analizarlos es nuestro propósito.

Es necesario también en México iniciar la revisión de la interesantísima e inexplorada literatura sobre los problemas de organización política del país, fuente de ricas ideas en donde

pueden hallarse, como fruto de la más elevada preocupación de su época múltiples y valiosas opiniones de numerosos escritores y políticos. Porque parece paradójico pero así es: un país que no ha tenido hasta hace poco verdaderos Partidos, es de los países en donde más ha hablado acerca de ellos. Andrés Quintana Roo, Francisco Zarco, Fuentes y Betancourt, Manuel Sánchez Marmol, Julio Zárate, Emilio Velasco, Joaquín Clausell, Francisco Bulnes, Justo Sierra, Emilio Rabasa, Querido Moheno, Manuel Calero, Francisco I. Madero, Trinidad Sánchez Santos, para no referirnos sino a aquellos que vivieron y actuaron dentro de la etapa a que se refiere esta primera parte, consagraron buena dosis de lo mejor de su pensamiento a reflexionar sobre la organización política de México. Las teorías de todos ellos, sus experiencias y sus argumentos, desconocidos en gran parte, deben estudiarse y reunirse para integrar una literatura política que es, quizá, la más alta y elaborada floración del pensamiento Político en México, y que debe contribuir a que el pueblo se oriente mejor sobre los problemas de organización política, hoy que nuestro país empieza a vivir la etapa de los Partidos Políticos y a emplearlos como órganos permanentes de opinión y de acción, pese a quienes, con criterio contumaz, pretenden detener o deformar el advenimiento de esa etapa, como quien desea detener con las manos el caudal de un río.

Cuando se haya cumplido cabalmente esa tarea de estudio y de análisis, habremos rescatado de los libros, de los folletos y de los periódicos empolvados, la expresión de lo que ha sido la conciencia política de México, la lucidez y el instinto de nuestro pueblo para crear formas superiores de convivencia política, y que habrá ayudado así a disipar toda la niebla teórica y las maniobras antidemocráticas que tratan de impedir lo que es, en la sociedad moderna, la más genuina y complicada creación de la voluntad colectiva; los Partidos Políticos.<sup>51</sup>

Entonces no es posible acudir a la sobada solución de adjudicarle al PRI la responsabilidad de nuestros desajustes económicos y políticos, a pesar de que las circunstancias inmediatas así lo exijan. El funcionamiento de la división de poderes en nuestro sistema político resultan borrosas por las circunstancias históricas por las que atraviesa. Es cierto que "En el Poder Legislativo, la Cámara de Senadores casi siempre ha estado integrada exclusivamente por representantes del Partido del Gobierno". Resultaría muy difícil y minucioso descubrir o mediar su poder frente al Presidente.

Aparentemente el legislativo tiene una función simbólica. Sanciona actos del Ejecutivo. Le da una validez y una fundalización de tipo tradicional y metafísico, en que los actos del

---

<sup>51</sup> Fuentes Díaz Vicente, Los Partidos Políticos en México, 2a. Edición, Editorial Altiplano .

Ejecutivo adquieren la categoría de leyes, o se respaldan y apoyan en el orden de las leyes, obedeciendo a un mecanismo simbólico, muy antiguo aunque de tipo laico. En efecto, así como los antiguos gobernantes decían, gobernar a nombre de la ley y que la ley estaba respaldada por la Divinidad, lo cual tenía sentido emocional, simbólico, religioso, en nuestra cultura cumple esa misma función la Cámara de Diputados, cuyo significado teórico aparece en la comunidad "como creencia legal", y desde el pensamiento racional del siglo XVIII transfiere el acto legislativo de Dios al pueblo, y a los representantes del pueblo. Desde un punto de vista antropológico, las leyes en México son sistemas de creencias y modelos de gobierno también. Este fenómeno se advierte, particularmente, en el análisis del comportamiento de la Cámara de Diputados, aunque puede observarse en otras instituciones. Los procesos de frustración son este caso más agudos, y quizás por ello, el status de Diputado es el que está más violentamente expuesto al humorismo y a la caricatura política.<sup>52</sup>

La División de Poderes en México tendrá vigencia en la medida en que la conciencia cívica se eleve y la democratización se alcance, desde luego cumpliéndose las premisas económicas fundamentales de nuestro desarrollo económico. Saber en que país se vive, desentrañar su historia, saber de sus categorías socio-políticas, acudir a la ciencia y no a la perorata desesperada, respetar la verdad de nuestra realidad para poder llegar a la toma de conciencia de cuales son las premisas que debemos cumplir para alcanzar la anhelada vigencia de nuestras instituciones políticas y aceptar que "Los gobiernos de la revolución, en la medida que lo han permitido las condiciones peculiares del país, han hecho esfuerzos evidentes por impulsar el progreso cívico. En la primera etapa de la Revolución, cuando la tarea principal era demoler el viejo régimen, resulta difícil, si no imposible, dar pasos decisivos en el camino de la democratización política. Pero ya avanzada la destrucción del antiguo sistema, (etapa inicial de la reforma agraria, organización de la nueva economía y encauzamiento del país en otras ordenes) se sentaron las bases de un nuevo sistema político. La Revolución ocupó mucho tiempo sus energías en la doble tarea de aniquilar lo caduco y de defenderse contra quienes pretendían aplastarla.

Esto dio lugar a que en cierta etapa, y no por capricho de nadie, sino por necesidades objetivas, se configurará el sistema del partido único. Destruídas las del antiguo régimen no se ha habrían desarrollado las nuevas fuerzas sociales y políticas, para dar lugar a nuevos partidos; pero cuando el crecimiento, la estabilidad y el desarrollo del país lo reclamaron, ha sido el propio poder público el eficaz promotor de la vida democrática y del pluripartidismo.

---

<sup>52</sup> González Casanueva, op. cit.

Toca a los partidos aprovechar las condiciones y facilidades creadas para su desarrollo. Los existentes no agrupan todavía el número de ciudadanos que en un país como el nuestro, de extraordinario aumento demográfico, y con las facilidades de acción imperantes, pueden aglutinar. Urge que los partidos se desarrollen todavía más; que atraigan nuevos núcleos de ciudadanos; que reafirmen su militancia; que detallen y desenvuelvan más su tesis y su programa, que fomenten en mayor escala el interés y la confianza de los mexicanos en la utilidad de los propios partidos. Hay aún muchos cientos de miles de hombres y mujeres que desconfían de la bondad de los partidos como instrumento de acción y de defensa de sus intereses.

El futuro de México y sus necesidades democráticas reclaman la mayor participación organizada de las masas en la vida pública. Los partidos políticos tienen obligación de incorporar a la vida política activa a las masas marginadas por los propios partidos. Necesitan fomentar en ellas el hábito de pensar y discernir políticamente; de entender, de apasionarse y de ver en los partidos el medio adecuado para resolver sus problemas.

Recientes sucesos de la vida mexicana indican que los partidos, todos sin excepción, están urgidos de renovar su estructura, su organización, sus métodos, sus cuadros, su estilo de trabajo, su programa y sus objetivos. Requieren, en una palabra, vigorizarse y modernizarse. Las autoridades, de todos los niveles, necesitan por su parte ampliar y mejorar sus condiciones que sean indispensables al desarrollo de aquéllos. Solo así cumplirán estos su alta misión en las condiciones actuales del país, sacudido por cambios y exigencias a los cuales no deben escapar los partidos, sino al contrario convertirse en promotores y conductos de las innovaciones tan apremiantemente requeridas.<sup>53</sup>

### **C).- Estructura del Poder Ejecutivo Federal**

El Presidente de la República está encargado del Poder Ejecutivo Federal, es la más alta autoridad en materia administrativa en nuestro país, a su vez es auxiliado por un número determinado de funcionarios públicos en el desarrollo de su actividad administrativa.

---

<sup>53</sup> Fuentes Díaz Vicente, op. cit.

Dichos funcionarios reciben el nombre de Secretarios de Estado o del Despacho Jefes de Departamentos Administrativos y a las entidades en las cuales prestan sus funciones se denominan Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos respectivamente.

Siendo el Secretario el Superior Jerárquico quien se encuentra subordinado en forma directa e inmediata al Presidente de la República, el Secretario puede estar legalmente autorizado para realizar la función administrativa en los ramos de que se trate, sin la intervención del Presidente, siempre y cuando la Constitución no reserve a éste el ejercicio personal, directo, inmediato e indelegable de esas facultades.

El Secretario de Estado debe su calidad de órgano político a la facultad que le confiere el Artículo 92 de la Constitución que señala "todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberán de estar firmadas por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda y sin éste requisito no serán obedecidos".

Esta facultad de dar eficacia a los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente de la República, mediante la firma del secretario de Estado respectivo, se conoce con el nombre de refrendo o "ejercicio de decretos" como se le ha llamado dentro de nuestra tradición constitucional.

El refrendo es una institución, que a pesar de su uso universal no está integrado por los mismos elementos, ni el desempeño de sus funciones es el mismo en todos los regímenes constitucionales.

El refrendo en nuestro sistema presidencial es una limitación moral, ya cuando el secretario, no presta su asentamiento por medio del refrendo a un acto del Presidente, su negativa se constituye en una reprobación moral o política.

El refrendo, también es un medio para dar autenticidad a los actos que emanan del Presidente y no es una limitación a la voluntad de aquel, ya que existen dos circunstancias que lo impiden: Primero.- Que el Presidente además de tener el goce y ejercicio de todas las facultades atribuidas al Poder Ejecutivo, tiene la amplia facultad de seleccionar, nombrar y remover libremente a sus secretarios.

En el sistema presidencial el Presidente es responsable constitucional y políticamente de los actos de sus secretarios, quienes actúan en nombre de aquél. El referendo no tiene como finalidad transmitir la responsabilidad del Presidente al Secretario.

El referendo sirve para actualizar una triple responsabilidad del refrendatario; la penal, la técnica y la política.

La responsabilidad penal.- Se basa en que el secretario al firmar el acto del Presidente se está asociando a la voluntad del Presidente, e incurre en ésta responsabilidad cuando el acto refrendado es delictuoso.

Cuando el secretario realiza por su cuenta actos delictuosos, es responsable personalmente.

La responsabilidad del secretario a diferencia de la del Presidente sí es exigible penalmente durante el desempeño de su cargo, previo al desafuero, en tanto que la del Presidente, solo puede procesarse hasta después de haber concluido su mandato, excepto por traición a la patria o delitos graves del orden común y solamente la Cámara de Diputados o Senadores pueden despojarlo de su inmunidad.

La responsabilidad técnica: Es aquella que asume el secretario y que consiste en preparar el material y decisión a el Presidente de la República.

Responsabilidad Política: Consiste en la facultad que tienen las Cámaras para llamar a los Secretarios de Estado que informen ante ellas, sin embargo la responsabilidad política sigue siendo del Presidente, pero con el fin de atenuar el choque de los poderes y así en lugar de atacar al Presidente, se reprocha al Secretario, ya que debido al respeto que se le tiene a el Presidente debido a su investidura y en beneficio del equilibrio de poderes.

La desaprobación de los hechos que se informen se hace al Secretario, aunque el informe sea del Presidente, por las razones expuestas anteriormente.

El Artículo 93 constitucional establece; "los Secretarios del despacho, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias darán cuenta al Congreso del Estado que guarden sus

respectivos ramos, y cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaría.

También se hace extensiva a cualquier otro funcionario administrativo federal, principalmente directores de organismos descentralizados y de empresas de participación estatal. Salvo este caso establecido en la Constitución decimos que la responsabilidad jurídico política de los secretarios se deriva solamente porque son colaboradores del Presidente, sino de la circunstancia de que no están constitucionalmente vinculados con el Congreso.

Menciona el Maestro Ignacio Burgoa en su obra Derecho Constitucional Mexicano, que no existen diferencias sustanciales entre las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, pues unos y otros son meros colaboradores del Presidente y su designación y remoción dependen de su exclusiva voluntad.

Desde el punto de vista teórico, con anterioridad la diferencia radicaba en la facultad de los Secretarios de Estado de refrendar los actos presidenciales, pero actualmente ambos órganos cuentan con tal obligación constitucional, por lo que podemos concluir en una inexistencia de diferencias entre Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, ante la cual se suele argumentar únicamente como punto de distinción que las primeras tienen a su cargo ramos de mayor importancia que los que despachan estos últimos.

#### **Requisitos para ser Presidente:**

El Artículo 82 Constitucional establece:

1.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos e hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.

El cargo de Presidente de la República es el más elevado e importante en nuestro país y debido a esto, es por eso que se requiere que la nacionalidad mexicana sea de nacimiento, no por naturalización, ya que en éste caso podría tomar decisiones de acuerdo a intereses ajenos.

2.- Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección.

El cargo de Presidente, debe desempeñarlo una persona que tenga suficiente experiencia y madurez para que pueda cumplir debidamente sus funciones y es por eso que se ha establecido como mínimo la edad de 35 años como requisito indispensable para desempeñar tan importante cargo público.

3.- Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección, consideramos que el Presidente es quien mayormente debe tener conocimiento de la problemática nacional, de sus necesidades, de sus deficiencias, y solamente viviendo en el país puede darse cuenta de éstos problemas.

4.- No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto.

Este requisito es para evitar el dilema que puede tener un Presidente, de encontrarse ante una situación difícil, en la cual tenga que tomar una decisión, ya sea tomando en cuenta los intereses del país u obedecer a el Papa que es el poder más alto de la iglesia.

5.- No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.

Es para evitar que no existan presiones en el proceso electoral por parte de militares.

6.- No ser secretario o subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección.

Este requisito se justifica por iguales motivos del anterior.

7.- No estar comprendido en algunas de las causas de incapacidad establecida en el Artículo 83 Constitucional.

Este requisito ratifica el principio de no reelección que analizaremos a continuación.

**La no reelección:**

El período presidencial tiene una duración de seis años contados a partir del 1o. de diciembre. Este principio establece que ningún Presidente ya sea interino, provisional, constitucional, puede ser reelegido para un nuevo período, una vez fenecido aquél.

La historia nos ha demostrado que es un error que exista la reelección, ya que varios Presidentes entre ellos el General Díaz Ordaz han usado este principio, a favor de sus intereses, convirtiendo su régimen en una dictadura.

#### **Diferencias entre los sistemas presidencial y parlamentario:**

a) En el sistema presidencial el Poder Ejecutivo está representado por un funcionario denominado Presidente. En el sistema parlamentario por un cuerpo colegiado llamado Gabinete que se encuentra presidido por un primer ministro ya sea en regímenes monárquicos o republicanos.

b) El régimen parlamentario es un sistema político en donde el Ejecutivo está en dos elementos; un Jefe de Estado y un Gabinete ministerial que es el responsable ante el Parlamento, lo cual lo caracteriza.

En cambio en el sistema presidencial existe la división de poderes y el Ejecutivo es unitario no está integrado con otro poder y en el sistema parlamentario hay una concentración de poder legislativo y ejecutivo.

Aparte del gabinete existe el Presidente o el Rey ya que generalmente ese alto designatario no ejerce el gobierno del Estado sino lo representa interior o internacionalmente.

c) En el sistema parlamentario el Ejecutivo no tiene la facultad de nombrar y revocar los nombramientos de sus colaboradores ya que solo el Parlamento designa los ministros, en cambio en el sistema presidencial el Ejecutivo si tiene ésta facultad.

d) En el régimen parlamentario es políticamente irresponsable, el Poder Ejecutivo (gobierno como se le llama en el Derecho Constitucional) está a cargo de un gabinete presidido por un ministro. Este gabinete necesita la confianza del Parlamento y cuando esa confianza falta, cae el gabinete.

El gabinete es responsable políticamente ante el Parlamento. Entre el Ejecutivo (gabinete) y el Parlamento existe coordinación y colaboración.

El Parlamento puede obligar a dimitir el gabinete y el Parlamento puede ser disuelto por el Jefe de Estado. El Parlamento controla al Ejecutivo y el Jefe de Estado (no gobierno) puede disolver el Parlamento.

En cambio en el sistema presidencial si es políticamente responsable el Poder Ejecutivo, aunque responde de sus actos una vez terminado su período gubernativo y por las causas señaladas en nuestra constitución.

Los colaboradores del Presidente no son ministros sino Secretarios de Estado ya que son auxiliares en los diferentes ramos de la administración pública. No existe el concepto de ministros.

e) Otra de las diferencias entre ambos sistemas consiste en el refrendo ya que en el sistema parlamentario la designación y la renuncia del gabinete dependen de la mayoría que prevalezca en el Parlamento y no de la voluntad del Ejecutivo. La negativa del ministro a firmar, equivale a un reprobación del acto por parte del Parlamento, ya que es insustituible la voluntad personal del ministro refrendatario.

En cambio en nuestro sistema presidencial, si un secretario de Estado se niega a refrendar un acto del Presidente su dimisión es inaplazable, porque su negativa equivaldría a no obedecer una orden de su superior.

En el sistema parlamentario el Jefe del Estado no responde por actos ajenos, como son los de su gabinete, de aquí se deriva la función del refrendo consistente en transmitir la responsabilidad al ministro refrendatario.

En cambio en el sistema presidencial sucede lo contrario. El Presidente es responsable tanto constitucional y políticamente de todos los actos de sus secretarios, ya que éstos obran en nombre de aquél y son designados libremente por él mismo, y en ningún momento y por ningún motivo pasa la responsabilidad constitucional o política del Presidente a los secretarios.

En nuestro sistema el *refrendo* no exime de la responsabilidad a el Presidente, para transmitirla al *refrendatario*.

En el sistema parlamentario, el *secretario* censurado está obligado a dimitir, pero en nuestro sistema presidencial, el Presidente puede constitucionalmente sostenerlo contra la voluntad del Congreso.

Las dos características supremas de nuestro régimen presidencial vienen siendo: a) el Presidente puede destituir al *Secretario* que no quiere *refrendar* el acto y b) sostenerlo frente al Congreso al *Secretario* que lo *refrendó*.

Mientras subsistan estas dos características fundamentales, cualquier matiz parlamentario, que se advierta en nuestro *refrendo*, no *desnaturaliza* el sistema lo mismo sucede en el caso previsto por el Artículo 29 Constitucional, según el cual la suspensión de garantías puede ser decretada por el Presidente de la República siempre y cuando estén de acuerdo los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República con aprobación del Congreso de la Unión.

Debido a la gran trascendencia que tiene este acto, justifica la aprobación del gabinete, ya que los *secretarios* se solidarizan con el Presidente en la responsabilidad del mismo. No obstante esto, no se identifica con el sistema parlamentario ya que políticamente no se asume al Congreso y porque constitucionalmente la resolución es exclusiva del Presidente. Este caso es el que más se aproxima al sistema parlamentario.

Otro caso viene siendo el Artículo 93 Constitucional referente al informe que deben rendir los *secretarios* de Estado ante el Congreso, una vez abierto el período de sesiones ordinarias, respecto al estado que guardan en sus respectivos ramos y que deben rendir ante cualquiera de las cámaras cuando sean citados para ello. El Artículo 93 establece un matiz parlamentario puramente formal, ya que el *secretario* no va a defender ante las Cámaras mediante su informe, la política del gabinete, no va por el voto de aprobación o censura de que va a depender la vida del gabinete, sino va a informar en representación del Presidente a las Cámaras los hechos que se refieren al informe.

Existen otros dos casos en nuestra Constitución en los cuales el matiz parlamentario se desvanece. Cuando no se ponen de acuerdo las Cámaras en la fecha en que serán clausuradas las sesiones ordinarias.

El Artículo 66 establece que el Presidente fijará la fecha de la clausura, podía significar que esto equivaldría a la disolución del Congreso hecha por el Ejecutivo, sin embargo no es así.

En conclusión los casos señalados en los Artículos 92, 29, 93, 66, 84 y 85 Constitucional relativos al referendo, a la suspensión de garantías, a los informes de los secretarios ante las Cámaras, a la clausura del período ordinario de sesiones del Congreso y la designación del Presidente, cuando ocurre la falta absoluta del titular, son casos en los que se advierte cierto matiz puramente formal del sistema parlamentario, y que no altera el sistema presidencial consagrado en nuestra Constitución, ya que en ninguno de éstos casos el Poder Ejecutivo queda subordinado al Congreso.

#### **El Procurador General de la República y el Ministerio Público Federal:**

El Procurador General de la República viene siendo otro colaborador inmediato del Presidente y quien al mismo tiempo preside la institución denominada "Ministerio Público de la Federación".

El Artículo 102 Constitucional, señala en su segundo párrafo "incumbe al Ministerio Público de la Federación la persecución ante los tribunales de todos los delitos del orden federal y por lo mismo a él corresponderá solicitar las ordenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos, hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronto y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine". Tanto su nombramiento como remoción, provienen del Presidente.

El Ministerio Público representa a la sociedad y como institución social, tiene dos funciones esenciales, las cuales están contenidas en el Artículo 102 Constitucional, el cual señalamos anteriormente:

1o.- Es la función más delicada, que tiene la Procuraduría General, ya que constituye la defensa de la Constitución, tanto su vigencia como mantenimiento de las garantías individuales que constituyen la esencia de nuestro régimen constitucional.

Esta facultad en que se apoya ésta función está prevista en el Artículo 107 Constitucional y se trata del juicio de amparo.

2o.- Es la función persecutoria Artículo 102 Constitucional. El Ministerio Público es una institución inexorable a toda persona contra quien se formule alguna denuncia por algún hecho que se considere delictivo sino que actúa como prejugado y determina la presunta responsabilidad penal, una vez reunidos los elementos de convicción llegados a el oficial o que le hayan sido proporcionados.

En lo que se refiere a su intervención en la administración de la justicia federal debe ser un leal colaborador de los órganos jurisdiccionales ya que dentro de su competencia constitucional y legal, vele por la aplicación estricta e imparcial de la ley en los actos decisorios y escuela procesal.

El Ministerio Público individualmente considerado está investido de facultades específicas diferentes a las ya expresadas anteriormente.

Dichas facultades las tiene en su carácter de Procurador de la República, es decir como representante de la Federación Artículo 102 Constitucional párrafo tercero "El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación y entre los Poderes de un mismo Estado.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los Cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por si o por medio de sus agentes (párrafo cuarto).

#### **D).- Las secretarías de Estado y su acción**

La institución de las Secretarías dentro de la organización del Poder Ejecutivo, es tal vez la de mayor antigüedad en la vida independiente de México.

La creación de las Secretarías no es capricho del gobernante, sino de la necesidad que tiene el Estado, debido a su transformación gradual.

De acuerdo con la Ley, las Secretarías de Estado son las siguientes:

1.- Secretaría de Gobernación: Tiene a su cargo la realización de las funciones políticas más importantes del Poder Ejecutivo Federal. Entran en sus facultades la iniciativa y publicación de las leyes, vigilancia del cumplimiento de la Constitución en lo que se refiere a las garantías individuales.

2.- Secretaría de Relaciones Exteriores: Tiene la competencia necesaria para intervenir en todos los asuntos de carácter internacional.

3.- Secretaría de la Defensa Nacional: Le corresponde los asuntos relacionados con la defensa del territorio nacional.

4.- Secretaría de Marina: Le corresponde la organización, administración y preparación de la Armada Nacional.

5.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Le corresponde los asuntos relacionados con los ingresos de la Federación, manejar la deuda pública entre otras cosas.

6.- Secretaría de Desarrollo Social: Formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, con la participación de los sectores social y privado.

7.- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca: Normar y organizar el aprovechamiento racional de la flora y fauna, así como el destino de los recursos naturales para preservar el medio ambiente, incluyendo el conducir la política pesquera del país.

8.- Secretaría de Energía: Poseer, vigilar, conservar y administrar los recursos naturales no renovables siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia.

9.- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial: Le corresponde la Política General de Comercio del país, incluyendo el comercio exterior.

10.- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural: Le corresponde los asuntos relacionados con la planeación, fomento y asesoramiento de la producción agrícola y ganadera.

11.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes: Le corresponde formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones de acuerdo a las necesidades del país.

12.- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo: Le corresponde el sistema de control y evaluación gubernamental, el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos están bajo su inspección, asimismo asesora y apoya a los órganos de control interno de las dependencias de la administración pública federal.

13.- Secretaría de Educación Pública: Le corresponde en general el despacho de los asuntos relacionados con la educación en todos sus grados.

14.- Secretaría de Salud: Se ocupa de establecer y conducir la política nacional, en materia de asistencia social, servicios médicos, y salubridad en general.

15.- Secretaría de Trabajo y Previsión Social: Se ocupa de vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el Artículo 123 Constitucional y demás de la Constitución Federal.

16.- Secretaría de la Reforma Agraria: Le corresponde aplicar los preceptos agrarios del Artículo 27 Constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos.

17.- Secretaría de Turismo: Le corresponde formular y conducir la política de desarrollo de la actividad Turística Nacional.

Las Secretarías de Estado comparten con el Presidente la responsabilidad política, técnica y penal, que ya analizamos anteriormente.

## CAPITULO CUARTO

### El Federalismo en las distintas esferas de poder

#### **A).- El sistema presidencialista y los Partidos Políticos.**

Hablar de los Partidos Políticos en México, es hablar del desarrollo democrático alcanzado como consecuencia del movimiento revolucionario, con carácter político en 1910 y, con carácter social en 1913. Hablar de los Partidos Políticos es atenernos a una realidad muy especial que guarda los movimientos de los grupos sociales que se identifican por intereses similares, tales son, los hombres del campo, los trabajadores de las industrias, los trabajadores al servicio de grandes agricultores, los que se encuentran trabajando en instituciones de servicio, los burócratas en general, los indígenas, los marginados de las grandes ciudades; todos en un proceso dinámico de movilización planteando preocupaciones contradictorias, dentro de un partido que en sus orígenes pretendió unificar las fuerzas políticas que aparecieron con el nuevo orden que comenzaba a tomar forma y que se manifestaba como agrupaciones locales en cada uno de los Estados de la República que tenían la decisión principal en los asuntos políticos locales y federales.

“La autonomía de los líderes y caudillos a través de su actuación en partidos locales, es plenamente reconocido. Los expresan claramente las palabras del Gral. Manuel Pérez Treviño, pronunciadas en la Primera Convención del P.N.R. “Hemos considerado como fundamental, sostener la autonomía de las agrupaciones de los estados en los asuntos de carácter local. Consideramos que el centralismo y la tendencia de absorción por los elementos directores en la capital de la República, de las facultades que pertenecen exclusivamente a los partidos locales, serían un germen de desprestigio y fracaso en el Partido ....”.

Aunque sí es cierto que durante la práctica armada de la revolución, tuvo su expresión la lucha de clases, no así cuando el nuevo gobierno hace descansar el deseo popular en una cuestión meramente electoral, trayendo como consecuencia el fortalecimiento del poder público por medio de esos líderes y caudillos que manejaron a los partidos locales, dándose por consecuencia realidades como las que expresa Lombardo Toledano cuando afirma: “Los trabajadores no le tuvieron confianza al P.N.R., porque jamás lo sintieron junto a ellos, porque

jamás lo estimaron como un partido suyo, porque, por el contrario en los primeros años de la vida del partido, ésta fue en muchas ocasiones hostil al proletariado, a sus principios, a sus doctrinas, y a sus intereses concretos". Esto se debió indudablemente al origen diafético de fuerzas que solo buscaban llegar al poder, pues "El Partido, aún cuando constituye un organismo aglutinado de los líderes, manifiesta de sus orígenes las divergencias ideológicas y políticas existentes. Incluye corrientes y gradaciones distintas de innovación, reformismo, revolucionarismo y conservadurismo". Todas estas formas de definición política pretendieron desde el principio tomar la dirección del P.N.R. Lo anterior lo podemos observar a través de los acontecimientos que se han dado en los últimos cincuenta años.<sup>54</sup>

Todo lo anterior sirve para entender las dificultades que se tienen y lo relativo de afirmaciones tales como las de Pablo González Casanova en su obra "La Democracia en México", quien afirma que "La fuerza exigua de los partidos de oposición, o, mejor dicho, la fuerza exigua de un sistema de partidos en México, se percibe con claridad al ver la proporción de votos que llegan a registrar los candidatos a la presidencia de la República, la oposición no alcanza nunca a registrar más de 25% de los votos. Todos los datos indican la ausencia del sistema de partidos". Es claro que si partimos del modelo clásico del sistema de Partidos, éste carece de importancia para las decisiones políticas fundamentales, pero no podemos negar, que aunque incipiente, ya se ha iniciado en México, aunque su gradación sería muy difícil precisar, el desarrollo de una tradición de participación política a través de los Partidos.

Aunque analizar al P.R.I, no es analizar nuestra realidad política de los partidos, si resulta importante y necesario hacerlo para determinar la operancia de los demás partidos y también para determinar cómo influye en el desarrollo en las instituciones fundamentales de la República tales como la división de poderes, el Municipio libre, los movimientos sociales, obreros y campesinos institucionalizados y la institución que en este trabajo nos ocupa como es el Federalismo.

"Para el marco histórico se tomó como punto de partida el movimiento revolucionario de 1910, ya que surgen en él las clases medias emergentes que dirigen la formación del Partido en el año de 1929.

La aparición de un régimen político de clases medias o "mesocrático" no es un fenómeno privativo de México en el contexto latinoamericano.

<sup>54</sup> Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A.C., México: Realidad Política de sus Partidos.

En México se sitúa la aparición de las clases medias contemporáneas en el terreno político a partir del movimiento revolucionario de 1910. Son estas clases medias una alianza formal o informal con los grupos obreros y campesinos y fundamentalmente las dirige la destrucción del sistema oligárquico porfirista e implantan un nuevo modelo político.

México, a diferencia de los otros países de regímenes mesocráticos, realizó una revolución extensa, profunda y violenta que implicó una serie de cambios estructurales no realizados en otros países.

El Artículo 27 Constitucional representaba los fundamentos de alianza de clase media-sector campesino al legislarse el fraccionamiento de los latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad, la dotación y la creación de organizaciones campesinas para defender sus derechos y vigilar la aplicación de las leyes.

El Artículo 123 Constitucional legitimaba a nivel nacional los derechos obreros. Entre otros, los referentes a la jornada de trabajo, salario y utilidades, a los accidentes de trabajo y la indemnización. Legislabo así mismo sobre la participación activa del obrero al concederle los derechos de huelga, de asociación y representación en las Juntas de Conciliación y Arbitraje, organismos encargados de conciliar las diferencias obrero-patronales.

La nueva legislación permitió que las masas obreras y campesinas aparecieran como depositarios de ciertos derechos que la organización estatal debía garantizar, aún cuando, las dificultades en la aplicación de las leyes hicieron que permanecieran con frecuencia en el plano de las promesas oficiales y las esperanzas populares. Algunas de ellas con el tiempo serían llevadas al plano de la realidad.

Se trató más bien de un sector de clases medias que tuvo un cierto grado de cohesión política y de intereses comunes definidos por su identificación por el Estado y por un rasgo y una función conciliadora, a partir de la etapa violenta.

Las aspiraciones de los núcleos medios emergentes se vinculan al Estado. Expresan por una parte su deseo de cambios políticos que promueven la institucionalización de un nuevo tipo de Estado y, por otra parte, sus expectativas inmediatas de movilidad social que les permitan ocupar una posición de poder y de negociación frente a los estratos altos.

A partir del momento en que los sectores políticos medios se apoderan del aparato estatal, con el triunfo del movimiento revolucionario, su suerte se liga al Estado.

En esta forma, la identificación de las clases medias con respecto al aparato estatal y su incorporación a éste, se convirtió en su posibilidad de ascenso individual y en la expresión simultánea del nuevo poder estatal.

La conciliación es, como se señaló anteriormente al mismo tiempo un rasgo y una función de las clases medias. Es un rasgo en la medida en que los miembros de las clases medias presentan como característica la tendencia a desarrollar capacidades de relación y actitudes conciliadoras. Es una función en tanto que las clases medias tienden a desempeñar actividades de conciliación entre los diversos sectores sociales, ya sea a nivel horizontal o vertical.

A medida que los estrictos económicamente poderosos temen la manifestación violenta de exigencias por parte de los sectores populares y estos desean por su parte mejores condiciones económicas y sociales, los grupos políticos medios representan como los expertos de la conciliación para una y otra clase.

Esto se escribe dentro de una misma característica general de las clases medias: Su vocación al desarrollo y a la democracia.

La conciliación adquirió, en la etapa en que las clases medias ascendieron al poder, un tono populista. Se expresó en el propósito de ampliar la participación ciudadana a sectores que hasta entonces habían permanecido marginados de la actividad política, a través de la extensión del sufragio, y de la reorganización de los sectores populares en sindicatos; se plasmó también en los programas educativos de socialización y en la defensa de los derechos y las conquistas de aquellos sectores que se habían mostrado capaces para ejercer presiones sociales más intensas.

Hacia el período de 1917 a 1929, las funciones políticas y de conciliación se centraban en la persona del Presidente y Caudillo.

Los intentos de reunir a varios Partidos en una Confederación tenía resultados fallidos.

Con esta dinámica política, el Presidente o Caudillo se veía parcialmente favorecido, ya que podía manipular a los partidos de acuerdo con sus propios intereses del momento. Sin embargo, en forma aparentemente paradójica, el Presidente o Caudillo resultaba perjudicado porque no contaba con un organismo permanente y suficientemente estructurado, que constituyera para él una fuente de reclutamiento y control de apoyo incondicionales. El Presidente era absorbido y desgastado dentro de la pugna entre Partidos y grupos políticos.

El Partido naciente debía cumplir por tanto que varias finalidades: Proporcionar bases sociales permanentes que permitieran la participación organizada de los líderes de la clase media en el manejo de los asuntos políticos centrales y proporcionar al Presidente de un organismo de apoyo seguro que concentrara a los líderes políticos en torno a su persona.

El hecho de que fuera Calles no solo como Caudillo sino como Presidente en funciones, quien convocará a la formación del Partido, dio a éste desde sus orígenes un sello presidencialista.

El propósito de controlar la sucesión presidencial fue para Calles una forma de conservar el poder detrás del trono. Pese a sus expectativas originales. El Partido llegó a ser una forma de institucionalizar el régimen presidencial y abolir el poder de los Caudillos. El atribuir ambiciones personales al Presidente Calles en la creación del Partido Nacional Revolucionario, no implica que ellas no se vieran instrumentalizadas por una singular visión política, en el sentido de que un Partido único podía ayudar al país a evitar sublevaciones y a estructurar el poder obtenido por los líderes de clases medias emergentes, a partir de la revolución.

La presión militarista no fue, por otra parte un espectro o mera justificación de Calles para controlar el poder. Ello aparece como un hecho incontrovertible cuando se observa que la primera revuelta a raíz de la formación del P.N.R. fue la de un grupo de militares de Sonora y Veracruz, que se opusieron a la candidatura de Ortíz Rubio, en favor de Valenzuela; Valenzuela mismo pedía un programa para la expropiación de tierras, mejores condiciones para los sindicalizados y la nacionalización del petróleo. Su postura resultaba radical frente a Ortíz Rubio, representante del grupo ideológico de los conservadores.

En su evolución, el Partido conserva su carácter de organismo político de liderazgo de clases medias, aún cuando se producen modificaciones que le permiten ajustarse a las circunstancias sociales. El proceso evolutivo del Partido constituye la expresión del

fortalecimiento social de las clases medias, de su acceso al poder y de su compromiso con las otras clases sociales.

La alianza de clases se fortalecen en esta primera etapa, al nivel de los líderes de las clases medias procedentes de sectores populares. Las alianzas hacia abajo o hacia arriba son escasas, es más, casi inexistentes..... En esta perspectiva, la incorporación masiva de obreros y trabajadores es una preocupación secundaria, aún cuando se incorporarán sus demandas al nivel de la ideología.

El monopolio del poder político es logrado por el General Calles a través del Estado y del nuevo Partido político. Esta situación de dependencia con respecto al Caudillo imprimió al Partido un carácter personalista en su primera etapa.

La depuración de líderes inconvenientes de acuerdo con los intereses de Calles, parece ser una función auxiliar del Partido desarrollada paralelamente a esta primera etapa. El Partido comienza a ejercer el papel de reclutamiento, educación y socialización de los nuevos cuadros y de sustitución de los viejos poderes locales.

El proceso de fortalecimiento del sector público, la defensa del Estado se convierte en la defensa de la Constitución. Esta es la forma como se legisla el Poder Estatal.

.....en el plano ideológico, en que las metas, principios y medios de acción del Partido y del Estado se encuentran plenamente identificados". (México: Realidad política de sus Partidos. Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A.C.).

Es importante señalar que en esta primera etapa van tomando forma el desarrollo de una clase media, que al mismo tiempo que organiza el gobierno y organiza el partido (P.N.R.) va alcanzando un grado de compromiso con los grupos obreros y campesinos para implementaciones legales, constitucionales, que le permiten suspiciar Partidos y Caudillos locales y de este modo alcanza un rango Presidencialista el Gobierno del Estado Mexicano al quedar toda la responsabilidad política nacional en manos del Presidente de la República: Plutarco Elías Calles. Pero no sólo es el Presidente sino que además es el Caudillo.

Las clases populares se radicalizan y de este modo llega al poder Lázaro Cárdenas, quien inaugura la segunda etapa.

"El liderazgo del Partido está representado por Cárdenas, quien imprime un sello personal a la estructura y a la ideológica del Partido. Su liderazgo representa un cambio fundamental, una nueva etapa dentro de la tendencia histórica de consolidación de las clases medias: es a partir de entonces cuando el Presidente y no el Caudillo quien ejerce la función del Jefe Real del Partido; el organismo político oficial deja de ser, en otras ocasiones, un instrumento contra el Presidente y se convierte en un órgano que lo apoya en forma incondicional y permanente; la aplicación de la institucionalización del poder es ejercido por el partido, fortalece asimismo al Presidente.

Manifiesta una abierta política a favor de la creciente incorporación de los sectores populares. Y ello se traduce en cambios tanto en el plano de la realidad como en el de la ideología.

Aparece asimismo, durante esta etapa, la utopía de un cambio de sistema: El deseo de un paso al socialismo, a través de una vía pacífica, de un desarrollo paulatino de la industria, de las comunicaciones, del comercio y de la agricultura hacia el control colectivo. El Partido acepta como concepción social y como motor del desarrollo histórico, la lucha de clases.

El papel del Estado consiste desde esta perspectiva el fortalecer a las masas y ayudar a la formación de los dirigentes del futuro sistema. Los obreros aparecen como los próximos responsables de dirigir la industria, los ejidatarios y campesinos, de la agricultura. En cambio hacia un régimen socialista aparece como un proceso natural, pacífico y lógicamente consecuente con el desarrollo de México.

Aún cuando en el plano real, es el período de mayor conciliación entre intereses bastante heterogéneos, en el plano de la ideología la conciliación disminuye.

En la ideología del partido, se manifiesta, además, una abierta preocupación por la puesta en práctica del nuevo orden legal surgido del movimiento revolucionario. La aplicación de los preceptos constitucionales de los Artículos 3o. 27 y 123 se convierte en banderas esenciales de su política, lo que expresa, por una parte, que las reformas legisladas en dichos artículos no se habían traducido en cambios reales y, por otra, que subsistía la oposición de algunos grupos dispuestos a evitar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales.

El grupo político encabezado por Cárdenas, temeroso de perder su hegemonía frente a la radicalización verbal de los sectores obrero y campesino, da marcha atrás, .... Su nuevo apoyo a la clase media en ascenso, marca el fin de la segunda fase en la vida del partido”.

El liderazgo masocrático se apoya, en esta etapa, en nuevas fuerzas. No se consolida como en la primera etapa con base los líderes civiles, militares y caudillos. Tampoco en las masas populares como en su segunda fase. En esta ocasión recurre al apoyo masivo de la clase media y enfatiza incluso de manera manifiesta su política a favor de ellas.

El Partido inicia, además, un período de institucionalización creciente. Este se acompaña de un proceso de racionalización y desarrollo de la burocracia, en la medida que el círculo dirigente incorpora grupos cada vez más heterogéneos, cuya conciliación interna conduce a complejos, compromisos y transacciones que se manifiestan en una pérdida de creatividad y dinamismo político.

La distribución en el desempeño de la función política tiene una base territorial, son por lo tanto las grandes ciudades o áreas urbanas donde las funciones de administración y educación se encuentran más extendidas, los principales centros de poder político de profesionistas y burócratas..... Este hecho les garantiza una hegemonía total, en virtud de nuestro sistema centralista y de la dominación que las ciudades ejercen sobre el campo.

Ahora bien, la magnitud del partido puede aparecer como una imagen inflamada, en la medida que no haya una clara evaluación de los distintos niveles de participación política real que diferencia a los militantes activos, los simpatizantes y los meros electores.

La estructura real existente revelan alto grado de centralización en la medida en que los órganos con una mayor representación de voluntades ceden a su autoridad a los órganos más reducidos.

Finalmente, a través del Comité Ejecutivo Nacional, el Presidente de la República ejerce concentrada autoridad. Las funciones políticas, problemáticas, básicas del partido quedan en sus manos, mientras que el Jefe formal realiza las operativas o secundarias.

El papel de máximo poder representado por el Presidente es desempeñado a nivel estatal por el Gobernador.

En la organización del partido se observa, asimismo el predominio del carácter centralista sobre el federalista. A través del partido, el Presidente de la República puede presionar a distintos niveles a un Gobernador.

A pesar de la preocupación creciente por la organización, no se ha logrado estructurar un armazón a nivel municipal y local. Ha faltado por una parte, un interés por la participación real de la base, y por otra parte, se presentan obstáculos como la sobrevivencia de poderes tradicionales tales como el cacicazgo.

El Partido considera la intervención del Estado en la vida económica, política y cultural, una condición para mantener la estabilidad y la conciliación entre todos los sectores y clases sociales. El pueblo y el Estado como actores de un proceso de paz y progreso aparecen como una de las imágenes más significativamente reiteradas en la ideología del Partido.

La relación entre estos dos contenidos se concibe en términos de acciones positivas. El Estado debe conciliar y con ello atenuar conflictos. Ha de favorecer a los desposeídos sin perjudicar con ello a los privilegiados. Se traslucen una serie de ideales con un contenido utópico.

Los aspectos negativos de la realidad, aún cuando rechazados aparecen en los documentos del partido como todos aquellos proyectos que el Poder Estatal no ha podido llevar a la práctica. La existencia de una Reforma Agraria incompleta, el incumplimiento de la legislación obrera, la insalubridad, el abuso de ciertas clases por otras, la dependencia semicolonial, el imperialismo, la sobrevivencia del analfabetismo o de una educación poco técnica, son algunos de los aspectos negativos que el Partido acepta explícitamente y que constituyen su bandera de lucha.

55

En el contexto anterior se van desarrollando nuestras realidades políticas que tienen una explicación a la luz de la ciencia, pero para tener acceso a esa realidad es necesario desprenderse de prejuicios y sentimentalismos que solo conducen a la desesperación y a la impotencia. Nuestra realidad política así es, debemos partir de ella para transformarla. Nuestras instituciones deben de ser analizadas desde dos polos de interpretación: uno es el ideal constitucional y otra es la realidad. Si enfocamos las cosas desde el primero nos conduce

<sup>55</sup> Instituto Mexicano de Estudios Políticos, op. cit.

a considerar que el Partido oficial está deteniendo el desarrollo democrático; pero si lo observamos desde el segundo polo de observación se llega a la conclusión que es el Partido oficial el que ha aglutinado a corrientes de pensamiento distintos y hasta contradictorios, permitiendo un desarrollo nacional que hubiera sido poco menos que imposible si no hubiera habido una fuerza orientadora de personas y grupos en los años post-revolucionarios porque.....

“El instrumento concreto más importante para la transformación del poder social en el poder político es el Partido Político. Los motivos de la posición suprema que ocupa el Partido estriba en la propia naturaleza de la democracia. El Partido permite que los intereses particulares y, en muchas ocasiones extremadamente egoístas, aparezcan como de utilidad nacional. Al mismo tiempo, la total dominación de los intereses nacionales por parte de los intereses particulares. La función del partido político en la democracia es, pues, ambigua. El proceso democrático compete a cada grupo social a esforzarse por lograr el apoyo de la masa. Cada grupo, por lo tanto, debe presentar sus intereses egoístas como si fueran universales.”<sup>56</sup>

Aunque también se afirma que “la existencia de un Partido Político Oficial, es profundamente perturbador de la incipiente democracia mexicana. Un partido del gobierno es precisamente lo contrario de un gobierno del Partido. La democracia requiere que todos los Partidos tengan posibilidad de ganar al Gobierno; así se llega al Gobierno del Partido triunfante. Más cuando es el Gobierno quien crea y sostiene su propio Partido para perpetuarse en el poder, estamos en presencia del procedimiento antidemocrático del Partido del Gobierno. Por eso ha dicho Kelsen: “lo esencial de la democracia es solamente que no se impida la formación de nuevos partidos, y que a ninguno de ellos se dé una posición privilegiada o se le conceda un monopolio”.<sup>57</sup>

Los Partidos políticos tienen en México una muy peculiar forma de manifestarse pero todos los investigadores coinciden en afirmar que durante casi toda su historia han sido simples grupos de presión que en el último caso consolidaron la fuerza política del P.R.I., aunque a la fecha con agrado podemos señalar que entre los últimos acontecimientos electorales, estamos muy cercanos a un verdadero sistema de Partidos.

---

<sup>56</sup> Newman Franz, *El Estado Democrático y el Estado Autoritario*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1968.

<sup>57</sup> Tena Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México 1989.

## **B).- El Poder Legislativo y su importancia dentro del Federalismo.**

El Poder Legislativo Federal es ejercido por el Congreso de la Unión, que se divide en dos Cámaras: de Senadores y de Diputados. La Cámara de Diputados está integrada por representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de Distritos electorales, que resulten de dividir la población total del país, así como Diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales.

Por su parte la Cámara de Senadores se compone de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal electos directamente para lo cual la legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos en sus respectivas elecciones.

El Congreso tiene dentro de sus facultades:

I.- El admitir nuevos Estados a la Unión Federal.

II.- Formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes.

III.- Arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando éstas diferencias tengan un carácter contencioso.

IV.- Cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación.

V.- Imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

VI.- Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

VII.- Impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

VIII.- Legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el banco de emisión único en los términos del Artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del Artículo 123.

IX.- Crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

X.- Declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

XI.- Dictar leyes relativas al Derecho Marítimo.

XII.- Levantar y sostener a las Instituciones Armadas de la Unión a saber: ejército, marina de guerra y fuerza aérea nacionales y para reglamentar su organización y servicio.

XIII.- Expedir reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional.

XIV.- Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

XV.- Dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

XVI.- Establecer casas de moneda y adoptar un sistema general de pesas y medidas.

XVII.- Fijar las reglas que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos.

XVIII.- Expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicanos.

XIX.- Definir los delitos y faltas contra la federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

XX.- Conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los Tribunales de la Federación.

XXI.- Expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

XXII.- Establecer, organizar y sostener en toda la República, escuelas rurales elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de Bellas Artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás Institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas Instituciones.

XXIII.- Conceder licencias al Presidente de la República.

XXIV.- Constituirse en Colegio electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interno o provisional.

XXV.- Aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República.

XXVI.- Legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales.

XXVII.- Expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de Asentamientos Humanos.

XXVIII.- Expedir leyes sobre Planeación Nacional, programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios.

XXIX.- Expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

XXX.- Expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las demás concedidas por la Constitución.

La importancia del Poder Legislativo dentro del Federalismo Mexicano, surge como consecuencia lógica de las facultades que la Constitución Política delega al Congreso de la Unión, puesto que regula las relaciones conflictivas que se e pudieran suscitar entre los diferentes Estados que conforman la Federación, aún territorialmente hablando, por otro lado tiene la facultad de regular el funcionamiento del Ejecutivo a través de sus Secretarías de Estado, en materias de extrema importancia para toda la Nación, como es la cuestión económica, energética, comunicaciones y de planeación de desarrollo, finalmente cabe destacar que el Congreso de la Unión es quien autoriza al Presidente de la República ausentarse del país, además de analizar el informe que anualmente rinde el Ejecutivo, respecto a las acciones desarrolladas en su encargo.

Continuando con la relevancia de las facultades con que cuenta el Poder Legislativo, es oportuno señalar que la Cámara de Diputados de manera exclusiva vigila el desempeño de la Contaduría Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el fin de salvaguardar los intereses económicos de la Nación, así como examinar, discutir y aprobar la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos de la Federación, correspondiéndole a su vez la revisión de la Cuenta Pública para conocer los resultados de la gestión financiera, para comprobar si se ha ajustado a los intereses señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas respectivos, determinando responsabilidades en el caso de que existan discrepancias a este respecto.

Asimismo, la Cámara de Diputados de manera por demás importante, es la que decide conforme a los Artículos 110 y 111 de la Constitución Federal si hay o no lugar a proceder penalmente contra servidores públicos de alta relevancia política dentro de la Federación como son los propios Senadores, Diputados, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Procurador General de la República entre otros.

En lo tocante a las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores, sobresalen por su importancia, las consistentes en analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, ratificar ciertos nombramientos que el propio Ejecutivo realice, declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado y en su caso nombrarle un Gobernador provisional, resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, así como erigirse en jurado de Sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y designar a los Ministros de la Suprema Corte

de Justicia de la Nación de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República.

El Licenciado Diego Valadés en el Libro publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas denominado el Sistema Presidencial Mexicano, nos da la razón respecto a la enunciación anterior de las facultades del Congreso de la Unión, así como su importancia y relevancia dentro del sistema de gobierno mexicano, al señalar que las funciones fundamentales del Congreso se traducen en ser escenario del debate político, y por lo mismo en ser el foro del pluralismo democrático que caracteriza al Estado Federal, además señala que el Congreso sirve también como un órgano de control del Poder Ejecutivo y ejerce por tanto una función esencial en el contexto del equilibrio de poderes dentro de una sociedad constitucional.

El Congreso sirve también como centro de la representación de los diversos intereses que existen, que laten, que actúan, que viven en una sociedad, en una comunidad política y que desde luego el Congreso legisla, pero la parte más vulnerable de la acción del Congreso en México y en el mundo reside precisamente en el ejercicio de la función legislativa, porque las exigencias técnicas y los aparatos de apoyo administrativo, han hecho que se vaya transfiriendo progresivamente la función en la elaboración de proyectos normativos hacia el ejecutivo, dejándose al legislativo una función que algunos califican de meramente ratificante.<sup>58</sup>

Lo anteriormente citado efectivamente denota la poca intervención que en ocasiones pudiera tener el legislativo en la formulación de proyectos de ley, pero por otro lado exalta la función reguladora o de control que efectúa sobre las acciones del Ejecutivo tan es así que en ocasiones los proyectos referidos reciben modificaciones por parte del Congreso, en otros casos ni siquiera llegan a adquirir forma de ley, todo esto como consecuencia de las discusiones que se producen en el ámbito del Poder Legislativo, siendo relevante el que exista pluralismo de Partidos dentro del Congreso, pues ante la mayoría de integrantes del mismo, miembros del Partido Político del que surgió el titular del Ejecutivo, tendremos como durante varios años ha sucedido la aprobación automática de los proyectos de ley sometidos por el Presidente de la República, sin que sean sometidos a estudio y discusión que nos dé un resultado positivo para la sociedad.

Tratándose de proyectos sobre materias de especialización tales como energéticos, contaminación ambiental, etc., el Ejecutivo cuenta con especialistas para formular el mayor

<sup>58</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, El Sistema Presidencial Mexicano, México UNAM 1988, pag. 246

número de iniciativas, pero sin embargo corresponde al Congreso establecer que las iniciativas del Ejecutivo se ajusten a los términos de la Constitución.<sup>59</sup>

Un ejemplo claro de la importancia del Poder Legislativo dentro del Federalismo, lo encontramos dentro del discurso pronunciado por el Licenciado Porfirio Muñoz Ledo el día 10. de septiembre de 1997 en su carácter de Presidente de la Cámara de Diputados para el mes de septiembre bajo el siguiente tenor:

“A partir de hoy y esperamos que para siempre en México ningún poder quedará subordinado a otro y todos serán garantes de los derechos ciudadanos de la fortaleza de las Instituciones y de la integridad y soberanía del país”.

“La LVII Legislatura del Congreso de la Unión es depositaria de las decisiones adoptadas mayoritariamente por los ciudadanos. Este Congreso habrá de ser el espacio donde se genere el nuevo derecho que haya de normar efectivamente la convivencia civilizada entre nuestros compatriotas a partir de la reconstrucción del pacto social sobre el que habrá de fundarse la legitimidad de las Instituciones. Habremos por ello de ejercer con rectitud y objetividad nuestras facultades en materia de control y vigilancia, rendición de cuentas, investigación y en su caso las de procedencia y juicio político a los funcionarios que hayan incurrido en responsabilidad”.

### **C).- La autonomía del Poder Jurisdiccional en nuestro sistema de Gobierno.**

Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y el Poder Judicial, no siempre han sido equilibradas ni pacíficas, pero podremos decir que han evolucionado de una dependencia bastante estrecha de los jueces y tribunales al propio ejecutivo, hasta lograr una paulatina independencia que tiende a transformarse en una autonomía cada vez más vigorosa, de los Tribunales Federales, así como de los Tribunales Locales respecto de los gobernadores de los Estados. Actualmente la constitución federal, mantiene formalmente una doble jurisdicción, es decir que existen tribunales locales, que son los establecidos en cada uno de los estados que conformaron la Federación, así como el Distrito Federal, los cuales dirimen los conflictos que se suscitan en sus respectivas demarcaciones y por otro lado existen los Tribunales Federales que ventilan las controversias existentes sobre materias o situaciones y cuya relevancia les otorga el carácter de asuntos del orden federal, es decir, que cuya repercusión impacta en toda la nación.

---

<sup>59</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, op. cit. pág. 247

Cabe destacar que gracias al establecimiento constitucional del juicio de amparo, los Tribunales Locales, están subordinados a los Federales, a través del juicio de amparo contra resoluciones judiciales e inclusive en cuanto a la jurisprudencia establecida por esto últimos, de tal forma que para el supuesto caso de que en algún estado miembro de la Federación exista ingerencia del ejecutivo respectivo sobre la impartición de justicia, sus resoluciones son susceptibles de revisión e incluso modificación y revocación por parte de los tribunales Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito e incluso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para poder hablar de la autonomía del Poder Judicial en el sistema de Gobierno Mexicano, tendremos que empezar por analizar las funciones judiciales y jurisdiccionales que nuestra Constitución le confiere al Presidente de la República, las cuales consisten en principio de cuentas en nombrar y remover a los funcionarios que representen al Ministerio Público de la Federación, órgano que es el único encargado de la persecución de los delitos del Orden Federal, solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos, actuar como parte acusadora en los juicios que se sigan como consecuencia de sus investigaciones y solicitar la aplicación de las penas que la ley determine, en este caso notamos que queda en manos del Poder Ejecutivo el decidir sobre la instauración de un juicio por la probable comisión de un delito, puesto que si bien es cierto, el Ministerio Público se encuentra representado por un Procurador General, éste al ser designado por el titular del Ejecutivo, obviamente recibe instrucciones y actúa en función de los lineamientos que éste le fija, situación semejante que se presenta en cada uno de los Estados que conforman la Federación, sin que podamos hablar en ningún momento de autonomía en este rubro, máxima que las decisiones del Ministerio Público en el sentido de consignar o no a un presunto responsable no son susceptibles de revisión alguna por parte de instancia judicial distinta.

Otras funciones judiciales que se confieren al Ejecutivo Federal (y en forma similar a los de las entidades federativas), son: la ejecución de las penas, el auxilio para el cumplimiento de las resoluciones judiciales, la tramitación y resolución de los recursos administrativos, y directamente al Presidente de la República, el otorgamiento del indulto respecto del cumplimiento de penas privativas de la libertad establecidas en sentencia firme, finalmente el Ejecutivo Federal en algunas hipótesis, decide sobre las controversias planteadas con motivo de la aplicación de la Reforma Agraria.

Antes de analizar cada una de las facultades anteriormente citadas, es oportuno precisar la distinción entre atribuciones judiciales y jurisdiccionales, por lo que podemos afirmar que las atribuciones judiciales que se confieren al Ejecutivo Federal son las relacionadas con su participación en las actividades de impartición de justicia que corresponden al Poder Judicial, debiéndose estimar como estrictamente jurisdiccionales las facultades que se confieren al propio Ejecutivo, como órgano público de carácter imparcial, para resolver las controversias jurídicas que se plantean entre partes contrapuestas.<sup>60</sup>

La ejecución de las penas, se cumplen en las instituciones penitenciarias cuya administración y vigilancia, está a cargo de las autoridades administrativas, aunque dicha ejecución no queda totalmente en manos de las autoridades administrativas, sino que cada vez más se advierte la intervención de los jueces, como ocurre tratándose de la figura de las llamadas sentencias indeterminadas y además de la Institución denominada Libertad Preparatoria, por lo que en este caso podemos considerar la concurrencia entre el Poder Ejecutivo y el Judicial en la determinación y ejecución de penas.

De nueva cuenta, existe colaboración del Poder Ejecutivo con el Judicial, al facilitar conforme al Artículo 89 los auxilios necesarios para el cumplimiento de las resoluciones judiciales, teniendo esto su razón en el hecho de que la fuerza pública actúa por órdenes e instrucciones del Ejecutivo y sin cuya intervención no sería posible en muchos casos el cumplimiento de las resoluciones judiciales.

En donde sí encontramos una problemática más contundente es en la atribución del Ejecutivo para resolver previa tramitación los recursos administrativos, puesto que al llevar a cabo tal función se convierte en órgano de impartición de justicia, función que por naturaleza le corresponde al Poder Judicial, enfrentándose en nueva cuenta ante la posibilidad de que tales recursos se resuelvan bajo intereses políticos y no de manera imparcial puesto que es absurdo que una autoridad resuelva un recurso interpuesto para impugnar una resolución emitida por la misma o por un superior, siendo relevante la tendencia existente en cuanto a un carácter optativo de los recursos administrativos, puesto que para que se hiciera justicia sobre una de estas controversias administrativas, se refiere forzosamente de la existencia de un órgano independientes e imparcial que dirimiera tales controversias; puesto que si bien es cierto existen Tribunales específicos directamente establecidos para resolver recursos administrativos regidos por una ley que norma sus actuaciones, carecen del carácter autónomo que los envistan de

<sup>60</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, op. cit. pág. 309

imparcialidad, como es el caso del Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal.

Por lo que respecta a la atribución del indulto, ésta no tiene gran relevancia en cuanto a la autonomía del Poder Judicial, siempre y cuando no interfiera con el cumplimiento de resoluciones dictadas por autoridades judiciales.

Finalmente las facultades del Ejecutivo Federal para resolver controversias en materia de reforma agraria, constituyen una función que debería de ser propia del Poder Judicial pero que sin embargo tiene su nota favorable en el hecho de que las resoluciones que en este sentido se emiten pueden ser impugnadas mediante el juicio de amparo.

Una vez analizadas las funciones judiciales que se consignan en favor del titular del Ejecutivo, se puede puntualizar en la existencia de una autonomía relativa del Poder Judicial, puesto que el Poder Ejecutivo tiene diversas intervenciones dentro de su labor, sin embargo podemos señalar que la importancia de tal autonomía se ha consagrado a raíz de la inmovilidad de los integrantes del Poder Judicial Federal y de algunos juzgadores de los Estados, lo cual en estricto sentido nos puede llegar a obtener cierta confianza en cuanto a una impartición de justicia independiente, ya que para el supuesto caso de que los Ejecutivos locales tengan injerencia sobre su sistema de impartición de justicia, sus resoluciones son susceptibles de revisión mediante el juicio de amparo tramitado ante las instancias federales, tales como los Tribunales Colegiados o la propia Suprema Corte de Justicia, los cuales mediante el referido juicio de garantías pueden modificar o revocar las resoluciones judiciales, por lo que podemos concluir en el sentido de que la problemática mayor en cuanto a la falta de autonomía en la impartición de justicia se encuentra en la dependencia del Ministerio Público hacia el Ejecutivo y la falta de recursos para impugnar o someter a revisión las determinaciones emitidas por dicho órgano investigador, además de la existencia de Tribunales Administrativos, en materia de trabajo y agrarios que de una u otra forma dependen tanto orgánica como económicamente del Poder Ejecutivo Federal y en su caso de los Estados, por lo que son susceptibles de parcialidad al resolver conflictos con injerencia de tendencias políticas e inclusive partidistas, siendo ideal que para lograr un sistema de impartición de justicia íntegro se independice del Poder Ejecutivo todo aquellos órganos encargados de dirimir controversias suscitadas en diversas materias, los cuales totalmente deberían de encontrarse integrados al Poder Judicial, no obstante lo anterior podemos determinar la existencia de autonomía del Poder Judicial, si tomamos en cuenta que

los órganos administrativos no forman parte de éste, siendo totalmente diferenciable de la inexistencia de un sistema de impartición de justicia totalmente autónomo del Poder Ejecutivo.

**D).- La autonomía de los Estados como factor determinante de nuestro avance político.**

A partir de la Guerra de Secesión se llegó a admitir en forma irrevocable que era necesario la voluntad de las entidades federativas para formar una federación, también habrá que aceptarse la necesidad de asegurar a dichas entidades su propia persistencia jurídica. Nada que conduzca a la desmembración, que viene siendo un aumento desorbitado en las entidades pero tampoco nada que extinga en el sentido de la centralización el estatus por ellas adoptado voluntariamente y que sin su voluntad cabe abolir.

La característica esencial del Estado Federal es que posee cierto grado de autonomía constitucional, ya que por ejemplo el órgano legislativo de cada Estado es competente para darse su propia constitución, con la condición de no contravenir a nuestra Carta Magna.

El Artículo 41 señala expresamente que las constituciones particulares de los Estados, en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

El Artículo 133 también de la Constitución nos señala que: La Constitución será la Ley Suprema de toda la Unión.

La doctrina da el nombre de autonomía a la competencia de la cual gozan los Estados para darse sus propias normas culminando con la Constitución.

En toda Constitución, cabe distinguir en las locales, la parte dogmática y la parte orgánica. En cuanto a la parte dogmática todos los Estados están obligados a respetarla y obedecerla ya que contiene las garantías individuales que consagra la Constitución Federal y es la primera limitación a la autonomía local.

En lo que se refiere a las garantías sociales, éstas implican restricciones a las garantías individuales consagradas en la Constitución Federal y no pueden ser creadas o aumentadas en las Constituciones locales así como tampoco disminuidas.

Los Constituyentes locales, pueden establecer no a título de garantías sino como limitación de índole política a la actividad de los poderes los que consideren pertinentes, así como establecer obligaciones para los gobernantes, siempre y cuando no pugnen con la ideología de nuestra Constitución Federal.

En cuanto a la parte orgánica, la primera limitación en cuanto a las instituciones, consiste en el deber que tiene los Estados de adoptar para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre fundamentándose en el Artículo 115 de la Constitución Federal.

Todas las constituciones locales observan las prescripciones generales y concretas de la Federal en cuanto a la forma de gobierno.

En cuanto a la organización de los Poderes, todas las constituciones locales consagran la clásica división: en tres poderes.

El Poder Legislativo se deposita en una sola asamblea denominada legislatura o Congreso. Los períodos de sesiones son uno o dos anualmente y la Comisión Permanente existe en todas las Constituciones.

Respecto a las facultades que tienen las legislaturas, hay un precepto constitucional que autoriza a legislar en todo aquello que no se encuentre reservado para los Poderes de la Unión es decir que sus facultades son expresas y limitadas.

El Poder Ejecutivo se deposita en el Gobernador, sus facultades y obligaciones son análogas a las del Presidente de la República: Velar por la observancia de las leyes y el cumplimiento de las sentencias, expedir reglamentos, mandar la fuerza armada del Estado, hacer nombramientos, etc.

"El factor político, aprovechándose de antecedentes históricos, sociológicos tienden a una centralización cada vez mayor, postergando la autonomía local e impidiendo el desarrollo de las peculiaridades regionales. Las Constituciones locales no han sabido defender ni vigorizar tampoco con técnica juridconstitucional, esas peculiaridades atendiendo a las necesidades de cada región.

Casi todas las constituciones que actualmente rigen en los Estados se componen de Artículos tomados de las anteriores y copiados de la Federal. La autonomía local excluye cualquier intromisión en ella de los Poderes centrales como un factor determinante para su avance político así como evitando toda interferencia de los Estados en la legislación federal.

#### **E).- Crisis política del Federalismo Mexicano.**

En nuestra Constitución está establecido como forma de Gobierno el sistema federal, aunque nuestra realidad nacional nos demuestra que es de tendencia francamente centralista.

Recientes estudios de varios profesores extranjeros han considerado éste fenómeno.

Para J. Llod Mecham enfatiza categóricamente que: "El Federalismo jamás ha existido en México" dice que siempre ha sido federal tan solo en teoría, que actualmente y siempre ha sido centralista.

Wheare, afirma con referencia a México, Brasil, Argentina y Venezuela "Las regiones para las cuales se han instituido gobiernos independientes en éstas constituciones latinoamericanas, no han tenido en muchos casos historia propia y gobiernos efectivos. Han sido divisiones meramente administrativas de un imperio. Han carecido de instituciones políticas propias, de suficiente arraigo para poder resistir la presión de la administración central. Y por ésta razón, entre otras, el gobierno federal no ha llegado a ser una realidad en éstas repúblicas".

Nuestra Constitución se colocó en el supuesto de que la Federación mexicana nació de un pacto entre Estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservaban los restantes por eso nuestro país adoptó el sistema norteamericano en el Artículo 124 que establece. "Las facultades que no están expresamente concedidas por ésta Constitución a los funcionarios federales se extienden reservados a los Estados.

El Federalismo que había sido la actitud política en su origen, siguió siéndolo al convertirse en bandera del Partido, cuando los liberales lo defendieron como forma indeclinable de libertad. Hasta el triunfo definitivo de la República, fue la tesis más discutida en los intentos de

transacción de los moderados y la más debatida por los conservadores dentro del programa liberal.

Tuvo mucha importancia política y ocultó durante años de lucha su conveniencia real para la vida del país. Solo voces aisladas señalaron la necesidad de descentralizar el mecanismo gubernamental, atendiendo a las peculiaridades regionales.

Una vez que fue adoptado el sistema federal pasó por una grave crisis de anarquía. Fue ante ésta situación que se formó una conciencia favorable a la centralización, que fácilmente toleró la práctica (a veces consagrada en la Constitución y en las leyes) de traspasar a los órganos centrales facultados que de acuerdo con el sistema corresponden a los Estados.

Cabe destacar que la tendencia centralista fue tomando arraigo conforme pasaron los diversos gobernantes emanados del mismo partido, tomándose en una cultura gubernamental que actualmente se pretende combatir mediante presiones cada vez más fortalecidas por parte de los demás Partidos Políticos.

## CAPITULO QUINTO

### Impacto sociológico de la crisis política mexicana

En los últimos años las reflexiones sobre la acción colectiva se ha enriquecido de numerosos apuntes que ha contribuido a aclarar, desde diversos puntos de vista, la naturaleza y las determinantes de los movimientos sociales, así lo he ido manejando en mi trabajo recepcional; ahora es tiempo que aplique y explique como en la sociedad se impacta la crisis que vive un sistema.

Se trata en términos generales, de un análisis de la acción social como creación, consumo, intercambio, transferencia o redistribución de recursos entre grupos y sectores de una sociedad, los conflictos colectivos vienen analizados en esta perspectiva como formas de lucha por el control de los recursos. La movilización de un grupo es un modo de recoger y de invertir recursos con vista a ciertos fines.

Cada grupo calcula costos y beneficios ligados a diversas opciones de acción, la participación o el liderazgo en un movimiento social pueden ser analizados como formas de distribución de los recursos, a través de los cuales los diferentes actores calculan costos y beneficios, buscando obtener la máxima ventaja en el cambio.

En el caso del sistema político mexicano encontramos que las mismas formas de control social pueden ser analizadas en términos de distribución de los recursos, por ejemplo la elección entre reforma o represión implica un cálculo de pérdidas y ventajas, los procesos de cambio internos y las relaciones con el ambiente, hacen del movimiento una realidad articulada y compuesta, tejida de múltiples redes de pertenencia.

Nuestro movimiento no es una estructura homogénea guiada por la voluntad de un Jefe o por el rigor de una disciplina ideológica; el cambio de recursos, el cálculo de las recompensas o de las sanciones dividen y reagrupan la realidad colectiva de acuerdo a líneas complejas.

En este capítulo pretendo encontrar las coordenadas del debate actual, para saber que movimiento social es en el que nos desarrollamos, en movimiento reivindicativo, movimiento político o de clase.

#### **A).- Su reflejo en las diferentes clases que conforman nuestra sociedad.**

Si bien nos gusta alardear de ser un pueblo muy joven en materia política, la verdad es que ya no nos conocemos al primer hervor; esto porque nuestro sistema debe tener la necesidad de tener juicios maduros y responsables sobre nuestra realidad política.

Tenemos ahora una sociedad exacerbada, que pide a gritos una mayor participación en un sistema que va dejando espacios por su agonía; aquí cabe señalar que solamente se comete el primer error, los demás son consecuencia. A continuación relataré una aventura de un amigo que resulta ser un vivo ejemplo de lo descontento que está la sociedad y lo urgida de un cambio, un jueves de Junio de 1997 veinte hombres armados con fusiles AK-47 penetraron en el Bar Mata en el Centro de la Ciudad de México "¡nadie se mueva!" "las manos sobre la mesa", grita uno de los tipos gorilas policiacos, se pensó que era un asalto, pero no eran judiciales federales sin orden de registro, habituados a su trabajo comenzaron a sacudir las carteras y bolsillos de los asistentes en busca de drogas. Desde un rincón del Bar se escucharon unos gritos que lentamente el resto de la tensa multitud se sumo "Cuauhtemoc" "Cuauhtemoc" "cambio" "cambio" "cambio" ahora me pregunto ¿es el cambio o el cambio somos nosotros, creo que es ésta última la respuesta a muchas de nuestras interrogantes.

En los últimos 30 años hemos vivido cambios y sucesos que nos han hecho despertar, aunque estos sucesos para la historia oficial sea una derrota histórica para la sociedad y ni siquiera tenga reconocimiento alguno, para la sociedad, ha sido la vuelta a la participación activa, por eso a continuación ubico las situaciones que en los últimos 30 años han destapado la neurosis de un período de transición.

#### **México 1968**

Díaz Ordaz era de línea dura..... usaba el poder, en el período en que México era rebelde y buscaba libertades, hay que hacer notar que en este período se despertó la clase social que nunca se había manifestado, el sector de la clase media profesional, los sueldos, las condiciones de trabajo y en algunos casos, becas. Los primeros en reclamar fueron los médicos residentes,

se inició un movimiento blanco, el cual consiguió logros pero se enfrentaron a un sistema "colérico, brusco, malhumorado que no aceptaba presiones, se empezaba a desordenar las piezas, pero el sistema las ajustaría a través de dos líneas: la presión sindical y el descrédito propagandístico; la frase del sistema en ese época era el desorden abre las puertas a la anarquía o a la dictadura". Frase que fue aplaudida y que se llevó como condena para frenar futuras movilizaciones sociales.<sup>61</sup>

Se creía o se cree que fuerzas exteriores (supuestamente KGB y la CIA) intentaban desequilibrar a la nación, pero ahora como joven me pregunto y me inquieta que en ese sexenio se calificaba a grupos que se manifestaban u opinaban eran llamados lisa y llanamente contrarrevolucionarios o antimexicanos, fue una época en que el sistema decidía que grupo o personas tenían derechos, cuales y como debían manifestarlos.

"En todo joven hay una materia esencialmente limpia, generosa, idealista, diría Díaz Ordaz, pero lo sabía siempre inquietos y revoltosos, los sentía desordenados por naturaleza, los imaginaba piezas de fácil manipulación para los <agitadores venidos de fuera>. Siento que era pensar en conflictos y en consecuencia el sistema pensaba en policías, fuerza, represión, etc."<sup>62</sup>

Un primer movimiento social juvenil que consintió a la sociedad fue en la ciudad de Morelia en 1966, el cual fue mitigado por la fuerza. Todo esto contradictorio con la trilogía que se publicitaba para la imagen del sistema <paz, orden y progreso>. Alguien pensó entonces que la palabra paz debería presidir la simbología de los Juegos Olímpicos que se organizaban en 1968, todo esto se acuñó en una frase ambigua "todo es posible en la paz" pero la frase dominante fue "únete pueblo", los jóvenes tomaron las calles para manifestar sus inquietudes, trataron que se desaparecieran los grupos y medidas represivas, así como la aclaración de la muerte de varios estudiantes.

Este movimiento es muy complejo para reseñar las batallas que se libraron y analizar toda esta lucha pero para fines de mi estudio señalo, que la sociedad rompió con el mito de que si eres bueno "PAN" si eres malo "PALO", los estudiantes enseñaron al pueblo todos los sinónimos de la palabra diálogo: discutir, deliberar y disentir, al revés de los métodos consuetudinarios del sistema, en el movimiento se discutía entre iguales, todo se sometía a votación; los estudiantes

---

<sup>61</sup> Díaz Ordaz Gustavo, Primer Informe de Gobierno, 2 de Septiembre de 1965, El Día (Suplemento)

<sup>62</sup> Krauze Enrique, La Presidencia Imperial, Quets Editores, México, D.F. 1997, pág. 309

fueron el laboratorio de nuestra democracia directa. A ellos no se les podría culpar de no consultar y aprobar todo por consenso y mayoría, algo no muy acostumbrado en nuestro sistema.

El corazón del movimiento era precisamente su carácter público, los estudiantes salían al público, buscaban público, discutían públicamente sus ideas, hacían públicas sus propuestas.

La sociedad empezó aquí a tener noción de la concepción del mismo sistema, que era y es síncico y/o simulador, la sociedad a parte del pliego petitorio de los estudiantes hablaban ya de "libertad" y "democracia" sin dar la sociedad un sentido práctico, jamás se vislumbró la posibilidad de formar un partido o al menos, una organización política permanente y autónoma.

Los jóvenes y la sociedad en todo el mundo en esa época se unían alrededor de una emoción libertaria, no de una ideología, pero esto marca una división histórica en búsqueda de oportunidades nada de opresión y mucho de libertad, fue el despertar de una sociedad pensante, con idea de libertad, México es otro después del 68.

La sociedad es otra, ya no aguanta, ahora se queja y tiene más vías de queja, de opinión, se tiene un poco más de apertura.

Después de este movimiento se presentaron en estos 30 años diversidad de actos que dan vida a una sociedad; podemos marcar el fracaso del populismo a mediados de 1976, el inicio de guerrillas en los 70's y las matanzas de estudiantes en 1971, seguíamos con un Gobierno autoritario, en los ochenta pasamos de jeques petroleros a miserables tercermundistas "no se aprovechó la gran oportunidad de sobresalir, otra vez la sociedad sufría el desencanto sexenal, el sistema no tenía límites, solo el cielo, creo que nunca se pensó que el petróleo era para siempre y que algún día el petrolero bajaría de precio y el sueño se acabaría y la sociedad entró en una pesadilla, porque siempre la sociedad sufre los errores del sistema; este es el responsable del timón, pero no de la tormenta, todos se echan la bolita, pero la nación, el humilde padre de familia de que tiene la culpa, se tenía un ambiente de quiebra, de desánimo y de desconfianza, aquí se presentó otro gran golpe a la sociedad, pero también la sociedad empieza a tratar de formar un proyecto de nación más humilde, se inicia el planteamiento para desterrar el providencialismo político, la clave para demostrar pacíficamente un anacrónico sistema que no tenía ya pan para dar y se había manchado las manos al dar palo, era el último recurso moral de la Revolución Mexicana, el viejo y vigente ideal de Madero: la democracia".

La ciudadanía por primera vez en mucho tiempo se volcó a votar y a votar por un hombre, no por un Partido, todos creyeron en la "renovación moral del sistema", se empezó a disminuir la votación por candidatos a Diputados o Senadores, era la democracia la única arma para enfrentar en 1983 a la opinión pública de México abrigaba un agravo insatisfecho. Su origen estaba en las heridas abiertas de Tlatelolco y el 10 de junio, la demagogia del período echeverrista y la frívola irresponsabilidad con que el gobierno de López Portillo había dispuesto de la enorme riqueza que pasó por sus manos entre 1977 y 1982. Se había esfumado una oportunidad rara y quizás irrepetible de desarrollo armónico. Con ella se había ido también la posibilidad de aliviar los problemas ancestrales del país. La conciencia de la pérdida era más aguda porque el público entreveía que la caída no había sido inevitable. La sensación de haber sido víctima de un gran engaño, las evidencias de la más alucinante corrupción, el sacrificio cotidiano e incierto que imponía la crisis, todo ello se enlazaba hasta formar un nudo difícil de desatar, un nudo hecho de angustia e incomprensión.

La sociedad busca el bienestar perdido, la pobre justicia social, era tarea de ella misma la afirmación nacionalista, la paz y la estabilidad; los ochentas representa cimentar una nueva nación donde el pueblo a través de vías legítimas se expresará y buscará una paz y tranquilidad perdida pero por otro lado aquí inicia el famoso período de los tenocratas, pero eso no impidió las resistencias civiles y mayor participación ciudadana, es en los noventas.

México atravesaba en diciembre de 1988 por la zona minada de una legitimidad incierta, se hizo creer que México podría ingresar al primer mundo, los cambios macroeconómicos infundían confianza en inversionistas y en la sociedad mexicana, pero el sueño duró poco en las primeras horas de 1994 estalló un movimiento armado que tiene miles de incógnitas, si en el fondo es un movimiento indígena o un movimiento armado por el mismo sistema o interés externos.

Vivimos en una eterna construcción de una sólida economía de mercado, el sistema marca que ésta economía sea un medio, no un fin, pero necesitamos una economía con corazón y un rostro humano, con sensibilidad social; es necesario una economía que sirva para apoyar eficazmente a los más necesitados.

México es un país de tierra fértil para el despliegue de las capacidades del ser humano, porque en ésta tierra se debe conjugar el dinamismo de la iniciativa individual con la solidaridad comunitaria para lograr un potencial progreso, que tanto necesitamos.

Los últimos golpes a nuestra sociedad se dan en 1994 con una crisis devastadora y el PIB sufrió un desplome más severo en 70 años: cuyo más de 6%.

Pasan los años y en efecto nuestro actual Gobierno sigue con la tendencia tenócrata: en economía, priorizar los equilibrios macroeconómicos y continuar las privatizaciones; en política, promover el diálogo y abrir espacios sin ceder mucho, y en materia social, mantener el espíritu del Pronasol -aunque con otro nombre- y atender con dádivas la pobreza extrema.

La única arma con la que cuenta la sociedad para mostrar sin enojo es el sufragio libre y secreto, es ahí donde gradualmente se ha dado el cambio, de esto hablaré en el apartado siguiente.

#### **B).- Las consecuencias de la crisis Política Mexicana en la participación ciudadana dentro de un proceso electoral.**

¿Que tanto cambiamos como país y como sociedad en estos diez años? porque en el marco democrático despertamos en 1988. El recuento de acontecimientos permitiría decir que mucho, que fue un cambio tan vertiginoso que ni siquiera nos ha dado la oportunidad de reflexionar en paz sobre el último tramo de la historia mexicana del siglo XX. Diez años pletóricos de personajes efemérides, de figuras emergentes y en desgracia; la década de la transición manchada por el miedo, el caos financiero y los asesinatos políticos. Los años del escándalo y la zozobra, también de los acuerdos y la esperanza; el decenio de las organizaciones civiles y el rebote guerrillero, vivimos una historia que arranca el 6 de Julio de 1998 y no tiene todavía capítulo final a la vista. Una década de cualquier forma, ganada para la Política, pese a tantas pobreza y tristezas.

El 88 marcó el aceleramiento del deterioro de un régimen que está viviendo, tal vez sus últimas horas; es para todos evidente el avance que en términos de democratización y competencia partidista ha experimentado el país en los últimos diez años. Los cambios han sido sumamente lentos si se les compara con la velocidad registrada en otras experiencias de

transición política, pero han sido vertiginosos frente al ritmo que habían seguidos desde que el régimen priista se consolida.

Políticamente el país se parecería más en 1988 al México de 1940 que al de 1998, lo que no significa que en el primer lapso no hubiera habido cambios en este ámbito. Simplemente implica que la velocidad de ellos en los últimos diez años ha dado un rostro político muy distinto al país.

El recuento de algunos de los más importantes mutaciones y acontecimientos insólitos da una idea de la magnitud de la transformación política de México durante ésta última década.

¿Que tanto hemos cambiado?

a) Antes de 1988, el PRI detentaba aún un virtual monopolio de los cargos electorales en disputa, y por ende, de los principales puestos de poder en todos sus niveles. Todos los estados de la República y sus respectivos congresos estaban controlados por el tricolor. Diez años después, el PRI ha perdido la mayoría absoluta de la Cámara Baja y la oposición ha penetrado significativamente al Senado. El monopolio tricolor a nivel de las gubernaturas desapareció; hoy por hoy, el PRI ha perdido el Ejecutivo de seis estados y de la capital, y está por perder dos o tres entidades más (aunque quizá recupere Chihuahua). También ha perdido la mayoría absoluta en varios congresos estatales, lo que hace diez años hubiera sido insólito. Y finalmente, el número de presidencias municipales que han caído en manos de la oposición creció de manera imponente. En suma, el PRI perdió muchas más plazas políticas en estos diez años, de lo que lo había hecho en los anteriores 60.

b) Esto mismo es reflejo de un marcado declive en la tendencia electoral del partido oficial; a nivel federal, antes de 1988 el PRI jamás había bajado del 60 por ciento del sufragio, cifra que ni siquiera los partidos dominantes más vigorosos del mundo democrático podían alcanzar con facilidad (y algunos jamás). El sufragio del PRI en 1997 descendió al 39 por ciento del voto global, porcentaje, ese sí, más parecido al que registran los sistemas competitivos (aunque en ellos ese resultado sería considerado muy bueno y no como un fuerte descalabro). En cada una de las entidades de la República otro tanto ha ocurrido, aunque en distinta proporción y ritmo. Antes de 1988, sólo en Baja California, Chihuahua, el Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato y Jalisco el PRI había obtenido una votación menor al 60 por ciento en comicios federales, lo que bosquejaba el mapa de las futuras derrotas del tricolor a nivel de gubernaturas.

En suma, el monolito electoral del PRI quedó fuertemente resquebrajado en esta década, por más que la gran mayoría de las plazas electorales siga en sus manos.

c) El control priista de las autoridades electorales se ha perdido a nivel federal y en muchas entidades (aunque no en todas). En 1988, año del mayor y repentino desafío electoral que había enfrentado el partido oficial, todavía se pudo poner en marcha un gran operativo de defraudación del voto para sacar adelante al candidato tricolor (incluyendo la famosa "caída del sistema" de cómputo, así como la imposición de la aplastante mayoría del PRI en la Comisión Federal Electoral en todas las decisiones que fueran necesarias para obtener un triunfo hasta la fecha cuestionado). El actual Instituto Federal Electoral fue creado como una instancia formalmente autónoma del gobierno en 1990, y desde entonces ha mostrado una evolución tal que dicha autonomía poco a poco se ha vuelto realidad. Igualmente, el desgaste de numerosos artificios para modificar la voluntad ciudadana (manipulación del padrón, el fraude directo, la alquimia electoral, etc.), así como el riesgo de que la elección se salga de control por falta de confianza al procedimiento (peligro que estuvo cerca de concretarse en 1994), llevaron al gobierno a aceptar varias medidas que poco a poco han dificultado la aplicación de esos fraudes tradicionales, por más que otros más difíciles de controlar o supervisar, como la compra y coacción del voto, sigan siendo práctica cotidiana en algunas zonas del país.

d) Los medios de comunicación han vivido en estos diez años, si no una revolución, si un profundo avance hacia la apertura, la tolerancia y la pluralidad. Este proceso no ha sido parejo ni completo; la televisión abierta por lo general sigue claramente inclinada hacia el campo oficialista, pero para no perder totalmente su credibilidad, se ha visto obligada a abrir espacios a la oposición, equilibrar la información sobre los diferentes partidos, ejercer en ciertos espacios una mayor crítica política, etcétera. En el radio, la apertura ha sido mayor, aunque con algunas reservas, y en la prensa la libertad es casi completa, salvo en aquellos rotativos que continúan en la órbita oficialista. El resultado no es todavía el nivel de apertura y pluralidad que prevalece en la mayoría de las democracias consolidadas, pero dista mucho de la cerrazón, la censura y el burdo oficialismo que apenas hace diez años constituían todavía la norma.

e) En 1987, cuando dentro del PRI surgió una corriente Democrática con miras a abrir el proceso para designar candidato presidencial, asomó el autoritarismo del partido en toda su expresión. La salida consecuente de dicho grupo rompió una de las reglas esenciales de la disciplina priista (cosa que no había ocurrido desde 1952, cuando otro tanto hizo el general

Miguel Enríquez Guzmán). Dicha disciplina, duramente conseguida por el Partido Oficial, constituía uno de los ejes que le permitía mantener su sólido monopolio y su indiscutida hegemonía. Una vez rota, la hemorragia de militantes y dirigentes no ha sido detenida. Lo novedoso ahora, frente a anteriores rupturas dentro del Partido, es que el Partido emanado de la Corriente Democrática (en conjunción con la izquierda histórica) no pudo ser eliminado del escenario, y en esa medida, el imán para captar a numerosos inconformes priistas (inconformidad surgida fundamentalmente de su verticalismo y autoritarismo interno) ha seguido ejerciendo su fuerza de atracción. Ello no sólo ha debilitado considerablemente al Partido Oficial, sino que también lo ha forzado a presentar una mayor tolerancia y respeto hacia corrientes y grupos "disidentes" -o al menos "críticos"- en su interior.

f) Finalmente, los problemas con que crecientemente se ha designado al abanderado presidencial del PRI, ha desgastado el viejo y tradicional mecanismo del "dedazo", al grado de dejarlo inservible, al menos en lo que hace a la próxima nominación del abanderado tricolor a la Presidencia de la República. Ha surgido una especie de consenso entre sus diferentes grupos y camarillas de lo que lo más conveniente al PRI para evitar su disolución, es afinar mecanismos inequívocamente democráticos para seleccionar a su candidato presidencial. Desde luego, ello no garantiza que el Partido Oficial pueda todavía ganar limpia y legítimamente en las urnas, pero lo que sí asegura es un cambio fundamental en la dinámica interna de ese Partido, que de ser exitoso, podría ponerlo a tono para continuar conteniendo en condiciones electorales, más competidas y competitivas.

De todo esto se puede concluir que la targa hegemonía del PRI (la más prolongada que haya presentado partido alguno en el mundo) puede darse por concluida. Esto no significa que el PRI haya desaparecido (evidentemente) ni que tenga que hacerlo en un futuro inmediato; se le abre como quiera la posibilidad de transmutar su hegemonía surgida de la revolución por una dominación democrática que lo mantenga todavía en el centro de la vida política nacional. Pero en ese caso sería un Partido responsable política y electoralmente, sujeto a supervisión y acotamiento en el ejercicio de poder, y sabedor de que en cualquier momento podría ser removido pacíficamente por vía de las urnas. Sería un PRI muy distinto, que se movería en un régimen político democrático. La duda al respecto es si el tricolor podrá responder exitosamente a ese reto mayor, cosa que muchos dudan, pero que no puede aún darse por descartado.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Crespo José, 1988: 10 años después, Milenio, México, D.F. 6 de Julio de 1998, págs. 44 y 45.

Estos avances registrados en estos años sin duda empujan al país hacia terrenos más claramente democráticos, pero ésta trayectoria no es lineal, ni garantizada que se llegue a la democracia de manera automática, sin mayor dificultad.

Una transición política implica la oportunidad de pasar de un régimen esencialmente autoritario a una democracia más clara pero ese paso atraviesa por un terreno resbaloso que puede hacer tropezar al país hacia el abismo de la inestabilidad, el tránsito a la democracia se conforma por una cadena de acontecimientos que constituyen una serie de eslabones frágiles, esto implica el riesgo de que en lugar de arribar a buen puerto democrático, podría sobrevenir un vendaval de desorden, inestabilidad, la pérdida de autoridad por parte del Estado y la lucha franca entre diversos actores políticos por controlar el proceso político.

Los avances hacia una mayor competencia y competitividad electoral, en particular, y hacia una mayor apertura en la libertad de expresión, han ido acompañados de sucesos que implican no la construcción de un nuevo orden democrático, sino el desmantelamiento del viejo orden autoritario.

Por el contrario, cuando se detecta el deterioro de la institucionalidad democrática, el riesgo de caer en un vacío donde no hay reglas claras ni compartidas -que pueden provocar un período de gobernabilidad e inestabilidad- no parece una eventualidad remota.

Hoy vivimos en un México distinto al que conocimos hace diez años; más democrático, por un lado (sin serlo aún cabalmente) pero potencialmente más inestable, quizá lo único cierto es que el viejo régimen posrevolucionario ha quedado desfigurado y no tiene posibilidad alguna de reconstruirse.

La oportunidad para transitar a la democracia es hoy más clara que nunca antes, pero el riesgo de volver a caer en la fatalidad histórica de pasar de un régimen a otro, no por el puente de la civilidad, sino por los caminos de la violencia, está vigente. Lo que hemos vivido como sociedad en la última década son movimientos que nos llevan a uno o otro escenario, dando pasos en ambas direcciones; se avanza hacia la democracia pacífica, pero se sufren tropiezos, o se viven provocaciones que podrían desviarnos del carril institucional, en dirección del caos.

Difícil es saber que destino tendrá nuestro país, dado que vivimos eventos de gran peso que nos empujan en uno y otro sentido, las decisiones y estrategias de los actores políticos

relevantes son esenciales en la resolución del desenlace definitivo. la moneda está en el aire y quizá tras la sucesión presidencial del año 2000 (y defendiendo de como se resuelva) el horizonte quedará más despejado, al menos para detectar cual desenlace se tendrá en nuestro futuro inmediato.

En suma, a diez años de la "insurrección electoral" de 1988, hay en México más democracia, pero menos institucionalidad; la sociedad tiene un desahogo en las jornadas electorales, donde demuestra su malestar ante las situaciones que se viven en nuestro país; esto es gradualmente, porque solo la clase media se ha ido premiando de esto y el sistema o el PRI domina a las zonas humildes, mientras que los ricos y fuertes siempre estarán con el ganador.

Las capitales de varios estados y la capital del país están en manos de la oposición y es ahí donde se presenta el laboratorio donde se cocina la gran esperanza nacional, el cambio, la solución a lo mejor de todos nuestros problemas pero si de algunos de nuestros males; porque para cambiar las cosas hay que cambiar a las personas, por eso siempre se debe gobernar sin odio y sin rebanchismos.

### **C).- La crisis política y su vínculo con la problemática social actual.**

Toda nación tiene un libreto de su vida, pero en muy pocos, quizá la historia pesa e influye tanto como en México; el origen de ésta fuerza está en la antigüedad misma del país, o el hecho de ser el lugar histórico de un encuentro de una vertiente de la cultura occidental y un haz de culturas indígenas que no han muerto del todo.

Necesitamos de actos esperanzados, porque la crisis de México en su sociedad no tiene precedentes desde los tiempos de la Revolución, vivimos una crisis integral: económica, social y política; hay inseguridad y violencia en las calles, desánimo y desconfianza en las conciencias, no existen soluciones mágicas o providenciales para lograr la recuperación de los niveles de vida, seguimos caminando por un trecho largo y doloroso camino, pero la condición esencial es una reforma del Estado, empezando por la necesidad de crear y mantener una sana distancia entre el sistema y el Partido aún oficial, pareciera que esto convence a todos de que la solución de fondo a los problemas de México es ésta superación y reconocer la quiebra de la vieja empresa, acabar con la simulación, cerrar el teatro de nuestra histórica, el cual los protagónicos de siempre se posesionaron de manera creciente de su papel, piensan que ellos se adueñan de

todo, se creen dueños de la verdad, herederos de la Revolución, garantes de la historia, padres y benefactores del pueblo.

A continuación citaré un párrafo de Enrique Krauze, en el cual ejemplifica nuestra situación actual, a través de los años, el sistema se ha agotado y de 30 años a la fecha nuestra vida como nación, ha cambiado, todo es un teatro y ahora este teatro puede estar en remodelación.

Cuando en 1968 un sector juvenil del público comenzó a abuchear, el protagonista en turno (Gustavo Díaz Ordaz) sacó la pistola y los mató.

La gente empezó a abandonar el teatro. La empresa lo intentó todo: bloquear las salidas, regalar boletos y golosinas, revitalizar su demagogia, hacer campaña por el mundo (Luis Echeverría), pedir prestado sobre los bienes de la familia o vender su patrimonio (José López Portillo), un súbito intermediario (Miguel de la Madrid). Como recurso final discurrió contratar un nuevo empresario (Salinas de Gortari). Tendría tanto éxito, que intentaría quedarse con el teatro. Pero el rechazo del público no cesaba. De pronto, fuera del teatro se escucharon disparos. ¡Ya basta!, gritaban los amotinados que amenazaban con tomar el teatro. Eran indígenas, no hablaban siquiera el idioma de la obra, pero acaso entendían mejor el significado verdadero de las palabras que los propios actores.

La confusión en el escenario fue general. Aunque la toma del teatro se frustró -era, en si misma, un acto teatral-, los actores comenzaron a luchar entre sí. Alguien en el escenario sacó la pistola y mató al joven que iba a ser el siguiente protagonista (Luis Donald Colosio): la obra contra sí misma.<sup>64</sup>

Los políticos enriquecidos hablan de si como impecables <revolucionarios>, y para referirse a México utilizaban con naturalidad palabras como República, Federalismo, Representación, Democracia; el país progresó en una cierta medida, pero las palabras perdieron su sentido; se presentó: cinismo y democracia en el proceso de nuestra historia, también vivimos en un autoengaño, porque no se trataba de una dictadura desembozada sino de un sistema que, para legitimarse se apoderaba de la verdad, la volvió oficial.

---

<sup>64</sup> Krauze Enrique, op. cit. pág. 449

La clave de alguno de nuestros problemas es la corrupción, que no era un defecto connatural a los mexicanos: era un producto natural de la mentira vuelta verdad institucional; para que la corrupción desaparezca, debe desaparecer la mentira.

Necesitamos madurar como sociedad y crecer democráticamente para desenmascarar y abrir paso a la verdad, presionando a los actores del sistema y no sean estos los que nos presionen. Lo indispensable es que el sistema garantice una plena vida democrática, el sistema nos represente y que nuestro voto sea un mandato que revoque decisiones del sistema.

El favor que Acción Nacional y el de la Revolución Democrática ha recibido por numerosos grupos de la población, no obedece a un proceso de concientización, impulsado por un proyecto alternativo para la sociedad, del cual carece. Continúa siendo una expresión del atraso político que ha permitido que concepciones burdas, según las cuales los males sociales tienen su causa en la corrupción gubernamental, encuentren eco entre la población.

Los sectores medios y urbanos que votan o simpatizan con los Partidos de oposición no lo hacen porque estén conscientes de lo que significa su ideología, sino porque son Partidos de oposición al sistema.

Debemos entender que un avance de la cultura política de una sociedad, se debe significar como un acercamiento mayor a la cultura participativa; es el proceso de modernización de una sociedad que conlleva una diversificación social, una extensión de la urbanización y las redes de comunicación y una mayor penetración de los servicios sociales, primordialmente de educación.

Hay que recordar que en los años 70's no eran los procesos electorales el pilar legitimador básico del sistema político, su legitimidad se asentaba sobre su estructura corporativa y las esperanzas del crecimiento económico y las políticas de beneficio social.

Hoy, la austeridad presupuestal y las prioridades de la recuperación económica con el sacrificio de los salarios y el empleo de los trabajadores han mermado la capacidad de maniobra del sistema para controlar a la sociedad, ya no pueden maniobrar el sindicalismo oficial y la autoridad del propio Gobierno, el cual se ha visto obligado a hacer descansar más su legitimidad en el voto que fuera durante largos años una instancia formal, por eso la sociedad se consensó para dar el voto de castigo.

Como individuos debemos estar conscientes del proceso político nacional, debemos involucrarnos más y no dejarnos de involucrar para no derivar en una convicción de una falta de eficacia política personal (apatía política).

Debemos olvidarnos de una falta de incitación a la participación y en una suerte de aceptación tácita del régimen político mexicano, identificados con los símbolos de la revolución, las promesas del progreso económico y las expectativas de la movilidad social.

Debemos dejar de ser súbditos, personas ambivalentes frente a la autoridad, así como al quehacer político mismos. Rechazan autoridades corruptas, pero dispensan un gran reconocimiento a la figura Presidencial, ven con buenos ojos la participación política pero no la ejercitan, anhelan respuestas positivas para sus intereses, son estas las características de los portadores de la cultura de súbdito.

El Maestro Sánchez Bringas señala que el desarrollo de un régimen democrático estable depende más que de estructuras gubernamentales y políticas de las orientaciones hacia el proceso político. La cultura política es el producto del funcionamiento de una estructura política como la mexicana con una presencia abrumadora del Estado que ha hecho que sus características, como la verticalidad de sus Instituciones y la centralización de sus funciones, haya permeado a las estructuras propias de la sociedad, desde la familia hasta los sindicatos y los mismos Partidos Políticos.<sup>65</sup>

Cabe preguntarse que tanto la convocatoria de empresarios y de la jerarquía católica a favor de una votación de repudio al Gobierno permite considerar a dichos grupos como agentes de concientización política; dichos grupos parecen decididos a erigirse como sujetos políticos, echando mano respectivamente de su fuerza moral y su potencial económico para incitar a la población a manifestar su reprobación a los malos gobernantes, identificados como culpables de la crisis económica.

Poco a poco se ha logrado que la población tenga confianza en la eficacia del voto y busque ejercitar con mayor decisión su derecho al sufragio.

---

<sup>65</sup> Sánchez Bringas Enrique, Apuntes de Derecho Constitucional, Ciudad Universitaria 1995.

## CONCLUSIONES

**Primera.-** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación; disposición ésta que resulta muy distante a la realidad desde el punto de vista del sustentante, puesto que si bien es cierto que el sistema de gobierno en México tomó su modelo en el Federalismo Norteamericano, la gran diferencia estriba en que los Estados Unidos de América se crearon a raíz de un pacto federal celebrado entre Estados independientes que decidieron unirse, por otro lado en el caso de nuestro país existe una federación formada por estados que son parte de una ex-colonia española, cuyas provincias en que se conformaba nunca fueron independientes ya que obedecían a un gobierno centralista, situación que se ve reflejada en la actualidad, puesto que aunque los Estados Mexicanos constitucionalmente son libres y soberanos, como veremos más adelante en estas conclusiones, su funcionamiento al interior es limitado y se encuentra mermado en muchas ocasiones.

**Segunda.-** En nuestro país efectivamente encontramos la existencia de entidades federativas (estados) que ostentan libertad y soberanía en cuanto a su régimen interior, libertad que la propia Constitución Federal limita expresamente en los Artículos 117 y 118, pensamos que de manera acertada ya que la naturaleza de dichas limitantes requiere que sean rubros reservados al gobierno federal, pero cabe destacar que el Artículo 124 de la misma Carta Magna en opinión del sustentante si reduce en demasía el campo de acción de la referida soberanía y libertad de los estados, en razón de que dicho precepto prevé, por exclusión que las facultades que por ese ordenamiento legal no estén concedidas expresamente a las autoridades federales se entenderán reservadas a los Estados, situación que en muchas ocasiones no permite a los gobiernos de los estados contar con los elementos para atender de manera eficaz los problemas sociales de su región, por lo que proponemos una reforma constitucional que otorgue más concesiones económicas a las entidades para este efecto.

**Tercera.-** Creemos que uno de los problemas del sistema de Gobierno Mexicano durante muchos años lo fue la desmedida centralización de los Poderes de la Unión ante el predominio de uno de ellos "El Poder Ejecutivo" quien prácticamente era el que dirigía el funcionamiento de los otros dos poderes, haciendo incluso en ocasiones inoperante la figura de la División de Poderes, situación que con satisfacción podemos señalar que en la actualidad ha ido disminuyendo ante la

cada vez mayor asistencia pluralista en las Cámaras de Diputados y Senadores, lo que trae consigo la verdadera existencia de discusiones respecto de las iniciativas de leyes en el seno del Congreso, lo que viene a ser un elemento importante para atacar la diversidad de problemas sociales que ha ocasionado la crisis política en México y a los que me refiero en conclusiones subsecuentes.

**Cuarta.-** Actualmente vivimos en un país que viene asimilando la fuerte turbulencia de problemas sociales ocasionada creemos en gran parte por el irregular sistema de Gobierno llevado a cabo durante muchos años, en donde en cuantiosas ocasiones predominaba el autoritarismo y la excesiva concentración de facultades en la persona del Presidente de la República, situación que aunque en la actualidad se ha visto minimizada, nos arroja el panorama socio-político abundado en este trabajo y al cual me referiré de manera especial en los siguientes puntos.

**Quinta.-** La sociedad actual exige cada vez con más insistencia una participación activa en un sistema cuyos conflictos son muy evidentes, la gente busca que sus exigencias sean escuchadas y entendidas como durante mucho tiempo no ha ocurrido, muestra de ello es un Gobierno sin identidad popular, situación inconcebible para un Gobierno que dice ser Democrático, una muestra de la desesperación social por encontrar un cambio que permita tomar un camino de solución a los grandes problemas es la forma en que la gente se ha arremolinado en las urnas de los últimos procesos electorales tales como el celebrado en 1997, para la elección por primera vez de un Jefe de Gobierno del Distrito Federal de un partido antagónico al oficial o en el poder.

**Sexta.-** La falta durante muchos años de un gobierno del pueblo y para el pueblo, en el que no concurren únicamente los intereses personales de riqueza de los sujetos que forman el tan cerrado círculo de los dueños del "Poder" han originado en la actualidad la existencia de niveles desequilibrados de vida entre los mexicanos, en donde predomina la excesiva pobreza, que tiene quizá a su mayor aliado en el cada vez más grande desempleo, lo que a su vez origina delincuencia como solución desesperada de algunos para sobrevivir y como medio de riqueza para otros que aprovechan la impericia del sistema de Seguridad Pública, todo esto nos sitúa entre un panorama patético de violencia, inseguridad, desánimo y falta de credibilidad en el Gobierno, puesto que al transcurrir de los años lejos de observar una mejoría, la sociedad ha visto con tristeza el crecimiento desmedido de tales problemas ante la contemplación e ineficacia del Gobierno, por lo que pensamos como medio de solución que tales problemas sociales deberán

ser atacados o atendidos de manera específica por Departamentos Administrativos u oficinas gubernamentales, tanto a nivel federal como local que tengan la facultad y el presupuesto necesario para tomar sus propias determinaciones ejecutorias sin limitación alguna.

**Séptima.-** Creemos que actualmente nos encontramos en una etapa de estancamiento, en la cual el Gobierno lejos de actuar de manera medida y eficaz, se dedica a un eterno pregonar de soluciones sin que las mismas se lleven a cabo y menos aún sin que sean palpables por parte del pueblo, pero hablando de manera positiva podemos decir que la actual etapa gubernamental puede realizar la labor de relajar la situación política en el país, aunque es difícil saber si el pueblo puede esperar a que cambie el Presidente y con esto la posible llegada de un Gobierno más eficaz, pensamos que en este sentido uno de los grandes problemas sociales es el que el pueblo no perciba acciones tendientes a su bienestar, por lo que en este rubro la posible solución sería el que cuanto antes el Gobierno emprenda programas en los que la propia sociedad se vea involucrada y de esta manera sienta que sus problemas son atendidos.

**Octava.-** Para poder iniciar la solución de la crisis política mexicana, creemos que es necesario una reestructura operativa del Federalismo, en donde cada uno de los Poderes de la Unión, funcionen sin ingerencia o influencia de otro Poder, ni mucho menos atendiendo a intereses externos o distintos a los que es su objetivo Constitucional, igual caso se tendría que verificar a nivel local, esto se podría lograr con verdaderas reformas constitucionales que reduzcan facultades al Ejecutivo y que eviten la concurrencia de éstas entre dos o más poderes, al mismo tiempo ante una hipótesis. Por otro lado para la existencia de un Gobierno más congruente con las necesidades de los distintos rincones de nuestro país tendrá que otorgarse más concesiones a los Estados de la República, específicamente en la solución de problemas concernientes únicamente a cada región, sobre todo en cuanto al manejo económico, tratando de terminar con las excesivas limitantes constitucionales establecidas a los Estados.

**Novena.-** Para que la reestructuración del sistema político mexicano tenga los efectos deseados se requiere de acrecentar la confianza al voto, para de esta forma poder terminar con la existencia de una Partido Político del Sistema, y conformar cada vez más gobiernos pluralistas para evitar que el mismo funcione sobre intereses personales y que el círculo en el poder vuelva a ser cerrado.

**Décima.-** Asimismo se tendrá que crear un sistema permanente y programado de consulta popular, que permita en la medida de lo posible el que los Poderes de la Unión y en su jurisdicción

los de los Estados, atiendan directamente las necesidades sociales.

**Décima Primera.**- Finalmente el gran problema para atender a la sociedad se hace consistir casi siempre en la limitación económica del Gobierno, situación que se puede solucionar mediante una revisión estricta del manejo del presupuesto, en donde se evite a toda costa la desviación de fondos y más aún castigando fuertemente a los funcionarios corruptos que son los que revisten de ineficacia a los organos gubernamentales, éste control se podrá lograr en la medida en que quien lo aplique no sea gente perteneciente al mismo círculo político en el poder.

Las pocas soluciones a la crisis política mexicana planteadas en este trabajo, atienden a la complejidad del problema, pero pensamos que ante la necesidad de un cambio radical en el Gobierno, la única salida, se encuentra en el consenso público y como consecuencia en la reconciliación del pueblo con su Gobierno, ya que frente a un clima de rechazo cualquier medio de solución será ineficaz, para lo cual al diversificar el origen de las personas en el poder y pluralizar sus ideas y tendencias políticas, podemos obtener debates en el mismo seno gubernamental que permitan al mismo Gobierno tomar decisiones objetivas en las que sean consideradas las posturas de cada uno de los grupos y niveles sociales directamente afectados con tales decisiones.

## BIBLIOGRAFIA

### La realidad del Federalismo en México

- Acosta Romero Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo, México 1996.
- Agramonte Roberro D.- Principios de Sociología, 1a. Edición, México 1965.
- Azuara Pérez Leandro.- Sociología, 10a. Edición, México 1989
- Bottomore T.B.- Sociología Política, 10a. Edición, México 1989
- Bottomore T.B.- Introducción a la Sociología, 8ava. Edición, México 1987
- Bowie Robert R.- Estudios sobre el Federalismo, Buenos Aires 1958
- Bowie Robert R. y  
Friederich Carl J. Estudios sobre el Federalismo, Argentina 1958
- Brewer Carias Allan.- Instituciones Políticas y Constitucionales, Venezuela 1985
- Burgoa Orihuela Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano, México 1989
- Carpizo Mc Gregor Jorge.-El Federalismo Latinoamericano, Instituto de Investigaciones  
Jurídicas de la UNAM
- Carpizo Mc Gregor Jorge.-Estudios Constitucionales, México 1983
- Carre de Halberg.- Teoría General del Estado, México 1948
- Crespo José.- 1988: Diez Años Después, México 1998

- **Diccionario Jurídico Mexicano**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 4a. Edición, 1991
  
- **Duverger Maurice.- Sociología Política**, 10a. Edición, México 1986.
  
- **Enciclopedia Jurídica**  
**Omeba.-** Editorial Bibliográfica Argentina Tomo XV y XXI
  
- **Fernández Morales**  
**Maximiliano.-** La forma de Gobierno Federal y la Soberanía de los Estados de la Constitución de 1857, México 1958.
  
- **Fuentes Díaz Vicente.-** Los Partidos Políticos en México, México 1970
  
- **Gaxiola F. Jorge.-** Algunos Problemas del Estado Federal, México 1941
  
- **García Maynez Eduardo.-** Introducción al Estudio del Derecho, 37a. Edición, México 1984
  
- **Gómez Jara Francisco A.-** Sociología, 17a. Edición, México 1987.
  
- **Hamilton Madison y Jay.-** El Federalista, México 1982.
  
- **Hariou Andrade.-** Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Barcelona Caracas, México 1980
  
- **Instituto de Investigaciones**  
**Jurídicas de la UNAM.-** El Sistema Presidencial Mexicano, México 1988
  
- **Jellinek Jorge.-** Teoría General del Estado, Buenos Aires 1943
  
- **Kelsen Hans.-** Teoría General del Derecho, México 1971
  
- **Krauze Enrique.-** La Presidencia Imperial, México 1997.
  
- **Mendieta Lucio.-** La Administración Pública en México

- Montesquieu.- El Espiritu de las Leyes, México 1985
- Neumann Franz.- El Estado democrático y el Estado Autoritario, Buenos Aires 1968.
- Nicos Poulantzas.- Clases Sociales y Poder Político en el Estado Capitalista, México 1969
- Recasens Siches Luis.- Tratado General de Sociología, México 1921
- Serra Rojas Andrés.- Ciencia Política, México 1975.
- Siqueiros José Luis.- Los Conflictos de Leyes en el Sistema Constitucional Mexicano
- Schmitt Carl.- Teoría de la Constitución, México 1981
- Tena Ramírez Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano, México 1991
- Webber Max.- Economía y Sociedad, México 1984