

282
7es

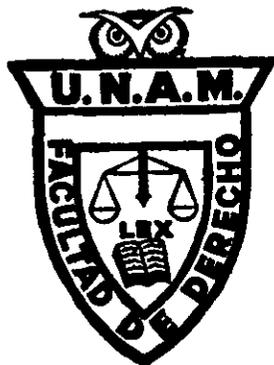


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

FEDERALISMO Y AUTONOMIA DE LOS ESTADOS

T E S I S
Que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a
ROBERTO LOPEZ ORTIZ



Ciudad Universitaria

1999

EXISTE CON
ORIGEN

0277301



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 TEORIA GENERAL DEL ESTADO.
U.N.A.M.

Cd. Universitaria, 27 de octubre de 1999.

OFICIO APROBATORIO.

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

El Pasante de Derecho ROBERTO LOPEZ ORTIZ,
ha elaborado en este seminario bajo la dirección de la Licenciada
MARGARITA PALOMINO GUERRERO la tesis titulada:

“FEDERALISMO Y AUTONOMIA DE LOS ESTADOS”

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

“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 Secretaria General de la Facultad”.

ATENTAMENTE
“POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU”



LIC. MARIA DE LA LUZ GONZALEZ GONZALEZ.
DIRECTORA DEL SEMINARIO.

México, Distrito Federal, 28 de octubre de 1999.

Lic. María de la Luz González González.
Directora del Seminario de Teoría General
del Estado, de la Facultad de Derecho de la
Universidad Nacional Autónoma de México.
P r e s e n t e .

Distinguida Maestra:

A través de la presente, me permito someter a su consideración el trabajo de tesis intitulado "Federalismo y Autonomía de los Estados", que bajo mi dirección elaboró el alumno ROBERTO LOPEZ ORTIZ, por lo que mucho agradeceré se apruebe la nombrada tesis.

Aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo.

Atentamente,

Lic. Margarita Palomino Guerrero.
Aseora tesista.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO**



México, D.F., 2 de febrero de 1988.

Inscripción en el Seminario de TEORIA GENERAL DEL ESTADO (Nombre del mismo)
LOPEZ ORTIZ ROBERTO natural de MEXICO, D. F.
 (Apellidos y Nombre) (Población o Estado)
 de 28 años de edad, con domicilio en CALLE BANCA DE ORO No. 8 COL. BENITO JUAREZ
CIUDAD NEZAHUALCOYOTL, EDO. DE MEX. Teléfono 517-64-93 queda inscrito en el
 Seminario que arriba se menciona, para la elaboración de su tesis de LICENCIATURA
 (licenciatura o Doctorado)
 con el maestro LIC. MARGARITA PALOMINO GUERRERO
 Tema de la Tesis "FEDERALISMO Y AUTONOMIA DE LOS ESTADOS"

Número de credencial 8620482-4 Número de la inscripción
 ADVERTENCIA: En caso de discrepancia entre la tarjeta del Seminario y la del alumno, hará fé la primera, salvo pruebas en contrario.

[Firma]
 Firma del Alumno

[Firma]
 Firma del Director del Seminario

DEDICATORIAS

A mis señores padres: José T. López Sánchez y Consuelo Ortiz Gasca, por su gran amor, educación y valores.

A mi hijo precioso Luis Roberto López Hernández, y a mis hermanos Martín, Carlos y Jacobo, como ejemplo de esfuerzo y logros académicos.

Al Seminario Teoría General del Estado por darme la oportunidad de elaborar esta Tesis.

A nuestra querida y siempre distinguida Universidad Nacional Autónoma de México, punto fundamental y trascendente de mi formación intelectual, académica y profesional.

A ustedes con respeto... "Por mi raza hablará el espíritu"

AGRADECIMIENTOS:

A Rosa Isela Gómez Solís, compañera inseparable, por su gran amor y ayuda, quien me ha guiado al camino del éxito

A mis estimados maestros de toda la carrera, por el inmenso cúmulo de enseñanzas que me han dado, las cuales he asimilado y forman parte de mi desarrollo profesional.

A la Licenciada Margarita Palomino Guerrero, dilecta maestra y asesora, quien supo hacer suyas mis inquietudes y supo despertar interés y reflexión por este trabajo.

A la Licenciada María de la Luz González González, insigne Directora del Seminario Teoría General del Estado, siempre atenta, aportó sabios consejos a éste, mi mayor logro académico.

*A todos ustedes con la memoria de mi corazón: la gratitud.
Gracias, muchas gracias.*

Roberto López Ortiz.

Ciudad Universitaria, 26 de Octubre de 1999.

INDICE

FEDERALISMO Y AUTONOMIA DE LOS ESTADOS.

INTRODUCCION

CAPITULO 1. EL ESTADO

| | pág. |
|---------------------------------|------|
| 1.1 Concepto de Estado. | 1 |
| 1.2 Formas de Estado | 12 |
| 1.3 El Estado y la Soberanía | 26 |
| 1.4 El Estado y la Constitución | 49 |

CAPITULO 2. BASES CONSTITUCIONALES

| | |
|---|----|
| 2.1 La Constitución y el Federalismo | 66 |
| 2.2 Marco Constitucional del Federalismo | 76 |
| 2.3 Marco Constitucional de la autonomía de los Estados | 90 |
| 2.4 El Federalismo frente a la autonomía de los Estados | 96 |

CAPITULO 3. PROYECTOS DE FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO

| | |
|--|-----|
| 3.1 La Reforma del Estado | 104 |
| 3.1.1 Reforma Jurídica | 107 |
| 3.1.2 Reforma Política | 113 |
| 3.1.3 Reforma Económica | 121 |
| 3.2 Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 | 124 |
| 3.2.1 Objetivos y estrategias | 134 |
| 3.2.2 Programas Prioritarios | 140 |
| 3.3 Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 | 146 |
| 3.3.1 Objetivos | 150 |
| 3.3.2 Estructura operativa | 154 |

CAPITULO 4. EL FEDERALISMO EN MEXICO PARA EL AÑO 2000

| | |
|---|-----|
| 4.1 Federalismo Constitucional | 165 |
| 4.2 Federalismo Fiscal | 171 |
| 4.3 Renovación Municipal | 178 |
| 4.4 Factores que fomentan el Federalismo | 188 |
| 4.5 Factores que limitan al fortalecimiento del Federalismo | 194 |

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

El federalismo en México ha vivido en la incertidumbre sobre la autenticidad o falsedad de su forma de Estado; así, nos damos cuenta que el sistema federal no es consubstancial a nuestra historia nacional, es asimismo, una decisión política fundamental del pueblo mexicano. No obstante lo anterior, se ha refutado públicamente tanto en nuestro país como en el extranjero que el federalismo que dispone la ley fundamental es sólo formal, pero de ninguna manera puede considerarse como una realidad política, si acaso una aspiración difícil de alcanzar, ya que México posee una larga tradición centralista en la praxis administrativa, política, económica y cultural, principalmente.

Por lo que esta investigación tiene por objeto exponer la situación que guardan los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) en la distribución de competencias, de la forma de organización estatal plasmada en la Constitución General de la República, máximo ordenamiento de nuestro orden jurídico.

Por tal razón, es por lo que es indispensable abordar los temas relativos al Estado, la Soberanía y la Constitución, así como su interrelación entre ellos; el marco Constitucional Mexicano que dispone

la forma de organización estatal que se denomina federal. Paralelamente se hace un análisis sobre la Reforma de Gobierno en México y su impacto en la sociedad a partir del proceso de cambio integral, tendiente a replantear la posición del Estado dentro del contexto de las relaciones humanas y de poder que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y el Programa para un Nuevo Federalismo plantean, este último como instrumento que define las políticas para lograr una efectiva redistribución de competencias y responsabilidades del Gobierno Federal hacia los Estados y Municipios del país.

De esta forma, se arriba al conocimiento de los factores que fomentan el federalismo, pero también a aquellos que limitan su fortalecimiento.

CAPITULO 1. EL ESTADO.

1.1 CONCEPTO DE ESTADO.

Cuando se trata de precisar el significado de la palabra Estado, surge el gran problema de la realidad multifacética que éste presenta; así el historiador, el político y el jurista, lo definen desde sus respectivos campos de estudio,¹ por lo que una Teoría del Estado basada en cualquiera de estos campos de estudio exclusivamente, es falsa por

¹ Los múltiples sistemas filosófico-políticos, lejos de unificar la significación de la voz "Estado", la han diversificado. De los conceptos más generalizados, tenemos los siguientes: a) Con un criterio *sociologista*, úsase el vocablo "Estado" para designar al conjunto de todos los fenómenos sociales que se dan en una determinada comunidad humana. Identificase así el concepto "Estado" con el concepto "sociedad", referido éste a una totalidad orgánica de la vida humana. b) Con un sentido *historicista*, identificase el significado de la voz "Estado" con el "acontecer histórico de la vida de un determinado pueblo". "Estado" equivale, a la historia en reposo, al tiempo que "historia" significa el propio "Estado" en su desarrollo dinámico (Spengler). c) Desde el punto de vista de las *ciencias del espíritu*, que arraigan en la corriente filosófica de Dilthey, la voz "Estado" expresa una de las formas de manifestación del espíritu objetivo de una realidad social histórica. d) Aun dentro de la *Teoría General del Estado*, la expresión no resulta unívoca. Usase la voz "Estado" para significar, bien a un objeto real que el conocimiento tiene por existente en el tiempo y en el espacio, bien en un objeto ideal creado por el conocimiento mismo. En el primer sentido, y con las diferencias de concepciones doctrinarias, el vocablo alude ya a una comunidad política jurídicamente organizada; ya a una corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario (Jellinek); ya a una agrupación humana fijada en un territorio donde los más fuertes imponen su voluntad a los más débiles (Duguit); ya, en fin, al conjunto de las acciones sociales consideradas en su unidad y ordenación (Heller). Y en un segundo sentido, la voz "Estado" significa, bien la idea ética en su desarrollo y actuación (Hegel); bien un conjunto de relaciones jurídicas (Bierling, Haenel, etc.); bien un sistema normativo identificable con el ordenamiento jurídico mismo (Kelsen). Así también, dentro de la *Teoría General del Estado*, se alude con el término "Estado", no sólo al todo objetivo como tal, sino también a los mismos elementos integrativos de ese todo, se le identifica con el territorio, el pueblo o el poder. e) Finalmente, y desde un punto de vista *estrictamente jurídico*, se emplea también la palabra "Estado" para expresar tanto a uno de los elementos subjetivos vinculados por una relación de derecho público, como al objeto de la relación misma. Así ocurre cuando se identifica al "Estado" con el sujeto de derecho público individualizado, entre otros. Cfr. Enciclopedia Jurídica Omeba, tomo X, edit. Driskill, S. A., Buenos Aires, 1985, págs. 817 y 818.

unilateral. Más bien, como dice M. de la Bigne de Villeneuve, se trata de una ciencia mixta, mezcla de política, de derecho y de algunas ciencias accesorias, como economía e historia.²

El término Estado como unidad de poder, estuvo ausente como tal en la antigüedad, sin embargo fue en **Grecia**, cuna de la cultura occidental y en las obras de la literatura política, tales como *Los Diálogos: La República y Las Leyes* de Platón,³ *La Política* de Aristóteles,⁴ y *Los Discursos* de Demóstenes, donde encontramos realmente sus antecedentes, en dichas obras se emplearon varias palabras para indicar la realidad política de su tiempo, pero nunca el término Estado. Así, las unidades esenciales de organización griega eran las *polis*, que constituyeron la forma política fundamental de su época, mismas que sin que fueran estados de gran extensión territorial, como los que conocemos en los tiempos modernos, sí se identificaron como ciudades. En el lenguaje político griego, se usaron además los términos

² Cfr. Basave Fernández Del Valle, Agustín. *Teoría del Estado*, edit. Jus, S. A. de C. V., México, 1985, pág. 125.

³ Platón concibe al Estado como un hombre gigantesco que realiza sus funciones por medio de tres clases importantes: la de los labradores, clase que satisface las necesidades materiales; la de los militares, que protege a la anterior y garantiza la seguridad del Estado; y finalmente, la de los Magistrados, que gobierna, y que debe constituirse por hombres selectos por su talento y virtud. Cfr. González Uribe, Héctor. *Teoría Política*, edit. Porrúa, México, 1989, pág. 619.

⁴ Aristóteles aseveró que el fin del Estado es la justicia y a ésta la concibió como una virtud. La plenitud de la moralidad humana se encuentra en la comunidad política. El hombre es un animal político. Sólo en la sociedad política logra el hombre su perfección y únicamente en ella se logra el bien en gran escala; pensaba que la injusticia es el mayor mal. Cfr. González Uribe, Héctor, *Op.cit.*, pág. 620.

basileias, refiriéndose al rey o a su reino; *polis* para referirse a la ciudad; *koinonía*, para indicar a la comunidad; se utilizó también el término *jora*, dándole el sentido territorial de región; pero como ya se ha referido, no se empleaba el término Estado para señalar a la organización política fundamental de los griegos.

En **Roma**, al hacer referencia a la comunidad, se usaba el término pueblo romano o *res publica* para denominar la cosa común, es decir una organización política cuya forma puede variar, y las *civitas*, como una forma que adopta la *res publica*, y que consiste, esencialmente, en una comunidad jurídicamente organizada, cuyo centro está constituido por una ciudad. De la *civitas*, como forma de la comunidad política, se pasó al *imperium*, donde se dio mayor importancia al elemento poder que al elemento popular, y consecuentemente, se acentuó el poder de dominación del príncipe; de igual forma sucedía con el *regnum* o reino, refiriéndose no al elemento territorial sino a la potestad del monarca; con el tiempo, estos se dividieron en otros reinos, en *ducados*, en *marcas*, *condados* o *principados*; así de lo expuesto, podemos afirmar que en Roma no se utilizó la significación actual del concepto Estado.

El concepto Estado en la **filosofía cristiana**, fue concebido como una “institución de origen divino, y el poder estatal sólo como un medio para la consecución de los fines religiosos”⁵ El pensamiento cristiano, puso fin a la concepción del hombre como esclavo por naturaleza,⁶ y profesó la más grande doctrina de igualdad entre los hombres: “ya no hay diferencia entre quien es judío y quien es griego, entre quien es esclavo y quien es hombre libre; no se hace diferencia entre hombre y mujer. Pues todos ustedes son uno solo en Cristo Jesús”.⁷ Si bien es cierto, la doctrina de Jesucristo arraigó sobre bases por completo apolíticas, también lo es que profesó la obediencia de sus seguidores de respetar la organización fiscal del imperio, y su pensamiento influyó poderosamente en el derecho y la política de su época, por consiguiente, en el Estado, al decir: “Por tanto, den al César lo que es del César, y a Dios lo que a Dios corresponde”.⁸ En este orden de ideas, **San Agustín** afirma que el Estado es “el producto del pecado (ya que en su origen reconoce las manchas de luchas fratricidas, de ambiciones y despojos), sólo puede admitir, como organización social, una relativa justificación teleológica en tanto sirva a

⁵ Enciclopedia Jurídica Omeba, tomo X, Ob.cit., págs. 824, 825.

⁶ Cfr. Aristóteles. **Política**, edit. Porrúa, S. A., México, 1992, libro I, caps. I-V, págs. 157-172.

⁷ Carta de San Pablo a los Gálatas, 3, 28. Cfr., **La Biblia**, edit. Verbo Divino, edit. Artes Gráficas Carasa, S. A., Madrid, España, 1972, pág. 426.

⁸ Mateo 22, 21. Cfr., **Ob.cit.**, pág. 61.

los designios de Dios y a los fines de la Iglesia”.⁹ En el mismo sentido, **Santo Tomás de Aquino**, sostuvo que el Estado es: “la institución fundamental y necesaria que deriva de la naturaleza sociable del hombre... el Estado es, en la tierra, una representación de Dios”.¹⁰ Durante la **Edad media**, la concepción de Estado como una vida orgánica común para el fomento de finalidades vitales comunes, no existió. El pensamiento básico del Sacro Imperio Romano Germánico, era esencialmente teórico, y poseía una significación inmediata únicamente para las relaciones entre la Iglesia y el Imperio.

Es en el **Renacimiento**, como resultado de las pugnas políticas entre los poderes medievales: la Iglesia y el Imperio por un lado, y de la formación de las comunidades nacionales por otro; cuando surge por primera vez la concepción de Estado moderno. En forma elocuente, Jakob Burckhardt, afirma que el Estado moderno nació en Florencia como una obra de arte. Es en Florencia donde precisamente comenzó a usarse por vez primera dicha palabra y merece el nombre de primer Estado moderno, porque ahí inició la más alta conciencia política y la mayor riqueza en formas de desarrollo;¹¹ fue en la magnífica obra *El*

⁹ *Enciclopedia Jurídica Omeba, tomo X, Ob.cit., pág. 825.*

¹⁰ *Enciclopedia Jurídica Omeba, tomo X, Ob.cit., pág. 825.*

¹¹ Cfr. Cueva, Mario, de la. *La Idea del Estado*, edit. U.N.A.M., México, 1975, pág. 45.

Príncipe de **Nicolás Maquiavelo**, donde se dice: “Cuántos Estados, cuántas dominaciones ejercieron y ejercen todavía una autoridad soberana sobre los hombres, fueron y son o Repúblicas o principados”.¹² Es en esta frase inicial donde encontramos el origen moderno del concepto Estado, mismo que en el transcurso de los siglos XVI y XVII penetró con gran significado político, incluso en otras lenguas europeas, generalizándose el uso de esta palabra tanto en la literatura científica como en las leyes y en los documentos políticos. Maquiavelo en su obra *El Príncipe*, abogó por un Estado fuerte, capaz de hacer frente al poder temporal del papado, porque para el *florentino*, el Estado tiene su propia razón que lo guía: la razón de Estado, independiente de la religión y la moral.

A principios del siglo XVII, se observa con claridad en los pensadores políticos, la idea de un poder supremo y único en el interior de cada Estado, y se concibe a éste como sujeto de relaciones internacionales, fueron estos los tratadistas fundadores del Estado moderno:

¹² Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*. edit. Espasa-Calpe Argentina. S. A., Argentina, 1939, pág. 11

- "Jean Bodín: *Los Seis Libros de la República*, 1530-1596 (soberanía).
- Hugo Grocio: *El Derecho a la Guerra y la Paz*, 1583-1645 (el Estado sujeto de la relación internacional).
- Thomas Hobbes: *Leviatán*, 1588-1679 (representación política).
- John Locke: *Ensayo Sobre el Gobierno Civil*, 1632-1704 (democracia indirecta y Constitución).
- Charles Louis De Secondat, Barón de la Bréde y de Montesquieu: *Del Espíritu de las Leyes*, 1689-1755 (división de Poderes).
- Jean Jacob Rousseau: *El Contrato Social*, 1712-1778 (libertad y axiología política).
- Tratadistas del siglo XVII: *Paz de Westfalia*, 1648 (separación de la Iglesia y del Estado)".¹³

Jean Bodín refiere que "la República,¹⁴ es un recto gobierno de varias familias, y de lo que les es común con poder soberano. La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de la República".¹⁵ Es decir la República, no debe de reconocer en el orden temporal ninguna autoridad superior, lo cual le conferirá una consistencia jurídica. El Estado moderno (La República), se distingue por estar constituido por una población amplia que normalmente reúne características nacionales, tales

¹³ González González, Ma. de la Luz., Valores del Estado en el Pensamiento Político. edit. McGrawhill Interamericana Editores, S. A. de C. V., México, 1997, págs. 140, 141.

¹⁴ Bodín utilizó en su obra "Los Seis Libros de la República" el término República para denominar la comunidad política total, es decir, al Estado. Cfr. González Uribe, Héctor. Ob.cit., pág. 149.

¹⁵ González González, Ma. de la Luz. Ob.cit., pág. 141.

como estar asentada en un territorio definido y regirse por un poder soberano. La parte más importante de la filosofía política de Bodín, la constituye precisamente la exposición del principio de soberanía. **Hugo Grocio** fue el verdadero fundador del Derecho Internacional; considera al Estado como: “una asociación perfecta de hombres libres asociados para gozar de sus derechos y para la utilidad común”.¹⁶ **Thomas Hobbes**, defensor del Estado absolutista, cree en la necesidad de un Estado fuerte, poderoso, invencible, a fin de asegurar la paz y la seguridad, toma entonces para ello la imagen del Leviatán, un animal bíblico, símbolo de fuerza invencible, estableciendo las bases teóricas del concepto moderno del contrato social; justifica la soberanía absoluta del monarca, define al Estado como: “una persona de cuyos actos se constituye en autora una gran multitud mediante pactos recíprocos de sus miembros con el fin de que esa persona pueda emplear la fuerza y medios de todos como lo juzgue conveniente para asegurar la paz y defensa común”.¹⁷ **Jonh Locke** fue el primer teórico que apreció la necesidad de una efectiva división de Poderes: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Federativo; concibe al Estado como un cuerpo creado por el consentimiento mayoritario; el cuerpo que tiene poder para actuar

¹⁶ González González, Ma. de la Luz. *Ob.cit.*, pág. 157.

¹⁷ Hobbes, Thomas. *Leviatán o la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil*, edit. Sarpe. España, 1983, págs. 179 y 180.

y se mueve hacia donde lo impele la fuerza mayor; esa fuerza es el consentimiento de la mayoría. Por su parte, **Montesquieu** definió la configuración clásica de la división de Poderes, al señalar que: “En cada Estado hay tres clases de Poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de las cosas relativas al Derecho de Gentes, y el Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del Derecho Civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe de Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes, por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias en particulares. Se llama a este último Poder Judicial, y al otro Poder Ejecutivo del Estado”.¹⁸ **Rousseau**, señala en su Contrato Social, que para recuperar los hombres la libertad perdida, se pusieran de acuerdo a efecto de crear la sociedad política; ellos ceden a la comunidad sus derechos naturales, y ésta les devuelve, con su protección, esos mismos derechos que en lo sucesivo estarán garantizados por ella; se refiere al Estado como: “La persona pública que así se constituye, por la unión de todas las demás, tomaba en otro tiempo el nombre de Ciudad y hoy el de República o cuerpo político, el cual es denominado Estado cuando es

¹⁸ Montesquieu. Del Espíritu de las Leyes, edit. Sarpe, España, 1985, pág. 104.

activo, potencia en relación a sus semejantes”.¹⁹ **Hegel** por su parte, manifestó que el Estado es un organismo natural; es una simple fase del proceso histórico del mundo, de la evolución dialéctica de la idea; el individuo tiene realidad únicamente como miembro del Estado. Para **Marx y Engels**, “el Estado y el derecho son la maquinaria coercitiva destinada a mantener la explotación de una clase por otra”.²⁰ El Estado según **Gierke**: “es la forma más elevada y comprensiva de comunidad, sensorialmente imperceptible pero de existencia real para el espíritu, que revela una existencia humana común por sobre la existencia individual”.²¹ **Bentham** afirma que: “el Estado no se funda en el consentimiento, sino en el hábito de la obediencia. Es una institución necesaria. La expresión de la voluntad soberana, de la comunidad política en la forma de mandato. No cabe resistirla”.²² **George Jellinek** define al Estado como: “la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario, y asentada en un determinado territorio”.²³ **Hans Kelsen** conceptúa al Estado como: “el orden jurídico cuando ha alcanzado cierto grado de centralización... en tanto que sobre el orden jurídico estatal no hay otro superior, es el Estado

¹⁹ Rousseau, Jean Jacques. El Contrato Social, edit. Sarpe, España, 1985, pág. 43.

²⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, edit. Porrúa, S. A., México, 1991, pág. 213.

²¹ Enciclopedia Jurídica Omeba, tomo X, Ob.cit, pág. 836.

²² González Uribe, Héctor. Ob.cit., pág. 648.

²³ González Uribe, Héctor. Ob.cit., pág. 158.

mismo el orden o la comunidad jurídica suprema, soberana”.²⁴ Para **Herman Heller** el Estado “no es otra cosa que una unidad de acción, jurídicamente organizada”.²⁵ **Arthur Fridolín Utz**,²⁶ considera al Estado como: “una unidad de relación de muchos hombres, que se constituye sobre la interrelación recíproca con contenido intencional común, que es un bien ordenado moralmente a todos los miembros”.²⁷ Por su parte, **Sánchez Agesta** define al Estado como: “una comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado, que tiende a realizar el bien común en el ámbito de esa comunidad”.²⁸

De todo lo antes expuesto, podemos identificar aspectos que varios de los teóricos aludidos destacan en sus concepciones del término Estado, con los que de manera personal coincidimos y que nos lleva a una definición ahistórica del Estado: ***“La organización política suprema de todos los pueblos”***.

²⁴ Kelsen, Hans. *La Teoría Pura del Derecho*, Editora Nacional, S. A., México, 1981, págs. 158, 159.

²⁵ Zippelius, Reinhold. *Teoría General del Estado*, edit. U.N.A.M., México, 1985, pág. 53.

²⁶ Utz defendió un Estado corporativo de inspiración cristiana, miembro del equipo de trabajo de *l'Action Populaire*. realizó diversos comentarios a la doctrina de las encíclicas papales en Suiza, al lado de Jakob David. Cfr. González Uribe, Héctor. *Ob.cit.*, pág. 599.

²⁷ González Uribe, Héctor. *Ob.cit.*, pág. 160.

²⁸ González Uribe, Héctor. *Ob.cit.*, pág. 158.

1.2 FORMAS DE ESTADO.

Antes de abordar este tema, debemos aclarar que formas de Estado y formas de gobierno no son lo mismo; distinción que no siempre se apreció ya que se llegó a considerar que la persona o institución gobernante, eran la parte más importante del Estado, confundiendo al Estado con el gobierno, toda vez que aludieron a las formas de gobierno como sinónimo de organización política. El Estado es la unidad total: pueblo, territorio y poder a la vez. En este sentido, se afirma: “El Estado es una unidad de acción y decisión política; unidad de síntesis donde convergen pueblo, territorio, poder, y fines; en tanto que el gobierno es un poder derivado, poder de autoridad, es el conjunto de órganos que poseen por delegación el ejercicio del poder soberano...”²⁹ “El Estado siempre es un continente, susceptible de ser integrado por diferentes contenidos. El Estado como un concepto abstracto no puede variar, los contenidos sí”.³⁰ Razón por la que afirmamos que Estado y gobierno no pueden confundirse, ni sus correspondientes formas. El gobierno es algo del Estado y para el Estado. En consecuencia, la forma de Estado es el modo o manera de ser de la entidad o institución estatal

²⁹ González González, Ma. de la Luz. *Ob.cit.*, pág. 253.

³⁰ Martínez De la Serna, Juan Antonio. *Derecho Constitucional Mexicano*, edit. Porrúa, S. A., México, 1983, pág. 85.

misma, independientemente de como sea su gobierno; de esta forma, la república o la monarquía, que son formas de gobierno, pueden existir indistintamente en un Estado unitario o en un Estado federal, que son formas estatales.³¹

Así, para efectos de nuestro estudio, analizaremos de manera general las dos formas principales de organización estatal:

1. ESTADO SIMPLE O UNITARIO: *Generalmente centralista.*

- *Unión de Estados.*

2. ESTADOS COMPUESTOS:

- *Confederación de Estados.*
- *Estados Federales.*

1. El Estado es *Simple o Unitario*, cuando “tiene una sola soberanía, población y territorio”,³² es decir, ejerce la soberanía sobre un mismo pueblo, que se encuentra en un mismo territorio; los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, son los únicos competentes, ya que no hay autonomía para las regiones o partes que lo componen. Por lo que

³¹ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. *Op.cit.*, págs. 401 y 402.

³² Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, edit. Porrúa, S. A., México, 1990, pág. 550.

es llamado Estado centralista ya que es el único que regula toda la organización y acción del poder, unifica y coordina todas las demás entidades públicas y privadas. En esta forma de Estado, existe centralización tanto en lo político, como en lo administrativo, sus instituciones de gobierno constituyen un solo centro de impulsación política. Razón por la que “la forma de Estado simple o unitaria, incluye la unidad de la organización administrativa y política, a la manera piramidal, ya que las decisiones proceden del ápice y descienden hasta la base; a su vez, los recursos substanciales, pecuniarios y humanos, ascienden de la base a la cúspide”.³³ Por lo que es dable afirmar que “históricamente, es la primera forma estatal organizada, donde sólo existe un órgano de producción de normas generales y un ámbito espacial de aplicación... El rey, el parlamento, el congreso, la asamblea o las cortes del Estado, según sea la época y el país, es el único órgano que hace y reforma la Constitución y que produce o modifica las leyes. Actualmente, son ejemplos de esta forma de Estado Francia, Guatemala y Costa Rica”.³⁴

³³ Gonzalez González, Ma. de la Luz. *Ob.cit.*, pág. 234.

³⁴ Sánchez Bringas, Enrique. *Derecho Constitucional*, edit. Porrúa, S. A., México, 1997, pág. 299

2. Los *Estados compuestos*, están conformados por La Unión de Estados, la Confederación de Estados y los Estados Federales, como a continuación se expone:

La *Unión de Estados*, es una forma de alianza política que data de la antigüedad, la cual contribuyó a fortalecer los lazos entre dos o más Estados, cuyos intereses eran comunes o que buscaban una identidad que les permitiera llegar a una unión sin perder su propia autonomía. **Giorgio Del Vecchio** dice que: “constituyen manifestaciones de lo que podríamos llamar “sociedades entre iguales... Uniones de Estados, en sentido estricto, son aquellas, por cuya virtud se asocian varios Estados, si bien conservando cada uno su propia individualidad y su propia autonomía a pesar del vínculo que les liga. Es un derecho de todo Estado el de unirse con otros. A veces, suele suceder que un Estado al unirse con otro pierda su propia individualidad como cuerpo político soberano, pasando a formar parte de aquél. Se habla entonces de unión por incorporación. Así sucedió, por ejemplo, cuando el Estado del Congo concluyó un acuerdo con Bélgica, por cuya virtud en 1908 fue incorporado a dicho Estado. Se observó en aquella ocasión que el derecho internacional no prohíbe el suicidio de un

Estado”.³⁵ Así mismo, en forma general se entiende por Unión de Estados: “toda liga estable entre dos o varios de ellos apoyados en un orden jurídico; desde este punto de vista, todos los Estados vinculados por el derecho internacional estructuran una espaciosa organización de intercambio, dentro de la que se ubican aquellos que se encuentran unidos por la situación geográfica, pero separados por la misma causa de los demás Estados, verdaderos ‘sistemas de Estados’; de esta forma puede distinguirse el sistema de Estados europeos, del sistema de Estados asiáticos, o del sistema de Estados americanos, etc. Sin embargo, estos tipos de uniones no son jurídicas, son de tipo social...”.³⁶ En este orden de ideas, estaremos hablando de *Unión personal*, cuando dos Estados distintos tengan como jefe o soberano a una misma persona física, presentándose como consecuencia, una sucesión dinástica que sólo tiene en común la persona del monarca o rey. Se hablará de *Unión real*, cuando la unidad de los Estados surge no como una sucesión del soberano, sino a consecuencia de un tratado, pacto o convenio. En épocas anteriores, tanto las ligas como las Alianzas constituyeron una manera de lograr la unión de Estados. De mayor antigüedad datan la existencia de las ligas, entre los griegos, quienes conformaron la *Liga*

³⁵ Vecchio Del, Giorgio. Teoría del Estado. Traducción y Escrito Preliminar Sobre Algunas Ideas Fundamentales Para la Elaboración de una Nueva Teoría del Estado, edit. Bosch, España, 1965. págs. 176-180.

³⁶ González González, Ma. de la Luz, Ob.cit., pág. 236.

Aquea, la *Liga Etolia*, la *Liga Anseática*; en el orden religioso, encontramos la *Liga Santa*. Por otra parte, las alianzas, cuyo carácter era eminentemente militar, eran resultado de un pacto con miras a desatar, prevenir o resistir a la guerra... durante el presente siglo, estas han sido una constante en las relaciones internacionales, sobre todo con los países considerados como potencias, que al término de un conflicto o para evitar otro, terminan firmando una alianza que propicia permanente tensión con los Estados que no pertenecen a ella. Los bloques de alianzas militares más importantes del mundo contemporáneo, son los que conforman Estados Unidos y sus aliados, más conocidos como la OTAN o Alianza Atlántica, por una parte, y por la otra, la que encabezó la extinta URSS, más conocida como Tratado de Varsovia, que agrupaba a casi todos los países del mundo socialista. En el continente americano, en la región latinoamericana, durante el siglo pasado se dio la llamada Triple Alianza, conformada por Argentina, Brasil y Uruguay, quienes se unieron en una cruenta guerra en contra de Paraguay, que duró seis años (1864-1870), y que costó la vida a la mitad de la población paraguaya.

La *Confederación de Estados*, se configura cuando estos deciden agruparse para formar una congregación, pero sin que

desaparezcan como Estados soberanos, ni formar una entidad superior a ellos; sin embargo, le delegan ciertos y limitados poderes a ésta. La Confederación permite que dos o más Estados consoliden una unidad en la independencia, asegurando su libertad. Por tanto, no hay en esta fusión estatal un Estado superior a los integrantes con soberanía, que les imponga a los poderes de los Estados miembros, permaneciendo unidos sus integrantes por los términos del pacto, quedando completamente libres para todo lo restante, tanto en el ámbito interno como en asuntos internacionales, teniendo como única restricción aquello que establezca el pacto que da origen a la Confederación. Claro ejemplo de lo referido lo tenemos en América, Concluyendo que, en virtud de que los Estados que se unen subsisten en su soberanía propia, resulta evidente que la confederación no es un Estado superior, ya que sus miembros conservan la personalidad a nivel internacional y solamente quedan vinculados por el pacto.

Los *Estados Federales*, nacen con la unión de las antiguas colonias británicas, las que luego formaron los Estados Unidos de Norteamérica, dando origen a la primera Constitución escrita del mundo: la de Filadelfia de 1777, en la que se vislumbraba la posibilidad de

coexistencia dentro de una misma organización constitucional de dos o más legislaturas, con competencia distinta y suficiente cada una, ligadas todas por la Constitución, dando así oportunidad al nacimiento del federalismo. “La Federación es la unión de Estados que se gobiernan en todo lo que les resulta común, mediante un pacto llamado federal y que es la Constitución Federal, dejando a los Estados miembros que se gobiernen, *a contrario sensu* del pacto federal, en todo lo que no les es común”.³⁷ Así, tenemos que el Estado Federal es aquella forma de organización suprema, donde los estados que lo integran disponen de autonomía constitucional, y participan en la integración de la voluntad política del Estado Federal, el cual los organiza. Los estados miembros de la Federación, aun cuando son centros políticos y no meramente organizativos ni administrativos, se encuentran como partes formando un todo, que los envuelve y representa por medio del Pacto Federal o Pacto de Unión, que implica la libertad de asociarse en un todo jurídico político. Los estados libres y autónomos carecen de soberanía, ya que para poder lograr la Federación, requieren ceder a ésta facultades que le den vida, lo cual supone que los estados crean a la Federación, delegándole a ésta su soberanía; así tenemos que los estados

³⁷ Martínez De la Serna, Juan Antonio, *Ob.cit.*, pág. 107.

voluntariamente se limitan, con el propósito de fortalecer al Estado Federal.

Mouskheli afirma que el Estado federal, se presenta como un Estado unitario con un gobierno doble, es decir, tiene un doble rostro: en ciertos aspectos se presenta como un Estado unitario y en otros se presenta como una agrupación federativa de colectividades inferiores, descentralizadas hasta el más alto grado y que toman parte en la formación de la voluntad del Estado. Este doble aspecto se debe a la necesidad de conciliar dos tendencias: el deseo de constituir un Estado poderoso, desde el punto de vista internacional, garantizando a las colectividades miembros la conservación de sus particularidades nacionales. “Mouskheli considera que la descentralización y el federalismo son de la misma naturaleza y que el federalismo es una forma de descentralización más compleja, ‘una descentralización que llega a un grado que no se da en un Estado unitario’. Por tanto, el Estado federal se presenta como un Estado con una descentralización política más elevada que otros tipos de descentralización conocidos”.³⁸ El federalismo se presenta como una forma de descentralización que se

³⁸ Citado por Marquet Guerrero, Porfirio. La Estructura Constitucional del Estado Mexicano. edit Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1975, pág. 243-247.

caracteriza por dos rasgos necesarios: a) *La autonomía Constitucional*, es decir, el derecho que tiene una comunidad jurídica de darse una Constitución y de modificarla, ya que en el Estado federal los Estados miembros poseen una constitución propia, libremente promulgada por ellos, y b) *La participación de los Estados-miembros* en la formación de la voluntad Estatal federal. Estos elementos se presentan en todos los Estados federales, en forma necesaria y ante la ausencia de alguno de ellos, se produce la desaparición misma del federalismo.

Hans Kelsen en este sentido sostiene que “lo único que divide al Estado unitario dividido en provincias autónomas de un Estado federal, es el grado de descentralización y esto mismo es lo que lo distingue de una Confederación de Estados. Así el orden jurídico de un Estado federal se compone de normas centrales válidas para todo su territorio y de normas locales, válidas para ciertos territorios, los territorios de los Estados componentes. En el Estado federal sus componentes gozan de un cierto grado de autonomía Constitucional, pero éstas constituciones deben de estar acordes con los principios fundamentales de la Constitución federal”.³⁹

³⁹ Citado por Marquet Guerrero, Porfirio *Ob.cit.*, págs. 247 y 248.

Por su parte **Jean Dabin** considera al Estado federal como una hipótesis de descentralización con base territorial; sosteniendo que las entidades federativas no son soberanas, sino que el soberano lo es el Estado federal, o mejor diremos, el pueblo del Estado federal, ya que la soberanía no se encuentra dividida entre las diversas entidades federativas las que desde este punto de vista no son Estados, éstas sin embargo gozan de una autonomía constitucional, la cual se encuentra limitada por la Constitución general. El Estado federal es en realidad un sólo Estado pero con un gobierno doble: el gobierno de la federación y el gobierno de cada una de las entidades federativas.

Reinhold Zippelius afirma que el Estado federal es una unión de Estados de tal forma que la asociación organizada de los Estados posee también la calidad de Estado; ya que se ha demostrado que la totalidad de las atribuciones estatales en un Estado federal se distribuyen de tal manera entre los órganos centrales de la federación y los órganos de las entidades federativas, que tanto unos como otros controlan importantes competencias de decisión, pero, sobre todo, que ninguna de ambas instancias, local y federal, posee por sí sola la supremacía de competencias. A la estructura federativa de un Estado

corresponde invariablemente un proceso constitucional específico: Los órganos centrales y los de las entidades federativas que se dividen el poder estatal deben por necesidad adaptarse y ponerse continuamente de acuerdo entre sí, bajo riesgo de fracaso. El orden federativo está abierto en forma específica, a una continua adaptación recíproca, a una coordinación y evolución constitucional reservadas a las necesidades y situaciones futuras.⁴⁰

Los estados por ser libres y autónomos, tienen su Constitución y gobierno propios, por ende, su propio orden político Constitucional. La Federación igualmente, tendrá su propio orden Constitucional y político; se suele decir que ambos órdenes son iguales, sin embargo no hay tal, las entidades federativas han creado a la Federación y la han dotado de un régimen superior. Por todo lo antes expuesto, podemos señalar que el Estado Federal presenta las siguientes características:

- 1) Su origen es la voluntad nacional, soberana, delegada transitoriamente en el poder constituyente, que la expresa en una ley fundamental o Constitución; situación diversa ocurre en la Confederación, ya que su

⁴⁰ Cfr. Zippelius, Reinhold. Ob.cit., pág. 394-396.

base es un tratado internacional;

- 2) Un territorio propio, constituido como unidad por la suma de los territorios de los Estados miembros;
- 3) Una población (la de los estados miembros), que tomada en su conjunto, forma la población del Estado Federal;
- 4) Una sola soberanía, ya que el poder supremo es el del Estado Federal, y los estados miembros gozan de autonomía, no así de soberanía, ya que como se dijo, la soberanía es única e indivisible;
- 5) La personalidad del Estado es única en el plano internacional, ya que no representan papel alguno las entidades que lo integran;
- 6) El pacto federal, tiene como fin una ordenación permanente, no una simple regulación pasajera; a diferencia de la Confederación, en la que los Estados integrantes pueden tener el derecho de desligarse de la Unión, mediante la denuncia del tratado, pacto o unión, en cambio un derecho tal no es admisible en un Estado Federal.

Así, arribamos a la conclusión de concebir al Estado federal como: “la forma estatal donde existen tres diferentes instancias de producción normativa general, y dos ámbitos espaciales de aplicación que corresponden, por una parte, a la instancia constituyente y a la

instancia constituida de la Federación, y por la otra, a la instancia constituida de los Estados miembros. La eficacia normativa de esta forma de Estado, tiene como principales efectos la descentralización normativa, política, económica y social, y la autonomía Constitucional, política, administrativa, legislativa y jurisdiccional de los estados miembros, con la coexistencia de diversos niveles de gobierno”.⁴¹ Es importante mencionar que, “de 176 Estados que conforman la comunidad internacional, de nuestros días sólo las Constituciones de 18 establecen un Estado federal, es decir, únicamente el 11.4% de los Estados contemporáneos, está organizado bajo formas federativas, y éstos lo componen: Alemania, Australia, Austria, Brasil, Camerún, Canadá, Checoslovaquia, Estados Unidos de Norteamérica, India, Malasia, México, Nigeria, Suiza, Tanzania, Unión Soviética (hoy extinta), Venezuela y Yugoslavia.”⁴²

⁴¹ Sánchez Bringas, Enrique. Ob.cit., pág. 301.

⁴² Según datos proporcionados por la oficina de Información de las Naciones Unidas en México. Cfr. Madrazo, Jorge. Reflexiones Constitucionales, edit. Porrúa S.A., México, 1994, pág. 109.

1.3 EL ESTADO Y LA SOBERANIA.

La soberanía es un producto histórico y polémico, que no fue conocido en Grecia ni en Roma antiguas porque no existía en el mundo poder semejante a éstos. La idea de la soberanía como elemento modal de las organizaciones humanas de los últimos años de la Edad Media, fue una auténtica conquista de los monarcas franceses, es por ello que el Estado moderno nació en Francia, con las siguientes características: un poder centralizado y único; poder político supremo que se imponía y se ejercía sobre todos los hombres; este poder soberano es autónomo y su titular era el rey, quien se encargaba de dictar el derecho. Así apareció el término de soberanía, entendida esta como supremacía, como el atributo de una persona para instituir todo un ordenamiento jurídico.

Así, surge el pensamiento político de **Jean Bodín**, en pleno siglo XVI como el más vigoroso de los escritores de esa época; es el primero en establecer la definición de soberanía en su magnífica obra *Los Seis Libros de la República*, diciendo que: “La soberanía es el verdadero fundamento, es el eje alrededor del cual gira el Estado de una ciudad. Es la potestad absoluta y perpetua de una república que los

latinos llaman *maiestatem*, es la potestad suprema sobre ciudadanos, y súbditos no sometida a leyes; pero si decimos que quien tiene la potestad absoluta no está sometido a la ley, no se encontraría en el mundo un príncipe soberano, porque todos los príncipes de la tierra están sometidos a las leyes de Dios, de la naturaleza y a varias leyes que son comunes a todos los pueblos” .⁴³ La soberanía es un poder absoluto, porque no está sujeto a otra condición que obedecer lo que la ley de Dios y la natural mandan. La autoridad absoluta de los príncipes de ninguna forma se extiende a las leyes divinas y naturales; mas es necesario que quienes son soberanos no estén de manera alguna sometidos al imperio de otro y puedan dar leyes a los súbditos y anular o corregir las leyes inútiles; esto no puede realizarlo quien está sujeto a las leyes o a otra persona. “El poder soberano es supremo, perpetuo y absoluto; dicta la ley humana y puede derogarla, pero lo que no puede hacer es violarla, ya que los hombres pueden hacer y modificar sus propias leyes, mas no pueden dejar de cumplirlas. Signo de la soberanía, será entonces, crear o derogar las leyes humanas, y su incumplimiento o su violación no es propio de un gobierno justo, y para Bodín, la república es el justo gobierno de muchas familias y de lo común a ellas con suprema autoridad; en consecuencia, la soberanía se glosa en determinado número

⁴³ Citado por González González Ma. de la Luz Ob.cit., págs. 197 y 198.

de prerrogativas que pueden y deben efectuarse por el poder soberano para la práctica de su cometido. Las atribuciones del soberano serán entonces las de dar las leyes; declarar la guerra y hacer la paz; la designación de los puestos públicos; erigirse en tribunal de última instancia; el derecho de gracia; acuñación de moneda y las facultades impositivas; he aquí las marcas de la soberanía”.⁴⁴ Así, “todos los príncipes de la tierra están sujetos a las leyes de Dios y de la naturaleza y a ciertas leyes humanas comunes a todos los pueblos”,⁴⁵ que están por encima de las leyes positivas.

Tiempo después **Thomas Hobbes** presencié una época de grandes trastornos para Inglaterra: la revolución en 1638 y la guerra civil que concluyó con la decapitación del monarca Carlos I; preocupado por las desgracias que traen consigo las guerras civiles, pensó que sólo un poder fuerte podría reintroducir la ley y el orden en Inglaterra, Hobbes sostuvo que el hombre está bajo la influencia de sus propios instintos, y lo único que lo somete es el poder, debiendo ser éste lo suficientemente fuerte para evitar que los hombres exterioricen sus instintos, ya que donde no hay poder ni derecho sobre el hombre, se vive una etapa

⁴⁴ Citado por González González, Ma. de la Luz. *Ob.cit.*, pág. 199.

⁴⁵ Bodin. Jean. *Los Seis Libros de la República*, edit. Instituto de Estudios Políticos, Facultad de Derecho. Universidad Central de Venezuela, Venezuela, s.f., p. 146

presocial o estado de naturaleza donde los hombres, al ser iguales entre sí, tienen derecho a todo, siendo el derecho de mayor jerarquía el del más fuerte; pero en este estado precario, nadie es lo suficientemente fuerte para no temer, ni lo suficientemente débil para no ser temido, emanando de esta igualdad la guerra de todos contra todos; esta es la razón que lleva a decir a Hobbes que *el hombre es el lobo del hombre*, ya que éste es por naturaleza un ser antisocial y egoísta. El hombre en este estado de naturaleza, vive en perpetua guerra con sus semejantes y de este estado triste y miserable, los hombres solamente pueden salir mediante un pacto con un poder común que frene a los hombres y conduzca sus acciones hacia el beneficio colectivo; así, Hobbes vislumbra en su doctrina al Estado, dándole una estructura física semejante a la del hombre pero mayor y más fuerte, para cuya defensa y protección fue creado; nace así el *Leviatán*, dotado de un poder soberano, ya que “un Estado sin poder soberano no es más que una palabra sin sustancia, y no puede subsistir”;⁴⁶ el cual, es una especie de dios mortal, es decir, una persona artificial creada por una multitud de hombres, el cual cohesionan a los individuos que lo integran. “La soberanía como poder absoluto, supremo y perpetuo radica en esa

⁴⁶ Hobbes, Thomas. *Ob.cit.*, pág. 351.

persona instituida como Estado o en el hombre o asamblea de hombres adueñados del poder. Al transmitir los hombres su fortaleza y poder, crean el poder soberano 'de esta institución de un Estado derivan todos los derechos y facultades de aquél o de aquellos a quienes se confiere el poder soberano por el consentimiento del pueblo reunido' el soberano recibe el poder en forma absoluta, total y para siempre, en consecuencia, el poder político es absoluto y su titular un hombre o asamblea de hombres. La soberanía como poder absoluto es indivisa y su primera atribución es dictar las leyes civiles, porque con la sociedad civil y la institución del Estado nace el derecho. El soberano es Juez, le pertenece la función jurisdiccional; decide sobre la guerra y la paz; nombra funcionarios, castiga las faltas y concede recompensas y honores".⁴⁷

John Locke, filósofo inglés, autor del *Ensayo sobre el gobierno civil*, es considerado como el intérprete y abogado de la revolución inglesa de 1688, sostuvo que los hombres en un estado de naturaleza gozan de ciertos derechos naturales fundamentales como son el derecho a la vida, a la libertad y a la propiedad, pero esos derechos individuales están en perpetuo riesgo, ya que están imperfectamente

⁴⁷ González González, Ma. de la Luz Ob.cit., pág. 200

asegurados debido a que no hay un poder supremo que los proteja; razón por la cual se requiere un poder capaz de definir los derechos de cada hombre y de sancionarlos mediante las decisiones de los tribunales y el apoyo de la fuerza pública, y ese poder surge del contrato por el cual el hombre transfiere a la comunidad sus derechos en la medida necesaria para el bien común. Estas ideas básicas de su doctrina causaron furor y dejaron huella política de la cual abrevaron Montesquieu y Rousseau posteriormente, influenciando la Revolución francesa e inclusive la emancipación de las naciones americanas.⁴⁸ Para Locke la soberanía está limitada por dos causas: *una objetiva*, que se traduce en el fin mismo que persigue, es decir, todo lo que se haga debe ser en pro de la paz, la seguridad y el bien común del pueblo. Y *otro de carácter político*, por su naturaleza de poder representativo. Sostiene que el estado natural del hombre no es la guerra sino la paz y la ayuda mutua; no obstante, afirma que la soberanía verdadera se la reserva el pueblo y la consecuencia lógica de ésta es que el pacto de delegación por el cual ejercitan su poder los gobernantes, y que constituyen la ley fundamental del Estado, puede ser quebrantado por una revolución popular, en virtud del derecho de resistencia que es patrimonio inalienable de la comunidad; vemos aquí

⁴⁸ Cfr. Locke, John. Ensayo sobre el Gobierno Civil, prólogo de José Carner, edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1941. pág. XX.

claramente la influencia apologista de Locke, en la revolución inglesa de 1688, propugnando por una nueva legitimidad constitucional. Así, el pensamiento de Locke es una base firme para la democracia indirecta, a diferencia del pensamiento de Hobbes, que sirvió de apoyo para el absolutismo.

El “ciudadano de Ginebra” como gustaba **denominarse Juan Jacobo Rousseau**, partidario de la democracia directa, vislumbró en su pensamiento la soberanía de la voluntad general, que en última instancia es la soberanía del pueblo, convertida desde entonces en verdadero dogma constitucional. Autor de *El Contrato Social*, obra en la cual señala que existen dos formas de desigualdad entre los hombres: una es la desigualdad natural, la otra es de carácter social; esta última es la que le interesa estudiar a Rousseau, y al respecto dice que ésta se da conforme avanza la civilización, el hombre se apropia de mayores bienes y explota el trabajo de otros, en ese momento nace el germen de la desigualdad, apareciendo el hombre explotador del hombre. Es por eso que propone el contrato social para superar las diferencias, donde expresa los puntos fundamentales inherentes a la soberanía, manifestando que la soberanía no es otra cosa que el ejercicio de la voluntad general,

por ello mismo sus caracteres son idénticos a los de la voluntad general, es por lo tanto *inalienable*, ya que ésta no puede cederse o transferirse; es *indivisible*, ya que no pertenece a un grupo u otro, toda vez que es voluntad general o no lo es, y dividirla equivaldría a deformarla, por consiguiente destruirla; *infalible*, porque no puede errar; *recta* porque tiende a la utilidad pública y es *absoluta* porque tiene un poder sobre todos sus miembros. Así el pacto social da al cuerpo político un poder absoluto sobre todos sus miembros, es este poder que dirigido por la voluntad general, toma el nombre de soberanía; tampoco se puede *representar* la voluntad general, por lo que los diputados del pueblo en este orden de ideas no pueden ser representantes de la voluntad general, sino únicamente sus comisarios. “El pensamiento de Rousseau va a plasmarse posteriormente en la declaración de derechos francesa y serán los constituyentes norteamericanos y franceses quienes hablen de la soberanía del pueblo y la nación... El soberano formado por el pacto social, es el pueblo, que en tanto cuerpo decreta la voluntad general expresada en la ley, de manera que la voluntad del soberano es el soberano mismo; y puesto que solo el soberano está facultado legítimamente para dictar la ley, ésta no puede ser injusta, porque el soberano se constituye por todos y cada uno de los hombres y nadie es

injusto consigo mismo: ningún gobierno puede situarse por encima de las leyes, porque todo gobierno es un delegado del soberano. Al quedar sometidos los hombres a las leyes, encuentran la libertad, porque ellas no son más que registros de las voluntades” .⁴⁹

Por su parte **Leon Duguit**, profesor de la Universidad de Burdeos, sostuvo que el concepto de soberanía se basa en el falso supuesto de la superioridad de ciertas voluntades humanas sobre otras, suscita dificultades insolubles en cuanto al origen y al titular del pretendido derecho de soberanía, y contradice, además, el principio fundamental de que el Estado, como cualquiera otra institución, debe estar sometida al Derecho. Considera Duguit, de acuerdo con su método científico y realista para el cual el Estado en sí mismo no es más que un hecho resultante del proceso social de diferenciación entre gobernantes y gobernados, que no hay ni puede haber voluntades humanas que intrínsecamente sean superiores a otras. Todas son iguales en un plano positivo, humano. Por consiguiente, toda pretensión de hacer valer derechos subjetivos frente a otros, es absurda e insostenible. Todos los hombres deben someterse, por igual, a la regla objetiva de Derecho. De aquí “se desprende que el llamado derecho subjetivo de soberanía cae

⁴⁹ González González. Ma. de la Luz. *Ob.cit.*, p 202 y 203.

por su base. Porque o se origina en una voluntad humana superior, lo cual no tiene fundamento, o proviene de una voluntad divina y esto queda fuera del dominio científico” .⁵⁰

Al respecto **Jean Dabin** tratadista belga, defensor del concepto de soberanía, señala que el pensamiento de Duguit proviene de una errónea y caduca concepción del Derecho y del Estado, de tendencias positivistas. En efecto, dice Dabin, es indudable que, por su naturaleza, no hay voluntades humanas superiores a otras, toda vez que ontológica y moralmente, todos los seres humanos son iguales, en cuanto a que son racionales y libres. “Pero sin necesidad de invocar esa pretendida superioridad metafísica, sí puede sostenerse que hay voluntades que, por su *función* en la vida social y política, y por el *servicio* que prestan a la empresa del bien público temporal, están calificadas para imponer a otras una cierta línea de conducta y determinadas obligaciones, aun por la fuerza cuando el caso lo amerite. Tampoco hay que buscar el origen de la soberanía en una voluntad superior a la de los hombres, como sería la de Dios”⁵¹ ya que en realidad, “Esta autoridad para ejercer eficazmente sus funciones, debe

⁵⁰ González Uribe, Héctor. Ob.cit., pág. 332.

⁵¹ González Uribe, Héctor. Ob.cit., pág. 333.

tener un derecho supremo de imposición sobre individuos y grupos que forman el Estado. Y ese derecho supremo es el que llamamos soberanía. Luego la soberanía es una consecuencia natural de la institución del Estado".⁵² Por lo que no hay que buscar su origen en pretendidas voluntades humanas o sobrehumanas.

George Jellinek precursor de la teoría del Estado alemán, en su obra *Teoría General del Estado*, expone que la soberanía en su origen histórico fue una concepción de índole política que más tarde se condensó en jurídica. Así, la define respecto de su contenido, como la negación del Estado a cualquier otro poder; de lo que se desprende que habrá una negación hacia el interior y otra al exterior; en la primera, el Estado no reconoce en su interior otro poder igual al de él mismo; en la segunda, no acepta alguno superior a él. Es decir el "Poder soberano de un Estado es, por tanto, aquel que no reconoce ningún otro superior a sí; es, por consiguiente, el poder supremo e independiente. Esta última nota se manifiesta predominantemente en su vida exterior; esto es, en la relación del Estado soberano con otros poderes, en tanto que la primera

⁵² González Uribe, Héctor. *Op.cit.*, pág.334

cualidad se hecha de ver, singularmente, considerándolo en su vida interior, en su relación con las personalidades que encierra dentro de sí”.⁵³ Jellinek piensa que es necesario precisar algunos conceptos que se habían confundido por los teóricos del Estado ya que se había equiparado a la soberanía con el poder. “El poder existe como una característica del Estado, es decir, el poder es esencial al Estado. Poder no significa otra cosa que una voluntad que actúa en la comunidad para que ésta realice sus fines”.⁵⁴ Sin embargo, la voluntad puede tener contenido diverso porque todo poder fluctúa con el tiempo, a diferencia de la soberanía, que se mantiene siempre sin mutación, en tanto que precisamente se trata de un concepto fundamental y no substancial. Así, siguiendo el pensamiento de Jellinek podemos concluir que “la soberanía no es una cualidad esencial del Estado”.⁵⁵

Hans Kelsen, autor de la obra *Teoría General del Derecho y del Estado*, con carácter esencialmente formal e influido por las ideas de Jellinek, y la filosofía neokantiana de la escuela de Marburgo, sostiene que al hablar de la soberanía del Estado, debiera decirse soberanía del orden jurídico, porque si el Estado está plenamente identificado con un

⁵³ Jellinek, George. *Teoría General del Estado*, edit. Albatros, Argentina, 1976, pág. 356.

⁵⁴ González González, Ma. de la Luz. *Ob.cit.*, pág. 204.

⁵⁵ González González, Ma. de la Luz. *Ob.cit.*, pág. 204.

orden jurídico, en realidad, la soberanía del Estado equivale a la soberanía de su propio orden normativo. Así, cuando un orden jurídico se sustenta exclusivamente en sus propias normas, entonces tenemos que llegar a la afirmación de que ese orden es soberano. Este, ya se trate de un orden, una comunidad, un órgano o un poder, debe ser tratado como lo más alto, lo supremo, por encima de lo cual no puede ubicarse una autoridad más alta que limite la función de la entidad soberana, no pudiéndose encontrar otra denominación que la de “la más alta autoridad”; el Estado es soberano si consideramos el ordenamiento del mismo como lo más alto, lo superior. Por lo que la autoridad es originariamente la característica de un orden normativo y sólo un orden normativo puede ser soberano, es decir, autoridad suprema o última razón de validez de las normas que un individuo está autorizado a expedir con el carácter de mandatos, y que otros individuos están obligados a obedecer.

Decir que el Estado es soberano significa que el orden jurídico nacional es un orden por encima del cual no existe otro superior. El único que podría suponerse como superior al orden jurídico nacional es el internacional, pero el señalar que un orden es superior a otro es

emplear una expresión figurada, es decir, significa que un orden, el inferior deriva su razón de validez, su norma básica relativa, de otro orden el superior, en donde el internacional sólo es válido cuando es reconocido por el Estado. En este sentido, el holandés Hugo Krabbe, quien antes de Kelsen manifestó en su obra *Idea del Estado Moderno* el tránsito de la soberanía del Estado a la soberanía del Derecho, sosteniendo que “ya no vivimos bajo la autoridad de personas, ora naturales, ora artificiales (jurídicas) sino bajo la autoridad de normas, de fuerzas espirituales. Estas fuerzas mandan en el sentido más estricto de la palabra”.⁵⁶

Hermann Heller, a diferencia de Kelsen, sostiene que todo problema jurídico, tiene sus raíces tanto en lo sociológico como en lo ético político, es decir, todo problema jurídico parte de la realidad social. Así, el estudio de la soberanía tiene un carácter sociológico que no es otra cosa que la determinación de las relaciones existentes entre los conceptos poder y orden. “Heller considera que el concepto de orden social puede entenderse de dos formas: como un orden social referido a la conducta (efectividad) humana; aquí interesa la manera como los

⁵⁶ Palacio Díaz, Alejandro del. Teoría Final del Estado, edit. Miguel Angel Porrúa, S. A., México, 1986, pág. 37.

hombres actúan societariamente, independientemente de que cumplan con una norma o no”.⁵⁷ Sin embargo, por orden social también se puede entender un sistema de normas, es decir, un conjunto de reglas de conducta de observancia obligatoria, considerado como un orden jurídico determinado haciendo ‘abstracción’ de la conducta humana. Así, todo sistema jurídico presupone necesariamente la voluntad humana, objetivada en una norma como regla de conducta a seguir, es decir, el acto de voluntad se traduce en una norma, por lo que el orden jurídico, el Derecho, es el que nos interesa, pero debemos distinguir entre Derecho entendido como principio jurídico fundamental y derecho positivo concebido como el conjunto de normas dictadas por la autoridad de la comunidad para limitar la conducta externa de los hombres, identificándose aquí una de las características del derecho: la exterioridad. “Pero si existe un derecho positivo, podemos concebir que exista un conjunto de normas ya históricamente dadas en comunidades y en momentos determinados, tenemos que pensar que este sistema deriva de la voluntad humana, dice Heller que deriva de una unidad decisoria; este conjunto de juicios que existen en la conciencia de los hombres, se toman por una unidad decisoria, por un ente capaz de tomar decisiones

⁵⁷ González González, Ma. de la Luz. Ob.cit., pág. 205.

para convertirlas en orden normativo”.⁵⁸ Existen entonces, órdenes jurídicos de poder y órdenes jurídicos contractuales, así la voluntad humana se encuentra necesariamente fundando un orden jurídico de poder o contractual, por lo que la unidad decisoria en el caso de orden de poder, presenta dos matices, la universalidad y la eficacia. Así, la unidad decisoria es universal al ser permanente y poder resolver la totalidad de los conflictos y es eficaz, al lograr efectivamente la limitación de las conductas. En este orden de ideas existe soberanía, si la unidad decisoria universal y eficaz, actúa libre y no se subordina a otra, por lo que se denomina unidad decisoria suprema. Por lo tanto, “la soberanía es la cualidad que pertenece al pueblo de crear libremente su Derecho, y, con él, su estructura política, sin intervención de ninguna otra autoridad, pero de tal suerte que se mantengan incólumes los ideales de justicia, a fin de que la relación de dominación no se convierta en un régimen de poder arbitrario; y la propia soberanía es la potestad de un pueblo que se manifiesta como la instancia decisoria suprema, para determinar la forma de su unidad y de su destino en la historia universal”.⁵⁹ Así, Heller precisa que “en la democracia contemporánea, la subordinación jurídica de los representantes ha alcanzado un grado

⁵⁸ González González, Ma. de la Luz. Ob.cit., pag. 206.

⁵⁹ González Uribe, Héctor. Ob.cit., pág. 345.

altísimo, que nos obliga a hablar de la supremacía del pueblo como unidad sobre el pueblo como pluralidad. De esta manera, queda excluida cualquier forma de soberanía de los órganos estatales y, al mismo tiempo, quedan identificadas la soberanía del pueblo y la soberanía del estado”.⁶⁰ Aclarando, lo que debemos entender cuando señalemos al Estado como ente soberano es que “la soberanía es la cualidad de la independencia absoluta de una unidad de voluntad frente a cualquiera otra voluntad decisoria universal efectiva. Este concepto, en su aspecto positivo, significa que la unidad de voluntad a la que corresponde la soberanía es la unidad decisoria universal suprema dentro del orden de poder de que se trate”.⁶¹ Sostiene que no existe contradicción en los conceptos de soberanía y el derecho internacional, ya que el Estado soberano es presupuesto para la existencia del segundo. El pensamiento de Heller, referente al concepto de la soberanía en el ámbito internacional, es incuestionable, ya que plantea el criterio de la unidad territorial decisoria universal y eficaz, tanto en el ámbito interno como a nivel internacional. “El derecho internacional existe únicamente en la medida en que, por lo menos, están presentes dos unidades territoriales decisorias universales y efectivas; de esta forma adoptamos como

⁶⁰ Heller, Hermann, La Soberanía. Contribución a la Teoría del Derecho Estatal y del Derecho Internacional, edit. U.N.A.M., México, 1965, pág. 168.

⁶¹ Heller, Hermann. Ob.cit., pág. 97.

principio de nuestra investigación la tesis de que el estado es soberano; esta fórmula significa que el estado es una unidad territorial decisoria universal y efectiva, tanto en su interior como hacia el exterior; por lo que la existencia de una unidad decisoria universal prohíbe, el desgarramiento de la soberanía en una soberanía jurídico estatal y en otra soberanía de derecho internacional”.⁶² Por lo que “la soberanía es un elemento modal de la estructura política moderna que califica al poder de supremo, determina sus relaciones con el Estado y los restantes elementos de su estructura”.⁶³

Situación actual. Es incuestionable que, para que un Estado sea soberano en su ámbito interno, debe autodeterminarse, decidiendo en última instancia y evitando la intervención de voluntades ajenas dentro de su territorio, en tanto que en el ámbito externo, todas las organizaciones políticas, por el hecho de ser soberanas, debieran de ser iguales y tener los mismos derechos y obligaciones. En el plano de las relaciones internacionales, la soberanía estatal se ostenta como la independencia que debe tener la unidad de acción y decisión frente a otras unidades de voluntad soberanas; puede afirmarse que cualquier

⁶² Cfr. Heller, Hermann. Ob.cit., pág. 225.

⁶³ González González, Ma. de la Luz. Ob.cit., pág. 207.

intervención que sufra el Estado sobre estas cuestiones por parte de otra organización política decisoria, debe ser considerado como un auténtico ataque a la soberanía. El problema de la soberanía externa se ha visto agudizado profundamente con la primera y segunda guerras mundiales, lo que ha dado como consecuencia la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para proteger los derechos del hombre e impulsar la asistencia entre las naciones, para un encuentro de soluciones internacionales ya sea con motivo de conflictos de carácter social, cultural, económico, político, y sobre todo bélicos; y al respecto la carta que da origen a esta organización, otorga prioridad a la soberanía, al fomentar entre las naciones, relaciones de amistad, fundadas en el respeto al principio de igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos; de lo que se vislumbra que la soberanía es un supuesto previo para el derecho internacional, ya que de no existir Estados soberanos interrelacionados, el derecho internacional sería nulo. Pero este organismo internacional ejerce sus funciones con un principio de mayoría, mismo que ha sido limitado de facto por el *derecho de veto* otorgado a las grandes potencias, que conforman el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, integrado por Francia, Inglaterra, Rusia, Estados Unidos de Norteamérica y China; lo que se considera como un

grave ultraje para el derecho internacional, porque el veto de estas grandes potencias confirma una desigualdad entre los Estados, ya que no puede ser entendible una sociedad de clases a nivel internacional, donde un grupo de naciones altamente desarrolladas que constituyen una clase pudiente de naciones, viva a expensas de una multitud de naciones semi o subdesarrolladas que forman una clase humilde de naciones. Así, es a partir de la Segunda Guerra Mundial cuando emerge un sistema internacional de interdependencia, caracterizado por un altísimo grado de concentración de poder a escala mundial, ya que la combinación de diferentes poderes entrelazados, como lo son los económicos, financieros, científicos, tecnológicos, culturales, ideológicos, sociales, políticos, diplomáticos, entre otros, crean la jerarquía mundial que abarca una cúpula de potencias pretendientes a la hegemonía en los países desarrollados y por consiguiente un mayor número de Estados con grado mínimo de desarrollo o de completo atraso.⁶⁴ La posición internacional contemporánea respecto a la soberanía, no hace justicia a la realidad política porque no están acorde con ella, ya que el Estado contemporáneo ya no es un centro de poder único y autónomo por el carácter de las relaciones internacionales entre los Estados

⁶⁴ Cfr. Kaplan, Marcos. Problemas Actuales del Derecho Constitucional. Estudios en Homenaje a Jorge Carpizo. Soberanía Estatal-Nacional: Retos e Interrogantes, edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M., México, 1994, pág. 226.

individualmente, e incluso entre continentes las interdependencias económicas, son cada día más fuertes y estrechas a causa de fenómenos jurídicos, económicos, políticos, ideológicos, etc., que propician que el poder político calificado como supremo haya ido perdiendo sus características originarias, diluyéndose los límites de los Estados, porque las tendencias hacia la colaboración internacional han comenzado a socavar los inveterados poderes de los Estados soberanos, por lo que en el aspecto económico la unión de los principales países y centros financieros y bancarios internacionales en una red integrada única, lleva a una situación ya permanente o estructural de menor o nulo aislamiento respecto a los choques y cambios, ocurran donde ocurran lo que puede dar lugar a cadenas de colapsos, como ocurre a partir del crash de Wall Street en 1987,⁶⁵ o la caída de la bolsa de valores de China en 1998, que dio nacimiento al fenómeno conocido como *efecto dragón* en los mercados asiáticos y que tuvo repercusiones incluso a nivel internacional. Esta interdependencia, propicia el tan conocido problema del intervencionismo de las potencias, de tal modo que el principio de que ningún Estado puede inmiscuirse en los asuntos internos de otro necesita una severa revisión; considerándose que en una época crítica

⁶⁵ Kaplan, Marcos. Ob.cit., pág. 229.

como la actual, no puede ser sostenido sobre bases sólidas el principio de la no intervención y de la igualdad, puesto que no se adapta a la realidad social ni política, por lo que se considera que el concepto político-jurídico de soberanía esta en crisis, debido a que el Estado contemporáneo ya no es un centro de poder único y autónomo por el carácter de las relaciones internacionales, en donde las interdependencias estatales son cada vez más vigorosas y estrechas a causa de fenómenos jurídicos, económicos, políticos, ideológicos, entre otros, que propician que el poder político calificado como supremo, haya ido perdiendo sus características originarias, debido a las nuevas tendencias hacia la colaboración internacional. Baste referir que la empresa transnacional (ETN) crea su propio espacio, tecnológico-económico-operativo, por encima de las fronteras nacionales, que no coincide o diverge de los espacios internos y sus componentes y procesos, se sobrepone a ellos y los trasciende en función de su macroespacio global, la ETN produce y opera sus estrategias, organización y planificación, gestión, control, actividades y conductas. Así los movimientos de bienes, servicios, personas se vuelven internos y autónomos. La ETN llega con frecuencia a influir y hasta dominar a los poderes públicos de algunas de las naciones de implantación, obligados a negociar con ella en la debilidad y

en la obscuridad.⁶⁶ Así, “debemos comprender que ante nuestros ojos se estructura una nueva sociedad que no tiene su fundamento en el más allá, sino en hechos y necesidades imperantes, sin más fronteras que la tierra; más habitantes que los hombres y las naciones; ni más poderes que los de creación moral” .⁶⁷

Cabe señalar que otro de los grandes problemas respecto a la soberanía, radica en la falta de homogeneidad en los doctrinarios, para determinar quien es el titular de ésta, situación que se observa en el siguiente cuadro:

- Para GROCIO.- *El titular de la soberanía es el derecho natural.*
- Para HOBBS.- *El titular es quien detenta el poder.*
- Para HEGEL, JELLINEK, HELLER y FLORES OLEA.- *El titular es el Estado.*
- Para LOYSEAU.- *La soberanía reside en el territorio.*
- Para KRABBE.- *El titular es el orden jurídico.*
- Para REHM.- *El soberano es el derecho público.*
- Para HAENEL.- *Es la función suprema de la legislación.*
- Para LANSING.- *La soberanía reside en el mundo.*
- Para GIOBERTI, JOSE MANUEL ESTRADA y MAURICIO HAURIU.- *Radica en Dios.*

⁶⁶ Cfr. Kaplan, Marcos. *Ob.cit.*, pág. 227.

⁶⁷ González González, Ma. de la Luz. pág. 211.

- Para FELIPE TENA RAMIREZ.- *Se encuentra en la Constitución Federal.*
- Para ROUSSEAU.- *El pueblo es el soberano.*⁶⁸

Por nuestra parte, después de estudiar todos los planteamientos de los tratadistas mencionados, coincidimos con el *ciudadano de Ginebra*, Juan Jacobo Rousseau, ya que el pueblo es el titular de la soberanía y nada queda dicho definitivamente en la organización de un Estado, hasta que el pueblo lo confirme mediante su voluntad, ya que éste (el pueblo), es el titular de la primera y última decisión de su destino, y la historia nos da ejemplos pragmáticos en su devenir cronológico.

1.4 EL ESTADO Y LA CONSTITUCION.

La palabra “constitución”,⁶⁹ comprende diversos significados,

⁶⁸ Cfr. Carpizo McGregor, Jorge. Estudios Constitucionales, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1986. pág. 496.

⁶⁹ Etimológicamente, *constitutio*, *as. ere stitui, stitutum*, el cual se forma a su vez de la partícula *cum* que significa “con”, y del verbo *statuere* (*statuto; uis, uere, ui, utum*). *Constitutio (onis)* viene del verbo latino *constituere* que significa poner, colocar, levantar, construir, fundar. Cfr. Tamayo y Salmorán, Rolando. Introducción al Estudio de la Constitución, edit. U.N.A.M., México, 1989, pág. 40.

ya que todo lo imaginable posee una constitución, p.ej. la constitución del agua, del aire, o bien la constitución de una sociedad mercantil, así, tenemos que también el Estado cuenta con una Constitución, razón por lo que afirmamos que nuestro objeto de estudio en el presente tema, lo es la Constitución del Estado o Constitución Política, es decir, el conjunto de reglas fundamentales que organizan la sociedad política, las cuales establecen la autoridad y garantizan la libertad de los habitantes en un pueblo.⁷⁰ Así, una vez delimitado el tema de estudio, abordaremos este fenómeno jurídico-político inherente a todo Estado. Por lo que en este orden de ideas, tenemos que la Constitución Política se entiende, en términos jurídicos, como el “conjunto de disposiciones ora consuetudinarias, ora escritas, aceptadas o elaboradas en forma solemne que regulan la organización y las relaciones de los poderes públicos y señalan los derechos y las libertades de los ciudadanos”.⁷¹ Razón por la que analizaremos el concepto de Constitución Política en la obra de los teóricos más representativos.

⁷⁰ Cfr. Cabanellas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo II, edit. Heliastra, S.R.L., Argentina, 1981, pág. 315.

⁷¹ Debbasch, Charles, et.al. Diccionario de Términos Políticos. Estado, Vida Política, Relaciones Internacionales, edit. Temis, Colombia, 1985, pág. 72.

Ferdinand Lassalle político, jurista e ideólogo alemán, autor de la obra intitulada *¿Qué es una Constitución?*,⁷² sostuvo en ésta, que la Constitución no es una ley como cualquier otra, sino la *ley fundamental* del país, así, la idea de fundamental lleva implícita la noción de una necesidad activa, una fuerza eficaz que hace, por ley de necesidad, que lo que sobre ella se funda sea así y no de otro modo, por lo que a partir de la creación de la ley fundamental, no pueden promulgarse, aunque se quiera, otras leyes contrarias. Es importante destacar que existen en el país *fuerzas activas* que influyen en todas las leyes promulgadas, obligándolas a ser necesariamente, hasta cierto punto, lo que son y como son, y estas fuerzas de las que hablamos, residen en los *factores reales de poder* que rigen en una sociedad determinada, y son esa fuerza activa y eficaz que informan a todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad, haciendo que sean, en sustancia, tal como son. Y para demostrarlo, expuso un ejemplo ilustrativo: “supongamos ahora, por un momento, que se produjera un gran incendio, por el estilo de aquél magno incendio de Hamburgo, (ocurrido en 1842, el cual redujo a cenizas una parte considerable de la ciudad.) y que en él quedasen reducidos a escombros todos los archivos

⁷² Esta obra la constituyen dos conferencias pronunciadas en la ciudad de Berlín en 1862, sobre problemas constitucionales. Cfr. Lassalle, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?*, edit. Colofón, S. A., México, 1993 pág. 35 y 73.

del Estado, todas las bibliotecas públicas, que entre las llamas pareciese también la imprenta concesionaria de la colección legislativa, y que lo mismo, por una singular coincidencia, ocurriera en las demás ciudades de la monarquía, arrasando incluso las bibliotecas particulares en que figurara esa colección, de tal modo que en toda Prusia no quedara ni una sola ley, ni un solo texto legislativo acreditado en forma auténtica”,⁷³ les pidió que imaginaran que el país por este incendio quedara despojado de todas sus leyes y que por lo tanto tuvieran que expedirse otras nuevas; ¿Creen ustedes, señores (les cuestionó Lassalle a los ahí presentes), que en este caso el legislador, limpio el solar, podría ponerse a trabajar a su antojo, hacer las leyes que mejor le pareciesen, a su libre albedrío? Indudablemente que no, ya que los factores reales de poder como lo son *la monarquía, la aristocracia, la gran burguesía, los banqueros, la conciencia colectiva y la cultura, la pequeña burguesía y la clase obrera*, reclamarían ser tomados en cuenta en la elaboración del nuevo texto constitucional.

Ante tal situación, el rey les diría a los legisladores encargados de elaborar la nueva ley fundamental: podrán estar

⁷³ Lassalle, Ferdinand. *Ob.cit.*, págs. 41 y 42.

destruidas las leyes, pero la realidad es que el ejército obedece mis órdenes; como vemos, el rey a quien obedece el ejército es un fragmento de la Constitución. La aristocracia por su parte, representada por los grandes terratenientes de la nobleza, de no ser tomada en cuenta, haría uso de su gran influencia con el rey y con la corte, y esta influencia le permitiría sacar a la calle al ejército y los cañones para sus fines propios, como si este aparato de fuerza estuviera directamente a su disposición; vemos aquí como una nobleza influyente y bien relacionada con el rey y su corte, es también un fragmento de la Constitución. La gran burguesía conformada por los grandes fabricantes de tejidos, estampados y telas, tienen que ser incluidos en el nuevo texto Constitucional, ya que de no hacerlo, en represalia cerrarían sus fábricas y pondrían en la calle a sus obreros, paralizando la gran industria, motivando que gran número de maestros y operarios se vieran despedidos y esta muchedumbre interminable de hombres despedidos, se lanzaría a la calle pidiendo pan y trabajo, entablándose una lucha en la que el triunfo sería el de las armas; como podemos ver, todos los industriales son también un fragmento de la Constitución. Los banqueros también tendrían que estar incluidos en la nueva ley, ya que el gobierno necesita de su dinero, pronto y en plazos breves, por eso a ningún gobierno, hoy en día, le conviene estar mal con

estos personajes; así también, estos son un fragmento de la Constitución. La pequeña burguesía y la clase obrera, si no fueran tomadas en cuenta, se echarían corriendo a la calle en masa, solidarizándose, y la resistencia de este bloque sería invencible; como nos damos cuenta, también forman parte de la Constitución.⁷⁴

En esencia, y dentro de esta tesis, la Constitución de un país es la suma de factores reales de poder, (Constitución real), los cuales tienen expresión escrita en una hoja de papel (Constitución escrita) y a partir de ese momento incorporados a un papel, ya no son simples factores reales de poder, sino que se han erigido en *Derecho o Instituciones jurídicas*. Por lo que, arribamos al conocimiento de que, en todos los momentos de la historia, (siguiendo a Lassalle), cada país tiene y ha tenido una Constitución real (factores reales de poder), lo específico de los tiempos modernos no son las Constituciones reales, sino las Constituciones escritas. Concluyendo el insigne ideólogo alemán, su magna conferencia diciendo que: los problemas Constitucionales no son problemas de derecho, sino de poder, y el ejército constituye el más importante y decisivo de todos los soportes del poder organizado; la

⁷⁴ Cfr. Lassalle, Ferdinand. *Ob.cit.*, págs. 42-48.

verdadera Constitución de un país sólo reside en los factores reales y efectivos de poder, y las Constituciones escritas sólo tienen valor cuando dan expresión fiel a los factores de poder imperantes en la realidad social de un Estado.⁷⁵

Por su parte, **Carl Schmitt** maestro de las Universidades de Bonn y Berlín, autor de la *Teoría de la Constitución*, sostuvo que si queremos llegar a una inteligencia, hay que limitar la palabra constitución a la Constitución del Estado, referida ésta a la unidad política de un pueblo. Así, Schmitt elaboró cuatro conceptos de Constitución de Estado: un concepto absoluto, un concepto relativo, un concepto positivo y un concepto ideal, para explicar la “realidad multifacética de la Constitución del Estado”.⁷⁶

En el *concepto absoluto* de Constitución, Schmitt se refiere a la Constitución como un todo unitario, una regulación fundamental que equivale a norma de normas, suprema y última; nos explica que si faltara

⁷⁵ Cfr. Lassalle, Ferdinand. *Ob.cit.*, págs. 70 y 71.

⁷⁶ Giuseppe Vergottini afirma que el concepto de Constitución abarca múltiples aspectos, ya que ésta, presenta una realidad multifacética según las diferentes nociones de Constitución: una *noción deontológica* (en cuanto modelo ideal de organización estatal), una *noción sociológica-fenomenológica* (en cuanto modo de ser del Estado), una *noción política* (en cuanto organización basada sobre determinados principios de orientación política), y una *noción jurídica* (identificada con el ordenamiento estatal o, de modo más estricto, con la norma primaria sobre la que se funda tal ordenamiento). Cfr. Vergottini, Giuseppe, de. *Derecho Constitucional Comparado*, edit. Espasa-Calpe, España, 1985, págs.130 y 131.

la Constitución, el Estado dejaría de existir, ya que ésta es su alma. El Estado es una Constitución. “El Estado no tiene una Constitución <<según la que>> se forma y funciona la voluntad estatal, sino que el Estado es Constitución... El Estado cesaría de existir si cesara esta Constitución, es decir, esta unidad y ordenación. Su Constitución es su <<alma>>, su vida concreta y su existencia individual”.⁷⁷ La Constitución es un deber ser, ya que se trata de la normación total de la vida del Estado, de la Ley Fundamental, de la Ley de Leyes, y todas las demás leyes deben estar referidas a la Constitución. El Estado se convierte en una ordenación jurídica que descansa en la Constitución como norma fundamental, la que designa una unidad y una totalidad, identificándose al Estado como un deber ser normativo.

El *concepto relativo* de Constitución, se refiere a ésta como una pluralidad de leyes particulares, es decir, el concepto de Constitución se relativiza hasta convertirse en concepto de ley Constitucional *en concreto*, refiriéndose a la Constitución escrita y rígida que contiene las prescripciones orgánicas sobre las autoridades más importantes del Estado. “La relativización del concepto de Constitución

⁷⁷ Schmitt, Carl. Teoría de la Constitución, edit. Alianza Universidad Textos, España, 1982. pág. 30

consiste en que en lugar de fijarse el concepto unitario de Constitución como un todo, se fija sólo el de ley Constitucional concreta, pero el concepto de ley Constitucional se fija según características externas y accesorias, llamadas formales”,⁷⁸ así, las características de la ley Constitucional en sentido formal, son: 1.- La Constitución debe ser escrita, provenir de un órgano competente y crearse dentro de un cierto procedimiento. 2.- Los cambios Constitucionales deben estar sometidos a un procedimiento especial o a procedimientos difíciles lo que permite proteger la duración y estabilidad de la ley Constitucional, aumentando su fuerza legal.

El *concepto positivo* de Constitución, se refiere a ésta como *decisión* de conjunto sobre modo y forma de la unidad política, siendo ésta la aportación medular de la teoría de Carl Schmitt, conocida como la teoría de las decisiones fundamentales de un orden jurídico, ya que el mérito de este autor, fue poner de relieve que hay ciertos principios fundamentales en el orden jurídico, los cuales son inmutables; de esta forma al analizar la Constitución de Weimar, Schmitt concluyó que las decisiones fundamentales que ésta contenía eran: 1) El principio de

⁷⁸ Schmitt, Carl. *Ob.cit.*, pág. 37.

soberanía, por medio del cual se decidía que Alemania fuera: a) una república, b) democrática y c) federal; 2) La idea de representación, y 3) La decisión a favor del Estado burgués de Derecho, con sus principios: a) derechos fundamentales y b) División de Poderes. Estas decisiones son la estructura, la base y el contenido principal de la organización política, y sobre ellas descansan todas las demás normas; estas decisiones no pueden ser reformadas por el Congreso o Parlamento, sino únicamente por la voluntad del pueblo.⁷⁹

Lo anterior se entiende como el conjunto de decisiones políticas fundamentales que se da un pueblo en su organización estatal, de esta forma, la Constitución surge por un acto del Poder Constituyente, mediante el cual la unidad política decide conscientemente el modo y la forma del conjunto de la propia unidad, cuya existencia es anterior (no es que la unidad política surja porque se dé una Constitución, simplemente integra la forma y modo de ésta). La Constitución es una decisión

⁷⁹ Cfr. Carpizo McGregor, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. edit. Porrúa, S. A., México, 1990, pag. 131.

consciente de la unidad política. “En el fondo de toda normación reside una decisión política del titular del Poder Constituyente, es decir, del Pueblo en la Democracia y del Monarca en la Monarquía auténtica... No hay ninguna Constitución sin tales conceptos existenciales” .⁸⁰

El *concepto ideal* de Constitución, es el contenido de una ideología, referida a una estructura política, adecuada a los principios rectores de un pueblo, esto es, la <<Constitución>> es llamada así en un sentido distintivo y a causa de un cierto contenido. Anteriormente, se designaba como verdadera o auténtica a una Constitución, sólo a la que respondía a un cierto ideal, y esto lo era solo cuando se cumplían las exigencias de libertad burguesa, de lo contrario, no se reconocía como Constitución. En tal sentido, el famoso artículo 16 de la Declaración de derechos francesa de 1789, ordenaba: “toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de derechos ni determinada la separación de poderes, no tiene Constitución”;⁸¹ de esta forma, se identificaba el concepto mismo de Constitución con una Carta formalizada, con un contenido específico que garantizaba lo relativo a la ideología liberal; vemos claramente cómo se positiviza la idea del liberalismo burgués, que

⁸⁰ Schmitt, Carl. *Ob.cit.*, pág. 47.

⁸¹ Vergottini de, Giuseppe. *Ob.cit.*, pág. 134.

responde a un postulado político de Constitución. Así la división de Poderes llegó a ser una característica básica del ideal a que nos referimos, implicando necesariamente que una Constitución sea *escrita*, protegiéndose de esta forma la libertad burguesa frente al despotismo del Estado. “Protección del ciudadano contra el abuso del poder del Estado... se crean seguridades contra ataques estatales, y se trata de introducir frenos en el ejercicio del poder público... La tendencia del Estado burgués de Derecho va en el sentido de desplazar lo político, limitar en una serie de normaciones todas las manifestaciones de la vida del Estado y transformar toda la actividad del Estado en competencias, limitadas en principio, rigurosamente circunscritas”.⁸² Es decir, para el ideal burgués, toda Constitución deberá estar compuesta de dos partes importantes: una que garantice los derechos fundamentales del ciudadano frente al actuar arbitrario del Estado, es decir, una *parte dogmática*, y otra que contenga los lineamientos rectores de la organización interna del aparato estatal, es decir, una *parte orgánica*.

Hans Kelsen, jurista alemán, autor de *la Constitución de la República Austriaca de 1920*, afirmó que la doctrina tradicional desvió el

⁸² Schmitt, Carl. *Ob.cit.*, pág. 62.

objeto de estudio, y por ello contaminó al derecho; es por eso que él pugna por una *teoría pura* donde “el objeto de estudio sólo contemple lo jurídico, esto es, el mundo normativo o del deber ser, recomendando a los juristas que al hacer la ciencia jurídica, no debían incluir elementos ajenos al objeto de estudio del derecho”.⁸³ Kelsen afirma que la Constitución primigenia o norma fundamental hipotética, es “aquella que no deriva de otra norma, y sin embargo, de ella se desprenden el resto de las normas que integran el sistema jurídico. De esta manera, la validez jurídica de la primera norma, debemos *suponerla* y no tratar de explicarla, porque de hacerlo, nos estaríamos apartando de nuestro objeto de estudio. Kelsen parte de estas consideraciones para suponer la validez jurídica de esta primera norma. Esta norma fundamental hipotética no es positiva, ya que es una hipótesis, pero es fundamental, porque a partir de ella se inicia la producción normativa del sistema. La norma fundamental hipotética es denominada por Kelsen Constitución en sentido *lógico-jurídico*”,⁸⁴ y la describe como aquella que es históricamente la primera dentro del sistema normativo de un Estado. Después de esta Constitución se encuentra la Constitución en sentido *jurídico-positivo*, que es aquella Norma fundamental “susceptible de sustentar la validez

⁸³ Cfr. Kelsen, Hans. Ob.cit., pág. 25.

⁸⁴ Cfr. Sánchez Bringas, Enrique. Ob.cit., pág. 120.

jurídica de todo el sistema y de positivizarse a través de Códigos, leyes, reglamentos, decretos, laudos y sentencias”,⁸⁵ y que se traduce en la Constitución vigente, la cual representa el nivel más alto dentro del derecho nacional.

Señala asimismo, que la Constitución en sentido jurídico-positivo o Constitución vigente, se divide en dos tipos: “la *Constitución en sentido formal*, es cierto documento solemne, un conjunto de normas jurídicas que sólo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales, cuyo objeto es dificultar la modificación de tales normas. La *Constitución en sentido material* está constituida por preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y, especialmente, la creación de leyes”.⁸⁶

Hermann Heller afirma que: “Toda organización humana perdura en cuanto que *constantemente renace*”.⁸⁷ Y precisamente por la constante renovación en la unidad y ordenación de la organización, Heller denomina a la Constitución, como ciencia de la realidad. “La Constitución del Estado no es proceso sino producto, no actividad sino

⁸⁵ Sánchez Bringas, Enrique. *Op.cit.*, pág.121.

⁸⁶ Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*, edit. U.N.A.M., México, 1988, pág. 147

⁸⁷ Heller, Hermann. *Op.cit.*, pág. 268.

forma de actividad; es una forma abierta a través de la cual pasa la vida, vida en forma y forma nacida de la vida” .⁸⁸ La Constitución prevalece a través del cambio del tiempo y de las personas, gracias a la *probabilidad de que se repitan en el futuro las conductas humanas que concuerdan con la Constitución*, y esta probabilidad de repetición resulta de la normalidad de la conducta de los hombres conforme a la Constitución, es decir, la Constitución permanece gracias a una normalidad normada de la conducta de los miembros de la sociedad; debiéndose entender por *normalidad normada*, a aquella adecuación de la conducta a la norma, ya que no podemos separar completamente la normalidad de la normatividad, el ser y el deber ser. “La normalidad tiene que ser fortalecida y complementada por la normatividad, con la actuación reiterada de los hombres, ya que las normas Constitucionales no son sólo actuaciones reiteradas, sino también criterio de valoración, ya que, por ejemplo, en la comunidad se roba y se asesina con cierta regularidad, sin que la normalidad se convierta en normatividad” .⁸⁹

Karl Loewenstein, investigador alemán, autor de la obra *Teoría de la Constitución*, opina que: “siendo la naturaleza humana

⁸⁸ Heller, Hermann. *Op.cit.*, pág. 268.

⁸⁹ Cfr. Carpizo McGregor, Jorge. *Op.cit.*, pág. 39.

como es, no cabe esperar que el detentador o los detentadores del poder sean capaces por autolimitación voluntaria, de liberar a los gobernados, y a sí mismos del abuso del poder. Las instituciones para controlar el poder, deben ser creadas por un ordenamiento superior conscientemente, poniendo frenos la propia sociedad a los detentadores del poder en forma de sistema de reglas fijas en la Constitución, destinada a limitar el ejercicio del poder político”.⁹⁰ En síntesis, observamos claramente cómo a través de la Constitución, el gobernado puede controlar el abuso de las autoridades públicas a través de la propia Carta Magna, en la que encuentra los medios de defensa. Por lo que a lo largo de la historia del Constitucionalismo se confirma que su objetivo debe ser la búsqueda de los frenos al poder absoluto ejercido por los detentadores del poder. De esta forma, se busca el perfeccionamiento y una justificación espiritual, moral o ética de la autoridad. Así, “se deberá considerar como el *telos* de toda Constitución, la creación de instituciones para limitar y controlar el poder político; en este sentido cada Constitución presenta una doble significación ideológica: por un lado liberar a los destinatarios del poder del control social absoluto de sus dominadores, y por otro lado asignarles

⁹⁰ Cfr. Castillo del Valle, Alberto, Qb.cit., edit. Grupo Herrero, S. A. de C. V., México, 1995, pág. 9

una legítima participación en el proceso del poder”.⁹¹ Por lo que esta debe ser la finalidad o telos de toda Constitución.

⁹¹ Cfr. Loewenstein, Carl. Teoría de la Constitución, edit. Ariel, S. A., España, 1986, pág. 151.

CAPITULO 2. BASES CONSTITUCIONALES.

2.1 LA CONSTITUCIÓN Y EL FEDERALISMO.

Carl J. Friedrich sostiene que la denominación de Estado federal se usó por primera vez en los tiempos de la confederación *renana*, empleándose como término opuesto al de confederación, pero es hasta la literatura alemana cuando se emplea con un contenido preciso la denominación de Estado federal. También afirma que la adopción del federalismo depende principalmente de las circunstancias históricas de cada pueblo y su territorio, donde se trata de combinar un cierto grado de unidad con un cierto grado de diversidad;⁹² “por otra parte, a pesar de que existen similitudes indiscutibles entre los estados federales de las distintas áreas u órbitas, cada estado federal vive un federalismo a su manera. La condición étnica de los estados, sus antecedentes históricos, su sistema de distribución de competencias, la representación de las unidades subnacionales en el gobierno federal, la relación de los

⁹² Cfr. Marquet Guerrero, Porfirio. *Ob.cit.*, pág. 223.

principios básicos de gobierno entre la federación y las entidades federativas, el sistema de partidos políticos, la condición económica y financiera de los gobiernos locales, etcétera, son factores cuya variedad de combinaciones da por resultado distintas formas de ser federal. Prácticamente podría afirmarse, a pesar de la salvedad ya apuntada, que hay tantas formas de ser federal como estados federales existen” .⁹³

El maestro **Felipe Tena Ramírez** nos explica en su libro *Derecho Constitucional Mexicano*, que el federalismo nació y se desarrolló hasta la consumación de la independencia de los Estados Unidos, por virtud del juego de dos fuerzas aparentemente desarticuladas, como lo fueron la independencia entre sí de las colonias y su dependencia de la corona inglesa; de esta forma, para debilitar a la corona, fue necesario debilitar a aquélla; es decir, las colonias se unieron y fortalecieron esa unión a fin de hacer un frente común y vigoroso frente a su lucha contra Inglaterra. La unificación de las colonias no era una finalidad en sí, sino un medio de desunirse de Inglaterra. Así se confiaban los asuntos de interés común a un organismo central integrado por un presidente que designaba la corona y un gran consejo elegido cada

⁹³ Madrazo, Jorge. *Ob.cit.*, pág. 110.

tres años por las asambleas coloniales; los asuntos de carácter local correspondían a las colonias. No obstante las colonias no se consideraban representadas en el Parlamento inglés que establecía los impuestos, en forma unilateral, en cuya fijación no habían participado. Fue esta la razón por la que a iniciativa de la cámara de Massachusetts en octubre de 1765, se reunió en Nueva York el Primer Congreso Intercolonial de tendencias revolucionarias, que censuró a la Ley del Timbre, la cual imponía impuestos gravosos; y ahí reunidos los representantes de las colonias brotó una reacción de nacionalismo como medio de mantenerse firmes en la defensa de los derechos comunes. El Segundo Congreso se reunió en la ciudad de Philadelphia donde se formuló la declaración de independencia de Inglaterra el 4 de julio de 1776.

Así, para mayo de 1787, se reunió en el Palacio del Estado de Philadelphia, una Convención Federal que, con el pretexto de enmendar los artículos de la Confederación, dio como resultado la Constitución Federal Norteamericana. Aquella convención, presidida por Washington, era en verdad una Asamblea de los hombres más notables de los estados, de los cuales sólo estuvo ausente Rhode Island, y no obstante

los grandes juristas ahí reunidos, rectores de Universidad y profesores de derecho, su obra estuvo presidida por el sentido común y por una clara visión de realidad: *la experiencia debe ser nuestra única guía; el raciocinio podría desviarnos*; así se expresó uno de los miembros de la Convención, resumiendo el espíritu que campeó en aquella reunión.

Dentro de la asamblea destacaron dos tendencias principales: la de *los Estados grandes* y la de *los Estados pequeños*. Los primeros (Estados grandes) presentaron, el plan llamado de Virginia, por el que se proponía la creación de un poder nacional, con sus tres ramas clásicas, de las cuales la legislativa estaría dividida en dos cuerpos, designados sus miembros proporcionalmente a la población y con facultades para legislar en todo lo que quedara fuera de la competencia de los Estados. Los Estados pequeños exhibieron un contraproyecto, llamado el plan de New Jersey, donde se adoptaba de la Confederación el sistema de la cámara única, con representación igual para todos los Estados, y se establecía la coacción armada para imponer el derecho federal.

El plan de Virginia no era aceptado por los Estados pequeños, porque la representación proporcional al número de habitantes daría a los

Estados grandes mayor número de votos. El plan de New Jersey era rechazado a su vez por los Estados grandes, ya que, al contar con voto igual cada Estado, el mayor número de Estados pequeños dispondrían de la suerte de los grandes. *Un tercer plan*, que formuló una comisión integrada por un miembro de cada Estado, solución que conciliaba los intereses de ambos grupos y que fue aceptada por la asamblea; es oportuno mencionar que este tercer plan iba con el tiempo a ser elemento característico del sistema federal. El tercer plan, conocido como Transacción de Connecticut, recogió del plan de Virginia la representación proporcional al número de habitantes, pero únicamente para la Cámara de representantes; acogió, en cambio del Plan de New Jersey el voto igual para los Estados dentro de la otra Cámara (la del Senado). “De este modo nació un bicamarismo propio del sistema federal, en el que una Cámara representaba directamente al pueblo y la otra las entidades federativas”.⁹⁴ Así fue como la asamblea de Filadelfia, con sentido práctico e intuición política, salvó la pugna entre lo regional y lo nacional. La novedad del sistema consistió en que un gobierno nacional, ejercido directamente sobre los súbditos y no por mediación de los Estados, desplazaba dentro de su propia esfera limitada,

⁹⁴ Tena Ramírez, Felipe. *Ob.cit.*, pág. 107.

a la autoridad de estos; pero al mismo tiempo los Estados conservaban su gobierno propio y directo en todo lo no otorgado al gobierno nacional por la Constitución, la cual de esta suerte señoreaba y unificaba a los dos órdenes. Siendo estos los principios que contendría la Constitución federal norteamericana de 1787, vigente hasta nuestros días.

El derecho comparado le otorga al federalismo norteamericano la calidad de tipo y modelo, cronológicamente precedió a los demás, e ideológicamente ganó y conserva la primacía por la pureza de sus líneas y por el vigor de su vida. El federalismo de los demás países que han adoptado se mide por su aproximación o alejamiento del modelo norteamericano. Es por eso que tiene especial significado para el modelo mexicano, ya que éste imita deliberadamente a aquél sistema, pero también le imprime sus propios rumbos.⁹⁵

Así, el federalismo en México presenta desde sus orígenes rasgos semejantes al norteamericano aunque las causas que dieron origen al federalismo en nuestro país, fueron diversas, toda vez que en la Nueva España, al consumarse la independencia en 1821, surgía a la luz del mundo un Estado Unitario, que correspondía al antiguo virreinato

español; y este nuevo Estado estaba conformado por ciudades-provincias y en cada provincia había una diputación provincial, que promovía la prosperidad del territorio que la conformaba. El maestro Jorge Carpizo afirma que el germen del sistema federal mexicano se encuentra en las diputaciones provinciales. “Pero el hecho determinante para el federalismo mexicano fue que las provincias exigieron este sistema bajo amenaza de separarse de México si se establecía el régimen central”.⁹⁶ Ante tal situación, el 12 de junio de 1823, el Congreso convocante no Constituyente expidió el voto por la forma de república federal, siendo estos hechos los que dan base al federalismo mexicano en sus inicios, ya que fué una necesidad, que sirvió para unir lo que se estaba desuniendo, y no fue una decisión de gabinete, teórica e irreal, sino el clamor de la provincias lo que dio lugar a que México se sirviera del federalismo como forma de solucionar sus problemas, ya que si no se hubiera implantado el sistema federal en México, probablemente el territorio se hubiera desmembrado⁹⁷ **George Ward**, en su obra *México en 1827*, afirma que: “la mayoría de los artículos de la Constitución de 1824 son transcripciones de los artículos correspondientes a la de los Estados

⁹⁵ Cfr. Tena Ramírez, Felipe. *Ob.cit.*, pág. 102.

⁹⁶ Carpizo, Jorge. *Ob.cit.*, pág. 468.

⁹⁷ Cfr. Tena Ramírez, Felipe. *Ob.cit.*, pág. 110.

Unidos, con una mezcla ocasional de la antigua levadura española”.⁹⁸ **Fray Servando Teresa de Mier** por su parte “postuló un federalismo acomodado a las conveniencias del país que no fuera imitación acrítica del instalado entre los vecinos estados del norte, que tanto arrebatava la atención de sus colegas: ellos eran ya estados separados e independientes unos de otros, y se federaron por unirse contra la opresión de Inglaterra: federarnos nosotros estando unidos, es dividirnos y atraernos los males que ellos procuraron remediar con esa federación”.⁹⁹ No obstante hay quien no cree en influencia sino en deformidad del sistema original, y así lo afirma **Lucas Alamán** en su obra *Historia de México* “calificó a la Constitución de 1824 como un injerto monstruoso de la de los Estados Unidos sobre la de Cádiz de 1812”.¹⁰⁰ La Constitución de 1824 tuvo vigencia hasta finales de 1835, en que el Congreso federal se declaró investido de poderes constituyentes, dando lugar a la Constitución Centralista de 1836, la cual conservó aspectos de descentralización política.¹⁰¹ Los años que tuvo vigencia la ley fundamental de 1836, fueron turbulentos y llenos de rebeliones e insurrecciones. Razón por la que el 22 de agosto de 1846, se decretó el restablecimiento de la

⁹⁸ Ferrer Muñoz, Manuel, et.al. Presencia de Doctrinas Constitucionales extranjeras en el Primer Liberalismo Mexicano, edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996, pág.113.

⁹⁹ Ferrer Muñoz, Manuel, et.al. Ob.cit., pág.117.

¹⁰⁰ Ferrer Muñoz, Manuel, et.al. Ob.cit., pág.119.

¹⁰¹ Cfr. Carpizo, Jorge. Ob.cit., pág. 469.

Constitución federal de 1824 y se convocó a una asamblea constituyente, la que confirmó el régimen federal, y expidió el acta de reformas de 1847, base del juicio de amparo mexicano. El sistema federal subsistió hasta 1853, ya que el 22 de abril de ese año se expidieron las bases para la administración de la república de carácter centralista. El 16 de octubre de 1855 se convocó a un nuevo Congreso Constituyente, el cual comenzó a sesionar el 18 de febrero de 1856, situación que apresuró a Comonfort, a promulgar el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de tendencia centralista. Sin embargo, el espíritu federalista triunfó con la promulgación de la Constitución el 5 de febrero de 1857. Debiéndose precisar que el pensamiento federal de aquella época, tenía profundos matices políticos, y el sistema federal fue la bandera del partido liberal y el centralismo del partido conservador. Durante el gobierno de Porfirio Díaz la ley fundamental no tuvo vigencia real. Así con estos antecedentes, el primer movimiento social en México y en el mundo, dio por resultado nuestra Constitución actual, promulgada el 5 de febrero de 1917, y que en su esencia y lineamientos sobre el sistema federal sigue a su antecesora.¹⁰²

¹⁰² Cfr. Carpizo, Jorge. *Ob.cit.*, pág. 471.

Algunos doctrinarios extranjeros han puesto en tela de juicio la existencia misma del federalismo en México, como lo demuestran los estudios de **J. Lloyd Mecham**, quien dice que: “el federalismo en México jamás ha existido, toda vez que es discutible que la nación mexicana antes y ahora ha sido federal, solo en teoría, ya que actualmente y siempre ha sido centralista”.¹⁰³ En el mismo sentido, **Whare** afirma que en “naciones como México, Brasil, Argentina y Venezuela, sólo han tenido divisiones meramente administrativas de un imperio, careciendo de instituciones políticas propias, de suficiente arraigo para poder resistir la presión de la administración central y por esta razón entre otras, que el gobierno federal no ha llegado a ser una realidad en estas repúblicas”.¹⁰⁴

Todo lo anterior, nos hace reflexionar más nunca dudar de nuestra experiencia histórica como mexicanos, de nuestra identidad nacional, ya que como dice el político mexicano **Jorge Madrazo** *cada estado federal vive un federalismo a su manera* y esto dependerá de varios factores (geográficos, económico-financieros; políticos, étnicos, principalmente), así tenemos que hay tantas formas de ser federal como

¹⁰³ Tena Ramírez, Felipe. *Ob.cit.*, pág. 112

¹⁰⁴ Tena Ramírez, Felipe. *Ob.cit.*, pág. 112.

estados federales existen; en este sentido Ivo Duchacek hace una “división de Estados federales de la siguiente forma: a) casi unitarios, b) casi federales, c) federales con características unitarias subsidiarias (o dominantes), d) federales con aspectos confederales, o confederación con posibilidades federales”.¹⁰⁵

Así, con lo expuesto queda de manifiesto la influencia del constitucionalismo norteamericano en el constituyente mexicano de 1824, de 1857 y el de Querétaro de 1917. Incluso hasta nuestros días, ya que ambos textos concuerdan en varios aspectos como: la asunción de un sistema republicano y representativo, el federalismo, los tres poderes del organismo central, la bicameralidad, el régimen presidencial, y la atribución de competencias del poder judicial, entre otros.¹⁰⁶

2.2 MARCO CONSTITUCIONAL DEL FEDERALISMO.

Por virtud del sistema federal coexisten y tienen jurisdicción sobre las mismas personas y sobre el mismo territorio, dos ámbitos de competencia constitucional: el federal, emanado directamente de la Constitución general, y el ámbito de competencia local, que es aquél que se dan a sí mismas las entidades federativas, denominadas éstas por la Constitución general como Estados libres y soberanos. Ambos órdenes deben su creación y están regulados en su organización y funcionamiento

¹⁰⁵ Madrazo, Jorge. *Ob.cit.* pág. 110.

¹⁰⁶ Cfr. Ferrer Muñoz, Manuel, et.al. *Ob.cit.*, pág. 119.

por el orden normativo superior llamado Constitución general, de esta forma, el reparto de competencias lo encontramos precisamente en la Constitución general del país. Por lo que entendemos que dentro del federalismo coexiste un doble régimen constitucional: el federal y el local, y ambas competencias integran la organización política de un país.

Dentro de la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano, podemos afirmar que en México existe supremacía del Derecho federal (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) sobre el local, es decir, la legislación federal es superior a la legislación local, ya que esta competencia está subordinada a la Constitución general. El derecho federal común (tratados internacionales, Código de Comercio, Código Penal Federal, Código Federal de Procedimientos Civiles, etc.), y el derecho local (Constituciones de las entidades federativas, códigos, leyes, reglamentos, etc.), son dos esferas de validez independientes la una de la otra, cuyas facultades están limitadas expresamente por la Constitución federal a través del artículo 124; así tenemos que en México existen tres grados de competencia según el artículo 133 constitucional: en el *primer grado* o grado más alto se encuentra la Constitución federal como ley suprema (Jorge Carpizo), en el *segundo grado* se encuentran los tratados internacionales y las leyes

Constitucionales, entendidas éstas como las que material y formalmente emanan de la Constitución, es decir, que forman parte misma de la ley fundamental, puesto que son la Constitución misma que se amplía, que se ramifica, que crece (Mario de la Cueva). En un *tercer grado* coexisten el Derecho federal común y el Derecho local, entendido el primero (Derecho federal común), como aquél que emana formalmente de la Constitución, es decir, que deriva de ésta, pero sin ser parte material de ella; el segundo (Derecho local), son aquéllas disposiciones que se dan a sí mismas las entidades según su ámbito espacial de vigencia, las cuales se clasifican en: a) las que se aplican en el Distrito Federal e islas dependientes de la Federación, las que a su vez se *subdividen* en leyes ordinarias, leyes reglamentarias y normas individualizadas,¹⁰⁷ y b) las que se aplican en las entidades federativas, las que a su vez se *subdividen* en Constituciones locales, leyes ordinarias, leyes reglamentarias, leyes municipales y normas individualizadas. Es decir, estas dos ramas de normas tienen la misma jerarquía y no pueden entrar en conflicto por tener distinto ámbito territorial de validez (García Maynes).¹⁰⁸

¹⁰⁷ No obstante, a partir del orden jerárquico normativo del Derecho positivo, tenemos: 1. normas constitucionales, 2. normas ordinarias, 3. normas reglamentarias, y 4. normas individualizadas. Cfr. García Maynes, Eduardo. Algunos Aspectos de la Doctrina Kelseniana, edit. Porrúa, S. A. de C. V., México, 1978.

¹⁰⁸ Cfr. Carpizo, Jorge. Ob.cit., págs. 27-32.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

Así el federalismo mexicano contemporáneo, encuentra su fundamento jurídico precisamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917,¹⁰⁹ de la cual emana un doble régimen de competencias: el federal y el local; así, el federal tiene competencias comunes a todos los habitantes de la República, sobre todo aquellas que dan carácter de unidad a los mexicanos y el local por el contrario aquellas que no destruyen esa unidad nacional y que a su vez fortalecen a las entidades federativas.

El texto fundamental consagra la forma federal de la República Mexicana en los artículos 40 y 41 que a la letra señalan:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental” (artículo 40). El artículo 41 afirma que *“el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de las*

¹⁰⁹ Inicialmente ésta Constitución se le conoció con el nombre de *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857*, posteriormente se identificó como la de 1917, y es la Constitución política vigente, misma que fue obra del Congreso Constituyente que se reunió en la ciudad de Querétaro para tal objeto el 10. de diciembre de 1916 concluyendo sus funciones el 31 de enero de 1917, para promulgarla el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor a partir del día 10. de mayo del mismo año. Cfr. Rabasa, Emilio. Mexicano esta es tu Constitución, edit. Cámara de Diputados, México, 1968, pág. 344; Carpizo Jorge, Ob.cit., pág. 122.

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

De lo anterior se entiende, que el Estado federal mexicano está compuesto por la federación y las entidades federativas, teniendo cada una de estas su instancia decisoria suprema, dentro de su ámbito de competencia; el artículo 41 indica que en el Estado federal mexicano existe una división de competencias entre los órdenes: federal y local; siendo el artículo 124 el encargado de marcar la división de competencia entre la federación y las entidades federativas, como a la letra dice: *“Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados”*. Es decir, que todo lo que no esté expresamente atribuido a la federación, es competencia de las entidades federativas; así, la propia Carta Magna nos marca cual es ámbito de competencia federal, y lo restante comprende a la local.

Las facultades expresamente conferidas a los poderes federales se encuentran a lo largo de todo el artículo 73 del cuerpo de normas fundamental en consulta, sin embargo, ésto no es absoluto, ya que la misma Constitución al prohibir a los Estados ciertas facultades automáticamente se depositan en la federación, como ocurre en el caso del texto de los artículos 117 y 118. También en nuestro derecho Constitucional dentro del mismo artículo 73 en su fracción XXX, posee la puerta de escape por donde los poderes federales están en posibilidad de salir de su encierro para ejercer facultades determinadas perfectamente ceñidas (que le impone el artículo 124), ya que este artículo consagra las facultades denominadas implícitas que son aquellas que el Poder Legislativo Federal puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas (facultades concedidas por la Constitución Federal a cualquiera de los poderes federales concreta y determinadamente en alguna materia); entre otros.

Así, encontramos que la propia Constitución establece una serie de principios respecto al problema de la competencia en el Estado Federal, que se puede enunciar de la siguiente forma:¹¹⁰

1o. *Facultades atribuidas a la Federación en forma expresa.*- Enumeradas expresamente en la Carta fundamental del país, es decir, las atribuciones que se prevén en el texto del artículo 73. A las veintinueve fracciones primeras de este artículo en comento se les conoce como facultades expresas; la última fracción del precepto establece las facultades *implícitas* y son aquellas que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros poderes federales como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explícitas; aclarando que esta fracción no autoriza nuevas facultades sino facultades explicativas, es decir facultades que hagan efectivas las atribuciones consignadas en las veintinueve fracciones del artículo 73, que son las facultades expresas que la ley fundamental asigna al Legislativo Federal.

2o. *Facultades atribuidas a las Entidades Federativas.*- De acuerdo con el 124, todo lo que no corresponde a la Federación es facultad de las Entidades Federativas, salvo las prohibiciones que la

¹¹⁰ Cfr. Carpizo, Jorge, et.al. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, Tomo II, edit. Porrúa S.A., México, 1997. Pág. 1301-1307

misma ley suprema establece para los Estados miembros. Sin embargo, la Constitución le atribuye facultades a los Estados, que tienen más la naturaleza de obligaciones, en dos formas:

- a) *Expresa*.- se señala que los Estados deben expedir alguna ley o realizar algún acto; por ejemplo, el segundo párrafo del artículo 4o. que dice: “La Ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo”, y el artículo 27, fracción XVII, párrafo tercero, que dice: “Las Leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno”, y
- b) Aunque no se les da la facultad expresamente, ésta *se presupone* en la propia Constitución; por ejemplo: darse su Constitución (artículo 41).

3o. *Prohibiciones a la Federación*.- Se puede pensar que resulta superfluo que la Constitución le niegue expresamente la facultad a la Federación, si con el solo hecho de no otorgársela se le está negando; sin embargo, se consigna esta norma en beneficio de la claridad y porque se considera tal prohibición de singular importancia. Así, el segundo

párrafo del artículo 24 señala: “El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna”.

4o. Las prohibiciones que tienen las entidades federativas.-

Así, al estarles prohibida dicha actividad a las entidades, pasa a la federación su ejecución. Estas prohibiciones pueden ser de dos clases: absolutas y relativas.

- a) *Prohibiciones absolutas:* son los actos que jamás pueden realizar las entidades federativas, de acuerdo con el artículo 117 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece las prohibiciones absolutas.
- b) *Prohibiciones relativas:* son los actos que en principio están prohibidos a los Estados miembros, pero con la autorización del Congreso Federal si los pueden realizar. El artículo 118 establece las prohibiciones relativas. Los Estados “Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión: I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones; II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra, y III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de

invasión y de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República”.

5o. Facultades coincidentes.- Son aquellas que tanto la Federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional, y están establecidas en dos formas:

- a) *En forma amplia*, cuando se faculta tanto a la Federación como a las entidades federativas para expedir las bases sobre una misma materia, por ejemplo, el penúltimo párrafo del artículo 18 indica que: “La Federación y los Gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores”.
- b) *En forma restringida*, cuando se confiere tanto a la Federación como a las entidades federativas, pero se concede a una de ellas la atribución para fijar bases o un cierto criterio de división de esa facultad. Podemos citar como ejemplo el artículo 3o. que dice: “La educación que imparta el Estado (Federación, Estados, Municipios), tenderá...”, pero en la fracción VIII se establece: “El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios...”, tesis que se reitera en el artículo 73, fracción XXV.

Para **Manuel Herrera y Lasso** la única facultad exactamente coincidente es la que consagra el artículo 104 en la fracción I, tocante a la jurisdicción en materia mercantil, ya que en controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales o de Tratados internacionales celebrados por México, y estas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas a elección del actor, jueces y Tribunales del orden federal o del orden común (incluyéndose el Distrito Federal).

60. *Las facultades coexistentes.*- Son aquéllas que una parte de la misma facultad compete a la Federación y la otra a las entidades federativas; por ejemplo: el artículo 73, fracción XVI, otorga al Congreso Federal facultad para legislar sobre salubridad general, y según la fracción XVII, respecto a las vías generales de comunicación de jurisdicción federal. Así, por exclusión, la salubridad local y las vías locales de comunicación son competencia de las legislaturas de las entidades federativas.

70. *Las facultades de auxilio.*- Son aquellas que una autoridad ayuda o auxilia a otra por disposición constitucional. Herrera y Lasso

excluye enunciar esta regla de la división de competencias, porque en su opinión no altera la distribución de las mismas. Por ejemplo: el párrafo introductorio del artículo 130 decía: “Corresponde a los Poderes Federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación”. En el mismo artículo se establecía que para dedicar nuevos templos al culto religioso era indispensable el permiso de la Secretaría de Gobernación, debiéndose oír previamente al gobernador del Estado. Aquí, el gobernador auxiliaba a la Secretaría mencionada.

80. *Las facultades concurrentes.*- Son aquéllas que no están exclusivamente atribuidas a la federación, ni prohibidas a los Estados, ya que cuando la primera no actúa, las entidades federativas pueden realizarlas (ello en virtud a que las entidades federativas no pueden estar esperando a que la federación intervenga para satisfacer sus necesidades); pero si la federación legisla sobre esas materias, se deroga la legislación local al respecto.

En nuestro sistema Constitucional se presenta la jurisdicción concurrente, coincidente o jurisdicción dual, la cual consiste en la

facultad de los poderes federales y los locales *para legislar* sobre la misma materia, como ocurre en el caso del artículo 117 del cuerpo de normas en cita, que en su párrafo segundo reza: “El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo”. Por otro lado, **Mario de la Cueva**, contrario a lo expuesto, afirma que en México no existen las facultades concurrentes, toda vez que aplicando el principio de legalidad los funcionarios públicos sólo pueden realizar lo que expresamente les está autorizado y el artículo 124 terminantemente ordena que todo aquéllo que no esté *expresamente* otorgado a la federación es atribución de las entidades federativas, así la federación sólo puede actuar en aquéllos renglones que la Constitución le señala y por lo tanto son de su competencia, pero no puede actuar más allá de su límite jurídico porque entonces sus actos son inválidos; es decir, si la legislación federal se introduce en las competencias de las entidades federativas, estos actos son inconstitucionales; tampoco en México la legislación federal quiebra a la local, ya que no hay supremacía de una sobre la otra, sino que se encuentran al mismo nivel y debajo de la Constitución federal.

9o. *Las facultades que emanan de la jurisprudencia.*- Las reglas enunciadas pueden sufrir alteraciones a través de la jurisprudencia,

ya que ella puede modificar el sentido de la disposición constitucional; por ejemplo: respecto a las facultades tributarias, si aplicamos el artículo 124 diríamos que la Federación sólo puede imponer contribuciones en los aspectos que la propia Constitución le autoriza. Sin embargo, la jurisprudencia de la Suprema Corte acepta que el campo restante, desde el punto de vista tributario, es coincidente; o sea, que tanto la Federación como las entidades federativas son competentes para establecer las restantes contribuciones. Así lo ha expresado nuestro más alto tribunal: ***“IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS. Una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales que se refieren a materia impositiva, determina que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal, sino que es un sistema complejo y las reglas principales las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII y 124); b) Limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinada materia a la Federación (artículo 73, fracción XXIX), y c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117,***

fracciones IV, V, VI, y VII y 118)".¹¹¹ **"IMPUESTOS, FACULTAD DE LA FEDERACION Y LOS ESTADOS. El análisis de los artículos 117 y 118 de la Constitución, persuade de que el pacto fundamental no optó por una delimitación de las competencias federal y las competencias locales, para establecer impuestos, sino que organizó un sistema complejo cuyas premisas fundamentales son las siguientes: 1o.- Concurrencia contributiva de la contribución de los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos. 2o.- Limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación. 3o.- Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados"**.¹¹²

2.3 MARCO CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA DE LOS ESTADOS

El marco constitucional de la autonomía de los Estados de la Federación, se encuentra precisamente regulado en el texto del artículo

¹¹¹ Séptima Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 151-156, Primera Parte, Página: 149, Apéndice 1917-1985, Primera Parte, Pleno, tesis 56, pág. 110. Apéndice 1917-1988, Primera Parte, Pleno, tesis 90, pág. 163.

¹¹² Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: CXXI, Página: 165, Amparo administrativo en revisión 4828/53. Rangel V. Fernando y coags. 5 de julio de 1954. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Alfonso Francisco Ramírez. Ponente: Octavio Mendoza González.

40 de la Constitución Federal, que a la letra dice: *“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental,* en debida congruencia con el artículo 41 del cuerpo de normas en consulta que a la letra dice: *“el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de las competencias de éstos, y por los de los Estados en los que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”*

De esta forma, las constituciones de las entidades federativas no pueden contravenir la Carta magna que representa la unidad del Estado Federal, debiendo organizarse las entidades en términos del artículo 115 de la Ley fundamental, cuyo encabezado ordena: *“Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular...”*. De esta forma los artículos 40, 41 y 115 armonizan en la esencia, identidad y coincidencia de decisiones fundamentales entre la federación y las entidades federativas.

A los artículos anteriormente enunciados debemos darle la interpretación¹¹³ correcta, que armonice debidamente con el espíritu del Constituyente y su obra.

Al respecto, **Karl Loewenstein**, sostiene que las entidades federadas otorgan mediante la sanción de una Constitución general, los atributos necesarios para trasladar la soberanía a un ente político llamado Federación, el cual vele por la existencia política de cada uno de los miembros, y dicha cesión no debe ser excesiva ni precaria, pues los extremos anularían el sistema federal; siendo esta una de las razones por las que las entidades federadas no son soberanas sino autónomas.

En este sentido, **Miguel de la Madrid**, sostiene que “el texto constitucional del artículo 41, al calificar a las entidades de libres y soberanas, no les da más facultades que la bien llamada autonomía, que sólo les permite un grado relativo de autodeterminación política, siempre supeditada al respeto debido a la Constitución nacional, que positiviza las decisiones políticas fundamentales del pueblo mexicano como

¹¹³ Interpretar es delimitar el significado de un término; es esclarecer y desentrañar su sentido; pero también armonizar una expresión con el conjunto al que pertenece. Interpretar una norma jurídica implica indagar sobre su sentido, sobre sus alcances y sobre sus relaciones con las otras normas del orden jurídico. Carpizo, Jorge. *Ob.cit.*, pág. 65.

auténtico y exclusivo titular de la soberanía”,¹¹⁴ de esta forma “la autonomía que gozan las entidades federativas se traduce en la posibilidad de reglamentar, mediante cartas locales y leyes orgánicas, reglamentarias y ordinarias, directa o indirectamente, la Constitución General”.¹¹⁵

Por su parte el maestro **Jorge Carpizo** sostiene que las entidades federativas son autónomas, pero están limitadas por la Constitución del Estado Federal, sin embargo, en su esfera de competencia, pueden organizarse con libertad, siempre que respeten los lineamientos que les marca la ley fundamental. Ahora bien, cuando el artículo 40 habla de soberanía, quiso referirse a autonomía; es decir, poder limitado. Precisa que el artículo 40 no es certero, porque divide la noción de soberanía, que es por esencia indivisible, poder dividido no es poder; soberanía es la suma de todo el poder, *summa legibus potestas*, según conocida frase de Jean Bodino. El Estado Federal es exactamente lo contrario: un poder, un gobierno, un solo orden jurídico, tal y como acontece en un Estado unitario, pero con descentralización política.¹¹⁶

¹¹⁴ De la Madrid Hurtado, Miguel. Estudios de Derecho Constitucional, edit. Porrúa S.A., México, 1987, pág. 168 y 169.

¹¹⁵ Arteaga Nava Elisur, Derecho Constitucional Estatal, edit. Porrúa, S.A., México, 1988, pág. 9.

¹¹⁶ Cfr. Carpizo, Jorge. Ob.cit., p. 476

En el mismo orden de ideas, el constitucionalista mexicano **Manuel González Oropeza**, afirma que las entidades federativas o miembros del Estado Federal en lugar de soberanos, son autónomos con plena independencia en su gobierno interior, con carencia de atributos para ser considerados soberanos, tanto para las relaciones internacionales como para el orden estatal interno. De esta forma “los Estados federados no pueden ser considerados como soberanos, debido, fundamentalmente a tres razones: a) porque carecen de la llamada autonomía constitucional que se traduce en la necesaria adecuación de su constitución local a los preceptos de la Constitución general, lo cual trae como consecuencia que se reservan una facultad de legislación autónoma, b) debido a que la unión de Estados, en la cual se inordinaron, es permanente e indisoluble, pues de lo contrario la Federación, con los conflictos circunstanciales que se plantean en la historia se iría disgregando paulatinamente hasta su extinción, y c) ya que la Federación se compromete a defender a todos y cada uno de los miembros, ante cualquier ataque del exterior en su contra, se les priva, por resultar innecesario, del *ius belli* o facultad para afrontar una lucha armada”.¹¹⁷

¹¹⁷ González Oropeza, Manuel. La intervención Federal en la Desaparición de Poderes, edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1983, pág. 89.

Al respecto, el juez federal mexicano **Efraín Polo Bernal** hace una importante reflexión: “Es pues, en los artículos 40 y 41 constitucionales donde se confunde el concepto de soberanía; empero, dicha confusión no nos puede llevar a aceptar que la soberanía puede ser repartida entre la federación y los Estados miembros, ni entre los distintos órganos supremos del Estado: legislativo, ejecutivo y judicial. Lo que sucede es que el Estado reparte entre sus órganos las diversas competencias en que se desenvuelve el poder público. Por tanto, ninguno de los tres poderes es soberano, ni juntos ni separados. Ni los Estados miembros de la federación, ni ésta comparten la soberanía, ya que de hacerlo la federación no podría formarse. La soberanía en el Estado de Derecho mexicano radica en el pueblo que crea el orden jurídico y al propio Estado”.¹¹⁸

Por lo antes expuesto, arribamos al conocimiento de que las entidades federativas no son soberanas como lo expresa la Constitución general, en los numerales señalados, sino que son entidades autónomas y la columna vertebral de la autonomía de éstas entidades federativas, estriba en darse su Constitución, la misma que es la base y fundamento

¹¹⁸ Polo Bernal, Efraín. Manual de Derecho Constitucional, edit, Porrúa, S.A., México, 1985, pág. 308.

de toda la legislación local, y de reformar su propia Constitución siguiendo las normas que ella misma establece.¹¹⁹

2.4 EL FEDERALISMO FRENTE A LA AUTONOMÍA DE LOS ESTADOS.

El federalismo mexicano, es cierto, que tiene graves imperfecciones que en mucho es semántico y mentiroso, pero también es cierto que a pesar de todos los pesares esta forma de gobierno ha logrado perdurar en el constitucionalismo mexicano por ya 158 años, habiendo crecido la semilla del federalismo en una tierra mexicana, hostil por las guerras civiles, amenazada e invadida injustamente, debilitada por los cacicazgos locales, centralizada y dominada por un partido dominante, entre otros, y precisamente estos factores degenerativos han dado por resultado un federalismo *sui-generis*, que vive nuestro país, principalmente caracterizado por su excesiva centralización de todo tipo. Y aunque es bien sabido que este fenómeno no es privativo del Estado

¹¹⁹ Cfr. Carpizo, Jorge. Ob.cit. p. 479.

mexicano, también lo es que los estragos que la centralización del poder ha causado en nuestro país, si han llegado a límites alarmantes.¹²⁰

No obstante lo anterior, podemos afirmar que las entidades locales se encuentran frente a la federación (según Elisur Arteaga Nava), dentro del marco constitucional general, de la siguiente forma:

Estructura jurídica general de las entidades federativas:¹²¹

- Deberán tener una Constitución (artículo 41 y artículo 133).
- Las Constituciones locales no podrán contravenir la general del país (artículo 133).
- Deberán adoptar para su régimen interior de gobierno la forma republicana, representativa, popular y deben tener como base de su división territorial el Municipio libre (artículo 115 párrafo primero).
- Por conducto de los Poderes estatales el pueblo ejerce su soberanía (artículo 41 párrafo primero).
- El artículo 42 fracción I y el artículo 43, señalan las partes integrantes de la Federación.

¹²⁰ Cfr. Madrazo, Jorge. Ob.cit., pág. 111

¹²¹ Cfr. Arteaga Nava, Elisur. Ob.cit., pág. 17.

- Los Estados conservarán la extensión territorial que tuvieron hasta 1917 (artículo 45).
- Pueden arreglar sus problemas de límites con otros Estados, ya que de lo contrario lo hará la federación (artículo 46, artículo 73 fracción IV y artículo 105).
- Conservan la jurisdicción que han tenido desde 1917 sobre las islas (artículo 48).
- Deberán haber en cada Estado una legislatura, un gobernador, un Tribunal Superior y ayuntamientos municipales (artículo 71 fracción III, artículo 82 fracción VI, artículo 115, artículo 116, artículo 120 y artículo 135).
- Los Estados tendrán plena capacidad para adquirir y poseer bienes raíces que sean necesarios para los servicios públicos que presten (artículo 27 fracción VI párrafo primero).
- Los Estados en sus Constituciones deben precisar quiénes son servidores públicos (artículo 108 párrafo cuarto).
- Los Estados son libres y soberanos en lo concernientes a su régimen interior (artículo 40).
- Están obligados a establecer Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje (artículo 107 fracción V inciso d y artículo 123-A fracción XXXI).

Intervención de las entidades federativas en la estructura jurídica del país:

- Las legislaturas locales intervienen en el procedimiento de reformas a la Constitución general (artículo 135).
- Las legislaturas intervienen en el procedimiento de formación de nuevos Estados dentro de los límites de los existentes (artículo 73 fracción III).
- Los Estados no podrán tener menos de dos senadores y dos diputados federales (artículo 532 párrafo primero y artículo 56).¹²²

Intervención de los poderes federales en las entidades federativas:

- Los Poderes Federales deben proveer a los Estados de gobernadores para el caso de que hayan desaparecido todos los Poderes de un Estado (artículo 76 fracción V).
- Los Poderes Federales tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior y asimismo deben auxiliarlos cuando

¹²² Cfr. Arteaga nava, Elisur. Ob.cit., pág. 18.

exista conflicto interno a petición de la legislatura o de su gobernador (artículo 119).

- Los Estados pueden ser afectados por virtud de decreto que emita el Congreso de la Unión por virtud del cual se cambie la residencia de los Poderes Federales (artículo 73 fracción V).¹²³

Por su parte, Enrique Sánchez Bringas, afirma que los Estados integrantes del Estado federal, son personas jurídicas reconocidas y reguladas por la propia Constitución General, en términos de los artículos 41 y 43, los cuales señalan: que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal (artículo 41).

El artículo 43 dispone que las partes integrantes de la Federación (entiéndase Estado federal), son los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León,

¹²³ Cfr. Arteaga Nava, Elisur. *Ob.cit.*, pág. 18.

Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

Cada denominación determina una persona jurídica, un orden normativo parcial que a través de su Constitución, como sucede con la General de la República, posee los ámbitos de aplicación personal, espacial y temporal.¹²⁴

La Constitución de la República determina la existencia, organización y atribuciones que corresponden a los Estados, a través de diversos tipos de normas - según Sánchez Bringas-, como a continuación se expone:

Preceptos constitucionales que atienden a la existencia y autonomía de los Estados:

ARTICULO 40.- Dispone que el Estado federal mexicano se compone de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios

¹²⁴ Cfr. Sánchez Bringas, Enrique. Ob.cit., pág. 544.

constitucionales, y reconoce la existencia de entidades autónomas en la organización del Estado mexicano.

ARTICULO 41.- Expresa que la población de cada estado ejerce su soberanía por medio de los poderes de la entidad federativa, de acuerdo con lo dispuesto por su Constitución y por la General de la República.

ARTICULO 43.- Se identifican las entidades federativas como partes integrantes de la totalidad política del Estado nacional.

ARTICULO 44.- Posibilita el establecimiento de una nueva entidad: el Estado del Valle de México, que se erigiría en el territorio que actualmente ocupa el Distrito Federal, cuando la capital federal sea cambiada de lugar.

ARTICULO 45.- Garantiza la integridad territorial de los Estados al prescribir que conservan la extensión y los límites que tuvieron hasta el momento en que la Constitución de Querétaro inició su vigencia.

ARTICULO 130.- En cuanto a las asociaciones religiosas, se asigna a las autoridades federales, estatales y municipales la obligación de hacer respetar los principios del precepto en sus respectivos ámbitos competenciales.

ARTICULO 21.- En cuanto a seguridad pública, la misma es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, de acuerdo con cada una de sus competencias, apegándose a la ley de coordinación que en esta materia expida el Congreso de la Unión (en ejercicio de las facultades que le asigna el artículo 73-XXIII), manteniendo los estados su autonomía en lo que se refiere a la seguridad pública de la entidad federativa correspondiente. La coordinación prevista, sólo tiene como ámbito la colaboración con la federación, el Distrito Federal, otros estados y los municipios, cuando se trate de la seguridad pública de rango nacional.

Siguiendo este orden de ideas, y en cuanto a lo que se refiere a las Constituciones de las entidades federativas, se puede afirmar que éstas son normas constituidas que derivan de la norma básica del Estado federal.¹²⁵

¹²⁵ Cfr. Sánchez Bringas, Enrique. Ob.cit., pág. 564.

CAPITULO 3. PROYECTO DE FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO

3.1 LA REFORMA DEL ESTADO.*

El acelerado incremento en la participación política y social no corresponde a la transformación de un régimen político acostumbrado a largos años de inmovilidad institucional y dominación prácticamente unipartidista. Es por eso que las reformas del Estado que se han visto, no han podido resolver los lacerantes problemas de pobreza y desigualdad que hemos heredado del pasado remoto y reciente.¹²⁶

Reformas y reclamos han sucedido a lo largo de estos períodos, tales como la construcción de una sociedad más justa y democrática, a través de un régimen político, cuyos rasgos posibles de competencia y estabilidad, capaces de garantizar una gobernabilidad de

* Se trata de una reforma de gobierno, no del Estado; pero por la complejidad de elementos que conlleva dicha reforma y la información tanto oficial como extra oficial al respecto casi generalizada de los círculos políticos y económicos, se empleará el término de reformas del Estado, en lugar de la correcta designación de: reformas de gobierno, reformas a la Constitución, políticas económicas, etc.

¹²⁶ Cfr. Acosta Silva, Adrián. "La Pedacería Dispersa". Revista Nexos número 208, México, abril de 1995, pág. 42.

perfil democrático, son todavía asuntos pendientes.¹²⁷ Todo esto da motivo para que se siga hablando dentro de la sociedad mexicana actual, de una reforma del Estado: Reformas económicas y políticas, ya que la economía y la política se entrelazan mutuamente en una dependencia obvia, debido a que el conjunto de la sociedad mexicana (clase trabajadora industrial, burocracia estatal, clases medias urbanas ligadas a la industrialización, banqueros, etc.), requiere de la actuación del Estado (gobierno), a la vez que éste depende de dichos actores para el mantenimiento de sus políticas, pues de ellos recibe su legitimidad económica y política, y por lo tanto, se entrelazan mutuamente; por ello no es casual que al entrar en crisis el modelo económico comienzan a deteriorarse los mecanismos de la articulación política.

Estas circunstancias, son las razones actuales para reformar el Estado, es decir para que el Estado-gobierno asuma nuevas estrategias, utilice mejores instrumentos y, sobre todo, para establecer una nueva relación con la sociedad; en este orden de ideas, se emprende en la actual administración la reforma del Estado, y de manera fundamental, esta renovación estatal pretende significar el ejercicio democrático de la autoridad, alentar a la participación y a la organización popular en los

¹²⁷ Cfr. Acosta Silva, Adrián. "La Pedacería Dispersa". Rev.cit, págs. 42-43.

programas sociales, desregulación y simplificación para ampliar los espacios a la iniciativa de los grupos sociales organizados y de los ciudadanos, privatización de empresas públicas no estratégicas para liberar recursos atados y concentrar la atención política en las prioridades impostergables de justicia, y transparencia en las relaciones del Estado con todos los actores sociales y con los ciudadanos. La estrategia en estas reformas al Estado, presenta como rasgo sobresaliente que la puede diferenciar de estrategias anteriores, diseñadas para impulsar el federalismo, es que la vinculación que existe entre el impulso a una mayor distribución regional del poder que se propone con las nuevas formas de ejercerlo y con las nuevas relaciones del poder con la sociedad que la reforma del Estado implica. Es, tanto una descentralización entre los poderes públicos como entre los poderes y la sociedad, bajo una nueva forma de ejercicio de la autoridad y de la relación con la sociedad.

Así, el ejercicio democrático de la autoridad incidirá en la relación entre los ámbitos de gobierno, en la medida en que significa un mayor estímulo y respeto a la autonomía de los poderes locales y una mayor participación de éstos en la definición del desarrollo nacional, ya que autonomía sin democracia es caciquismo y el Federalismo es más que autonomía: es autonomía más democracia.

3.1.1 REFORMA JURÍDICA.

Durante los últimos años, México ha estado inmerso en un proceso de reformas a la Constitución, mismas que han dado lugar a enormes y profundos cambios al texto fundamental de 1917, así como a la legislación secundaria, tanto sustantiva como adjetiva, en sus dos ámbitos de competencia: local y federal. Las reformas a la Constitución se realizan con el fin de adecuar el texto constitucional a la realidad imperante de la época que en México se vive, y la reforma jurídica del Estado se enfoca precisamente a los cambios que sufre el texto fundamental del país, con motivo de las transformaciones políticas, económicas y culturales, principalmente. A su vez, la Constitución irradia esas modificaciones a todo el demás sistema normativo de la nación, el cual se adecua armónicamente con la ley fundamental en el *sistema piramidal jurídico*.

Con la reforma jurídica del Estado, se pretende penetrar en el reparto constitucional de competencias, señaladamente en materia de educación, hacendaria, electoral, agraria, de salud, de procuración y

aplicación de justicia, así como de protección a los derechos humanos, a través de reformas y adiciones constitucionales con propósitos descentralizadores, y de una distribución específica de competencias entre la federación y los Estados, para la creación de organismos competentes, a fin de resguardar, procurar y defender la integridad de los derechos individuales; se pretende atacar las causas y no solamente los efectos del centralismo. En materia agraria, con las reformas jurídicas al Estado, se apunta hacia una desconcentración y descentralización que pretende abrir nuevos espacios a los gobiernos de los Estados y Municipios en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano. Así, los cambios que se observarán en materia hacendaria a partir de las reformas constitucionales, deben de hacer explícito el cumplimiento de los objetivos, que el cambio constitucional exige para la coordinación de un esfuerzo compartido por los tres niveles de gobierno: federación, entidades federativas y municipios.

Dentro de la reforma jurídica del Estado, se ha cuestionado si el poder judicial federal debe participar activamente como "*poder*" dentro de los círculos políticos del país, para crear ese equilibrio de poderes que vislumbraron Locke y Montesquieu, ya que se ha criticado la lejanía de la Suprema Corte en los asuntos políticos del país, como lo ha

manifestado el politólogo **Jesús Silva-Herzog Márquez**: “el poder Judicial, la rama siempre despreciada del debate democrático, se ha recompuesto a partir de una nueva concepción organizativa. Los cambios constitucionales recientes -apenas el primer paso de una reforma integral- parecen fortalecerse con la independencia judicial. Estamos, pues, ante la posibilidad de que el Poder Judicial se reintegre al sistema político. No simplemente sea una instancia para resolver disputas entre particulares, sino una institución *políticamente* relevante que interactúa con otras instituciones y con la opinión pública”.¹²⁸

A lo anterior cabe mencionar, como lo expresa el ex-ministro de la Suprema Corte, **Felipe Tena Ramírez**, que: de los tres poderes federales, el Ejecutivo y el Legislativo están investidos de poder de mando; el legislativo manda a través de la ley, y el ejecutivo por medio de la fuerza material. El tercer poder que es el judicial carece de los atributos de aquellos otros dos poderes; no tiene voluntad autónoma, puesto que sus actos no hacen sino esclarecer la voluntad ajena, que es la del legislador contenida en la ley; está desprovisto también de toda fuerza material. Sin embargo, el poder judicial desempeña a través del juicio de amparo, funciones especiales, que fundan la conveniencia de darle la

¹²⁸ Cfr. Silva-Herzog Márquez, Jesús J. “La Transición es la Transición”. Rev.cit., pág. 52.

categoría de poder, otorgada por la Constitución; mediante ellas el poder judicial se coloca al mismo nivel de la Constitución, es decir, por encima de los otros dos poderes a los cuales juzga y limita en nombre de la ley suprema.¹²⁹

Así también, muchas veces en nuestra historia constitucional se ha discutido la conveniencia de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación intervenga en asuntos de carácter político, proponiéndose que la Corte actúe como una instancia equilibradora, al margen de las pasiones y los intereses que se agitan en los hechos políticos, debiendo intervenir para regular dichos intereses y pronunciar la palabra que apacigüe a los derrotados y legitime a los vencedores. Esta pretensión es perfectamente explicable, ya que el pueblo mexicano ha aspirado siempre a constituir un Estado de Derecho, así, es razonable imaginar que al más alto tribunal del país corresponda también resolver, conforme a derecho, las contiendas que versen sobre el poder político y sus titulares. A pesar de ésto, puede decirse que en términos generales este tipo de asuntos son una excepción a la regla, ya que por el contrario, ni la Corte ni los tribunales federales, que le están subordinados, *deben* inmiscuirse en asuntos de carácter político pues, para decirlo en palabras de Tena

¹²⁹ Cfr. Tena Ramírez, Felipe. *Ob.cit.*, pág. 265.

Ramírez: si la Corte interviniera en la política electoral con intención de sanearla, podría contraer la enfermedad, pero no curarla; o como lo expresa Hilario Medina: las cuestiones políticas no deben ir a manchar a la Corte; Héctor Fix-Zamudio opina que: en México las cuestiones políticas no son justiciables por las experiencias del pasado; Ignacio Vallarta opina que ello equivaldría a crear una verdadera dictadura judicial.¹³⁰

Quienes han integrado nuestro más alto tribunal en el curso del tiempo, por su parte, tampoco han sido del todo partidarios de asumir esta responsabilidad, prefiriendo dejar el arbitraje de los problemas de la política a los propios políticos y luchando por mantener a la Corte dentro del perímetro estricto de lo jurídico. Por ésto estimamos que el Poder Judicial Federal, debe mantenerse en este perímetro de lo estrictamente jurídico y *no debe en general*, ocuparse de asuntos políticos; así, las reformas que se generen al respecto, deben orientarse al fortalecimiento e independencia del judicial frente a los otros demás poderes y no a la contienda con estos ni con la sociedad.

¹³⁰ Cfr. González Avelar, Miguel. La Suprema Corte y la Política, edit. U.N.A.M., México, 1979, págs. 24-27.

Cabe hacer mención que en la actualidad el Tribunal Electoral, el cual forma parte del poder Judicial Federal, conoce de controversias en materia electoral, pero esto no quiere decir que la Suprema Corte de Justicia esté participando en forma abierta en asuntos políticos, sino únicamente que uno de sus miembros, como lo es el Tribunal Electoral, tiene competencia para conocer sobre controversias estrictamente electorales, como se desprende del artículo 94 de la Constitución Política Federal, en concordancia con el artículo primero de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Asimismo el Ministro de la Suprema Corte, Guillermo Ortiz Mayagoitia, ha dejado claro que la Corte no recibe *línea* del Ejecutivo, toda vez que desde 1994 los Ministros no dependen ni tienen vínculos con el mencionado poder Ejecutivo, ni dependen económicamente de éste, es decir, la Suprema Corte garantiza la efectividad del federalismo y lo restaura cuando a través de actos de autoridad que son sometidos a una controversia, se determina su invalidación, ya que los Jueces y Magistrados tienen la obligación Constitucional de velar por la autonomía e independencia del Poder Judicial de la Federación. De esta forma, -afirma el ministro Ortiz Mayagoitia-, la Suprema Corte no está en camino de consolidar su autonomía, sino que es autónoma e independiente; afirmando categóricamente que el Poder Judicial Federal no tiene compromiso con

los otros poderes, sino que el compromiso fundamental es con la Constitución.¹³¹ Por su parte, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Genaro David Góngora Pimentel, sostiene que las actuales reformas a la Constitución, principalmente al Consejo de la Judicatura, están encaminadas a la consolidación de una administración de justicia eficaz, hacia quienes la demandan, y afirma que la justicia no nace de manera espontánea, sino que se gesta en la mente de los hombres y se manifiesta como parte de su cultura a través de las leyes, por ello, ésta se fortalece mediante las reformas que hagan necesaria su adecuación a las necesidades sociales.¹³²

3.1.2 REFORMA POLÍTICA.

Actualmente, la Reforma Política del Estado no es cometido exclusivo de México, prácticamente todos los Estados están inmersos en ella; por necesidad de subsistencia, porque el objeto principal de la actual administración federal en lo relativo al Poder Judicial es por un lado, fortalecer la división entre los Poderes de la Unión, y por el otro,

¹³¹ Cfr. Aranda, Jesús. La Jornada, México, 30 de julio de 1999, pág. 21.

¹³² Cfr. Góngora Pimentel, Genaro David. Conferencia: Foro Temático de Impartición de Justicia, Reforma Política del Estado, Santiago de Querétaro, Querétaro, 28 de mayo de 1999, pág. 22.

incorporar gradualmente algunos temas sustantivos que redunden en el fortalecimiento del Estado, pero habrá que reconocerlo, dejando pendientes hasta ahora, algunos asuntos de la agenda para la Reforma Política del Estado, en que los actores que intervienen en su diseño y construcción Legislativa, no se han puesto de acuerdo todavía en esas cuestiones medulares, para la gobernabilidad del país. Hay quienes por Reforma Política entienden solamente lo relativo a la Reforma Electoral; incluido el tema de los Partidos Políticos y sus derechos, mientras que por Reforma del Estado connotan la revisión de las altas funciones soberanas del aparato gubernamental, es decir, los órganos del Estado encargados de la ejecución de sus funciones. Otros más, caracterizan a la Reforma del Estado como la modificación de un tipo de Estado, modificación de las relaciones entre sus elementos constitutivos; límites, contrapesos y balanzas entre los Poderes Públicos, cauces y maneras de relación con los distintos grupos de la sociedad. Igualmente, se consideran como rasgos típicos de la Reforma del Estado, la regulación de las relaciones entre el Poder Central y los Poderes Locales; desarrollo pleno de servicios públicos como el de impartir justicia, definición y protección de los derechos humanos; orden constitucional en un país o en alguna de sus regiones; sin soslayar el replanteamiento ético y axiológico: pluralidad en sus diversas expresiones, la tolerancia para lo

diverso, la búsqueda de nuevas formas de cooperación e integración de los conjuntos humanos; consensos y diálogo entre todos los actores sociales; relativización de las ideologías y el rechazo al fundamentalismo.

La transición política que México está viviendo tiene dos caras: por un lado, un cambio al nivel de lo que se llama la *reforma de gobierno*, principalmente, pero por otra parte, este complejo proceso de cambio involucra también el tránsito hacia un nuevo paradigma de gobernabilidad, de perfiles inciertos y en gestación. Se trata de una transición bifronte, porque mientras una cara mira el conjunto de reglas que determinan quién y bajo qué condiciones ejerce el poder, la otra mira el problema de su ejercicio eficaz. En este último caso, nos referimos a ese oscuro pero institucionalizado entramado de reglas, escritas y no escritas, entre factores reales de poder, que garantizaron estabilidad a lo largo de décadas. La legitimación electoral democrática puede ser una condición necesaria, mas no suficiente para ejercer una gobernabilidad eficaz.¹³³

El profesor de Derecho y politólogo **Jesús Silva-Herzog Márquez**, opina que “Hay que empezar por lo obvio: el sistema político

¹³³ Cfr. Camou, Antonio. “Gobernabilidad y Democracia en una Transición Bifronte”. *Rev.cit.*, pág. 47.

mexicano está muerto. Esa rara criatura nacida de la Revolución Mexicana que escondió bajo formas consensuales su naturaleza no democrática ya no existe. Las señales del deceso son claras: se deshizo el título de legitimidad revolucionaria; se desmoronaron los acuerdos económicos y políticos que recreaban el consenso; las reglas no escritas se violan cotidianamente. Pero seguimos viviendo con el muerto. Será ésa la razón del profundo malestar de nuestro tiempo: convivir con el cadáver".¹³⁴

La crisis política (asegura Silva-Herzog), ha dejado de ser simplemente una crisis de régimen político para convertirse en una auténtica crisis del Estado. La Rebelión chiapaneca no es simplemente un ataque en contra del régimen de partido de Estado, se trata de un desafío a la capacidad del Estado mexicano para imponer legítimamente el orden jurídico en su territorio. Esta fragilidad estatal, expresada en la poca efectividad de la ley, complica evidentemente la institucionalización de la democracia. La presencia de las armas ahoga la moderación. Hoy, ya no hay una crisis, sino varias, y éstas se empalman y se alimentan mutuamente: crisis políticas, económicas, financieras, culturales, sociales, etc. De los homicidios de 1994 y siguientes ha quedado la

¹³⁴ Cfr. Silva-Herzog Márquez, Jesús J. "La Transición es la Transición". *Rev.cit*, págs. 49-50.

impresión de que en la política se resuelven los problemas a tiros. Hoy como nunca antes, vemos la política como la antítesis de la negociación; política huele a guerra, a traición y balazos.

Por lo anterior, la sociedad mexicana necesita de verdaderas reformas políticas que garanticen la estabilidad social, política y económica, que hasta la fecha sólo ha quedado en discursos oficiales de nuestros gobernantes en turno.

En la actualidad, debido a los tiempos intensos que el país está viviendo en materia política, los reclamos de la población son cada día mayores, como lo podemos ver en la agenda de los principales organismos políticos, caracterizada por abarcar los siguientes temas, que en su conjunto se conocen como la reforma política del Estado:¹³⁵

Reforma electoral.

1. Derechos políticos: Abarcan temas sobre garantías individuales y mecanismos jurídicos para su protección, referéndum, plebiscito, iniciativa popular y el voto de los mexicanos en el extranjero.

¹³⁵ Cfr. Woldenberg K., José. "Al Cierre". *Revista Nexos* número 210, México, junio de 1995, pág. 18.

2. **Organos y autoridades electorales:** autonomía de la autoridad, financiamiento, y patrimonio del órgano electoral, calificación electoral, Tribunal electoral, Fiscalía y Servicio profesional electoral.
3. **Organización del proceso electoral:** Cédula de identidad, credencial de elector, padrón y listas nominales, distritación, y circunscripciones, funcionarios electorales y capacitación, centros de votación, jornada y observadores electorales.
4. **Competencia electoral:** Acceso a medios de comunicación, financiamiento, topes, duración de las campañas, identidad partidista, uso de emblemas y símbolos patrios, encuestas y conteos rápidos, programas públicos e impacto electoral.
5. **Régimen de partidos:** Partidos, asociaciones, coaliciones, candidaturas comunes e independientes, formas de afiliación de los ciudadanos.
6. **Legalidad y representación:** diferenciación entre las leyes de la autoridad electoral, de organización y procedimientos electorales y de partidos políticos, principios comunes de las legislaciones electorales federal y estatales, y el sistema mixto de representación.

Reforma de Poderes Públicos.

1. Las funciones Constitucionales de los servidores públicos.
2. División y relación entre los poderes.
3. Poder Ejecutivo y el sistema presidencial mexicano.
4. Poder Legislativo, que incluye sus atribuciones y sus formas de integración.
5. Justicia, que abarca derechos humanos, seguridad pública, procuración de justicia, impartición de justicia, y readaptación social.

El Federalismo.

1. Relación entre gobierno federal, las entidades federativas y los Municipios.
2. Distrito Federal y la reforma política.
3. Federalismo fiscal, el Sistema de Coordinación fiscal y la hacienda pública.
4. Renovación municipal, en su diversidad, ámbitos de competencia y representación política.

Comunicación social y la participación ciudadana.

1. Legislación sobre comunicación, que incluye régimen de concesiones.

2. Libertad de expresión y sociedad, derecho a la libertad de expresión, derecho de información, derecho de réplica o aclaración, sistemas políticos de información, código de conducta de los comunicadores, límites a los derechos: privacidad y responsabilidad por daños a terceros.
3. Régimen jurídico de las organizaciones gremiales y sociales.
4. Régimen jurídico y promoción de las organizaciones civiles.
5. Participación ciudadana, entre otros.

De esta forma, tomando en cuenta lo antes expuesto podemos concluir que la multicitada Reforma Política es muy intensa, que estamos frente a una transición política histórica, en la que el partido que ha prevalecido, ha apostado a entrar en la democracia y el Estado de Derecho, debido a los brotes de violencia suscitados en los últimos años, y las posiciones de la izquierda y organismos no gubernamentales (O.N.G.). Vislumbramos una agenda electoral cargada de anhelos y propósitos justificables en un gobierno democrático y en un Estado de Derecho, de los cuales muchos de sus puntos importantes no se han podido resolver, baste decir que con el reciente estancamiento a reformas electorales, se quedaron pendientes aspectos tales como: el voto de los mexicanos en el extranjero, la fiscalía eficiente electoral a los partidos

políticos, procedimientos electorales eficaces, etc. En fin, todo parece indicar que con este rubro, ya se dio lo que se podía dar y ahora debemos estar pendientes a la estrategia del nuevo dirigente nacional, a fin de avanzar en este renglón importante dentro del federalismo.

3.1.3 REFORMA ECONÓMICA.

Como en 1982-1983, en 1994-1995, un nuevo intento por dar un gran salto adelante en materia económica resultó un descalabro financiero que ha llevado a la actividad económica nacional a una desastrosa postración. El ajuste se anuncia extremo y las expectativas respecto del futuro son a la fecha desalentadoras.¹³⁶

El economista **Jaime Ros**, opina que desde entonces el problema central del desarrollo de la economía mexicana es un problema de empleo, de cuya solución depende la reducción de la pobreza y una mejor distribución del ingreso. Como lo ha demostrado la experiencia de los últimos quince años, no hay mejor ambiente para el empeoramiento de la distribución del ingreso, o para limitar los recursos de que el Estado

¹³⁶ Cfr. Cordera Campos, Rolando. "Al Cierre", *Rev.cit.*, pág. 9.

dispone para combatir directamente la pobreza, que una economía estancada o en lento crecimiento. La crisis de 1994 no fue así una interrupción desafortunada de un vigoroso proceso de crecimiento en marcha, fue más bien el desenlace de una trayectoria insostenible, de lento crecimiento con expansión acelerada de los pasivos externos del país, en la que la economía se encontraba mucho antes de 1994. Es por eso que la versión particular del modelo económico que México estaba siguiendo presenta serios problemas, problemas que deben ser atendidos para que la economía pueda entrar realmente en un proceso de crecimiento sostenido y viable tanto social como financieramente. Así, la reforma política cambiaria, implica perseguir metas de tipo de cambio real que garanticen un alto grado de competitividad a los sectores de bienes comerciables, y provean estabilidad y certidumbre a los que necesitan de esa estabilidad, así como certidumbre: las empresas que tienen que intervenir en proyectos de exportación y sustitución de importaciones. Ello requiere adoptar un mecanismo cambiario que tome en cuenta el diferencial en tasa de inflación en México y en el exterior, de modo que no se sigan perdiendo las ganancias de competitividad que ocasionaron las devaluaciones de 1994 y 1995.¹³⁷

¹³⁷ Cfr. Revista Nexos número 226, México octubre de 1996, pág. 71.

El reto en la política económica, especialmente en una sociedad tan desigual como lo es hoy la mexicana, es alcanzar una tasa mayor de ahorro sin exacerbar la desigualdad de los ingresos, o mejor aún, el de reconciliar el aumento requerido en la tasa de ahorro con una mejora en la equidad distributiva. Todo lo anterior, apunta la necesidad de diseñar y aplicar medidas de política que de manera efectiva y equitativa eleven la tasa de ahorro de la economía. Es por eso que los expertos financieros opinan que las lecciones de la crisis de 1994 sugieren que estos son algunos de los cambios mínimos necesarios para poner a la economía nuevamente en una senda de crecimiento económico. Si además de estas reformas, México fuera capaz -opina Ros-, de poner en práctica políticas industriales bien diseñadas, reformas orientadas a desarrollar los segmentos de largo plazo de sus mercados de capitales, y medidas que promuevan la capacitación de la fuerza de trabajo, entonces podría aspirar a mejorar aún más rápidamente los niveles de vida de su población y a resolver más pronto y más eficazmente sus problemas de empleo, pobreza y desarrollo. Por ésto, acaso más que nunca en la historia de México, el país necesita que la economía crezca sostenidamente.¹³⁸

¹³⁸ Cfr Rev.cit., pág. 71.

Sin duda, el efecto más fuerte de la crisis ha sido la contracción del Producto Interno Bruto, y esa contracción ha significado un grave deterioro en los niveles de vida de la población, ha significado también la pérdida de empleos, la frustración tanto de empresarios como de trabajadores. “Un primer elemento permanente de la política económica es, y seguirá siendo invariablemente, la disciplina fiscal y monetaria”, así lo ha manifestado el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, en la LIX Convención Bancaria 1996 de la Asociación de Banqueros, en Cancún, y siguientes.¹³⁹

3.2 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.

Podemos entender, de manera general, que un plan cualquiera está constituido por un conjunto de disposiciones tomadas con vistas a la ejecución de un proyecto. De lo anterior se desprenden dos elementos: 1. un proyecto, es decir, un fin que se propone conseguir, y 2. las disposiciones tomadas con vistas a alcanzar ese fin, es decir, la fijación de los medios. Un fin determinado y unos medios también determinados

¹³⁹ Cfr. Revista Nexos número 220, abril de 1996, pág. 59.

para la concepción de ese fin, constituyen lo esencial de todo plan, y son lo que distingue, en particular, un plan de un simple proyecto. Puede haber planes subordinados al plan inicial, a los cuales suele dárseles la denominación de programas.¹⁴⁰ Al respecto, el Doctor Sergio García Ramírez afirma que la naturaleza jurídica de los Planes Nacionales, Globales, Sectoriales e Institucionales, estriba en “ordenamientos administrativos, que sobre todo implican actos de este ámbito, para orientar el desarrollo del país bajo objetivos y procesos razonablemente especificados”.¹⁴¹ El conjunto de normas sobre planeación no se encuentra encapsulado en los planes mismos, que son sólo, de alguna manera, convocatorias para poner en movimiento un aparato normativo. Es decir, la normatividad sobre planeación está dispersa en mandamientos de Derecho Constitucional, Administrativo, Comercial, Municipal, Civil e inclusive Penal, lo que obliga a un proceso de recepción y sistematización de normas de la más variada naturaleza, con la consiguiente heterogeneidad de hipótesis y consecuencias. El Plan Nacional debe entenderse como un dictado de la Nación; sin que sea atribuido a las instancias autoritarias que implican mecanismos de recepción, organización y marcha de los intereses nacionales, es decir, el

¹⁴⁰ Cfr. Bettelheim, Charles. Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación, edit. Tecnos, Madrid, 1982, pág. 40.

¹⁴¹ Secretaría de Programación y Presupuesto. Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, edit. Porrúa, México, 1981, pág. 33.

Plan Nacional emana de la indicación nacional ante la imposibilidad de que ésta se exprese en una especie de concurso cotidiano en las urnas. De esta forma, el Plan Nacional comprende los factores reales de poder. Es decir, aquella fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que no puedan ser, en sustancia, más que tal y como son. De igual forma, el Plan Nacional congrega las decisiones fundamentales, que involucran los objetivos básicos que se propone y exige la Nación, como los procesos válidos, o en todo caso, el método deseado y practicable para alcanzarlos. De tal suerte, es el Plan Nacional, la piedra angular de la planeación. Dentro del Plan Nacional, se resumen las determinaciones esenciales de cinco categorías recíprocamente articuladas: política en estricto sentido, de tutela personal, sociales, económicas y jurisdiccionales.¹⁴²

Por su parte, Andrés Serra Rojas considera que la planeación gubernamental en México es un concepto que se ha venido abriendo paso, hasta su desarrollo integral. Desde luego la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal nos habla de ellas, como órganos para el estudio y *planeación* de la política de conjunto que en ciertos ramos debe

¹⁴² Cfr. García Ramírez Sergio. Consideración Jurídica Sobre los Planes de Desarrollo en México, edit. Porrúa, México, 1981, págs. 40-42.

conseguirse. Los diferentes preceptos de dicha ley que fijan la competencia de las dependencias hablan con frecuencia del concepto de *planeación referido* a cada ramo. En este sentido, Alvaro de Albornoz afirma que el objetivo esencial de la planificación debe ser utilizar, de conformidad con los intereses de la comunidad, los recursos de que se dispongan, siendo por ello difícil argumentar que la responsabilidad de dicho desarrollo pueda ser aislada del gobierno, y agrega que la planificación por su condición de técnica, es decir, de procedimiento para actuar, es neutra; no es ni buena ni mala en un sentido ético, en cambio, puede ser eficaz o ineficaz. Puede en sí, dada su neutralidad, no contener en esencia ningún fin implícito más que el que quiera dársele de antemano.

De esta forma, podemos afirmar que la elaboración de un plan requiere la conjunción de un proceso técnico, que permita un análisis científico, así podemos identificar los elementos básicos que deben concurrir en la elaboración de un plan: por una parte, el objetivo que se pretende alcanzar; en segundo lugar, los medios establecidos para alcanzar ese propósito, abarcando las siguientes etapas:

1. La fijación de los objetivos que se persiguen;

2. Una investigación de lo que se trata de obtener, una visión clara y global del problema que se intenta resolver;
3. La determinación de las posibles soluciones para alcanzar las metas previamente fijadas;
4. Selección, entre esas posibles medidas (incluyendo frecuentemente la de abstenerse de tomar cualquier acción);
5. La formulación detallada del modo de ejecutar la solución elegida.

Por planeación democrática debemos entender -según Gunnard Myrdal-, el conjunto de tentativas deliberadas y conscientes emprendidas por el gobierno de un país y en colaboración con las otras entidades para coordinar de una manera racional las actividades nacionales a fin de alcanzar mejor y más pronto los fines deseados dentro del futuro desarrollo. La planeación democrática no es sino un método para acelerar deliberadamente el desenvolvimiento económico y social de un país con fundamento en su pasado histórico, en su realidad presente y sobre todo en sus ambiciones para el porvenir. Consiste, primeramente, en fijar unos pocos objetivos generales anhelados por la nación y que ésta puede haber señalado ya como desenlace de sus grandes conmociones sociales; estos objetivos han de ser coherentes y compatibles entre sí y habrá que cuantificárseles en relación con los medios ya calculados de

que van a disponerse durante el período fijado en que se pretende alcanzarlos.

De igual forma, Hugo Rangel Couto afirma que la planeación en México debería fundamentalmente, tratar de vencer 6 desequilibrios, de los cuales, cuatro son internos y dos exteriores. Los internos son: 1. El desequilibrio demográfico porque la población crezca a un ritmo superior al que permitiría lograr el mejoramiento más acelerado de los que ya nacieron, y además, porque la población se localice espontáneamente donde la satisfacción de sus necesidades cuesta más y donde al mismo tiempo puede producir menos; 2. El desequilibrio social de la desigualdad cuando es injusta, distribución del ingreso nacional; 3. El desequilibrio sectorial que consiste en la falta de coordinación y armonía en el crecimiento de la producción de las diferentes ramas y de sus correspondientes secciones que integran la actividad económica; 4. El desequilibrio regional resultante del desenvolvimiento acumulativo de zonas que tuvieron polos iniciales de desarrollo y que van convirtiendo el resto del país en desiertos económicos. Los dos externos son: 1. El desequilibrio financiero exterior que se ha traducido en un endeudamiento; 2. El desequilibrio resultante del atraso tecnológico.

La planeación tiene, afirma Rangel Couto, un carácter permanente y por tanto su duración es indefinida; pero es conveniente elaborar planes sexenales, para que cada nuevo Jefe de gobierno (ya que vivimos en un régimen presidencial), pueda dar al régimen que preside una fisonomía propia conforme a su interpretación personal de los propósitos de la nación; pero cada día que pasa esto debiera ser menos personal y más institucional. Precisamente ese es uno de los objetivos esenciales de la planeación. Al hablarse de planes sexenales debiera, sin embargo, recordarse que el período de planeación debería ser más largo puesto que la vida social y económica de México, ni se corta ni se paraliza cada seis años.¹⁴³

Por su parte, Manuel González Oropeza, afirma que la planeación tiene una naturaleza eminentemente instrumental, que en nuestro país ayuda a la tendencia de concentración del poder político en torno a la figura presidencial. Hace veinte años se pronunciaban en foros académicos lo que la realidad ha demostrado. La planeación es una materia estrictamente perteneciente a la administración pública. Nació originalmente como plan de gobierno para un candidato a la presidencia y actualmente se cumplimenta en cada sexenio de los períodos

¹⁴³ Cfr. Rangel Couto, Hugo. El Derecho Económico, edit. Porrúa, S. A., México, 1986, págs. 257-258.

presidenciales. De esta manera, el Plan Nacional de Desarrollo y los planes sectoriales tienen una naturaleza íntimamente ligada al Poder Ejecutivo, es decir, la de actos administrativos de carácter general, tal como lo son los reglamentos que, aunque materialmente leyes, por su generalidad y abstracción, son formalmente administrativos.

De esta forma, la planificación democrática “es aquel proceso que comprende el diseño y la aplicación de una política de desarrollo socioeconómico, que obedece a las condiciones estructurales del contexto en que surge, y por tanto, debe ser considerada en un análisis, como actividad que responde a la dialéctica en la cual se resuelven las acciones encaminadas a la transformación de la sociedad en su conjunto. En otros términos, la planificación es el producto de una determinada política al cambio social”.¹⁴⁴

La expedición de planes generales en México, es de reciente elaboración, como lo es el Plan Nacional de México (1930-1932), expedido durante el gobierno del Presidente Ortiz Rubio en 1930, siguiéndole los Planes Sexenales, el primero (1934-1940), expedido durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, y el segundo (1941-1946),

¹⁴⁴ En Yáñez Garrido, Luis Anselmo, et al. Planeación del Desarrollo y Análisis de Gestión en la Administración Pública, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1980, pág. 24.

durante el gobierno de Manuel Avila Camacho. Otro, expedido durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, denominado Plan Económico y Social (1966-1970), posteriormente, el Plan Básico de Gobierno (1976-1982), así como diversos planes sectoriales, tales como el Plan Agropecuario y forestal (1978), Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1978), Plan Nacional de Desarrollo Industrial (1979), Plan Nacional de Electrificación Rural (1979), Programa Nacional de Empleo (1980), Plan Nacional de Turismo (1980), Plan Global (1980-1982), entre otros, hasta arribar al primer Plan Nacional de Desarrollo, expedido durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), siguiéndole el Plan Nacional de Desarrollo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), hasta llegar al actual Plan Nacional de Desarrollo propuesto por el actual Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León, vigente a partir de 1995 hasta el año 2000.

Una vez expuesto lo anterior, podemos afirmar que, considerando que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que corresponde al Estado organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la

independencia y la democratización política, social, y cultural de la Nación; que de conformidad con el marco constitucional y legal que sirve de sustento al Sistema Nacional de Planeación Democrática corresponde al ejecutivo federal conducir la planeación nacional de desarrollo; que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se sustenta entre otros principios, en el ejercicio de la soberanía e independencia nacionales, la consolidación de la democracia, y la legalidad como sistemas de vida, el fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, y la estabilidad económica y social de la comunidad, es por ello que el Presidente de México, Ernesto Zedillo Ponce de León, el 30 de mayo de 1995, promulga¹⁴⁵ el decreto¹⁴⁶ del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo del mismo año, entrando en vigor el mismo día de su publicación.

¹⁴⁵ Promulgar es el acto por el que el Ejecutivo autentifica implícitamente la existencia y regularidad de la ley y ordena que la misma se publique y sea cumplida. El decreto promulgatorio de la ley, debe estar firmado, o sea, refrendado, por cada uno de los Secretarios o Jefe del Distrito Federal, a cuyo ramo se refiere la ley que promulga. En estricto sentido, la promulgación no consiste en dar a conocer la ley o decreto, sino en ordenar su cumplimiento; por su parte, la publicación es el acto posterior al de la promulgación, que implica publicar a través del Diario Oficial de la federación. Cfr. Tena Ramírez, Felipe. Ob.cit., pág. 480, y Sánchez Bringas, Enrique. Ob.cit., pág. 423.

¹⁴⁶ Un decreto administrativo, es aquel instrumento que emite el Ejecutivo federal, según las facultades que le confiere la Carta Magna de la Nación, en sus artículos 98 fracción I, en relación con el 72. En opinión de Duguít, es aquella resolución emanada del Presidente de la República (el decreto), es la orden de ejecución de una decisión del titular del Poder Ejecutivo. Los decretos legislativos difieren de los decretos de ley o administrativos, en cuanto al alcance jurídico y al régimen legal para controlar su constitucionalidad. Aquellos emanan del Congreso, éstos del Ejecutivo. Cfr. Galindo Garfias, Ignacio. Derecho Civil, edit. Porrúa, S. A., México, 1991, y Camposeco, Miguel Angel. Manual de Temas Legislativos, México, 1984, pág. 103.

El Plan Nacional de Desarrollo “es un documento preparado por el Ejecutivo Federal para normar obligatoriamente sus programas institucionales y sectoriales, así como para guiar la concertación de sus tareas con los otros poderes de la Unión y con los órdenes estatal y municipal de gobierno. Además, este documento deberá ser la base para inducir a la participación corresponsable del sector social y de los particulares”.¹⁴⁷

3.2.1 OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS.

El Ejecutivo Federal, a través del Plan Nacional de Desarrollo, se propone **cinco** objetivos.¹⁴⁸

1. **Fortalecer la Soberanía:** fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano; a través del cumplimiento a la ley, a los acuerdos y tratados internacionales firmados por México, vigilando nuestras fronteras y modernizando

¹⁴⁷ Diario Oficial de la Federación de 31 de mayo de 1995, Talleres Gráficos de México, México, 1995 pág. 6.

¹⁴⁸ Diario Oficial de la Federación de 31 de mayo de 1995, pág. 6.

nuestro ejército, fuerza aérea y armada, así como coordinando a las dependencias públicas y a las entidades federativas para asegurar la unidad de criterios en el combate a las amenazas modernas a la seguridad nacional, también incrementando la capacidad de respuesta de nuestras representaciones en el exterior para la defensa y promoción de los intereses políticos y económicos, renovando la política exterior para vincular a los mexicanos que viven en el exterior y promover la cultura mexicana y su sentido de pertenencia, importante será participar en las campañas de desarme y protesta por la proliferación de armas nucleares.¹⁴⁹

2. Consolidar un Estado de Derecho y un país de leyes:

Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de conflictos; a través de una transparente y eficaz administración de las instituciones de seguridad pública y los recursos con los que cuentan, se prevé la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Registro Nacional de Servicios Policiales, el Sistema Nacional de Seguridad Pública y un nuevo Sistema de Información Policial, para combatir en forma eficaz al crimen

¹⁴⁹ Diario Oficial de la Federación de 31 de mayo de 1995, págs. 9-16.

organizado, y así especializar a los cuerpos policiales, y prepararlos para enfrentar a las organizaciones criminales, intensificando la cooperación internacional para combatir mejor a la delincuencia organizada, buscando la simplificación y la agilización en los procesos penales, revisando la legislación penal sustantiva para adecuar las sanciones a los tipos penales que así lo requieran, constituyendo verdaderos órganos responsables de procuración de justicia, quienes realicen sus funciones con apego estricto a derecho, coordinando a los Ministerios Públicos, tanto federales (PGR), como locales (PGJDF, PGJEM, etc.), y a sus auxiliares, erradicando violaciones a los derechos humanos por estas actividades, otorgando efectivo apoyo a las víctimas de los delitos y procurando una eficaz readaptación social de los reos.¹⁵⁰

3. **Construir un desarrollo democrático:** Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para la vida política pacífica y una intensa participación ciudadana; a través de la colaboración conjunta de los poderes de la Unión con los gobiernos locales, los partidos políticos y las organizaciones sociales, así como con el

¹⁵⁰ Diario Oficial de la Federación de 31 de mayo de 1995, págs. 17-28.

fortalecimiento del sistema partidista mediante una reforma electoral que satisfaga las necesidades de todos los partidos políticos, construyendo una relación equilibrada que dé como consecuencia un ambiente de gobernabilidad y democracia, impulsar a las entidades federativas y Municipios fomentando la descentralización, y como consecuencia, el desarrollo regional. Aunado a ello, se deberá modernizar la administración pública propiciando la rendición de cuentas de manera responsable, transparente y puntual, y alentando la participación social garantizando las libertades y derechos de los ciudadanos, como requisito indispensable para obtener un pleno desarrollo democrático.¹⁵¹

4. **Avanzar en el desarrollo social:** Avanzar en un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia; a través de la determinación de las bases sólidas necesarias para eliminar los desequilibrios existentes entre las regiones geográficas, los grupos sociales y los sectores productivos, otorgando iguales oportunidades de capacitación y empleo a los individuos, y difundiendo los servicios fundamentales de salud, educación y vivienda

¹⁵¹ Diario Oficial de la Federación de 31 de mayo de 1995, págs. 29-43.

con la calidad indispensable que los convierta en fuente de una vida digna y un bienestar productivo. Se pretende erradicar la pobreza fomentando en las comunidades, grupos y zonas geográficas más necesitados, la incorporación a actividades productivas y la ampliación de las fuentes de empleo que conlleven al incremento del ingreso familiar conformando en beneficio de los mismos una política social, integral y descentralizada, estimulando la inversión en el campo, respaldando la comunidad rural con el objeto de que el campesino mexicano alcance un nivel de vida digno, a través de la transformación de las instituciones y programas de apoyo al campo, para responder con las funciones y recursos necesarios, a las necesidades de los campesinos, jornaleros, ejidatarios y pequeños propietarios, y creando programas de atención especializada a las mujeres y los jóvenes de las comunidades indígenas, así como a los jornaleros agrícolas y a las personas con discapacidad y de la tercera edad.¹⁵²

5. **Promover un crecimiento económico:** Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos; a través del impulso al financiamiento a través del ahorro interno, la inversión y el ahorro privado, promoviendo reformas fiscales

¹⁵² Diario Oficial de la Federación de 31 de mayo de 1995, págs. 44-70.

que les den estímulo y garanticen la seguridad y los rendimientos adecuados, y administrando el ahorro externo para ser canalizado como complemento de la inversión productiva, propiciando certidumbre y estabilidad económicas, disciplina fiscal, estabilidad de precios a través de una política monetaria eficaz, estabilidad de precios y congruencia entre las políticas, medidas y acciones hacendarias y financieras, frenar el deterioro ecológico estimulando la inversión en infraestructuras y tecnologías adecuadas, y procurando el cumplimiento de normas ambientales con medidas coercitivas eficaces en contra de los infractores a las mismas.¹⁵³

De lo antes expuesto, concluimos que los cinco objetivos fundamentales que persigue el multicitado Plan Nacional de Desarrollo, son:

- Fortalecer la soberanía nacional como valor supremo de nuestra nacionalidad y responsabilidad primera del Estado mexicano.
- Consolidar un Estado de Derecho y un país de leyes donde la ley sea aplicada en equidad y la justicia sea la vía para solucionar conflictos.
- Construir un desarrollo democrático que sea base de certidumbre y confianza para la vida política y pacífica en nuestro país.

¹⁵³ Diario Oficial de la Federación de 31 de mayo de 1995, págs. 70-95.

- Un aspecto importante lo representa avanzar en el desarrollo social que propicie y extienda en todo el país las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo principios de equidad y justicia.
- Así, promover un crecimiento económico vigoroso y sostenido, en beneficio de los mexicanos, como más adelante se explica.

3.2.2 PROGRAMAS PRIORITARIOS.

Los programas prioritarios de estos objetivos fundamentales, por su trascendencia e impacto políticos en toda la República, lo son el Programa para un Nuevo Federalismo y la reforma de gobierno, (que incluye los sistemas de coordinación fiscal, la descentralización y la redistribución de competencias), que se prevén en ellos; esto es así, toda vez que el gobierno mexicano, que a su vez está regido dentro de un Estado federativo, comparte los sistemas de competencias con las entidades federativas, las cuales a su vez lo comparten con los Municipios; como podemos darnos cuenta, en este punto descansa toda la responsabilidad política de todos los habitantes de la república. También todo aquello que tenga que ver con los dineros, lleva implícita la “prioridad”, ya que éste a su vez da poder, y conjuntando lo uno con lo

otro, llegamos al convencimiento que estos son los puntos fundamentales donde descansa el Plan Nacional de Desarrollo, y por consiguiente, sus programas prioritarios.

De los objetivos antes citados, es indudable que con el Plan Nacional de Desarrollo se presentan grandes retos para el presidente, y que durante los seis años de su mandato no será posible darles cabal cumplimiento.

De lo expuesto, podemos afirmar que los programas más importantes para el Plan Nacional de Desarrollo lo son, sin lugar a dudas: El Programa para un Nuevo Federalismo y la reforma de gobierno, la cual incluye la reforma fiscal y hacendaria.¹⁵⁴

Así, a la fecha, se han instrumentado diversas acciones a efecto de lograr la plenitud de los objetivos antes señalados, y se ha fortalecido el Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el que se coordinan los Ministerios Públicos, tanto federales como estatales, y podemos observar una estrecha colaboración de los cuerpos policiales del

¹⁵⁴ El Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, es publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de agosto de 1997, como uno de los principales objetivos que prevé el Plan Nacional de Desarrollo, según se ve en el anexo donde se contiene un listado de los programas sectoriales del P.N.D., visible en la página 96 del diario señalado.

Distrito Federal con los del Estado de México, en coordinación con los diversos organismos federales nacionales, todos ellos en la lucha contra la delincuencia organizada que tanto daña actualmente a nuestra sociedad. Asimismo, se han creado los medios para que los cuerpos policiales militares entren en la lucha contra el crimen organizado, como nos damos cuenta en las recientes reformas que permiten la coordinación de los cuerpos militares y la Procuraduría General de la República, dentro del ámbito ciudadano.

En materia de Administración Pública tributaria, fiscal y hacendaria, las reformas y demás cambios que se han implementado a fin de lograr un desarrollo democrático donde se logre una relación equilibrada entre los tres ámbitos de gobierno, federal, local y municipal, es todavía un anhelo, lo que resulta es que las reformas en este rubro se han dado desde el escritorio del Ejecutivo Federal, sin hacer partícipes a los Municipios, y dejando en igual situación a las entidades federativas, es decir, se ha incursionado en la tarea de elaborar un nuevo federalismo desde el centro y no desde su origen: las partes federadas, en donde exista la plena participación de los municipios.

Podemos mencionar como avances significativos: el decreto por el que se expide la Ley de Protección al Ahorro Bancario, reformándose, adicionándose y derogándose diversas disposiciones de las leyes del Banco de México, de Instituciones de Crédito, del mercado de Valores regulando diversas Agrupaciones Financieras, el decreto por el que se aprueba el Acuerdo de Cooperación en Materia de Asistencia Jurídica entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Colombia, firmado en la Ciudad de México, el siete de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, las Reformas en 1997 y continuadas hasta 1998, en el que se regresa a la tendencia causalista del “cuerpo del delito”, en la que se pretende flexibilizar las condiciones para el ejercicio de la acción penal, el decreto por el que se aprueba el Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Polonia para Evitar la Doble Imposición e Impedir la Evasión Fiscal en Materia de impuestos Sobre la Renta, firmado en la Ciudad de México, el treinta de noviembre de mil novecientos noventa y ocho, el decreto por el que se aprueba el Acuerdo de Comercio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Rumania, el decreto por el que se aprueba el Acuerdo de Cooperación Técnica en Materia de Seguridad Pública entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República

Francesa, el decreto por el que se aprueba el Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Federal de Alemania, la República de Austria, el Reino de los Países Bajos y la Unión Belgo-Luxemburguesa sobre la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, el decreto por el que se aprueba el Convenio de Cooperación Educativa y Cultural entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Honduras, el decreto por el que se aprueba el Tratado de Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Portuguesa, el decreto por el que se aprueba el Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Portuguesa, el acuerdo de Coordinación en Materia de Desarrollo Turístico que celebran las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de Turismo y las diversa entidades que conforman la República mexicana, el acuerdo por el que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia publica las Reglas de Operación del Programa de Atención a Población en Desamparo, financiado con recursos federales considerados como transferencias previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999, así como la implementación de algunos programas sectoriales tales como:

Programa Nacional de Desarrollo Urbano (SEDESOL)

Programa de Vivienda (SEDESOL)

Programa de Medio Ambiente (SEMARNAP)

Programa de Reforma al Sector Salud (SSA)

Programa Nacional de Seguridad Pública (SEGOB)

Programa de Protección Civil (SEGOB)

Programa de Modernización de la Administración Pública (SECODAM),
entre otros.

3.3 PROGRAMA PARA UN NUEVO FEDERALISMO 1995-2000.

El Plan Nacional de Desarrollo está constituido por un conjunto de disposiciones tomadas con vistas a la ejecución de un proyecto. Todo plan -sostiene Charles Bettelheim- se encuentra estructurado por dos elementos importantes: un fin que se pretende conseguir y las disposiciones tomadas con vista a alcanzar ese fin, es decir, los medios; ahora bien, existen diversos planes subordinados a ese plan, a los cuales se les suele denominar “programas”. En este caso, el Plan Nacional de Desarrollo le da el nombre de “programa sectorial” al denominado Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000.

En efecto, en la ley de la materia (Ley de Planeación, artículo 22), se dispone que: “El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados. Estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del período Constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus proyecciones y previsiones se refieran a un plazo mayor”.

“Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución”¹⁵⁵. También se dispone que el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas, especificarán las acciones que serán objeto de la coordinación con los gobiernos de los estados, llevándose a cabo su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Una vez aprobados tanto el Plan como los programas, serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, inclusive a las entidades paraestatales, como lo ordenan los numerales 28, 30 y 32 de la Ley de Planeación.

Por ello, al iniciar su gestión pública, el Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, expresó la necesidad de emprender un proceso de renovación del Sistema Federal Mexicano, basado en un amplio programa que fortaleciera la soberanía y la unidad nacionales. Así, considerando que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece que **el federalismo renovado es la forma de**

¹⁵⁵ Artículo 23 de la Ley de Planeación

organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo y que para llevarlo a cabo es necesario emprender una profunda redistribución de las facultades, funciones, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos de las entidades federativas y los Municipios; así para dar cumplimiento a ésto, tomando en cuenta las propuestas del sector público, social y privado, la Secretaría de Gobernación elaboró el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, y que previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, el 5 de agosto de 1997, promulgó el decreto del Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 6 de agosto del mismo año, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

Así, desde la campaña del hoy Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León, él mismo se comprometió a fortalecer el federalismo renovado como la forma más adecuada para arribar a una democracia sana, y consolidar la unidad nacional en México; por lo tanto, era necesario emprender una profunda redistribución de

responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos de la entidades federadas y los Municipios.

En efecto, considerando que dentro del Plan Nacional de Desarrollo se prevé que el federalismo renovado formará parte del desarrollo democrático que el Estado Mexicano reclama para emprender la recuperación económica y política en nuestro país, se crea el Programa para un Nuevo Federalismo, el cual se expide a la mitad de su mandato, a fin de dar cumplimiento a los programas democráticos y sociales, previstos en diversos documentos, tales como el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000.

Así, el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, con base en las facultades Constitucionales y administrativas federales, crea el denominado Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, para llevar a cabo su mandato con instrumentos sólidos, los cuales establecen los lineamientos rectores de su Administración Pública sexenal.

3.3.1 OBJETIVOS.

Los objetivos fundamentales del Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, según el propio Ejecutivo Federal son: “fortalecer la unidad nacional a partir de reivindicar la función compensatoria del Pacto Federal; vigorizar la autonomía política de los Estados con base en relaciones intergubernamentales sustentadas en los principios de cooperación y coordinación y mediante una profunda redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos estatales y el Municipio; así como construir una estrategia fundamental para generar un mayor desarrollo político, regional y administrativo con nuevos espacios de participación social en todos los órdenes de gobierno”.¹⁵⁶ De lo expuesto, se vislumbran tres grandes rubros a tratar, los cuales son: el fortalecimiento de la unidad nacional, la autonomía política de los Estados y una estrategia fundamental para generar mayor desarrollo político, social, económico, regional y administrativo, como a continuación se expone:

1. Fortalecer la unidad nacional. Fortalecer la unidad nacional, a partir de reivindicar la función compensatoria del Pacto

¹⁵⁶ Diario Oficial de la Federación de 6 de agosto de 1997, Talleres Gráficos de México, México, 1997, pág. 2.

federal, porque el federalismo representa un eficaz instrumento para el desarrollo nacional y regional, marco institucional idóneo para distribuir capacidades públicas, recursos y oportunidades que impulsen las aspiraciones políticas, económicas, sociales, administrativas y culturales de todos los miembros de la Unión.

El federalismo no puede ser concebido como una disputa por la riqueza y los recursos, ni significa fortalecer a los Estados miembros en detrimento de la Nación. Significa robustecer las partes y el todo, consolidar la unidad para ser más fuertes, con un principio de equidad que impulse los propósitos de la Nación, entendida ésta como ámbito de pluralidades regionales con valores y metas propios que le dan identidad y destino compartido. Un federalismo que, frente a los retos actuales y futuros, promueva la unidad nacional a partir de la conciencia de ser nación independiente y soberana. Un federalismo que fortalezca la República y el Estado de Derecho mediante gobiernos guiados por la ley, fiscalmente responsables y administrativamente eficientes, donde se promueva la justicia social y se impulse el desarrollo nacional y regional.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Cfr. Diario Oficial de la Federación de 6 de agosto de 1997, pág. 8.

2. Vigorizar la autonomía de los Estados. Vigorizar la autonomía política de los Estados, como espacio idóneo para el tratamiento de asuntos públicos relacionados con las aspiraciones de las sociedades locales, con base en relaciones intergubernamentales sustentadas en los principios de cooperación y coordinación y mediante una profunda redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y el Municipio, actualizando el sistema nacional de planeación democrática, con base en los principios de cooperación y coordinación en las relaciones intergubernamentales de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal. Desplegando un amplio proceso de descentralización de funciones para preparar los aspectos administrativos que requiere la transferencia de funciones a los Estados federados. Transformando el sistema nacional de coordinación fiscal en un sistema nacional de coordinación hacendaria, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Cfr. Diario Oficial de la Federación de 6 de agosto de 1997, págs. 9-11.

3. Generar mayor desarrollo político, social, económico, regional y administrativo. Construir una estrategia fundamental para crear nuevos espacios de participación social en todos los órdenes de gobierno. El impulso al desarrollo político institucional, en el nuevo federalismo, aspira, con base en la experiencia, a fortalecer órdenes e instancias gubernamentales para que cuenten con los elementos jurídicos y materiales necesarios para asumir sus funciones públicas. Promoviendo, modificando el marco jurídico de la administración pública federal, consolidando la reforma política y administrativa del gobierno del Distrito Federal, así como la promoción de nuevos mecanismos de coordinación entre los poderes federales y locales. Así mismo, la participación de los ayuntamientos en los procesos legislativos locales. Para alcanzar un mayor desarrollo social, se deberá fortalecer la capacidad del Estado para proporcionar mayores niveles de bienestar social a la población, avanzando hacia el desarrollo social sustentado en la equidad, donde se fijen las bases para superar los desequilibrios entre los grupos sociales más desprotegidos; destaca la relación del Estado y las etnias del país, que se contempla en el Programa Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1995-2000. Para contribuir al crecimiento económico, deberán seguirse los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo. Para fortalecer el desarrollo regional, se requiere

consolidar el aspecto compensatorio del pacto federal, traducándose en acciones concretas en beneficio de las regiones más desprotegidas, que disminuyan efectivamente las actuales disparidades entre las regiones. En el desarrollo administrativo, se proponen programas de cooperación y colaboración con las entidades federativas y los Municipios para el desarrollo de la gestión pública en los tres ámbitos de gobierno.¹⁵⁹

3.3.2 ESTRUCTURA OPERATIVA.

Para lograr los objetivos planteados por el Programa para un Nuevo Federalismo, se plasman tres grandes rubros que conforman la descentralización, el federalismo hacendario y la renovación municipal.

1. La descentralización. El Ejecutivo federal se ha propuesto impulsar diversos procesos de descentralización, cuya naturaleza trasciende a la esfera meramente administrativa, para penetrar en una redistribución del poder público, tarea que está considerada como fase necesaria y previa en el proceso de devolución de facultades a las entidades federativas; se trata de una descentralización que en su

¹⁵⁹ Cfr. Diario Oficial de la Federación de 6 de agosto de 1997, págs. 8-9.

expresión vertical toca el equilibrio de los órdenes de gobierno a favor de los Estados federados y el Municipio, lo que implica la transferencia de aquellas atribuciones y recursos, actualmente bajo la responsabilidad de las dependencias federales, susceptibles de ser ejercidas de manera más eficaz y eficiente por los gobiernos locales, y que permitan una participación más directa de la población en la toma de decisiones de la gestión pública.

A fin de lograr lo anterior, se plantea como estrategia la celebración de Convenios de Coordinación entre las dependencias responsables y los gobiernos estatales, con la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como la operación de la Comisión Intersecretarial para el Impulso del Federalismo; esta última como instancia coadyuvante de los procesos de descentralización. Las acciones de descentralización serán orientadas y coordinadas por la Comisión Intersecretarial para el Impulso del Federalismo, que es una instancia coadyuvante del Ejecutivo Federal en los procesos de transferencia y redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación hacia las entidades federativas y los Municipios. La Comisión estará integrada por el Secretario de Gobernación, quien la preside, así como por los

Secretarios de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y por el asesor del C. Presidente de la República en materia de federalismo, y en su caso, los demás funcionarios que determine el Ejecutivo federal.

En la presente administración, las dependencias del Ejecutivo federal que se pretende alcancen las metas de descentralización, son las siguientes: Educación Pública, Salud, Desarrollo Social, Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Comunicaciones y Transportes, Turismo y Energía.¹⁶⁰

2. El federalismo hacendario. El Ejecutivo federal reconoce que el actual modelo de coordinación fiscal requiere transformarse en un sistema nacional de coordinación hacendaria, ante los cambios que se observan en la economía nacional y las necesidades crecientes de los Estados y Municipios. Es por eso que se requiere una revisión de los criterios fiscales en materia de distribución de responsabilidades, y la correspondiente descentralización del gasto público, del fortalecimiento de las fuentes locales de ingresos, así como el perfeccionamiento de los criterios de distribución, en el marco de los diversos instrumentos de

¹⁶⁰ Cfr. Diario Oficial de la Federación de 6 de agosto de 1997, págs. 11-15.

financiamiento que tienen los gobiernos locales. La congruencia entre los objetivos del federalismo y el equilibrio de las finanzas públicas, es un punto medular en materia de federalismo fiscal, el equilibrio de las finanzas públicas, el fortalecimiento de los ingresos propios y los criterios para distribuir las participaciones, todos ellos constituyen una estrategia básica en el fortalecimiento del federalismo fiscal.

La función principal del sistema nacional de coordinación fiscal renovado, es contribuir a lograr una eficiente recaudación tributaria y una distribución equitativa de los recursos, que considere tanto la dinámica económica como las necesidades básicas de la población. De esta manera, el sistema nacional de coordinación fiscal representa en la actualidad un mecanismo para el diálogo y la concertación en la toma de decisiones entre las instancias hacendarias federales y estatales, lo que se traduce en una política tributaria más justa, a la vez que eficaz, para incrementar la recaudación y asignar mayores recursos a los gobiernos locales, razón por la cual los pasos siguientes en la renovación del federalismo hacendario, deberán darse a partir del propio sistema nacional de coordinación fiscal.

Así, para avanzar hacia un federalismo hacendario, es necesario poner atención en los ingresos tributarios, brindando apoyo institucional para que las entidades asuman el ejercicio pleno de sus potestades tributarias, transferidas o compartidas por las entidades con los Municipios, apoyando la modernización de los sistemas de catastro, con el objeto de incrementar los ingresos por concepto de predial en los Municipios; apoyando las participaciones federales, gasto público, crédito público, interacción de ingreso, gasto y deuda, descentralización y colaboración administrativa y sistemas hacendarios en las entidades y Municipios.¹⁶¹

3. La renovación municipal. Los Municipios de México presentan una enorme heterogeneidad en su conformación política, económica y social, y esta diversidad se traduce en distintos niveles de desarrollo y en capacidades de gobierno y administración contrastantes. Los 2,418¹⁶² Municipios existentes en el país tienen características propias en su población, economía y normatividad, que los hacen muy diferentes entre sí, aun tratándose de una misma entidad federativa. Los resultados del Foro de Consulta Popular sobre Renovación Municipal

¹⁶¹ Cfr. Diario Oficial de la Federación de 6 de agosto de 1997, págs. 15-19

¹⁶² Diario Oficial de la Federación de 6 de agosto de 1997, págs. 19

efectuado en abril de 1995, hicieron evidentes demandas coincidentes a nivel nacional, al señalar necesidades en áreas como normatividad, finanzas y participación en el desarrollo. Lo anterior se enmarca en un contexto de profundos cambios políticos entre los que sobresale el impulso a una renovación política federalista, es decir, un impulso a la descentralización del poder público para una mayor participación del Municipio en las responsabilidades y manejo de sus recursos públicos, una mayor participación de la sociedad y una gestión y control gubernamental, así como una mayor presencia de los medios de comunicación, tanto en la vida política nacional como en las entidades y regiones.

Estas transformaciones hacen necesario plantear una renovación legislativa en relación al Municipio, cuyo resultado derive en la conformación de un marco jurídico federal, estatal y municipal, acorde a las nuevas realidades municipales, capaz de promover su cambio y desarrollo integral. La renovación del Municipio implica que las relaciones intergubernamentales sean más acordes con la renovación del federalismo, privilegiando la cooperación más que la jerarquía con los gobiernos estatales. De esta forma, el Municipio será capaz de enfrentar sus nuevos desafíos, contando con una adecuada infraestructura

administrativa y de gobierno, incluyendo recursos humanos, técnicos y materiales; habrá que aprovecharse de la experiencia acumulada, promoviéndose la actualización de regidores y funcionarios, así como la asesoría y el intercambio de experiencias.¹⁶³

El Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, ha presentado diversos avances, tales como: el Convenio de Coordinación para la federalización de los servicios de educación profesional técnica que suscriben las secretarías de Educación Pública, de Hacienda y Crédito Público, y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica y las diversas entidades federativas de la República Mexicana, se suprimió la exclusividad que mantenía la Federación en materia del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos para que a partir de 1997 lo ejerzan los gobiernos locales, el Convenio de Coordinación que celebran el Consejo Nacional de Seguridad Pública y diversos Estados de la República para la realización de acciones del Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, el decreto por el que se declaran reformados los artículos 16, 19, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el decreto por el que se expide la Ley de la Policía Federal

¹⁶³ Cfr. Diario Oficial de la Federación de 6 de agosto de 1997, págs. 19-21.

Preventiva y se reforman diversas disposiciones de otros ordenamientos legales, la instalación del Consejo Nacional de Seguridad Pública, en el que participan los gobiernos estatales, con base en el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, las reformas al artículo 105 del Texto Fundamental, que establecen un nuevo sistema de control constitucional pleno, por el cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia para conocer y dar solución a las controversias que en materia Constitucional surjan entre la Federación, los Estados o Municipios dando así mayor certidumbre ante estos supuestos, así como para conocer de las acciones que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general, incluyendo las electorales y la Constitución, las reformas al artículo 99 Constitucional para dar jurisdicción al Poder Judicial de la Federación en materia electoral, se instaló el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en el que participan los gobiernos estatales, se inició la instalación de la Red Nacional de Información sobre Seguridad Pública, se derogó la Ley del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles, con lo cual las entidades federativas podrán establecer los impuestos que determinen en la materia, se reformó la Ley del Impuesto al Valor Agregado con el fin de otorgar a los Estados la competencia de gravar también los servicios de hospedaje, las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) facultan a las

entidades federativas, a partir de 1996, a establecer derechos por la expedición de licencias a empresas con venta de bebidas alcohólicas y por la publicidad en vía pública; se instrumentó el Programa de Apoyo Crediticio a Estados y Municipios, a fin de permitir la reestructuración de su deuda en Unidades de Inversión (UDI'S); se suscribió un nuevo Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal entre la SHCP y las entidades federativas, en el que, a partir de 1997, las entidades pueden auditar y refiscalizar, además del Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Activo (IMPAC), y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), teniendo así mayor presencia las entidades federadas y mayor intervención en los fondos de participación en la recaudación federal respectiva (participable), respecto a los fondos de aportaciones que prevé la Ley de Coordinación Fiscal, el conocimiento en caso de conflictos será competencia de un tribunal local y no un federal (en este caso el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y no El Tribunal Fiscal de la Federación), pero sólo en los casos que se establezcan en los Convenios; durante 1996, se efectuó la firma de convenios con todos los Estados de la Federación para la descentralización de los servicios de construcción, rehabilitación y mantenimiento de las escuelas de preescolar y secundaria en todas sus modalidades (excepto educación especial), en materia de educación

media superior y superior, todos los nuevos planteles que se establecen en los Estados funcionan con un esquema descentralizado, se fortaleció el Consejo Nacional de Salud, como instancia permanente de coordinación entre la Federación, los Estados y el Distrito Federal, la coexistencia de las Secretarías de salud estatales, los Programas Sectoriales y Especiales de la Administración Pública Federal, las acciones para redistribuir facultades, funciones, responsabilidades y recursos se materializan en el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, en el marco de las líneas maestras establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, y en congruencia con las aportaciones para descentralizar la Administración Pública Federal, derivadas de los diversos programas sectoriales de mediano plazo, aprobados durante la presente Administración por el Ejecutivo Federal, tales como el Programa de Desarrollo Educativo, el Programa de Vivienda, el Programa de Modernización de la Administración Pública,¹⁶⁴ entre otros.

Podemos afirmar que de todo lo antes expuesto, no se ha realizado, se encuentra pendiente por constituir un verdadero cambio en la política federal del país, con pleno reconocimiento a la autonomía de los Estados y de la libertad municipal, es decir, no se ha dado una profunda

¹⁶⁴ Cfr. Diario Oficial de la Federación de 6 de agosto de 1997, pág. 32.

redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos de las entidades federativas y los Municipios, plasmados en el programa que se estudia.

CAPITULO 4. FEDERALISMO PARA EL AÑO 2000

4.1 FEDERALISMO CONSTITUCIONAL.

Como fruto del movimiento de la Revolución mexicana surgió la Constitución de 1917, documento que contiene los principios esenciales del federalismo bajo el cual vivimos los mexicanos. Es por eso que el Estado mexicano debe ser un previsor quien planifique, cumpla prestaciones y promueva el desarrollo integral de la comunidad federada; pero poco se puede esperar si ese Estado se encuentra separado de la sociedad para la cual fue instituido como se da en México, lo cual conduce a la falta de interconexión cada vez mayor entre la sociedad y el Estado; incluso, en ocasiones, hasta vérselos como entes distintos uno de otro y no en armónica existencia y orientados o dirigidos hacia un mismo fin.

La Constitución mexicana está separada del binomio pueblo-gobierno, que sólo se percibe como un ideal deseado pero difícil de alcanzar. Esto es así, toda vez que existe una escasa cultura

constitucional y participación efectiva, que aparece reflejada por la total ausencia de una conciencia con respecto al texto constitucional, puesto que la sociedad no está involucrada realmente con las decisiones políticas fundamentales del Estado. Así lo expresa Leonel Alejandro Armenta López en su libro *El Estado Federal Mexicano*: “...Una separación sistemática entre la voluntad legítima de la sociedad y un principio formulado por la Constitución, está tan distante de la congruencia del binomio pueblo-gobierno, que no puede más que interpretarse como un ideal deseado pero difícil de alcanzar”.¹⁶⁵ Lo anterior ya que a lo largo de la historia las decisiones políticas fundamentales, son tomadas siempre desde el centro, no obstante el Estado mexicano en su Constitución establece en su artículo 42 que: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos...”

De igual manera, y no obstante que la forma del Estado federal se enuncia en el artículo 40 bajo el título “De la soberanía nacional y de la forma de gobierno”, en la praxis constitucional, las entidades federadas se ven considerablemente debilitadas debido a la

¹⁶⁵ Armenta López, Leonel Alejandro. La Forma Federal de Estado, edit. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, pág. 105

fuerte presencia del poder central y a la actitud dócil que por lo general, asumen el Poder Legislativo y el Poder Judicial, frente a la destacada posición del Poder Ejecutivo. De esta forma, este artículo contiene la pretensión de una unidad social ideal, porque, como sostiene Carl Schmitt, una Constitución puede significar también un sistema cerrado de normas y entonces designar una unidad, sí, pero no una unidad que existe en concreto, sino pensada o ideal.¹⁶⁶

Por lo demás, el artículo 40 resulta comprensible en cuanto a la intención de establecer el Estado federal, aunque al estudiar la distribución de competencias de manera vertical entre el poder público central y las entidades federativas que hace la Constitución mexicana, se da uno cuenta que la propia Constitución ha tergiversado el verdadero espíritu del Estado federal, ya que la auténtica distribución debería ser en forma horizontal en el entendido de que ningún orden jurídico de esta forma de Estado tiene superioridad sobre otro, desde el punto de vista estrictamente jurídico.¹⁶⁷

Otro aspecto jurídico-constitucional que presenta la

¹⁶⁶ Cfr. Armenta López, Leonel Alejandro. Ob.cit. pág. 104 y 105.

¹⁶⁷ Cfr. Armenta López, Leonel Alejandro. Ob.cit., págs. 111.

Constitución de 1917, por lo que respecta a la forma de Estado federal, es que “...en ningún lugar de ella dice lo que debe entenderse por Estado federal, aun cuando muchos de sus preceptos se refieren, directa o indirectamente al orden federal... y se llegaría a la conclusión de que para ella el Estado federal es una soberanía distribuida”,¹⁶⁸ situación que no sucede, ya que la soberanía es única e indivisible. Por esto, el texto Constitucional debería aclarar a los mexicanos lo que significa esta forma de Estado y no conducir a la desorientación.

“La República Mexicana está integrada por 31 entidades federadas, cuya estatalidad se reduce esencialmente a competencias administrativas, fundamentalmente, y sus Constituciones locales no contemplan elementos o principios originales, sino que se traducen en una repetición de los que enarbola la Constitución federal. Esto hace suponer que en la práctica mas bien se considere al Estado mexicano como un Estado de tipo unitario y no como uno de tipo federal”.¹⁶⁹

Cabe mencionar que este problema no es privativo sólo de nuestro sistema federal, sino de la mayoría de las repúblicas federales de

¹⁶⁸ Cfr. Armenta López, Leonel Alejandro. *Ob.cit.*, pág. 103.

¹⁶⁹ Armenta López, Leonel Alejandro. *Ob.cit.*, pág. 104.

Latinoamérica, (Venezuela, Brasil y Argentina) en las que también se observa una distribución de competencias por demás desigual y siempre a favor del poder central.

La fórmula mexicana establecida en el artículo 124 (“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”), debería hacer más difícil que el poder central adquiriera más atribuciones, pues consagra la idea de limitación al gobierno federal, precisamente por los poderes enumerados por la Constitución a favor del mismo,¹⁷⁰ pero con la presencia del artículo 73 fracción XXX (“El Congreso tiene facultad: ...Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión”), la capacidad de competencia del Congreso federal es cada vez mayor, ya que como dice Tena Ramírez, este artículo (73 fracción XXX), es la puerta de escape por la que el Derecho federal puede salir del encierro que le marca el artículo 124.¹⁷¹

¹⁷⁰ Cfr. Armenta López, Leonel Alejandro. *Ob.cit.*, pág. 123.

¹⁷¹ Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Ob.cit.*, pág. 115.

Por esto, México necesita el verdadero vehículo renovador que conduzca al país en el nuevo milenio, hacia una auténtica democracia, erradicando el criterio de un federalismo unitario (jurídicamente está garantizado el federalismo en términos generales, pero de *facto* existe un centralismo disfrazado de federalismo, debido a la gran centralización político-administrativa del poder, y a esto se le llama federalismo unitario), en el que las decisiones nacionales concentran todo su peso en uno de los polos, haciendo que el fiel de la balanza decisional esté inclinado siempre hacia un extremo, ya que mientras el poder central tase a los otros niveles de gobierno con una medida inferior a la suya, no habrá posibilidad de que el sistema federal opere con justicia.¹⁷² Por ello es que es necesario el impulso no sólo a la descentralización sino también a la desconcentración a fin de que en verdad las decisiones fundamentales de la Nación encuentren convergencia y equidad entre los actores políticos y sociales; sólo de esta forma erradicaremos ese criterio federalista unitario de la mayoría de nuestros gobernantes.

¹⁷² Cfr. Armenta López, Leonel Alejandro. *Obj. cit.*, pág. 125.

4.2 FEDERALISMO FISCAL.

La crisis del Estado moderno, bien puede entenderse como la crisis de la política fiscal; esta es la razón por la que es prioridad de cualquier Nación, mantener un sistema fiscal eficaz y no un sistema opresivo. De igual forma, es comúnmente entendido que el núcleo del federalismo (o de cualquier tipo de relaciones entre distintos niveles de gobierno), está sin duda en la distribución del dinero. Todo lo demás puede ser muy importante, pero no es lo fundamental. Todos los demás puntos descansan en el dato crucial acerca del dominio efectivo de los dineros.

En México, a raíz de la crisis económico-financiera de 1994,¹⁷³ y ante la fuerte crítica al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se ha empezado a hablar de un Nuevo Federalismo, asociado a una estrategia de descentralización y de un Federalismo Hacendario, de un Federalismo innovador a través de la descentralización fiscal, donde confluyan el

¹⁷³ Esta crisis y devaluación financiera fue conocida como "el error de diciembre", atribuida a la actual administración, la cual consistió en el pánico financiero provocado en diciembre de 1994, el cual degeneró en una corrida del crédito externo, propiciando la caída de la tasa de ahorro privado, el declive en la producción cercano al 5% y la inflación al 50% o más, en la que el peso mexicano se devaluó frente al dólar, llegando a niveles cercanos a los siete pesos, un descenso del 2% anual en la economía, afectando directamente las exportaciones de bienes manufacturados, elevándose al 39.3%, y las importaciones descendieron un 20.3%. Cfr. Cordera Campos, Rolando, et al. *Al Cierre. Revista Nexos* número 208, abril de 1995, pág. 9.

ingreso, el gasto y el crédito, capaces de generar crecimiento económico y estabilidad social.¹⁷⁴ Esto es así, toda vez que la estrategia de los economistas nacionales se ha enfocado en la experiencia de las últimas décadas en materia fiscal que no ha sido alentadora para la economía nacional.

Una de las causas que han favorecido la debilidad de las facultades fiscales de las Entidades federativas, lo han sido la concurrencia impositiva entre la federación y las entidades federadas, y las restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados. De esta forma las entidades federadas obtienen sus ingresos no mediante el ejercicio directo de su potestad tributaria sino a través de las participaciones federales, establecidas por la Ley Federal de Coordinación Fiscal.¹⁷⁵ “La Coordinación Fiscal opera en dos grandes vertientes: a) Coordinación de impuestos; y b) Coordinación de derechos; actualmente todos los Estados de la Unión se encuentran coordinados en impuestos, al igual que el Distrito Federal... La coordinación se establece mediante convenios que son suscritos por el Gobierno Federal y los gobiernos de los Estados... Tradicionalmente se manejaron en la

¹⁷⁴ Cfr. Calderón Rodríguez José María, El Federalismo Fiscal y las Relaciones Intergubernamentales en México, entre Economía y Política, Tesis de Doctorado, U.N.A.M., Facultad de Economía, 1998, pág. 575.

¹⁷⁵ Cfr. Calderón Rodríguez José María, Ob.cit., pág.576.

coordinación fiscal tres fondos repartibles: el general de participaciones; el financiero complementario; y el de fomento municipal. No obstante con las modificaciones del 28 de diciembre de 1989, se suprimió el fondo financiero complementario, al reestructurarse muchas cuestiones de las bases de reparto.¹⁷⁶ Actualmente podemos decir que existen tres fondos: el Fondo General de Participaciones Federales, el Fondo de Apoyo y Fomento Municipal y el Fondo de Aportaciones Múltiples. “Paralelos a esos convenios están los de colaboración administrativa en lo fiscal, que regula también la Ley de Coordinación Fiscal. Aquí los gobiernos de los Estados se comprometen a llevar a cabo la administración de impuestos o derechos federales en sus respectivos territorios y, a cambio, el gobierno federal les paga ciertas percepciones que se fijan en el convenio. Estos convenios implican que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en representación del Ejecutivo federal, delegue las atribuciones de administración fiscal necesarias en las autoridades estatales. Curioso en estos convenios de colaboración (no muy espontáneos por parte de los Estados), es que las autoridades locales se transforman en autoridades fiscales federales gracias a la fuerza jurídica de los mismos”.¹⁷⁷

¹⁷⁶ Quintana Roldán Carlos F., Derecho Municipal, edit. Porrúa, S.A., México, 1999, págs. 405, 406.

¹⁷⁷ Nava Negrete Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Fondo de Cultura Económica, México, 1995, págs.87-88.

La coordinación hacendaria exige adecuar y modernizar los marcos jurídicos, en particular las Leyes de Coordinación Fiscal de los Estados ya que en la realidad son de coordinación impositiva. Esto debido a que hasta ahora se ha partido del gobierno federal hacia abajo, pero, hay que partir desde abajo, del Municipio, hacia arriba: la entidad federada y la federación. Esto es así, toda vez que no se puede hablar de un fortalecimiento del federalismo si en los cimientos de éste no se encuentra el impulso económico-financiero y político-institucional al Municipio. En este sentido se ha manifestado la mayoría de la población respecto al Programa para un Nuevo Federalismo, en el que se ha planteado la necesidad de un aumento cuantitativo de las participaciones federales a favor de las entidades federativas y de los Municipios, en debida congruencia con modificaciones cualitativas en nuestro federalismo fiscal y en general la creación de las condiciones adecuadas para que las entidades federativas ejerzan su autonomía financiera, y los Municipios su libertad económica.¹⁷⁸

En 1997 entró en funcionamiento el Servicio de Administración Tributaria, denominado S.A.T (el cual sustituyó a la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito

¹⁷⁸ Cfr. Calderón Rodríguez José María, *Op.cit.*, pág.578.

Público), con la intención de agilizar las políticas tributarias, así como su operación; a efecto de brindar una eficaz y pronta administración tributaria. En términos formales y prácticos, la política de ingresos y la coordinación con las entidades federativas sigue en manos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con lo cual no se garantizan cambios significativos. Por el lado del gasto Público, el nuevo federalismo tiene mucho que recorrer respecto a la descentralización de las transferencias condicionadas y la racionalización del gasto en relación con las potestades tributarias que en el uso de su autonomía financiera y de su libertad económica pueden ejercer respectivamente las entidades federativas y los Municipios.¹⁷⁹

Las cuentas públicas representan una condición necesaria para arribar a un verdadero federalismo renovado. Es necesario llevar a cabo un balance de las actividades de investigación, difusión y asesoría realizadas por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas

¹⁷⁹ Cfr. Calderón Rodríguez José María, Ob.cit., pág.586 y 587.

Públicas (INDETEC)¹⁸⁰, ya que su actividad ha sido de relevancia para el conocimiento del federalismo fiscal en México, pero la poca difusión de sus actividades lo hacen ser un organismo casi inexistente para la mayoría de la población.¹⁸¹

El Nuevo Federalismo renovado no debe entenderse como péndulo en función de las “urgencias sexenales”, sino el compromiso serio y responsable de todos los actores políticos y sociales, ya que la justa y equilibrada distribución de competencias fiscales entre el gobierno federal y los Estados miembros, se resolverá sólo en función de relaciones cualitativamente diferentes a las hoy existentes, ya que la preponderancia del titular del Ejecutivo Federal en la actualidad determina jurídica, política, económica y culturalmente la existencia de un federalismo teórico y un centralismo práctico, toda vez que el Ejecutivo Federal conforma, articula y subordina a la clase política de las entidades federativas en función de las necesidades del poder central.

¹⁸⁰ El INDETEC es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto: realizar los estudios relativos al sistema nacional de coordinación fiscal; estudiar el sistema fiscal vigente en la federación y las entidades, así como las respectivas administraciones; estudiar la coordinación de la política impositiva federal y local para lograr una más equitativa distribución de los ingresos entre la federación y las entidades; desempeñar las funciones de secretaría técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales; actuar como consultor técnico de las haciendas públicas y promover el desarrollo técnico de éstas a nivel municipal, la capacitación de técnicos y funcionarios fiscales, así como desarrollar los programas aprobados por la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales. Cfr. Retchkiman Benjamín y Gil Valdivia, Gerardo. El Federalismo y la Coordinación Fiscal, edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1981, pág. 87.

¹⁸¹ Cfr. Calderón Rodríguez José María, Ob.cit., pág.588

Esto es así, toda vez que es el Presidente de la República quien decide en última instancia sobre la designación de los gobernadores, como lo expresó el ex gobernador de Baja California, Braulio Maldonado: “Yo fui escogido y previamente designado por el Presidente de la República, en ese entonces mi distinguido amigo don Adolfo Ruiz Cortines, y todos los funcionarios, grandes o pequeños, de nuestro país, han sido designados de la misma manera desde 1928 hasta el presente. Esta es una verdad axiomática...”.¹⁸² En similares términos se expresó el ex gobernador de Campeche Alberto Trueba Urbina, quien manifestó: “Yo goberné contra la voluntad del Presidente. Y me negué a entregar el poder a mi sucesor porque me lo impuso la Federación. Es decir, no me supieron dar la consigna y en política hay que saber dar la consigna”.¹⁸³

Nadie se atreve a dar el primer paso en una verdadera reforma fiscal, los funcionarios de Hacienda nos advierten que no se puede garantizar una reforma integral, y en la actualidad ningún partido político en su plataforma política presenta una propuesta acabada y precisa en materia fiscal”.¹⁸⁴ Esto es así, toda vez que el problema es complejo y las soluciones que a granel nos exponen los expertos no brindan seguridad,

¹⁸² Carpizo, Jorge. *Ob.cit.*, pág. 320.

¹⁸³ Carpizo, Jorge. *Ob.cit.*, págs. 320-321.

¹⁸⁴ Cfr. Cordera Campos, Rolando. “Barómetro”. *Revista Nexos número 254*, México, Febrero de 1999, págs. 10 y 11.

ni son alentadoras para el pueblo de México. En estas condiciones arribamos al año 2000, en México, en materia fiscal.

4.3 RENOVACION MUNICIPAL.¹⁸⁵

Existen dos personas jurídicas colectivas, respecto a las cuales no nos podemos referir como una ficción, más bien como una realidad, ellas son: el Estado y el Municipio. El primero existe social, ontológica y jurídicamente; el segundo tiene los mismos datos en forma general, aunque difiere sólo en características específicas.¹⁸⁶

Es por ello que el Municipio cuenta con diversos atributos entre los que resalta la personalidad jurídica propia, es decir, puede actuar por sí mismo, en nombre propio, puede concurrir a juicio, celebrar contratos, imponer actos de autoridad, etc. Esto es así, toda vez que cuenta con la personalidad jurídica que le deviene de la ley; en este sentido, diversos autores suelen fundamentar dicha personalidad en el

¹⁸⁵ El Municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un consejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política de un Estado. Quintana Roldán, Carlos F., *Op.cit.*, pág. 6.

¹⁸⁶ Cfr. Acosta Romero, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo*, edit. Porrúa, México, 1998, pág. 54.

artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal, que es de aplicación federal para toda la República, el cual señala que son personas morales, entre otros, la Nación, los Estados y los Municipios, señalando que la mayoría de los códigos civiles estatales siguen esta fórmula, lo cual es totalmente falso, ya que la personalidad del Municipio no la fundamenta el derecho común, sino el derecho público, es decir, la Constitución, tanto la federal como las locales, como lo señala el artículo 115 en su fracción II de la ley suprema, el cual establece: “Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley”, lo que se repite en las constituciones locales y leyes orgánicas municipales.¹⁸⁷

El derecho municipal está integrado por tres fuentes principales del derecho, como lo son las de orden federal, las relativas a los Estados de la Federación y las municipales en *strictu sensu*. Las primeras, como la Constitución General de la República, las leyes reglamentarias y ordinarias federales, los tratados internacionales, los acuerdos inter-institucionales, los reglamentos de leyes federales y la jurisprudencia federal, entre otros, Las segundas, integradas principalmente por la Constitución Política del Estado, las leyes

¹⁸⁷ Cfr. Quintana Roldán, Carlos F. *Ob.cit.*, pág. 22.

reglamentarias y ordinarias de orden local, los reglamentos de las leyes locales y la jurisprudencia proveniente de órganos estatales, entre otros. Las fuentes estrictamente municipales, las constituyen los bandos, ordenanzas, reglamentos y circulares.¹⁸⁸

De igual forma, el texto del artículo 115 de la ley suprema de la Unión, habla del Municipio libre, concepto que debemos entender como de autonomía, y en este sentido, entendemos como autonomía municipal el derecho del Municipio para que dentro de su esfera de competencia, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social, resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios de la comunidad, cuente además con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda.¹⁸⁹

El artículo 115, en su fracción II párrafo segundo, señala: “Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus

¹⁸⁸ Cfr. Quintana Roldán, Carlos F. Ob.cit., págs. 138-142.

¹⁸⁹ Cfr. Quintana Roldán, Carlos F. Ob.cit., págs. 192-193.

respectivas jurisdicciones”, lo cual se traduce en la facultad que tienen los Municipios para expedir sus reglamentos como órganos facultados para ello, por vía de desarrollar una base, es decir, un artículo de la Constitución en forma directa; así, al hablar de “las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados”, la Constitución se refiere a las leyes que expidan los Congresos locales, esto es, leyes orgánicas municipales, códigos municipales, etc., que son las que encuadran y legitiman a los bandos, ordenanzas, reglamentos y otras disposiciones administrativas del Municipio.¹⁹⁰

Cabe recordar que el Municipio manifiesta una doble forma de descentralización: una política, porque sus autoridades asumen los cargos públicos como consecuencia de procedimientos electorales; y otra, administrativa, porque siempre supone un cuerpo comunitario asentado en un determinado territorio y con sus autoridades. El Municipio es una especie de circunscripción territorial de carácter político-administrativo que se localiza dentro de una entidad federada, y que entraña, una función descentralizadora. Esta forma de organización primaria está determinada constitucionalmente por el numeral 115. El ayuntamiento es el órgano de gobierno del Municipio y sus integrantes son electos por los ciudadanos

¹⁹⁰ Cfr. Quintana Roldán, Carlos F. *Ob.cit.*, pág. 314.

en forma directa. Así este órgano de gobierno del Municipio se integra con regidores y síndicos quienes son presididos por el presidente municipal.¹⁹¹

El Municipio responde a la idea de organización comunitaria, con gobierno autónomo, fundamentado en la Constitución General de la República, establece que los Municipios no pueden dictar sus propias leyes, y la ley que los rige es la ley Orgánica Municipal, comúnmente así denominada, la cual es expedida por la legislatura de cada entidad federativa a la que pertenece cada Municipio. De esta forma el Municipio tiene suprimida la potestad legislativa, disminuida y subordinada la judicial, responsable únicamente de la administración y gestión de los servicios públicos fundamentalmente. Sexenio tras sexenio de gobierno federal, la autonomía económica del Municipio ha sido tópico de las primeras promesas nacionales, sin embargo los esfuerzos políticos no han sido suficientes y el Municipio ha recibido ayuda por parte de la autoridad federal, pero sin conseguir el dominio necesario de sus propias fuentes de ingresos ni las suficientes para su desarrollo social y político.¹⁹²

¹⁹¹ Sánchez, Bringas, Enrique. *Ob.cit.*, págs.565 y 571

¹⁹² Cfr. Nava Negrete Alfonso, et.al. *Diccionario Jurídico Mexicano*, edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1988, pág. 2166-2168.

El Municipio es la célula política del territorio nacional, razón por la que la renovación municipal en los albores de este milenio debe ser la renovación de la nación misma, ya que mucho, casi todo, está por hacerse en este sentido. Existe ya el marco legal constitucional para actuar, pero falta darle un contenido real: la voluntad de los actores políticos. Se trata de hacer del Municipio una entidad cuyo desarrollo integral contribuya al desarrollo cabal de la nación.¹⁹³

El ideal del Municipio como promotor del desarrollo y de la democratización, se topa con una serie de obstáculos que sólo será posible superar con el concurso de los tres niveles de gobierno y con una amplia participación ciudadana. Los Municipios se enfrentan con diversos problemas políticos, económicos y técnicos para cumplir eficazmente sus funciones, lo que ha traído como consecuencia la pérdida de su dinamismo económico, político y social. Estos problemas son generados por el enorme desequilibrio regional y por el proceso de centralización¹⁹⁴ de las decisiones y de los ingresos públicos, en los niveles superiores de gobierno.

¹⁹³ Olmedo Carranza, Raúl, et.al. El Desafío Municipal. Centro Nacional de Estudios Municipales, México, 1995, págs. 15.

¹⁹⁴ La centralización administrativa, existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la administración pública (El Presidente de la República). Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa S.A., México, 1998, pág. 165.

Así, el crecimiento de la actividad económica se ha realizado en forma centralizada, es decir, ha tenido que concentrarse en las áreas urbanas o en zonas cercanas a ellas, donde encuentran facilidades de mano de obra, de financiamiento, de consumo y de acumulación. Al mismo tiempo esta concentración de la actividad económica ha propiciado que la mayor parte de los recursos estatales se destinen a la creación de obras de infraestructura y de servicios públicos en dichas zonas, mejorándose así las condiciones para que nuevas industrias y empresas en general se instalen en ellas, acentuando así la centralización.¹⁹⁵

Es innegable la presencia de dos fenómenos cada vez más claros en los Municipios: por un lado el desfazamiento entre la regionalización económica y la regionalización política y social, y por otro la existencia de Municipios desarrollados y de Municipios (la mayoría), que se enfrentan a una carencia económica crónica. La regionalización económica no ha tomado en cuenta a la regionalización política-territorial, es decir, a la división política del territorio nacional en entidades federativas y Municipios, de tal suerte que el desarrollo de estos últimos se ha debido a una planificación coordinada de sus recursos

¹⁹⁵ Cfr. Olmedo Carranza, Raúl, et.al. Ob. cit., pág.19

y al establecimiento y ubicación de ciertas empresas dentro de su territorio, lo cual representa mayores ingresos fiscales, y consecuentemente, fuentes de trabajo. Esta discordancia entre regionalización económica y regionalización política es una de las causas fundamentales del nulo progreso de la vida municipal, pues desalienta la planeación de las economías locales propiciando al mismo tiempo la emigración de sus habitantes hacia zonas más desarrolladas y consecuentemente, el desarraigo de estos últimos de su territorio.

La dinámica centralizadora de la economía ha generado también graves desigualdades en el nivel de desarrollo social y económico de los Municipios del país. Nos encontramos así, por un lado, con un número reducido de Municipios prósperos,¹⁹⁶ generalmente las capitales de los Estados, que se han visto beneficiadas por el establecimiento de empresas y de servicios de infraestructura y que han tendido a concentrar, a la vez, la mayor parte de las participaciones federales destinadas a las administraciones municipales, y por otro lado,

¹⁹⁶ La fórmula que permite identificar los índices de desarrollo municipal, estriba en el grado de desarrollo con que cuenta el Municipio en su infraestructura como puede ser: alumbrado público, alcantarillado, agua potable, escuelas, vías de comunicación (camino municipales, carreteras locales y federales, etc.), desarrollo industrial, entre otros; respecto de sus habitantes, en razón de la satisfacción de las necesidades definidas por ingreso por persona, nivel educativo promedio por hogar, disponibilidad de espacio de la vivienda, que sirven para comparar la situación económica de cada familia, para traducirla a niveles de progreso económico-cultural a nivel municipal.

numerosos Municipios empobrecidos, cuyos ingresos no bastan, en ocasiones ni para pagar los sueldos de los ayuntamientos.¹⁹⁷

Esta situación de desigualdad en el desarrollo económico y social de los Municipios se ha visto agravada a causa de la creciente centralización de los ingresos nacionales en la federación, que ha despojado a las entidades municipales de su autonomía económica y política.

Asimismo, existe un excesivo control de los gobiernos federal y estatal en la distribución de los recursos fiscales de las participaciones que se asignan a los Municipios; así, el Estado concentra el mayor monto recaudado, dejando sólo una pequeña parte a los Municipios. La escasez económica le resta a las autoridades municipales poder de decisión, pasando a ser cada vez más atributo del poder central.¹⁹⁸

La solución a la problemática municipal del país pasa evidentemente por un proceso de descentralización, el cual debe ser capaz de restituir al Municipio su autonomía económica y política.

¹⁹⁷ Cfr. Olmedo Carranza, Raúl, et.al. Ob. cit., pág.19

¹⁹⁸ Cfr. Olmedo Carranza, Raúl, et.al. Ob. cit., pág.20.

Dicho proceso de descentralización debe mirar en dos sentidos: a) con miras al exterior del Municipio, propiciando la desconcentración económica en beneficio de las áreas atrasadas del país, mediante una planeación integral y coordinada del desarrollo regional; y b) otra interna del Municipio que propicié el potenciar la utilización de los recursos humanos, naturales y materiales con que cuenta.¹⁹⁹ La organización por parte de las autoridades del ayuntamiento, del trabajo voluntario de la comunidad y el impulso a la creación de empresas municipales tales como fábricas familiares, organizaciones comunales para la elaboración, producción y venta de productos tales como leche y sus derivados, cereales, productos avícolas, bovinos, entre otros, los que redundarán en un fortalecimiento de la vida local, y, por consiguiente, se podrá hablar de una verdadera renovación municipal, vigorosa y sostenida para el año 2000.

¹⁹⁹ Cfr. Olmedo Carranza, Raúl, et.al. Ob. cit., pág.20

4.4 FACTORES QUE FOMENTAN EL FEDERALISMO.

Entendemos por factores que fomentan²⁰⁰ el federalismo, aquellos hechos, actos, fenómenos, que pueden ser de índole política, jurídica o social, mismos que ayudan a que el Federalismo sea más sólido para los distintos niveles de gobierno, es por eso que se abordarán los mismos en este estudio en forma indistinta debido a su íntima relación con la organización humana que conforma el Estado federal mexicano, así se entiende, toda vez que (afirma Herman Heller), cualquier organización humana perdura en cuanto constantemente renace. De esta forma, la Constitución del Estado es producto y forma de actividad; es una forma abierta a través de la cual pasa la vida, vida en forma y forma nacida de la vida. La Constitución sólo es posible debido a que los partícipes consideran a esa ordenación y a esa forma ya realizados o por realizarse en el futuro, como algo que debe ser y lo actualizan; ya sea que la forma de actividad acomodada a la Constitución se haya convertido para ellos, por medio del hábito; ya sea que los miembros motiven su conducta, de modo más o menos consciente, por normas.²⁰¹ Y es precisamente ésta, la piedra angular que fortalece al federalismo: la

²⁰⁰ Fomentar: Activar, favorecer, estimular. García-Pelayo y Gross. Diccionario Larousse de la Lengua Española, Ediciones Larouse, México, 1983., pág. 250.

²⁰¹ Cfr. Heller, Hermann. Op.cit., págs. 268-269.

voluntad de los partícipes en la conformación de la forma de organización fundamental.

El reto mayor en la política mexicana para el fortalecimiento del federalismo, consiste en trascender las soluciones administrativas, atacando el problema sustantivo: la concentración del poder. Así lo entiende **Mauricio Merino** cuando afirma que el desafío de mayor envergadura, sigue siendo el de la desconcentración del poder. La marginación de *lo local* por el poder central tiene que ver con el estrecho vínculo entre el centralismo y el régimen presidencial mexicano. El centro subordinó a los Estados a través de la estructura partidaria, de las normas y preceptos constitucionales que sitúan a la federación por encima de las entidades y por medio de la concentración de los recursos financieros. Así la solución a la concentración del poder es necesariamente una salida política que comprende la reforma profunda de las principales instituciones políticas del país: la Presidencia y el partido oficial. De ese tamaño es el reto para el Nuevo Federalismo.²⁰²

Factor importante para el fortalecimiento del federalismo, lo representa el despolitizar la vigencia de la legalidad, mediante la

²⁰² Cfr. Espinoza Valle, Víctor Alejandro. "Algo Central. El Nuevo Federalismo". *Rev.cit.*, pág. 22.

aplicación de las soluciones conforme a la ley, ya que es una tradición dominante en todos los partidos, dados los usos y costumbres de unas élites afanosas siempre de privilegios y discrecionalidad, y dado que ni siquiera nuestros legisladores parecen dispuestos a someterse a las reglas claras elaboradas por ellos mismos; ya que de lo contrario se admitirá que nuestro tránsito hacia un verdadero Estado federativo y de derecho es todavía una aspiración minoritaria y no un propósito colectivo viable a corto plazo.²⁰³

Es también necesario para el federalismo renovado, lograr que las instituciones plasmadas en nuestra Constitución Política sean verdaderos órganos de representación republicana. No son pocos los ejemplos de falta de representatividad popular de nuestras instituciones. Considérense la aprobación por parte de los legisladores del aumento al I.V.A. en marzo de 1995. Según encuesta publicada por el periódico *Reforma* el 19 de marzo de 1995, el 92% de los encuestados se oponían al aumento. Así, nos preguntamos ¿quiénes son nuestros representantes?, y la respuesta es que no tenemos tales órganos ya que quienes jurídica y políticamente fungen como tales, no desempeñan su función, sino que representan otros intereses, menos los del pueblo que los elige para tal

²⁰³ Cfr. Salazar C. Luis. "Autoritarismo, Autoridad y Legalidad". *Rev.cit.*, México, 19, pág. 50.

efecto, ya que aun cuando formalmente (constitucionalmente) existe una bien definida independencia del Poder Legislativo con respecto al Ejecutivo, los legisladores tienen incentivos para facilitar la gestión del Ejecutivo y ser totalmente leales al Presidente de la República y a su partido o bien, en el caso de legisladores de la oposición, para que su lealtad se oriente hacia el partido que los postuló, pero en ningún caso hacia sus electores. Así, las acciones de un político van siempre encaminadas a mantenerse en su puesto o ascender.²⁰⁴

Otro aspecto que fortalece al federalismo, consiste en la cooperación entre ambos órdenes jurídicos pero sin competencia desleal, es decir, sin dualidades. Este nuevo concepto del federalismo, sólo será posible cuando se comprenda que el muro de la ignorancia y de la prepotencia política entre el poder central y las entidades federativas, tendrá que ser destruido para que la separación deje paso a la cooperación, es decir, un federalismo redistributivo y de colaboración. Se tiene que desterrar, ya, la mentalidad absurda de supraposición del funcionario federal con respecto del local, toda vez que dentro de la idiosincrasia, es común considerar que los funcionarios federales poseen mayor rango con respecto a los locales, lo cual es totalmente erróneo ya

²⁰⁴ Cfr. Meré Palafox, Francisco. "El Congreso Irresponsable". *Rev.cit.*, pág. 22-24.

que ambos se encuentran regulados por sus respectivas legislaciones, y a ambos concierne la misma responsabilidad y el mismo deber dentro de su mismo ámbito de competencia.²⁰⁵

Las competencias del nuevo federalismo tienen que centrarse, fundamentalmente, en el apoyo cooperativo para el financiamiento de programas, administración y prestación de servicios públicos, ya que es en estos renglones donde se puede establecer con mayor facilidad una auténtica coparticipación de esos niveles, lo que, en términos de distribución de poder y de competencia, significa una verdadera descentralización.²⁰⁶

Hace falta que las entidades federadas se conviertan en guardianas de las acciones o medidas del poder central. Así, las relaciones entre poderes deben ser las relaciones entre funcionarios que interactúan en forma dinámica y continua en la cooperación mutua de las funciones que requiere llevar a cabo el Estado, para lo cual es conveniente que se haga una revisión de la distribución de facultades que contiene la Constitución con respecto de ambos niveles de gobierno, en

²⁰⁵ Cfr. Armenta López, Leonel Alejandro. Ob.cit., págs. 125 y 126.

²⁰⁶ Cfr. Armenta López, Leonel Alejandro. Ob.cit., pág. 126.

donde se vayan creando nuevas formas de coordinación y de cooperación entre el poder central y los poderes locales, es decir, la coadyuvancia entre dichos poderes, pues la auténtica renovación de nuestro sistema federal deberá plantear una moderna distribución de facultades acompañada de una distribución real de autoridad, de responsabilidades y de recursos.²⁰⁷

Es indudable que lo ya referido referente a los objetivos, estrategias y programas prioritarios, tanto del Plan Nacional de Desarrollo, como del Programa para un Nuevo Federalismo, constituyen los elementos de más trascendencia para el fortalecimiento del Federalismo, pero también sabemos que el factor más importante para el fortalecimiento del federalismo es la voluntad, la voluntad de los actores políticos de México, tanto públicos como privados, es decir, la voluntad de los ciudadanos, de las autoridades, de los funcionarios, de los empleados tanto públicos como privados, de las instituciones tanto públicas como privadas, en fin, de la sociedad en su conjunto. De este modo tendríamos un verdadero Estado federal democrático, actuante, dinámico, y no un Estado federal que existe en el texto constitucional pero sólo de nombre.

²⁰⁷ Cfr. Armenta López, Leonel Alejandro. *Ob.cit.*, pág. 111.

Por lo ante expuesto, creemos que sólo con la confluencia de intereses entre los tres niveles de gobierno, y la convicción de que no hay otro modo civilizado de arribar a un nuevo federalismo, se permitirá convertir a la Nación en un verdadero promotor del mismo, y solamente entonces podrá escapar del reino de las palabras, para trasladarse a la república cotidiana de la vida en común.

4.5 FACTORES QUE LIMITAN EL FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO.

Sostiene Rafael Matos Escobedo que: “Expedida la Constitución de 1917, se dirá, quedó liquidada la contienda, primero franca y abierta y después sorda y mañosa, entre federalistas y centralistas. Desgraciadamente, no ha sucedido así. La historia se repite, y de nuevo brotan actividades que en nombre de la técnica, cuando no del patriotismo, aspiran a socavar los cimientos de nuestro régimen político, el cual vuelve a ser sometido a una crisis más grave que todas las anteriores. Más grave, porque la nueva incursión centralista no se limita a procurar el control y la centralización del poder público sólo de hecho, dejando en pie una ficticia estructura federal, sino que entra de lleno a

crear leyes incongruentes con las bases del federalismo. No es, pues, solamente una crisis política y de hecho: es también una crisis que invade el terreno jurídico. El centralismo prudente y casi diríamos larvado de los tiempos pre-revolucionarios, rotas sus originales envolturas, renace de sus ruinas y con audacia corrosiva levanta sobre su programa sugestivos titulares que hablan de unidad nacional, necesidad de abatir los cacicazgos políticos, economía dirigida, técnica legislativa con miras a simplificar y unificar las leyes en un sólo ordenamiento y bajo un mismo sistema, robustecimiento de un poder central en bien de la colectividad nacional, racionalización de los sistemas de tributación fiscal, de salubridad, de comercio, de comunicaciones, etc.”²⁰⁸

Podemos afirmar que lo nuevo del federalismo como estrategia gubernamental es que se insiste en ir más allá de la simple desconcentración²⁰⁹ administrativa. El nuevo impulso federalista bajo el gobierno de Ernesto Zedillo, consiste en *construir el federalismo desde el centro*. Esta aparente contradicción subraya la peculiar historia de nuestro federalismo-centralista. El gobierno integró como parte medular del programa de reforma estatal el llamado nuevo federalismo. Así la

²⁰⁸ Matos Escobedo, Rafael. *La Crisis Política y Jurídica del Federalismo*, edit. Veracruzana, México, 1944, págs. 9-10.

²⁰⁹ La desconcentración consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia a favor de órganos que están subordinados jerárquicamente. Fraga, Gabino. *Ob.cit.*, pág. 165.

pieza angular de la renovada estrategia federalista, es sin duda la política de descentralización. Por eso, desde el gobierno se insiste en que el espíritu que anima al nuevo federalismo es el de revertir el ominoso centralismo que padecemos. Como hemos señalado, el gobierno de Ernesto Zedillo colocó en el centro de su estrategia gubernamental la renovación del federalismo, es decir, como una profunda redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos de las entidades federativas y los Municipios. Es importante reflexionar que para el gobierno actual, el nuevo federalismo apuntalará la democracia, pues el ciclo democrático es de larga data y se encuentra a punto de cerrarse. Ahora se abre paso a otro federalismo: *se cierra el ciclo de la democratización del régimen al tiempo que se abre el ciclo de la federalización, una empresa política e institucional conectada con el desarrollo regional que será mucho más compleja, pero menos turbulenta*. Así, la descentralización se convierte en una estrategia política de primer orden.²¹⁰

No es aventurado afirmar que un factor que limita cualquier plan, proyecto o programa gubernamental, lo representa "*el tiempo*", que

²¹⁰ Cfr. Espinoza Valle, Víctor Alejandro. "Algo Central: El Nuevo Federalismo". Revista Nexos número 227. México, noviembre de 1996, págs. 20 y 21

es un bien escaso y, además, no renovable. **Norbert Lechner** ha señalado que nunca hay una libre disponibilidad sobre el tiempo; la anticipación del futuro, la determinación de las metas y la selección de los medios siempre se encuentra limitada por la presión del tiempo. Estructurar el tiempo es una condición necesaria para alcanzar objetivos políticos, pero no es suficiente -opina **Antonio Santiago Becerra-**, ya que se requiere además una férrea disciplina para no dilapidar, en el trayecto, el tiempo. En vinculación con lo señalado, puede aseverarse, con cierto grado de preocupación, que la reforma política (en ella se incluye el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000), que se suscita en México no dispone, en realidad, de mucho tiempo.²¹¹ El Federalismo renovado, ha sido una estrategia política del actual Presidente de la República, pero como nos podemos dar cuenta su sexenio está por terminarse y nos preguntamos ¿con ello el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 también se acaba?, la respuesta es sí, ¿se han cumplido los objetivos de éste programa sexenal?, la respuesta es: no, y con ello cobra vigencia lo expuesto, ya que el tiempo dentro de la reforma política del Gobierno mexicano, representa un factor de suma importancia.

²¹¹ Cfr. Becerra, Antonio Santiago. "El Tiempo de la Reforma Política". *Revista Nexos* número 202, México, mayo de 1995, págs. 17-18.

Un aspecto que daña seriamente el fortalecimiento del federalismo, lo representa la existencia de una cultura cívica gravemente contaminada por el desacato a las normas: lo vemos todos los días, a todas horas, por cualquier rumbo de nuestra ciudad o por cualquier región del país. La violencia conmueve los cimientos de nuestra convivencia: el aforismo de Hobbes, *el hombre es lobo del hombre*, no es un lema sin sentido: es una frase que expresa la fatal y triste conclusión a la que han llegado muchos mexicanos y, todavía, en el escenario nacional han surgido varios movimientos guerrilleros que, independientemente de sus banderas, constituyen escuelas permanentes de contra-civismo: con su sola presencia en el escenario político, contribuyen a debilitar la lealtad básica del ciudadano hacia las normas que fundan nuestra convivencia.²¹²

El hablar de restablecer, reconstituir o reafirmar el Estado de Derecho no es otra cosa que una denegación de lo obvio, es decir, de que el famoso Estado de Derecho ha sido siempre un ideal que ha servido para enmascarar una realidad sustentada en oscuros rejugos de poder

²¹² Cfr. Guevara Niebla, Gilberto. "Mexicanos sin Civismo". *Rev.cit.*, pág. 46.

fáctico. Ya que si algo parece cada día más claro es que, en ausencia de un Estado de Derecho y de una vigencia real de la legalidad, la democracia tan celebrada y reclamada puede convertirse con enorme facilidad en sinónimo de un “estado de naturaleza” que, como lo expresaba Hobbes, implica esa condición de miedo continuo en el que la vida del hombre *es solitaria, tosca, embrutecida y breve*.²¹³

Resulta muy útil tanto para que las autoridades justifiquen y demuestren que ninguna política pública puede cambiar el caos de nuestro sistema jurídico, como para que algunos sectores de la opinión pública sustenten la necesidad del advenimiento de un régimen capaz de revertir la cultura de anarquía e impotencia. En cualquier caso el argumento culturalista, llevado al determinismo, sirve para justificar la inactividad, para resignarnos a la permanencia del caos, a no esperar cambios a corto ni a mediano plazo.²¹⁴

Así, por el marco institucional prevaleciente en nuestro país, la ley no es un mandato de conducta sancionado por el Estado. Es, si acaso, una referencia, un punto de partida para el regateo cotidiano de la

²¹³ Cfr. Salazar C., Luis. “Autoritarismo, Autoridad y Legalidad”. *Rev.cit.*, pág. 49.

²¹⁴ Cfr. Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl. “¿Porqué se Viola la Ley en México?”. *Rev.cit.*, pág. 53.

legalidad. Es por esto que no podemos aspirar a participar en mercados modernos, por definición, impersonales, cuando las normas en nuestro país se aplican *dependiendo de los individuos involucrados*.²¹⁵

Por otra parte, Herrera y Lasso, afirma que el artículo 120 de la Carta Fundamental, constituye una norma destructora del régimen federal, toda vez que impone la obligación de publicar y hacer cumplir las leyes federales a los gobernadores de los Estados, desnaturalizando y abatiendo su autoridad, un pertinaz desatino sólo remediable por su expulsión del texto constitucional; sostiene que es inútil la intervención de los gobernadores para la publicación y cumplimiento de las leyes generales, la función de los gobernadores en tal caso, no consiste en hacer cumplir la ley, sino en obedecerla. Asimismo, manifiesta Herrera y Lasso, el artículo 133 del ordenamiento en estudio, señala que la Constitución Federal, las Leyes del Congreso (constitucionales o no, federales o no), y los Tratados Internacionales que estén de acuerdo con ella, serán la ley suprema de toda la Unión; a esto, critica que contra las leyes y los tratados, si son inconstitucionales, procede el amparo que impide su cumplimiento. Por tanto, la única ley que en rigor legal, ideológico y gramatical, puede llamarse suprema es la Constitución. De

²¹⁵ Cfr. Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl. “¿Porqué se Viola la Ley en México?”. Rev.cit., pág. 54.

esta forma, si fuera cierto que la Constitución, leyes y tratados son la ley suprema, no deben arreglarse a ellos solamente los jueces de los Estados, sino todas las autoridades de éstos, así como las federales y municipales de toda la República. Otro desatino que preveían las leyes anteriores, era que se atribuía al Pleno de la Corte, la facultad exclusiva de resolver sobre la constitucionalidad de las leyes; lo que se negaba a los Jueces de Distrito y a los Magistrados de Circuito, se concedía y exigía a los Jueces de los Estados (en la actualidad están facultados para conocer sobre constitucionalidad de leyes: el Pleno, las Salas y los Tribunales Colegiados de Circuito, del Poder Judicial de la Federación).²¹⁶ Por lo que, en opinión de Herrera y Lasso, este numeral es un dislocado artículo destructor del régimen federal.²¹⁷

A esto cabe mencionar lo expuesto por Vallarta en su obra *El Juicio de Amparo*, en la que sostiene que debemos interpretar la Constitución de un modo que, con la aplicación que se haga de uno de sus textos, no se desquicien todas las instituciones, ya que esto no es observarla sino infringirla.

²¹⁶ Así lo disponen los artículos 83 fracción V, 84 fracción I, inciso a) y 158 párrafo tercero de la Ley de Amparo vigente, en debida concordancia con los numerales 10 fracción II inciso a) y fracción tercera, 21 fracción II inciso a) y fracción III inciso a), y 37 fracción II de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente.

²¹⁷ Cfr. Herrera y Lasso, Manuel: *Estudios Políticos y Constitucionales*, edit. Miguel Angel Porrúa, México, 1987, págs. 92-122.

Por su parte, Jorge Gaxiola critica junto con Antonio Martínez Báez, la redacción gramatical que prevé el artículo 133 Constitucional, ya que establece una aparente superioridad del orden federal sobre el local; concluyendo ambos que esa superioridad es absoluta a favor de la Constitución, y no la preponderancia de la ley federal sobre las leyes locales.²¹⁸

El maestro Sánchez Bringas, afirma que el gobierno federal restringe el desarrollo de las atribuciones del artículo 5o. Constitucional en su segundo párrafo, el cual dispone: "...la ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo", esto es así, toda vez que en la práctica los Estados se ven restringidos en esta atribución Constitucional, ya que éstos expiden sus leyes de profesiones, sin embargo, la Secretaría de Educación Pública, dependiente del gobierno federal, ha centralizado la expedición de las patentes para el ejercicio profesional, comúnmente conocidas como cédulas profesionales; esta situación se traduce en una afectación al

²¹⁸ Cfr. Gaxiola, Jorge F. Algunos Problemas del Estado Federal, edit. Cultura, México, 1941.

federalismo mexicano.²¹⁹ Otro aspecto importante es el caso del Distrito Federal, el cual actualmente, es considerado, tanto jurídica como doctrinariamente, como una entidad federativa, así lo dispone el estatuto de gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de julio de 1994, el cual dispone en su artículo 2o. que: “La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es un entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio...”; en igual sentido, se manifiesta la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1994, la cual dispone en su artículo 6o. que: “La Ciudad de México es el Distrito Federal, entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos...”. Asimismo, el maestro Sánchez Bringas manifiesta que: “El Distrito Federal es una entidad con personalidad jurídica propia y diferente de la Federación, de los Estados y de los Municipios y desde luego que forma parte del Estado federal mexicano, como entidad federativa, según lo dispone el artículo 43 Constitucional”.²²⁰ A igual conclusión arriba el

²¹⁹ Cfr. Sánchez Bringas, Enrique. *Ob.cit.*, pág. 558.

²²⁰ Sánchez Bringas, Enrique. *Ob.cit.*, pág. 525.

Licenciado Ernesto Gutiérrez y González, al afirmar que: “El Distrito Federal es una entidad federativa...”.²²¹ En igual sentido, el maestro Miguel Acosta Romero sostiene: “Al Distrito Federal se le debe considerar como entidad federativa de acuerdo con los artículos 42, fracción I, 43 y 44 de la Constitución, ya que el mismo artículo 43 considera al Distrito Federal como parte integrante de la Federación. Como entidad federativa, consideramos que tiene población, territorio, orden jurídico y un gobierno... El reconocimiento del Distrito Federal como entidad federativa está plasmado ya sin duda alguna en el Título Quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 122 y en las reformas al artículo 44 de la propia Constitución y en el artículo 2o. del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal...”;²²² esto es así, toda vez que el Distrito Federal reúne los elementos necesarios que conforman una entidad federativa, tales como: es una persona, y por lo tanto tiene capacidad de goce y de ejercicio para realizar toda clase de actos jurídicos que le determine la ley, tiene el atributo de poseer un nombre, el cual es inherente a toda persona, tiene un patrimonio propio, un domicilio, tres órganos (como cualquier entidad federativa, es decir, Ejecutivo, Legislativo y Judicial), etc.²²³

²²¹ Cfr. Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, edit. Porrúa, S. A., México, 1993, pág. 333.

²²² Acosta Romero, Miguel. Ob.cit., pág. 313.

²²³ Cfr. Gutiérrez y González, Ernesto. Ob.cit., pág. 333.

Así, “de acuerdo con el primer párrafo del artículo 122 Constitucional, el Gobierno del Distrito Federal se encuentra a cargo de los poderes federales y de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la propia entidad, es decir, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia. En consecuencia, conforme con el texto que examinamos, resulta que formalmente existen seis órganos de gobierno con potestad para ejercer atribuciones en el Distrito Federal, duplicándose los tres órganos a los que se refiere el principio de división de Poderes, consagrado en el artículo 49 Constitucional”.²²⁴

De lo antes expuesto, y a pesar de su calidad de entidad federativa, podemos vislumbrar en forma diáfana, que para el caso del Distrito Federal, no se cumple un principio esencial del federalismo, el cual determina que las entidades federativas podrán darse y revisar su propia Constitución, ya que el primer elemento del Estado federal, como manifiesta Mouskheli, que es el derecho que tiene una comunidad jurídica de darse una Constitución y el derecho de modificarla, éste se encuentra restringido para el caso del Distrito Federal, ya que en el Estado federal los Estados miembros poseen una Constitución propia,

²²⁴ Sánchez Bringas, Enrique. *Ob.cit.*, pág. 526.

libremente promulgada por ellos, así como la intervención del Estado federal en la participación de la formación de la voluntad federal, al tener intervención en las reformas a la Carta Fundamental, esto en su conjunto, caracteriza al Estado federal, y la ausencia de cualquiera de ellas produce la desaparición misma del federalismo. Lo anterior cobra vigencia, ya que para el caso del Distrito Federal no existe una Constitución, sino un “Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”, documento que contiene las normas básicas de acuerdo con las cuales se organiza la existencia interna de la capital federal. El estatuto equivale a los ordenamientos que conocemos como Constituciones Políticas de los Estados, en consecuencia, la Asamblea Legislativa difiere de los Congresos Estatales, en la circunstancia de que estos tienen la facultad constituyente, es decir, pueden reformar sus constituciones e, inclusive, expedir otras, en tanto que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal solamente puede ser expedido y modificado por el Congreso de la Unión”.²²⁵ Es decir, los Congresos locales participan en las reformas a la Constitución, no sólo en lo referente a su localidad, sino en general al texto federal Constitucional, como lo dispone el artículo 135 de la Carta Magna, facultad que tienen restringida los Asambleístas (legisladores) del Distrito Federal, toda vez que sólo pueden iniciar el procedimiento reformativo a la Constitución

²²⁵ Sánchez Bringas, Enrique. *Ob.cit.*, págs. 526-527.

General, previsto en el artículo 135, siempre que dicho proyecto se refiera exclusivamente al Distrito Federal, según lo dispone el artículo 122, base primera, fracción V, inciso ñ).²²⁶ El maestro Miguel Acosta Romero, considera que: “Al margen de que se transforme o no en Estado de la Federación, continúe como Distrito Federal o cambie su estructura, creo que es imperativo que el Distrito Federal tenga una Constitución local propia aprobada por su ciudadanía y no impuesta por los órganos del poder... por lo que puede considerarse que las bases constitucionales del Distrito Federal, están ahora en el artículo 122 y desde luego, en el nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (Diario Oficial de 26 de julio de 1994)”.²²⁷ Es por ello que, jurídica, política y administrativamente, no hay obstáculo para que el Distrito Federal y sus habitantes cuenten con las garantías de las demás entidades federativas que conforman el territorio nacional.

²²⁶ Cfr. Sánchez Bringas, Enrique. *Ob.cit.*, pág. 534.

²²⁷ Acosta Romero, Miguel. *Ob.cit.*, págs. 314-315.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Estado como un concepto abstracto no puede variar, los contenidos sí. Razón por la que afirmamos que el Estado y el gobierno no pueden confundirse, ni sus correspondientes formas.

SEGUNDA.- Formas de Estado y formas de gobierno son conceptos totalmente diferentes, por lo que una república o una monarquía (que son formas de gobierno), pueden existir indistintamente en un Estado unitario o en un Estado federal (formas de Estado).

TERCERA.- La soberanía es un producto histórico y polémico, misma que se ha transformado de acuerdo a factores tales como épocas e ideologías políticas y económicas, principalmente.

CUARTA.- La soberanía estatal se ostenta como la independencia que debe tener la unidad de acción y decisión frente a otras unidades de voluntad soberanas.

QUINTA.- La Constitución tiene como finalidad, por un lado, limitar y controlar el poder político, y por el otro, asignar a los destinatarios del poder la legítima participación en el mismo.

SEXTA.- Los Estados integrantes de la federación, son personas jurídicas reconocidas y reguladas por la Constitución General de la República.

SEPTIMA.- Los Estados federados no pueden ser considerados como soberanos, ya que su Constitución local está supeditada a los preceptos de la Constitución General, su unión a la federación es permanente e indisoluble, no tienen derecho de poseer armas para afrontar una lucha armada, y no tienen personalidad jurídica a nivel internacional, ya que ésta la ostenta el Estado federal en su conjunto.

OCTAVA.- La reforma del Estado debe entenderse como una reforma de gobierno, como reformas a la Constitución, reformas políticas y reformas económicas, es decir, reformas a la autoridad del Estado pero no al Estado mismo.

NOVENA.- El federalismo es una forma permanente de organización estatal, y no debe entenderse como un plan o programa sexenal.

DECIMA.- El Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 busca transitar del federalismo centralizador a un nuevo federalismo, favoreciendo la descentralización, propiciando una transferencia más efectiva de recursos, y por consiguiente, un desarrollo regional más equitativo.

DECIMA PRIMERA.- La Constitución de 1917 consagra al Estado federal, no obstante la innegable tendencia centralizadora de competencias, pero este fenómeno centralizador no es suficiente para desvirtuar la naturaleza jurídica, ya que el mantenimiento de la calidad de Estados, a los miembros de la federación, se encuentra garantizado por el mismo texto constitucional.

DECIMA SEGUNDA.- Las constituciones de las entidades federativas, en ningún caso pueden ir contra el pacto federal consagrado en la Carta Magna de 1917.

DECIMA TERCERA.- Para que las constituciones locales se consideren acordes con la legalidad, debe existir identidad en las decisiones jurídicas fundamentales que prevén, con la Constitución Federal.

DECIMA CUARTA.- La situación financiera del Municipio, a pesar de las reformas para su mejora en el artículo 115 Constitucional, en que se le asignaron fuentes específicas de captación de recursos, se ve nulificada por carecer de Organismo Legislativo.

DECIMA QUINTA.- Las normas Constitucionales no son congruentes con la realidad presente e histórica del Municipio, porque su instrumentación y aplicación es incongruente con el ser histórico y sociológico del Municipio.

DECIMA SEXTA.- Los Municipios cuentan con tres clases de recursos hacendarios: las contribuciones que establecen las legislaturas estatales a favor de los Municipios, las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

DECIMA SEPTIMA.- Los Municipios pueden recibir adicionalmente por concepto de la recaudación de algunos impuestos federales, ingresos en virtud de los convenios de coordinación, como es el caso de algunos rubros del impuesto sobre la renta.

DECIMA OCTAVA.- La reforma del gobierno en México debe ser integral, teniendo como eje central al ser humano, y como piedra angular al Municipio libre; por ser la estructura socio política más inmediata al individuo.

BIBLIOGRAFIA

1. Acosta Romero, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo*, edit. Porrúa, S. A. de C. V., México, 1998.
2. Aristóteles. *Política*, edit. Porrúa, S. A. de C. V., México, 1992.
3. Armenta López, Leonel Alejandro. *La Forma Federal de Estado*, edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1996.
4. Arteaga Nava Elisur. *Derecho Constitucional Estatal*, edit. Porrúa, S. A. de C. V., México, 1988.
5. Basave Fernández Del Valle, Agustín. *Teoría del Estado*, edit. Jus, S. A. de C. V., México, 1985.
6. Bettelheim, Charles. *Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación*, edit. Tecnos, Madrid, 1982.
7. Bodin, Jean. *Los Seis Libros de la República*, edit. Instituto de Estudios Políticos, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Venezuela, s/f.
8. Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, edit. Porrúa, S. A. de C. V., México, 1991.
9. Calderón Rodríguez José María. *El Federalismo Fiscal y las Relaciones Intergubernamentales en México, entre Economía y Política*, Tesis de Doctorado, U.N.A.M., Facultad de Economía, 1998.
10. Camposeco, Miguel Angel. *Manual de Temas Legislativos*, México, 1984.
11. Carpizo McGregor, Jorge, et.al. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, Tomo II*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1980.
12. Carpizo McGregor, Jorge. *Estudios Constitucionales*, edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1986.
13. Carpizo McGregor, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*, edit. Porrúa, S. A. de C. V., México, 1990.

14. Castillo del Valle, Alberto. *La Defensa Jurídica de la Constitución en México*, edit. Grupo Herrero, S. A. de C. V., México, 1990.
15. Cueva, Mario, de la. *La Idea del Estado*, edit. U.N.A.M., México, 1975.
16. De la Madrid Hurtado, Miguel. *Estudios de Derecho Constitucional*, edit. Porrúa, S. A. de C. V., México, 1987.
17. Ferrer Muñoz, Manuel, et.al. *Presencia de Doctrinas Constitucionales Extranjeras en el Primer Liberalismo Mexicano*, edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1996.
18. Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Edit. Porrúa, S. A. de C. V., México, 1998.
19. Galindo Garfias, Ignacio. *Derecho Civil*, edit. Porrúa, S. A. de C. V., México, 1991.
20. García Maynes, Eduardo. *Algunos Aspectos de la Doctrina Kelseniana*, edit. Porrúa, S. A. de C. V., México, 1978.
21. Gaxiola, Jorge F. *Algunos Problemas del Estado Federal*, edit. Cultura, México, 1941.
22. González Avelar, Miguel. *La Suprema Corte y la Política*, edit. U.N.A.M., México, 1979.
23. González González, Ma. de la Luz. *Valores del Estado en el Pensamiento Político*. edit. McGrawhill Interamericana Editores, S. A. de C. V., México, 1997.
24. González Oropeza, Manuel. *La intervención Federal en la Desaparición de Poderes*, edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1983.
25. González Uribe, Héctor. *Teoría Política*, edit. Porrúa, S. A. de C. V., México, 1989.
26. Gutiérrez y González, Ernesto. *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, edit. Porrúa, S. A. de C. V., México, 1993.
27. Heller, Hermann. *La Soberanía, Contribución a la Teoría del Derecho Estatal y del Derecho Internacional*, edit. U.N.A.M., México, 1965.

28. Heller, Hermann. *Teoría del Estado*, edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1983.
29. Herrera y Lasso, Manuel. *Estudios Políticos y Constitucionales*, edit. Miguel Ángel Porrúa, S. A., México, 1987.
30. Hobbes, Thomas. *Leviatán I o la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil*, edit. Sarpe, España, 1983.
31. Jellinek, George. *Teoría General del Estado*, edit. Albatros, Argentina, 1976.
32. Kaplan, Marcos. *Problemas Actuales del Derecho Constitucional, Estudios en Homenaje a Jorge Carpizo; Soberanía Estatal-Nacional: Retos e Interrogantes*. edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1994.
33. Kelsen, Hans. *La Teoría Pura del Derecho*, Editora Nacional, S. A., México, 1981.
34. Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*, edit. Facultad de Derecho de la U.N.A.M., México, 1988.
35. *La Biblia*, edit. Verbo Divino, edit. Artes Gráficas Carasa, S. A., Madrid, España, 1972.
36. Lasalle, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?*, edit. Colofón, S. A., México, 1993.
37. Locke, John. *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1941.
38. Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*, edit. Ariel, S. A., España, 1986.
39. Madrazo, Jorge. *Reflexiones Constitucionales*, edit. Porrúa, S. A. de C. V., México, 1994.
40. Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*, edit. Espasa-Calpe Argentina, S. A., Argentina, 1939.
41. Marquet Guerrero, Porfirio. *La Estructura Constitucional del Estado Mexicano*, edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1975.
42. Martínez De la Serna, Juan Antonio. *Derecho Constitucional Mexicano*, edit. Porrúa, S. A. de C. V., México, 1983.

43. Matos Escobedo, Rafael. *La Crisis Política y Jurídica del Federalismo*, edit. Veracruzana, México, 1944.
44. Montesquieu, Charles Louis de Secondat, Barón de la Brède y de. *Del Espíritu de las Leyes*, edit. Sarpe, España, 1985.
45. Nava Negrete Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
46. Olmedo Carranza, Raúl, et.al. *El Desafío Municipal*, Centro Nacional de Estudios Municipales, México, 1995.
47. Palacio Díaz, Alejandro del. *Teoría Final del Estado*, edit. Miguel Angel Porrúa, S. A., México, 1986.
48. Polo Bernal, Efraim. *Manual de Derecho Constitucional*, edit, Porrúa, S. A. de C. V., México, 1985.
49. Quintana Roldán Carlos F. *Derecho Municipal*, edit. Porrúa, S. A. de C. V., México, 1999.
50. Rabasa, Emilio. *Mexicano esta es tu Constitución*, edit. Cámara de Diputados, México, 1968.
51. Rangel Couto, Hugo. *El Derecho Económico*, edit. Porrúa, S. A. de C. V., México, 1986.
52. Retchkiman Benjamín, et.al. *El Federalismo y la Coordinación Fiscal*, edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1981.
53. Rousseau, Jean Jacques. *El Contrato Social*, edit. Sarpe, España, 1985.
54. Sánchez Bringas, Enrique. *Derecho Constitucional*, edit. Porrúa, S. A. de C. V., México, 1997.
55. Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución*, edit. Alianza Universidad Textos, España, 1982.
56. Secretaría de Programación y Presupuesto. *Aspectos Jurídicos de la Planeación en México*, edit. Porrúa, S. A. de C. V., México, 1981.

57. Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, edit. Porrúa, S. A. de C. V., México, 1990.
58. Tamayo y Salmorán, Rolando. *Introducción al Estudio de la Constitución*, edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1989.
59. Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, edit. Porrúa, S. A. de C. V., México, 1995.
60. Vecchio, Giorgio, del. *Teoría del Estado*, edit. Bosch, España, 1965.
61. Vergottini, Giuseppe, de. *Derecho Constitucional Comparado*, edit. Espasa-Calpe, España, 1985.
62. Yáñez Garrido, Luis Anselmo, et.al. *Planeación del Desarrollo y Análisis de Gestión en la Administración Pública*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1980.
63. Zippelius, Reinhold. *Teoría General del Estado*, edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1985.

LEGISLACION

1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de febrero de 1817).
2. *Ley de Amparo* (publicada en el Diario Oficial de la Federación de 10 de enero de 1936).
3. *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* (publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 de mayo de 1995).
4. *Ley de Planeación* (publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1983).
5. *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* (publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1994).

6. *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal* (publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1994).

DICCIONARIOS

1. Cabanellas, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo II*, edit. Heliastra, S.R.L., Argentina, 1981.
2. Debbasch, Charles, et.al. *Diccionario de Términos Políticos, Estado, Vida Política, Relaciones Internacionales*, edit. Temis, Colombia, 1985.
3. *Enciclopedia Jurídica Omeba, tomo X*, edit. Driskill, S. A., Buenos Aires, 1985.
4. *Diccionario Larousse de la Lengua Española*, Ediciones Larousse, México, 1983.
5. *Diccionario Jurídico Mexicano*, edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1988.

HEMEROGRAFIA

1. Aranda, Jesús. *Periódico La Jornada*, México, 30 de julio de 1999.
2. Acosta Silva, Adrián. "La Pedacería Dispersa", *Revista Nexos número 208*, México, abril de 1995.
3. Becerra, Antonio Santiago. "El Tiempo de la Reforma Política", *Revista Nexos número 209*, México, mayo de 1995.
4. Camou, Antonio. "Gobernabilidad y Democracia en una Transición Bifronte", *Revista Nexos número 208*, México, abril de 1995.
5. Cordera Campos, Rolando. "Al Cierre", *Revista Nexos número 208*, México, abril de 1995.

6. Cordera Campos, Rolando. "Barómetro", *Revista Nexos número 254*, México, febrero de 1999.
7. *Diario Oficial de la Federación de 31 de mayo de 1995*, Talleres Gráficos de México, México, 1995.
8. *Diario Oficial de la Federación de 6 de agosto de 1997*, Talleres Gráficos de México, México, 1997.
9. Espinoza Valle, Victor Alejandro. "Algo Central: El Nuevo Federalismo", *Revista Nexos número 227*, México, noviembre de 1996.
10. Góngora Pimentel, Genaro David. *Conferencia: Foro Temático de Impartición de Justicia, Reforma Política del Estado*, Santiago de Querétaro, Querétaro, 28 de mayo de 1999.
11. Guevara Niebla, Gilberto. "Mexicanos sin Civismo", *Revista Nexos número 254*, México, febrero de 1999.
12. Meré Palafox, Francisco. "El Congreso Irresponsable", *Revista Nexos número 210*, México, junio de 1995.
13. Ros, Jaime. "Después de la Crisis: La Política Económica", *Revista Nexos número 226*, México, octubre de 1996.
14. Salazar C. Luis. "Autoritarismo, Autoridad y Legalidad", *Revista Nexos número 254*, México, febrero de 1999.
15. Silva-Herzog Márquez, Jesús J. "La Transición es la Transición", *Revista Nexos número 208*, México, abril de 1995.
16. Woldenberg K., José. "Al Cierre", *Revista Nexos número 210*, México, junio de 1995.
17. Zedillo Ponce de León, Ernesto. "La Recuperación Económica", *Revista Nexos número 220*, México, abril de 1996.
18. Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl. "¿Porqué se Viola la Ley en México?", *Revista Nexos número 254*, México, febrero de 1999.