



875209  
UNIVERSIDAD VILLA RICA

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

“EL NUEVO FEDERALISMO Y SUS EFECTOS  
EN EL ESTADO DE VERACRUZ”

298227  
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:

MARIANA CITLALI CANUDAS DIAZ

Director de Tesis:

Revisor de Tesis:

*Lic. Francisco Antonio Zúñiga Luna*    *Lic. Yolanda Isabel Ruiz Vasquez*



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.

## RECONOCIMIENTOS

A MIS PADRES:

Por todo el amor y paciencia al criarme, darme los valores, la educación que tengo y dejarme la libertad suficiente para crecer y formarme como soy. Ustedes son mi mejor ejemplo de padres y seres humanos. Los quiero con todas mis fuerzas.

A MIS ABUELOS:

En memoria de mi abuelito Guayo y mi abuela Berta. Siempre están conmigo. A mi abue Nena con todo el amor y a Tita que es mi abuelita también para que estén orgullosas de su nieta. Para mi Distinguido abuelo Leovi: este trabajo es para tí mi viejo, mi inspiración.

A MI HERMANO Y HERMANAS:

A quienes amo sin condición alguna.

A OSCAR:

Sin ti, este trabajo no hubiera sido posible.  
Fuiste mi apoyo, mi consejero y mi mejor  
porrista. Te amo.

A CIRLA Y GENARO:

Por ser mi ejemplo de muchas formas.

A TODOS:

Los que escucharon cada quejido (y fueron  
muchos) con paciencia y cariño. No lo olvido.

PARA:

Mis padres.

## INDICE

Introducción .....	Página.	1
CAPITULO I		
METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION.		
1.1 Planteamiento del problema .....		3
1.1.1 Justificación del problema .....		3
1.2 Delimitación de objetivos .....		5
1.2.1 Objetivo general .....		5
1.2.2 Objetivos específicos .....		6
1.3 Formulación de la hipótesis .....		6
1.3.1 Enunciación de la hipótesis .....		6
1.4 Determinación de variables .....		6
1.4.1 Variable independiente .....		6
1.4.2 Variable dependiente .....		6
1.5 Tipo de Estudio .....		7
1.5.1 Investigación documental .....		7
1.5.1.1 Bibliotecas públicas .....		7
1.5.1.2 Bibliotecas privadas .....		8
1.6 Técnicas empleadas .....		8
1.6.1 Fichas bibliográficas .....		8
1.6.2 Fichas de trabajo .....		9
CAPÍTULO II		
EL FEDERALISMO		
2.1 Formas de Estado.....		10
2.1.1 La Confederación de Estados.....		13
2.1.2 Estado Unitario.....		17

### III

2.1.3 Concepto de Federalismo. ....	19
2.1.3.1 Características del Estado Federal. ....	22
2.1.3.2 Diferencia entre Federación y Federalismo.....	23
2.2 Entidades Federativas. ....	27
2.2.1 Autonomía de las Entidades Federativas.....	36
2.3 Municipio.....	42

### CAPITULO III

#### DESARROLLO HISTÓRICO DEL FEDERALISMO EN MÉXICO

3.1 Organizaciones políticas prehispánicas.....	48
3.1.1 Los Mayas.....	49
3.1.1.1 El Viejo Imperio.....	49
3.1.1.2 El Nuevo Imperio.....	50
3.1.2 Los Aztecas.....	52
3.2 Organización política de la Nueva España. ....	54
3.2.1 Tendencias Políticas de la Monarquía Española.....	56
3.2.1.1 Los Habsburgo.....	57
3.2.1.2 Los Borbones.....	58
3.2.2 Las Autoridades Coloniales.....	59
3.2.2.1 El Capitán General.....	59
3.2.2.2 La Audiencia.....	60
3.2.2.3 El Virrey.....	61
3.2.3 La Legislación de la Colonia.....	62
3.2.3.1 Constitución de Cádiz 1812.....	65
3.3 Federalismo y Centralismo Mexicanos.....	67
3.4 El Federalismo en las Constituciones Mexicanas del siglo XIX y sus Repercusiones en las Constituciones de Veracruz...	74
3.4.1 Primera Constitución de la Nación Independiente de 1824.....	76

IV

3.4.1.1 Constitución Veracruzana de 1825....	77
3.4.2 Las Siete Leyes Constitucionales de 1836...	79
3.4.3 Acta de Reformas a la Constitución Federal de 1847.....	81
3.4.3.1 Constitución del Estado de Veracruz de 1848.....	82
3.4.4 Bases de carácter centralista por Santa Anna.....	83
3.4.5 Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma.....	84
3.4.5.1 Constitución Veracruzana de 1857....	88
3.5 Constitución Federal de 1917.....	90

CAPÍTULO IV

TEORIA MEXICANA DEL NUEVO FEDERALISMO EN EL ESTADO DE  
VERACRUZ.

4.1 El Nuevo Federalismo. ....	95
4.2 Teoría Mexicana del Nuevo Federalismo.....	98
4.2.1 La Descentralización y el Nuevo Federalismo.....	104
4.3 Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000.....	112
4.4 Constitución Veracruzana de 1917.....	120
4.5 Constitución Vigente en el Estado de Veracruz.....	125

CONCLUSIONES .....	131
--------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA .....	134
--------------------	-----



## INTRODUCCIÓN

El Federalismo nace en Norteamérica como una respuesta a las necesidades de trece colonias que pronto comprendieron que al unirse se hacían más fuertes. Esta gran idea se expandió rápidamente por varios países del mundo.

México en 1824 recibe esta forma de estado y se une a nuestra nación de manera profunda. Las grandes luchas que ocurrieron entre centralistas y federalistas durante el siglo XIX fueron muchas y terribles. El federalismo pareció vencer el tan arraigado sistema centralista.

El día de hoy se sabe que el transcurso de los años y los gobiernos produjo en todos los países que adoptaron el sistema federal , una inevitable tendencia centralista. A pesar de haber nacido como una reacción al sistema central, el federalismo al evolucionar y enfrentarse a las necesidades de regulación el día de hoy, produjo un enorme acaparamiento de poder en el nivel federal, provocando una ausencia de poder en las Entidades Federativas y en sus municipios, que terminó por convertir a la federación en un organismo lento, ineficaz, y distante de los gobernados.

Ante esta centralización del federalismo, se propuso una renovación del pacto federal, una renovación al sistema federal. Esta corriente es llamada Nuevo Federalismo.

Algunos países como Canadá, Norteamérica y Alemania adoptaron esta nueva teoría y la asumieron hasta convertir el antiguo federalismo ineficaz e inoperante en un sistema de coordinación y colaboración entre las Entidades Federativas y la Federación.

En México esta corriente aparece mediante un programa presentado por el expresidente de la República el doctor Ernesto Zedillo Ponce de León. En este programa se pretende devolver algunas de las facultades y recursos a las Entidades Federativas.

La nación mexicana durante los años en los que se desarrolla este programa sufrió cambios sociales de concientización política profundos y definitivos.

En el Estado de Veracruz se hizo una reforma integral a la Constitución que nos rige.

Revisar el proceso de evolución del federalismo en México y los efectos de la nueva corriente federalista en nuestro Estado serán el objeto de estudio del presente trabajo.

## CAPITULO I METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION

### 1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

¿Cómo el Nuevo Federalismo mexicano afecta la situación jurídica del Estado de Veracruz?

#### 1.1.1. JUSTIFICACION DEL PROBLEMA

El sistema adoptado por nuestro Estado-Nación es el llamado Federal. El cual mediante la firma de los 31 Estados primarios creó un ente jurídico supremo y soberano a todos sus integrantes, siendo llamados Estados Unidos Mexicanos a partir de ese momento.

La Supremacía en esta forma de Estado indica que ningún otro poder político o gubernamental dentro del territorio del Estado Federal será mayor ni comparable con el de la Federación; mientras que la Soberanía indica que, el poder político o gubernamental de ningún otro Estado fuera del territorio Federal, podrá ser mayor ni imponerse al de la

Federación. De esta manera el ente conocido como Estado Federal es supremo hacia dentro de sus fronteras, y soberano hacia fuera de éstas.

El sistema Federal además basa su organización en la mínima expresión de los tres Poderes Federales, la cual según el artículo 115 Constitucional es llamada Municipio. Esta célula de la organización Federal, existe dentro de los integrantes primarios del ente Federal. Estos integrantes llamados Estados primarios al agrupar, organizar y distribuir los municipios interviene y amortigua la intervención de la Federación en asuntos municipal-estatales. Así el Estado se convierte en otro nivel de poder gubernamental: el sistema de Estado.

De esta manera el sistema de Estado Federal divide sus facultades y acciones entre los tres niveles de poder existentes: Federación, Estado y Municipio. Lo razonable y adecuado, de acuerdo a la teoría de la Federación, es que las facultades y poderes de administración le corresponden a los Estados primarios de forma libre y autónoma, siguiendo los lineamientos de la Constitución Federal y a los municipios de manera libre, de acuerdo con las disposiciones de la Constitución Federal y Estatal correspondiente.

Sin embargo, al asumir el sistema Federal en 1824, los Estados Unidos Mexicanos lo adaptan a las necesidades políticas de la época, costumbres gubernativas existentes, idiosincrasias e inexperiencias de cada uno de ellos, lo que convirtió a la Federación en un sucesor del poder absoluto al cual estábamos tan acostumbrados durante la colonia y aún

antes de ésta, alejando, desde sus inicios, las ideas de autonomía de los Estados y libertad de los municipios.

El resultado es que al paso de los siglos y en un proceso de modernización desesperada se han creado términos como: descentralización y desconcentración para intentar aliviar a la Federación de todas las facultades y obligaciones que no sólo pueden, sino deben pertenecer a los estados y municipios por motivos de operatividad, efectividad, eficacia y economía.

Es ahí donde el nuevo modelo de Federación aparece prometiendo aliviar a la Federación de muchas de sus facultades y obligaciones, devolviéndole a los Estados Federados el poder para resolver sus problemas internos de una manera práctica, real, expedita y veloz.

Todo lo cual resulta vital para la mejor administración de los Estados y en definitiva para la mejor búsqueda y aplicación del bien común de la población.

## **1.2. DELIMITACION DE OBJETIVOS**

### **1.2.1. OBJETIVO GENERAL**

Lograr una idea clara de cómo el Nuevo Federalismo y su aplicación afecta la situación del Estado de Veracruz redistribuyendo facultades y obligaciones entre la Federación, el Estado y los municipios que lo integran.

### 1.2.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS

1.2.2.1 Hacer un resumen de la evolución del Federalismo Mexicano, desde su nacimiento hasta el día de hoy.

1.2.2.2 Resaltar la evolución del Federalismo Mexicano y el Centralismo de *facto* con el que se ha administrado al país.

1.2.2.3 Plantear la situación del Estado de Veracruz, bajo la visión del Nuevo Federalismo Mexicano.

1.2.2.4 Mostrar los efectos positivos de la aplicación del Nuevo Federalismo en el Estado de Veracruz.

### 1.3. FORMULACION DE LA HIPOTESIS

#### 1.3.1. ENUNCIACION DE LA HIPOTESIS

Estudiar la evolución del Federalismo, su nuevo modelo y los efectos de éste en el Estado de Veracruz.

### 1.4. DETERMINACION DE VARIABLES

#### 1.4.1. VARIABLE INDEPENDIENTE

La aplicación del nuevo modelo del Federalismo Mexicano.

#### 1.4.2. VARIABLE DEPENDIENTE

Los efectos jurídicos en el Estado de Veracruz.

## 1.5. TIPO DE ESTUDIO

### 1.5.1. INVESTIGACION DOCUMENTAL

La presente investigación fue elaborada en base a diversos textos jurídicos de la materia constitucional.

#### 1.5.1.1. BIBLIOTECAS PÚBLICAS

Biblioteca Central de la U.N.A.M.

Ubicada en Insurgentes Sur, Ciudad Universitaria,  
México D.F.

Biblioteca Regional de la Universidad Veracruzana.

Sita en Facultad de Ingeniería, Ruiz Cortines,  
Veracruz, Ver.

Biblioteca Municipal Venustiano Carranza.

Sita en Ignacio Zaragoza #397, C.P. 91700,  
Veracruz, Ver.

Biblioteca de la Universidad Autónoma de Veracruz,

(Villa Rica). Sita en Av. Urano esq. Progreso,  
C.P. 94299, Boca del Río, Ver.

Biblioteca Dr. Segismundo Balague (Universidad

Cristóbal Colón). Ubicada en Carr. La Boticaria  
Km. 1.5 s/n, C.P. 01930, Veracruz, Ver.

### 1.5.1.2. BIBLIOTECAS PRIVADAS

Lic. Cirila Berger de López.  
Boulevard M. Ávila Camacho #1521, Col. Flores Magón,  
Veracruz, Ver.

Lic. Genaro López Castillo.  
Notaría No. 13, Víctimas del 25 de Junio # 325,  
Veracruz, Ver.

### 1.6 TECNICAS EMPLEADAS

Para la elaboración de esta investigación jurídica, se utilizaron fichas bibliográficas y de trabajo.

#### 1.6.1 FICHAS BIBLIOGRAFICAS

Dichas fichas registran los datos de la investigación a realizar en el siguiente orden:

- a) Nombre del autor. Apellidos, nombre.
- b) El título de la obra.
- c) Lugar de la impresión.
- d) Nombre de la editorial o imprenta.
- e) Año de publicación.
- f) Número de la edición.
- g) Número de tomo.



### 1.6.2 FICHAS DE TRABAJO

Sirven primordialmente para organizar el material seleccionado y conservarlo para fines posteriores.

Los elementos que componen la ficha son:

- a) La fuente.- En la parte superior derecha se registran los datos bibliográficos respectivos.
- b) Asignación temática.- Consiste en titular cada ficha de acuerdo con su contenido.
- c) Contenido.- Es el registro de la información que se desea manejar.

## CAPITULO II

### EL FEDERALISMO

#### 2.1 FORMAS DE ESTADO.

La teoría del Derecho Público enfrenta como uno de sus conflictos más comunes la distinción entre las formas de Estado y las formas de gobierno. Se les confunde hasta el punto en que son clasificadas juntas o en amalgamas que hacen más complicado su estudio. Sin embargo, la diferencia entre éstas debe ser buscada en la diferencia misma existente entre Estado y gobierno.

Imaginar la diferencia entre una cosa y una de las partes que la conforman, es lo mismo que hablar de Estado y gobierno. El gobierno es la parte constituida por órganos o instituciones dedicados a la administración, orden y estructura del Estado; pero ya sea considerado el gobierno como una función (administrar, ordenar, regir) o como un conjunto de órganos (estructural) no debe ser confundido con el Estado. El gobierno existe y es creado para y por el Estado.

El Estado es considerado por el maestro Ignacio Burgoa Orihuela como una institución pública dotada de personalidad jurídica<sup>1</sup>.

Francisco Porrúa Pérez presenta al Estado como "la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio"; o, en forma resumida, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario"<sup>2</sup>

Por otro lado y de manera más sencilla, la doctrina política define al Estado como: una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder público soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal.

De esta forma el Estado tiene cuatro elementos fundamentales que reconocer:

- Territorio: considerado como el espacio terrestre, aéreo o marítimo sobre el cual el Estado ejerce su poder y sirve de asiento a la población.
- Orden Jurídico: conjunto de normas jurídicas que vinculan, organizan y establecen regulaciones para la vida en sociedad.

<sup>1</sup> BURGOA ORIHUELA, I. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. P. 397

<sup>2</sup> PORRÚA PÉREZ, FRANCISCO. Teoría del Estado. Porrúa. P. 197

- Población: grupo de humanos asentados sobre un espacio físico cierto o determinado. Debiendo cumplir con requisitos jurídicos de nacionalidad y ciudadanía, y requisitos de usos y costumbres como idioma, tradiciones, cultura, religión, etc.
  
- Poder Público: organismo que ejerce su poder sobre los individuos del grupo nacional, teniendo las características de ser independiente y soberano, esto es, un gobierno.

Por lo tanto, confundir el Estado con gobierno es confundir un todo con una de sus partes. En consecuencia, los modos o maneras de ser de la institución pública dotada de personalidad jurídica llamada Estado, serán las formas existentes de Estado, sin que la forma de funcionar de los órganos e instituciones que lo gobiernan tengan relación con la clasificación del Estado.

Según el maestro Burgoa, es un error considerar la clasificación de las formas de Estado como formas del poder estatal, ya que la existencia de poder y de derecho supone irreductiblemente la existencia de una estructura de la cual uno y otro surgen, esto es, el poder no puede ser ejercido, ni el derecho creado sino por medio de un órgano o conjunto de órganos, es decir, de un gobierno. Por otro lado, tampoco se puede considerar la índole de sus órganos gubernativos o la forma en que se relacionan entre sí, ni a los elementos del Estado, pues en todos estos casos estaríamos hablando de

formas de gobierno. Por lo que resulta indispensable hacer solo referencia a la persona moral estatal en sí misma.

Siguiendo el criterio utilizado por el maestro Burgoa para clasificar las formas de Estado, se atenderá sólo al grado de centralización o descentralización del poder mismo del Estado, siendo de esta manera posibles dos formas de Estado: El Unitario y el Federal.

A pesar de que la Confederación ha sido tratada por muchos autores como una forma de Estado, y aunque es vista como una forma aún más descentralizada de poder que el mismo Federalismo, será en el próximo tema donde aclararemos los motivos por los cuales resulta imposible considerar la Confederación como una forma de Estado bajo los criterios establecidos.

### 2.1.1 LA CONFEDERACIÓN DE ESTADOS.

La palabra confederación tiene la raíz en el latín *confoederatio*, que significa alianza, liga, unión o pacto entre diferentes entidades y más comúnmente entre naciones o Estados<sup>3</sup>.

Con la acepción de unión de Estados, la palabra confederación tiene una larga historia que va desde las alianzas que se han establecido con propósitos muy vastos y

---

<sup>3</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS (UNAM) Diccionario Jurídico Mexicano. Porrúa. P. 1114

complejos por amplísimos períodos, hasta las alianzas temporales que han tenido fines bélicos o comerciales.

La confederación nace, generalmente, por un acuerdo entre varios Estados que convienen su unión, pero sin formar un nuevo Estado superior a las partes confederadas. En esta figura jurídica, no hay propiamente un super-Estado, con soberanía que se imponga a los poderes de los Estados miembros. Solamente quedan unidos los Estados por los términos del pacto de Confederación; en todo lo restante quedan enteramente libres, pueden encaminar su actividad a su arbitrio tanto en el plano interno como en el internacional.

De esta forma mientras que el Estado federal surge de la estructuración que hace de éste el derecho público interno: el derecho Constitucional, el Estado Confederal tiene su base y fundamento en el derecho Internacional. La confederación se constituye mediante un tratado que da origen a relaciones jurídicas entre los Estados asociados, pero sin que se constituya un nuevo Estado superior.

Además, el poder central de la confederación sólo rige las relaciones entre el mismo y los Estados confederados. En el Estado federal la soberanía de la federación se ejerce sobre los estados miembros y también de manera directa, sobre los ciudadanos, que, además de los derechos y deberes particulares que tienen en relación con el Estado miembro (Entidad Local), igualmente tienen derechos y deberes en relación con el Estado Federal.

La confederación es el punto de mayor descentralización dentro del amplio espectro que va desde el Estado unitario, pasando por la federación, hasta terminar en la primera. Sin embargo existe un número importante de diferencias entre los dos géneros más próximos: la federación y la confederación que a continuación serán expuestas en el cuadro siguiente:

TABLA 1: COMPARACIÓN DE FORMAS DE ESTADO.

	Confederación	Federación
1°	La confederación pertenece al ámbito del derecho internacional.	La federación es una forma de Estado y por lo tanto, pertenece al derecho público.
2°	La confederación se origina en un pacto entre estados libres y soberanos, que permanecen como tales. Además, por lo general, los estados que integran una confederación pueden separarse de ella.	La federación surge de una constitución y no supone la supervivencia dentro de sí misma de Estados verdaderamente libres y soberanos. Mientras que las entidades federativas no pueden separarse sin provocar una secesión.
3°	La confederación supone la existencia de órganos confederales que atenderán las funciones que les sean encomendadas y siempre subordinadas a los gobiernos de los estados confederados.	Por otro lado la federación supone el surgimiento de un gobierno distinto del de las entidades federativas, que no está subordinado a ellas y que en asuntos de gobierno se coordinan entre sí.
4°	En la confederación sus órganos no pueden expedir leyes o ejecutar sentencias que afecten a los nacionales de los estados confederados, en forma inmediata, sino que solo pueden hacerlo a través y con el consentimiento de sus respectivos gobiernos.	En contraste, en la federación existe una distribución de competencias, de manera que dentro de su ámbito el gobierno federal puede emitir leyes y ejecutar sentencias, en forma inmediata y sin previa autorización de los gobiernos de las entidades federales y viceversa.
5°	En la confederación no surge una nueva nacionalidad, además de la que tienen los nacionales de los estados confederados	En la federación existen, por lo menos teóricamente, dos: la nacionalidad federal y la de las entidades federativas.



### 2.1.2 ESTADO UNITARIO

En un estado unitario o central la soberanía es ejercida por el gobierno de manera directa sobre el pueblo, que se encuentra en un mismo territorio. En esta forma de Estado, los poderes de la división clásica, Legislativo, Ejecutivo y Judicial son únicos, además de que "posee unidad política y constitucional, es homogéneo e indivisible"<sup>4</sup>.

Ahora bien, no puede considerarse esta forma de estado como la reunión absoluta del poder en un solo sitio. Por necesidades de eficacia, modernidad y prontitud los estados unitarios suelen tener divisiones político-territoriales que son denominadas provincias o departamentos. A éstas, el gobierno central encarga funciones administrativas y jurisdiccionales, siendo los gobernantes de estas provincias o departamentos dependientes del ejecutivo central, sin que sus cargos públicos deriven de ninguna elección popular directa o indirectamente. El gobierno de estas provincias o departamentos, por lo que respecta a la función jurisdiccional se encomienda a las autoridades judiciales correspondientes dentro del sistema de competencia territorial que haya sido elegido o que corresponda. En lo tocante a la administración de la provincia o departamento es encargada a órganos subordinados al poder central.

La homogeneidad del poder existente en un estado unitario conlleva que en las acciones administrativas y legislativas no existan órganos de distintos niveles de

---

<sup>4</sup>TENA RAMIREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. P. 112

jerarquía que a la vez y de manera autónoma las desempeñen. Por lo tanto, las leyes en este Estado (sin importar la materia) vigentes y positivas en todo su territorio que tendrán a todos los individuos y agrupaciones de esta nación como destinatarios obligados a su cumplimiento, serán creadas por un solo órgano. De esta forma el Estado unitario excluye o anula a las legislaturas locales, proveyendo a su territorio y población de un solo juego de normas jurídicas, desapareciendo los diferentes ámbitos de competencia que en el Estado federal si existen.

Sin embargo, la descentralización mencionada a estas provincias o departamentos no llegan a proporcionarles la característica de autónomas en ninguna de las funciones de gobierno mencionadas.

De esta manera se llega a la conclusión que la descentralización de poder puede ser usada para clasificar las formas de Estado pero no para distinguirlas, puesto que tanto en el Estado unitario o central como en el federal existen niveles de descentralización de diversa índole, quedando la autonomía de las partes en las que se descentralizan tales Estados, como el único factor capaz de realizar una posible diferencia teórica entre estas formas de Estado.

Por los motivos y objetivos planteados en este trabajo, resulta importante incluir al maestro Burgoa cuando dice que: "En conclusión, si entre el Estado unitario o central y el Estado federal no existen diferencias sino en cuanto al grado de centralización o descentralización gubernativas, el

criterio para distinguir esas dos formas estatales hay que buscarlo, a nuestro entender, en la génesis de la entidad estatal federal. Ahora bien, si la creación de un Estado federal no responde al proceso histórico-político que reseñaremos a continuación, aunque exista como forma estatal declarada en la Constitución, su diferencia con el Estado central o unitario dependerá de los grados de autonomía de las respectivas estructuras gubernativas, según lo hemos dicho coincidiendo en ese punto con Kelsen.”<sup>5</sup>

### 2.1.3 CONCEPTO DE FEDERALISMO.

Para poder comprender profundamente el tema a tratar, es necesario comprender con claridad el origen y significado de la palabra Federalismo. De esta manera recurrir a algunos de los más prestigiados autores para lograr una definición acertada y concreta de lo que es el Federalismo resulta necesario.

El autor de varios textos universitarios De Pina Vara define el Federalismo como: “Doctrina que afirma la conveniencia política de que las distintas partes del territorio del Estado no sean gobernadas como un todo homogéneo, sino como entidades autónomas, de acuerdo con una coordinación fundada en un reparto racional de competencia.”<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> BURGOA ORIHUELA, I. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. P. 403

<sup>6</sup> DE PINA VARA, RAFAEL. Diccionario de Derecho. Porrúa. P. 107

Mientras el maestro Burgoa define esta doctrina contraponiéndola al centralismo, de la siguiente forma: "Corriente política que propugnó, en la historia de México, la implantación del régimen federal frente a su adversario que fue la centralista. También indica la postura de quienes defienden dicho régimen." <sup>7</sup>

Por otra parte, "la ciencia política le da el significado de unión de los distintos agrupamientos políticos, los cuales aún después de su unión, mantienen su carácter individual"<sup>8</sup>.

Al dividir estas diferentes definiciones se obtiene un conjunto de observaciones sobre el concepto, que comienzan a identificarlo con claridad, como veremos a continuación.

- Se le define como una doctrina o corriente política, lo cual implica un conjunto de ideas o creencias pertenecientes a una filosofía.
- Reconoce un todo (Estado) que se divide en partes (Entidades Federativas).
- Considera conveniente que las distintas partes del territorio (Entidades Federativas) sean gobernadas autónomamente.
- Coordina la competencia de acción entre estas partes.
- Históricamente en México esta corriente se ha opuesto al Centralismo.

<sup>7</sup> BURGOA ORIHUELA, I. Diccionario de Derecho Const. Porrúa. P. 132

<sup>8</sup> HERNANDEZ VALENZUELA, E. Hacia un Nuevo Federalismo. UNAM. Tesis de Lic en Derecho. P. 4

Nuestro Derecho Constitucional define a la Federación como la entidad que se crea por la composición de entidades o estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos, por lo que el proceso de formación de un Estado Federal deberá tener tres diferentes etapas:

1. La independencia previa de los Estados que se unen.
2. Las alianzas que se conciertan entre sí.
3. El nacimiento de una entidad diferente y coexistente surgida de dichas alianzas.

El tratadista Jacinto Faya Viesca explica que "El Federalismo parte de valores eminentemente sociológicos: un pleno reconocimiento a los distintos grupos sociales, y una firme creencia en que estos grupos es posible organizarlos en formaciones más amplias, pudiendo obtenerse una superior coordinación y expansión en todos los órdenes... contempla a un país, una nación, tomando en cuenta toda su unidad y toda su diversidad".<sup>9</sup>

Por lo tanto, podemos decir que el Federalismo es una doctrina explicativa de una organización estatal, en la cual diversas entidades previamente separadas, se unen para formar un Estado Nacional, en el cual recae la titularidad del ejercicio de la soberanía, monopoliza la personalidad jurídica internacional y se reserva diversas competencias de manera expresa y limitada.

---

<sup>9</sup> FAYA VIESCA, JACINTO. El Federalismo Mexicano. Porrúa. P. 250

Una Federación por lo tanto, se integra por un orden federal propiamente dicho y por las diferentes entidades autónomas en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una esquema federal. Sin embargo, el régimen federal mexicano se integra por otro orden gubernativo: El Municipio. De esta manera, los estados autónomos son las partes integrantes de la Federación, mientras que los Municipios son la base administrativa de las entidades federativas, como lo señalan los artículos 43 y 115 de la Constitución Mexicana.

#### 2.1.3.1 CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO FEDERAL.

El Dr. Jorge Carpizo nos sintetiza las características de un Estado Federal<sup>10</sup>:

- I. Una Constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: El de la Federación y el de las Entidades Federativas.
- II. Las Entidades Federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia Ley fundamental para su régimen interno.
- III. Los funcionarios de las Entidades Federativas no dependen de las autoridades federales.
- IV. Las Entidades Federativas deben poseer recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades.
- V. Las Entidades Federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional.

---

<sup>10</sup> CARPIZO, JORGE. El Federalismo en América Latina. UNAM. P. 16 y 17

Complementando lo dicho por el Dr. Jorge Carpizo y considerando todo lo expresado en el tema anterior caben señalar otros rasgos característicos de la Federación:

1. Existe una clara división de competencias entre la Federación y las Entidades Federativas.
2. Las Entidades Federativas carecen de personalidad y representación en el plano internacional.
3. En la conformación del sistema legislativo bicamaral mexicano, se encuentran representadas en la cámara de senadores las Entidades Federativas y el pueblo mexicano en la otra cámara: la de diputados.

Ahora bien, si es claro lo que es el Federalismo, también se debe tener claridad sobre lo que no es. Saber distinguir entre Federalismo, Federación y Estado Federal parece ser labor más sencilla; sin embargo, no es así y muchas veces es confundida la doctrina con el objeto, o el objeto con el documento creador, por lo que en el siguiente tema se aclararán las posibles confusiones existentes.

#### **2.1.3.2. DIFERENCIA ENTRE FEDERACIÓN Y FEDERALISMO.**

Comencemos por entender que Federación y Federalismo son conceptos que se relacionan entre sí, pero que se refieren a diferentes enfoques u objetos de estudio.

Queda claro que "el Federalismo es una corriente política o doctrina, que asume la conveniencia de gobernar un todo por partes y de manera autónoma, siendo opuesto en

postura al centralismo"<sup>11</sup>; después veremos que esta última afirmación históricamente, no es tan acertada en el caso de nuestro país.

Ahora bien, aclarar y definir qué es una Federación es pertinente, por lo que a continuación transcribo las tres definiciones más completas que al respecto encontré.

"Sistema de organización política en el cual diversas entidades o grupos humanos dotados de personalidad jurídica y económica propia se asocian sin perder su autonomía en lo que les es particular, para formar un solo Estado (denominado federal) con el propósito de realizar en común los fines característicos de esta institución" <sup>12</sup>

"Etimológicamente la palabra Federación implica alianza o pacto de unión y provienen del vocablo latino *foedus*. *Foedare* equivale, pues, a unir a ligar o componer. Desde un punto de vista estrictamente lógico, el acto de unir entraña por necesidad el presupuesto de una separación anterior de lo que se une, ya que no es posible unir lo que con antelación importa una unidad...

"...Esta acepción lógica y etimológica se aplica puntualmente al terreno jurídico político por lo que a la Federación se refiere. Si este concepto traduce "alianza o unión", debe concluirse que un estado federal es una entidad que se crea a través de composición de entidades o estados

<sup>11</sup> ROJINA VILLEGAS. Diccionario de Derecho. Porrúa. P. 42

<sup>12</sup> DE PINA, R. Y DE PINA VARA, R. Diccionario de Derecho. Porrúa. P. 106



que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos.

" De ahí que el proceso formativo de una federación o hablando con más propiedad, de un Estado Federal deba desarrollarse en tres etapas sucesivas, constituidas, respectivamente, por la independencia previa de los estados que se unen, por la alianza que concertan entre sí y por la creación de una nueva entidad distinta y coexistente, derivada de dicha alianza...

"...Prescindiendo del anterior significado, heterodoxamente el concepto de "federación" equivale al mismo estado federal y por una incorrecta sinonimia, se le suele identificar con la misma República y nación mexicanas, así con el conjunto de órganos federales de gobierno en relación a los órganos de autoridad de las entidades federativas." <sup>13</sup>

" I. (Del latín *foederatio* de *foederare* unir por medio de una alianza, derivado de *foedus-eris*: tratado, pacto) Federación, a veces se utiliza como sinónimo de Estado Federal como cuando el art. 40 de la C señala que México se constituye en una República compuesta de "Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una federación...", lo que es completamente erróneo, por que es confundir el todo con una de sus partes.

---

<sup>13</sup> BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Porrúa. P. 131

" II. El Estado Federal Mexicano se crea en la propia C y es la propia ley fundamental la que constituye dos órdenes subordinados a ella: la federación y las entidades federativas, a las que a su vez señala su competencia y sus límites y entre estos dos órdenes no existe subordinación, sino coordinación, por lo cual una ley federal no prevalece sobre la local, sino que se aplica la expedida por la autoridad competente.

" Así, no existe jerarquía entre los dos órdenes derivados de la C, sino coordinación; pero los dos están como afirmaba, subordinados a la C que los creó.

" En esta forma, la federación es uno de los órdenes que la C mexicana constituye y cuyos órganos tienen la competencia que expresamente les señala la norma de normas."<sup>14</sup>

Federación, podemos decir entonces, que es la unión de varias partes o entidades con personalidad jurídica en un solo Estado, por la consecución de los fines planteados por ellos. Hablar de Federación equivale a hablar de Estado Federado, esto es un todo formado por partes. Además se le identifica con el conjunto de órganos federales de gobierno en relación a los órganos de autoridad de las entidades federativas.

Por error la palabra Federación, se identifica como sinónimo de República o Nación Mexicana, pero como ya se

---

<sup>14</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS (UNAM). Diccionario Jurídico Mexicano. Porrúa. P.1138

explicó, la Federación es la unión de entidades para la formación del Estado Federal que en nuestro caso es gobernado como una República, la cual llamamos Estados Unidos Mexicanos.

De esta forma queda claro que hablar de Federación y Federalismo es hablar de la unión de Estados por una parte, y de una doctrina o corriente política que afirma la pertinente positividad de la unión de las llamadas Entidades Federativas o Estados libres y soberanos.

## **2.2 ENTIDADES FEDERATIVAS.**

En el proceso de comprensión del Federalismo es también importante conocer la naturaleza jurídica de sus partes y en este apartado, serán las Entidades Federativas o Estados Federados los que serán estudiados por sus elementos fundamentales y sus características principales.

Es pertinente señalar que en nuestro país, las partes mínimas en las que se divide la Federación, conservando sus características y elementos principales son llamados Entidades Federativas o Estados Federados, sin embargo, en otros Federalismos, estas pueden ser llamadas provincias o países.

Cabe decir que la formación de las Entidades Federativas o Estados Federados en nuestro país fue un tanto atropellada, pues en el momento en que se pretendía constituir una Federación en 1824, los Estados o Entidades

no estaban aún delimitadas ni funcionaban de manera soberana, ya que el gobierno de la Nueva España fue siempre manejado como un gobierno centralista, por lo que al rompimiento de este régimen no existía antecedente alguno para la formación de las Entidades Federativas o Estados Federados.

El Maestro Andrés Serra Rojas plantea que la división territorial a la que se enfrentó el Poder Constituyente en 1823, fue la establecida en la *Recopilación de Leyes de Indias* (en donde solo se señalaba la distinción entre provincias mayores y menores, pero sin señalar los límites territoriales de cada provincia) y la "Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España" en 1786, (donde para solucionar los problemas administrativos, el gobierno español creó las famosas Intendencias). Por lo que la situación anómala de la división territorial en 1823 es patente cuando Morelos en el artículo 42 Constitucional expresó "Mientras se haga una demarcación exacta de esta América Mexicana y de cada una de las provincias que la componen se reputan bajo este nombre y dentro de los mismos términos que hasta hoy se han reconocido las siguientes: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Tecpan, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila y Reino de León."<sup>15</sup>

Sin embargo, la formación de las Entidades Federativas o Estados Federados, no es en estos momentos nuestro objeto

---

<sup>15</sup> SERRA ROJAS, ANDRÉS. Trayectoria del Estado Federal Mexicano. Porrúa. Pps. 231-232.

de estudio, sino las Entidades Federativas o Estados Federados existentes y sus características principales.

Siendo que la Federación es un todo compuesto por partes, y con el objeto de poder comprender el todo (la Federación) de una forma más profunda, analizar sus partes es sólo lógico; por lo tanto, he aquí dos completísimas definiciones de lo que las Entidades Federativas o Estados Federados deben ser y constituir.

"Dentro del régimen federativo, los Estados representan porciones del Estado Federal con determinados atributos característicos....

"...Desde luego, independientemente del proceso de formación federativa los Estados son entidades con personalidad jurídica que les atribuye o reconoce el Derecho Fundamental o Constitución Federal. Con esta personalidad los Estados tienen la concomitante capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones tanto en sus relaciones recíprocas, como frente al Estado Federal y en las de coordinación que entablen con sujetos físicos o morales que no están colocados en la situación de autoridad.

" Consecuentemente los Estados no implican meras fracciones territoriales ni simples divisiones administrativas del Estado Federal, sino personas morales de derecho político que preceden a la creación Federativa conservando su identidad jurídica o que surjan de la adopción del régimen Federal como forma estatal en derecho básico o Constitucional que la implanta. El atributo de

personalidad jurídica es una de las notas que distinguen a los Estados como miembros del Estado Federal de los departamentos o provincias en que suele descentralizarse regionalmente el Estado central y que en rigor no son personas morales, sino divisiones político-administrativas con base en una desconcentración territorial de las personas públicas. Ahora bien, los Estados como Entidad Federativa, es decir, como personas morales de derecho político que componen el Estado Federal, tienen todos los elementos estatales aunque con peculiaridades propias, tales como la población, el territorio, el orden jurídico y el poder público..."<sup>16</sup>

Por otro lado, encontramos una delimitación de las Entidades Federativas o Estados Federados de tipo constitucional en la siguiente definición:

"I. Son los Estados miembros que integran parte del Estado Federal. En otros Estados se les denomina provincias o países.

" II. Estas entidades tienen como característica principal que gozan de autonomía, así como la creación de su Constitución, la cual es fundamento y base de toda su legislación local, y reforman su Constitución, siguiendo los procedimientos que ella misma señala.

" III. La idea de autonomía implica un poder Jurídico limitado, se tiene un espacio de actuación libre y

---

<sup>16</sup> BURGOA ORIHUELA, I. Dic. de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Porrúa. P. 132

al mismo tiempo, un campo que jurídicamente no se puede traspasar, determinado por la constitución del Estado Federal investido con un poder soberano. Considerando que soberano es el poder supremo e ilimitado.

" IV. El artículo 43 Constitucional nos señala las partes integrantes de la Federación que 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, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

" V. El artículo 115 Constitucional establece que los estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

" 1.- Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine...

" Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato...

" Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan...

" 2.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

" Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal...

" 3.- Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines y su equipamiento, seguridad pública, en los términos del



artículo 21 de esta constitución, policía preventiva municipal y tránsito...

" Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la mas eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o mas estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas...

" 4.- Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formara de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor...

" Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria...

" 5.- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

A) formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

B) participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

C) participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la federación o los

estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios...

" 6.- Cuando dos o mas centros urbanos situados en territorios municipales de dos o mas entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

" 7.- La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el gobernador del estado le transmita en aquellos casos que este juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

" El ejecutivo federal tendrá el mando de la fuerza publica en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

" 8.- Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios..."<sup>17</sup>

De esta manera y siguiendo el análisis hecho anteriormente sobre el Federalismo ahora es el turno de seleccionar las pautas principales para identificar a las Entidades Federativas o Estados Federados.

---

<sup>17</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS (UNAM). Diccionario Jurídico Mexicano. Porrúa. P. 854

- Los Estados representan porciones del Estado Federal con determinados atributos característicos, no implican meras fracciones territoriales ni simples divisiones administrativas del Estado Federal, sino personal morales de derecho político que preceden a la creación federativa, aunque como vimos, en el caso de nuestro país esto no es necesariamente cierto.

- Los Estados como Entidad Federativa, tienen todos los elementos estatales aunque con peculiaridades propias, tales como la población, el territorio, el orden jurídico y el poder público.

- El atributo de personalidad jurídica que les atribuye o reconoce el derecho fundamental o Constitución Federal, es una de las notas que distinguen a los Estados como miembros del Estado Federal, de los departamentos o provincias, por lo que pueden adquirir derechos y contraer obligaciones.

- Gozan de autonomía, así como la creación de su Constitución, aunque la idea de autonomía implica un poder jurídico limitado frente al soberano y supremo de la Federación.

- Se afirma que las Entidades Federativas o Estados Federados, tienen todos los atributos de una nación. Sin embargo al unirse o aliarse, cedieron esa soberanía a la Federación, convirtiéndose entonces en Estados autónomos y libres, para la consecución de fines comunes, y por los beneficios que la unión ha presentado siempre en el ámbito

político internacional, manteniendo su característica de persona moral.

- Tienen una Constitución local, la cual da fundamento a las demás legislaciones locales, pero siguiendo siempre las pautas establecidas por la Constitución Federal.

### 2.2.1 AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Según Burgoa el concepto de autonomía proviene del griego, de los vocablos *autós* que significa mismo, propio y *nomos* que significa norma o ley; de esta manera la autonomía entraña la facultad de otorgarse sus propias leyes. El maestro Burgoa considera un error confundir soberanía con autonomía en el ámbito del Derecho Público, ya que la soberanía es única e indivisible y se explica como el poder que tiene el pueblo de un Estado para autodeterminarse y autolimitarse sin restricciones de ninguna índole. En cambio "la autonomía expresa la facultad de otorgarse sus propias normas pero dentro de un ámbito demarcado de antemano"<sup>18</sup>, respetando siempre principios, reglas, obligaciones y prohibiciones que derivan preceptivamente de una voluntad ajena.

Al concertarse el pacto federativo y al consignarse éste en la Constitución Federal, el último acto de soberanía que los estados federados realizan, ya como instituciones jurídico-políticas supremas en que su pueblo se ha

---

<sup>18</sup> TRUEBA URBINA, ALBERTO. La Primera Constitución Politico-Social del Mundo. Porrúa. P. 383

organizado, consiste precisamente en formar a la nueva entidad y en organizarla, dejando después de ser soberanos para mantenerse autónomos.

Esta metamorfosis se comprende porque, merced a la supremacía constitucional y a la de las leyes federales, "los Estados ya no tienen la facultad de autodeterminarse sin restricciones heterónomas"<sup>19</sup>, toda vez que, cualquiera que pueda ser el régimen interior que adopten, deben ajustar su estructuración jurídica y política a ciertos principios o reglas superiores, como son los implantados en los ordenamientos federales.

Las entidades locales federadas constituyen un presupuesto lógico para la existencia del Estado Federal, tanto en el caso angloamericano, en donde ellas se reúnen para configurarlo, como en el caso de México donde el proceso se gestó inversamente. En cualquiera de estos casos, puede hablarse con propiedad de la existencia de un autogobierno y en este sentido, sólo pueden considerarse verdaderos Estado Federales aquellos en cuya estructura coexistan entidades federacionales dotadas de autonomía.

Se ha mencionado que en un Estado Federal existen dos órdenes jurídicos: Un orden jurídico central y un orden jurídico local; ambos ordenes jurídicos son coordinados por una norma suprema que es la Constitución general, también llamada federal, por la connotación de la Forma de Estado configurada en ella.

---

<sup>19</sup> SERRA ROJAS, ANDRÉS. Ciencia Política. Instituto Mexicano de Cultura. P. 507

El origen de esta configuración y descentralización del poder puede explicarse a través del nacimiento de la idea de Federación, cuando las fuerzas locales de las antiguas colonias de los Estados Unidos hallaron el cauce para la conciliación de sus intereses, al poner en suerte su potestad originaria o soberanía frente a la creación del poder central, cuya fuerza y control político se dejaron sentir con firmeza una vez incorporado a la Constitución de 1787. Las colonias se convirtieron en entidades federativas una vez que consintieron en la cesión de una parte de aquella soberanía que en otro momento, habían establecido para su formación.

Muy diversas teorías se han creado a partir del desplazamiento de la soberanía de las entidades federativas para poder dividirla o ubicarla. El resultado más difundido de todas estas teorías es que atribuye a las entidades federativas autonomía para regirse internamente.

La Autonomía sustituyó a la soberanía en las entidades locales porque éstas pueden darse su propia legislación, incluyendo su Constitución y porque dichas entidades participan en la formación de la voluntad nacional, pero deben mantenerse siempre dentro de lo supuesto o permitido por la Constitución Federal.

Se le atribuyen un par de aspectos de carácter fundamental a la autonomía:

1. Autonomía constitucional.- El hecho de que a una entidad de derecho público sólo puede considerársele dotada de

autonomía cuando es capaz de dar una organización propia al poder público, esto es de poder otorgarse su propia Constitución.

2. Autonomía legislativa ordinaria.- Siendo producto del Poder Legislativo local, es el resultado de una facultad delegada por la Constitución Federal a la Entidad Federativa. Esta circunstancia aunque afirma el poder de la entidad en su territorio, no resulta lo suficientemente significativa como para constituir un indicador determinativo que califique su sustancia.

En Estados federales el reparto de competencia entre el orden jurídico local y el federal, se ha precisado siempre en sus constituciones generales, cuestión que lleva a considerar la autonomía estatal de sumo ya limitada por ser el poder central el que materialmente se reserva la iniciativa de hacerlo.

Si bien el poder constituyente de los Estados federales se integra por representantes de los poderes locales y corresponde a aquel determinar el reparto, de cualquier modo "la restricción para los estados-miembros se traduce, de hecho, en una limitante a su autonomía"<sup>20</sup>.

Sin embargo, este poder constituyente pudiera en determinado caso no restringir la distribución de competencias a las entidades federacionadas, sino ampliárselo, sólo que por inercia propia y por el fenómeno

---

<sup>20</sup> SALDAÑA HARLOW, ADALBERTO. El Estado en la Sociedad Mexicana. Porrúa. P. 27

de que el poder tiende, por sí mismo, a la concentración de más poder, resulta una constante la tendencia a restarles ese poder a las entidades locales. Esto es así, porque en el escenario político el poder constituyente central es el órgano creador del Estado y el que dispone de toda la fuerza y energía originaria para establecer la organización jurídica del Estado, porque es el depositario por antonomasia de la voluntad del pueblo.

A pesar de lo expuesto, la originalidad y el valor del federalismo, radica en que no aspira a una unificación total. No sólo deja subsistir la libertad de los diferentes grupos que une, sino que también utiliza ésta para fundamentar la autoridad del poder central.

Cada agrupación requiere de su campo de acción para su realización natural, según sus propios recursos y sus capacidades, y el sistema federal no sepulta estas opciones e inquietudes que son a las que responden los poderes central y local cuya razón de ser obedece a garantizar la armonía y el orden entre ambos. Quizá estas sean las únicas y fundamentales justificaciones del fortalecimiento del poder central en un Estado federal. Pero cualquiera que sea el grado de fortalecimiento del poder central, si no permite que cada una de las Entidades federativas componentes actúe conforme a su marco jurídico interior, y en razón a sus espacios políticos de participación en la formación o construcción de las instituciones que son comunes a ambos poderes, se estará hablando de cualquier otra forma de Estado, pero no del estado federal.



En nuestro país, las facultades para gobernar y organizar la nación se encuentran consignadas en varios de los preceptos de la Constitución general. De estos preceptos se consideran particularmente relevantes tres:

- el artículo 40 que declara a los estados "libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior" pero unidos en una Federación establecida según los principios constitucionales;
- el artículo 41 que declara que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de los estados por lo que toca a sus regímenes interiores de acuerdo con la Constitución Federal y las particulares de los estados "las que en ningún caso podrán controvertir las disposiciones del Pacto Federal"; y, por último,
- el artículo 124 que declara que las facultades no expresamente conferidas a los funcionarios federales se entienden reservados a los de los estados.

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

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

El sistema es el siguiente: la propia Constitución señala, expresamente, cuales son las facultades que corresponden a cada uno de los órganos federales. Dichos órganos sólo podrán realizar, excepto las facultades

implícitas, precisamente lo que constitucionalmente les es asignado, quedando el resto reservado a los estados.

### 2.3 MUNICIPIO.

En la división territorial planteada por nuestra Constitución, el último y no menos importante eslabón es el Municipio, el cual durante muchos siglos estuvo bajo un velo indefinido de autonomía, libertad y aún de existencia que para algunos el día de hoy podría parecer absurdo; aunque en realidad el camino legislativo por recorrer es aún grande y definitivo en la existencia de nuestra Federación.

El nacimiento de esta figura jurídica puede encontrarse, -una vez más en nuestro Derecho- en las costumbres de conquista y dominación de los romanos, quienes al avanzar por territorios vastos, los dominaban hábilmente dotándolos de cierta autonomía para gobernarse por sus propias leyes y costumbres. El privilegio así otorgado por los romanos era conocido en latín como *munus* (*munus, muneris*: regalo o privilegio), conocido hoy como Municipio, el cual nos da la idea de privilegio de libertad y de lo que es común (para un territorio).

El municipio fue así la base del imperio romano, el cual tras haberse extendido por la península ibérica, lo deja de herencia a los siguientes regímenes monárquicos de España. Así, el municipio hasta 1492 fue un escudo de libertad y dignidad ante cualquier poder, por lo que se puede afirmar que en España existió el municipio libre antes

de Villalar, pero en 1521 la unificación de España por Carlos V destruye la libertad municipal.

Por eso se le puede otorgar la razón a Juan A. Martínez de la Serra<sup>21</sup> cuando afirma que el municipio libre nació muerto en la Nueva España, pues es en 1519 Hernán Cortés fundó el primer municipio de la América Continental lo que fue la Villa Rica de la Vera Cruz, y el primer Ayuntamiento Metropolitano en Coyoacán después de la caída de Tenochtitlán y aunque los primeros libros del cabildo se perdieron, existen actas del ayuntamiento de 1524.

A partir de este momento existieron diversas leyes que rigieron los municipios y sus ayuntamientos, estas fueron:

- Leyes de las Partidas.
- Leyes de la Novísima Recopilación.
- Leyes de Indias.
- Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.
- Decretos emanados de las Cortes Generales.
- Leyes Extraordinarias de Cádiz.

A pesar de que la existencia del municipio, es anterior a la Independencia de la Nueva España, ni en la Constitución de 1814 de Apatzingán, ni en la de 1824 se hizo referencia alguna al régimen municipal. Es en la Constitución de 1836 donde se vuelve a mencionar la existencia del régimen municipal. En la Constitución de 1857 sucede lo mismo, pero

---

<sup>21</sup> MARTÍNEZ DE LA SERRA, JUAN A. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. P. 152

evade la regulación pertinente, dejando esta facultad a las legislaciones locales.

En 1876, Porfirio Díaz destruye el poder municipal al agrupar los ayuntamientos en Demarcaciones Administrativas llamadas Partido o Cantón y sus jefes políticos eran agentes del gobierno central, por lo que los ayuntamientos se convirtieron en dependencias de los gobernadores.

Fue en la Constitución de 1917 donde tras larguísimos debates, se logró establecer la independencia del municipio libre en el artículo 115 Constitucional, tratando de fortalecerlo mediante la seguridad de sus ingresos públicos, sin embargo, esto quedó sujeto a lo que determinarán las legislaturas locales, pues los legisladores no llegaron a un acuerdo común sobre los ingresos del municipio. Fue en 1983 y 1987 cuando se realizaron las primeras reformas constitucionales, verdaderamente encaminadas a lograr la seguridad de sus ingresos públicos.

La ubicación del municipio dentro del sistema Federal queda clara dentro de los artículos 39 a 116 Constitucionales. El Estado mexicano ( soberano, unitario, independiente, autodeterminado, parte de la comunidad internacional), es una Federación constituida por Entidades Federativas (enlistadas por el artículo 43 Constitucional, estructuradas por el artículo 116 Constitucional), autónomas para organizar su régimen interno, y que dentro de estas Entidades Federativas existe la estructura fundamental de la administración y la política, que es el Municipio (organizado por el artículo 115 Constitucional). Quedando la

autonomía de los Municipios y Entidades Federativas así como la Supremacía de la Federación, en coordinación de atribuciones y competencias.

Ahora bien, las características del municipio según el artículo 115 Constitucional son las siguientes:

1. Es la base de la división territorial y de la organización administrativa de los Estados miembros de la Federación. Con esto se quiere llegar a la conclusión de que en territorio de un Estado y sobre su población se ejercen dos poderes públicos: los del Estado y los del municipio; sin embargo en lo concerniente a legislación, administración y jurisdicción de índole federal, la Federación será quien disponga lo consecuente.

2. El municipio posee personalidad jurídica propia conferida por la Constitución Federal y por las constituciones locales, para todos los efectos legales pertinentes.

3. La administración del Municipio esta conferida al Ayuntamiento que será de elección popular directa y no habrá autoridades intermedias entre ellos y el Gobernador del Estado. Además se establece la no reelección inmediata de los funcionarios del Ayuntamiento.

Las constituciones locales y sus legislaturas pueden establecer cualquier modalidad respecto de la organización municipal, al procedimiento electoral de los miembros del ayuntamiento, los requisitos para ser elegido y la duración

del período de gobierno en los municipios, siempre que no exceda los 6 años establecidos en la Constitución Federal para el gobernador, pues esto significaría una incongruencia gubernativa y con la condición de que sigan las bases consignadas por la Constitución Federal.

4. El Municipio tendrá patrimonio propio.

5. Se establece la autonomía de los municipios para administrar su hacienda, la cual se formará por las contribuciones que señalen las legislaturas locales, que en todo caso será la necesaria para resolver sus necesidades.

Sin embargo, la libertad de los municipios a la que hace referencia la Constitución Federal, en ningún momento se puede interpretar como independencia, sino como autonomía interior para los asuntos administrativos, hacendarios y políticos dentro de los marcos de la Federación y del Estado a que pertenezcan. Esta autonomía está garantizada por los ingresos propios que se le otorguen

Expedir reglamentos, leyes y disposiciones administrativas es otra de las atribuciones del Municipio, siempre que sean necesarios para el cumplimiento de los fines establecidos en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional. Atribución ejercitable mediante sus ayuntamientos y siempre que los reglamentos, leyes y disposiciones administrativas no estén en desacuerdo con la legislación Federal y tengan por objeto los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional. Es importante observar que esta facultad sólo puede ser

ejercida sobre los centros urbanos correspondientes a los municipios y no sobre bienes objetos, materias o recursos naturales que no los conciernan.

Existen autores que afirman que el municipio constituye una forma de descentralización administrativa de la Federación, como organismo descentralizado por región, afirmando que mientras exista un poder hegemónico, el municipio será débil y cuando el poder sea liberal o no centralista el municipio será fuerte. Dado que la administración del Estado Mexicano a tenido un carácter centralista, considerar al municipio como una forma de descentralización administrativa no sería tan descabellado.

Sin embargo, al hablarse de un organismo descentralizado estamos hablando de un organismo con patrimonio y personalidad jurídica propios y autónomos por no estar sujetos a la jerarquía centralizada del ejecutivo, sin embargo la autonomía económica consistente en la disposición de los bienes que forman su patrimonio y en la aprobación y ejecución que hagan de su presupuesto, falta o no existe, pues se encuentran supeditados a la autoridad central.

### CAPITULO III

#### DESARROLLO HISTÓRICO DEL FEDERALISMO EN MÉXICO.

##### 2.1 ORGANIZACIONES POLÍTICAS PREHISPÁNICAS.

En la búsqueda de los orígenes de nuestro sistema de Estado, resulta necesario hacer una inspección del pasado precolombino de nuestro país, que ha sido la base de nuestras costumbres.

En este tenor y buscando unión política entre los grupos étnicos que habitaron nuestro actual territorio antes de la conquista, llegamos a encontrar dos grandes ligas o uniones entre pueblos: la llamada maya y la azteca.

Entre las figuras de carácter político de nuestros antepasados indígenas la que parece ajustarse mejor al Federalismo resultan ser las ciudades-estado conformadas por varios grupos étnicos. El origen de esta peculiaridad Mesoamericana se rastrea hasta la cultura Olmeca, la cual se desvanece en la historia para integrar sus restos y



sobrevivientes a las dos enormes etnias en las que se habría de dividir Mesoamérica: el grupo maya y el azteca.

### 3.1.1 LOS MAYAS.

Existen pocas fuentes documentales sobre esta etnia, entre los que podemos considerar el Popol Vuh o Libro del Consejo y el Chilam Balam y la Crónica de Matichu por parte de los mismos mayas, y por los relatos de Fray Diego de Landa y Cogolludo.

Sin embargo, con la información existente es posible ubicar dos grandes periodos en la cultura maya: el viejo imperio y el nuevo imperio.

#### 3.1.1.1 EL VIEJO IMPERIO.

La organización política del viejo imperio consistía en que una minoría noble guardaba los secretos de las artes y las ciencias, gobernando al pueblo por un sistema de teocracia. La ciudad-estado sagrada fue Palenque y ahí residía el Zamná, que significa el que recibe la gracia o rocío del cielo, quien era el sacerdote que gobernaba la ciudad.

En esta época, el gobierno teocrático era de carácter centralizado sólo en lo que se refería al culto y a la religión, mientras que en lo respectivo al gobierno de las ciudades-estado dominadas y sometidas por esta ciudad

sagrada, tenían una cierta independencia en otras áreas, debido a la indiferencia de la metrópoli.

Esto se debía a que en un territorio tan amplio como lo llegó a ser el maya, "un rey-sacerdote no podía gobernar sólo sobre esta gran región"<sup>22</sup>. Así en la naturaleza de la teocracia, reconcentra su fuerza, poder y dominio en la ciudad sagrada. Los pueblos dominados son sólo tributarios ya que el gobierno propio de estos pueblos no le importa. De aquí que se constituyeran diversos reinos o gobiernos independientes en su gobierno interior, pero sujeto a la metrópoli para contribuir con hombres y tributos.

Se consideran varias teorías para el final de esta época, pero lo sobresaliente en este tema es la sobrevivencia de los grupos Itzáes, Xiúes y Quichés, quienes bajo un influjo nahoa reconquistaron la ciudades de dicho viejo imperio, para construir un nuevo imperio.

### 3.1.1.2 EL NUEVO IMPERIO.

Esta etapa de la historia comienza con la migración de los Itzáes que ocuparon Chichen Itzá. El mismo nombre de esta ciudad nos indica su origen en la fusión de culturas, tradiciones y razas Chichimecas e Itzáes. Considerados como los invasores de la época, los Itzáes se fueron extendiendo por la fuerza de las armas y aprovechándose de la vieja teocracia, la cual por su organización no pudo ofrecer gran

---

<sup>22</sup> FLORES URQUIZA VILLANUEVA, RODOLFO. El Nuevo Federalismo. UNAM. Tesis de Lic. en Derecho. P. 4

resistencia a esta nueva raza. El gobierno en esos momentos fue transformado en una especie de monarquía, la cual tenía como residencia principal una ciudad-estado.

La migración posterior de los Quichés a la zona y de Xiúes a la ciudad de Uxmal, permitieron la aparición de la etapa más interesante, que es la de la "Confederación de Mayapan", la cual se estima que duró aproximadamente doscientos años.

El poder en esta confederación era verdaderamente disperso. Cada una de las ciudades era gobernada por un ahau o halach uinic ("hombre verdadero"), quien heredaba el cargo y junto con un consejo de sacerdotes y nobles se encargaba de dirigir la política interior y exterior de la ciudad-estado, al elegir a los jefes de los pueblos sometidos a su jurisdicción. Estos gobiernos "locales" eran encabezados por el llamado bataboob, quien junto con su consejo sólo podían decidir respecto a asuntos de esa localidad en materia civil y penal.

Esta Confederación permitió el nacimiento de lo que parecía ser una nacionalidad, en donde el idioma maya resulta ser una de las características más sólidas de esta teoría. La unión entre estas ciudades-estado fue traicionada tras doscientos años por uno de los reyes del Mayapan.

A pesar de esto, estas ciudades-estado persistieron de manera independiente, aunque por la etapa compartida entre ellos, quedaron rasgos de cultura e idioma que siempre los

unieron y que han hecho que en nuestros días se les considere como "la nación maya".

### 3.1.2 LOS AZTECAS.

Este grupo étnico se asentó en 1325 en un islote del lago de Texcoco y fundaron la ciudad de Tenochtitlán, convirtiéndose en tributarios del señor de Azcapotzalco.

Al acentuarse la rivalidad con Azcapotzalco, Netzahualcóyotl señor de Texcoco pidió ayuda a Izcóatl, cuarto rey de los aztecas, para derrotar a Maxtla señor de Azcapotzalco. A esta liga se unió el pequeño estado de Tlacopan para crear una ayuda mutua. La alianza permitía la ayuda en tiempos de guerra con otros pueblos, los cuales al perder debían tributar a los tres señores conjuntamente, "dividiéndose el tributo en cinco partes: dos para Tenochtitlán, una para Texcoco y una a Tlacopan. Sin embargo cada uno de ellos tenían provincias tributarias en lo particular"<sup>23</sup>.

De este conflicto y su solución nace la alianza Tenochtitlán, Texcoco, Tlacopan, produciendo el increíble fortalecimiento del pueblo azteca que tan famoso lo ha hecho en la historia de nuestro país .

El gobierno de esta alianza era encabezado por un Uey-Tlatoani, elegido entre los hermanos del soberano o sus

---

<sup>23</sup> MARGADANT S., GUILLERMO F. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Esfinge. P. 11

sobrinos, por nobles aztecas y la participación de los soberanos de Texcoco y Tlacopan. Este Tlatoani junto con la mujer serpiente o Cihualcóatl, especie de primer ministro, constituía una representación del supremo Dios dual. El Tlatocán, formado quizá por los jefes de los Calpullis era una especie de *curia regis*, quienes a su vez formaban diferentes consejos en áreas como económica, educativa, militar, etc., y por supuesto, los jefes religiosos venían a cerrar la cúpula del poder.

La administración del imperio azteca tenía como base el Calpulli, que tenía como jefe de gobierno al Calpullec. Éste era elegido de por vida por el pueblo y con la aprobación del monarca, gobernando con ayuda de un consejo de ancianos.

Si bien el Calpulli era una forma de descentralización política, el único facultado para disponer de la tierra era el Uey Tlatoani, quien para su explotación la entregaba a personas o grupos y con el producto se pudiera sostener el culto, el ejército, el gasto público, etc., esto es, el sostenimiento del clan y el pago de tributo.

Existen autores que tratan de aplicar la teoría del sistema federal para explicar las alianzas mencionadas, pero no se puede hablar de tal, por que nunca existió el ente superior al que la federación da vida. En este caso la confederación quizá sería la forma más cercana para calificar estas organizaciones.

Desde la perspectiva más objetiva, es muy difícil lograr encasillar a cualquiera de las culturas mencionadas

en formas de estado que aparecieron con forma definida y estructura cientos de años después y en territorios ajenos al nuestro, refiriéndome directamente a la Constitución de los Estados Unidos de América, que fue en donde por primera vez la forma de Estado Federal fuera utilizada. Intentar aplicar el federalismo o la confederación de naciones, en tiempos y tierras lejanas a su creación resulta difícil de sostener.

Considerar que las alianzas mencionadas fueron la base de nuestro federalismo es casi igual de arriesgado, ya que no se puede demostrar aún por ningún medio que los constituyentes de nuestro país hayan sido inspirados por esos remotos antecedentes. Sin embargo, no considerar el estudio de estas organizaciones puede resultar un trabajo incompleto.

### **3.2 ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA NUEVA ESPAÑA.**

Tratando de encontrar en nuestro pasado los orígenes de nuestra forma de estado, nos encontramos ahora frente a la época de la colonia, la época de la Nueva España. El estudio al que nos apegaremos será el de las organizaciones o instituciones que de derecho estructuraban esa sociedad.

El derecho que estuvo vigente durante la colonia, fue una legislación creada especialmente para las colonias de América, era una síntesis de las costumbres indígenas y el Derecho Español. Esta legislación estuvo encabezada por las

"Leyes de Indias", ante las cuales y de manera supletoria eran aplicadas las Leyes de Castilla.

Asumir que el imperio era el de las leyes, sería darle la espalda a la monarquía absoluta que reinó en España durante toda la época de la colonia, siendo de esta forma el rey la única fuente de poder.

Desde la península Ibérica existieron autoridades que pretendían intervenir en el gobierno de la Nueva España como el Consejo de Indias (cuerpo gubernativo y judicial con jurisdicción en las colonias) que era un símil del Consejo de Castilla y la Casa de Contratación de Sevilla (conocía del comercio y tráfico de las Indias). En un principio, los monarcas españoles pretendían gobernar sobre la Nueva España y el resto de sus territorios como en una confederación de monarquías, lo que dio pie a que las organizaciones de la Nueva España no fueran las comunes en el resto de las colonias, sino verdaderos símiles de las instituciones que gobernaban en España, pero con la gravísima falla de residir en la península Ibérica a meses de distancia tanto para recibir asuntos, como para resolverlos.

En tiempos posteriores, fue necesario para que el rey gobernara en territorios tan remotos, delegar en autoridades tal encargo. De esta manera nace el Virreinato.

El primer sistema de gobierno colonial estuvo encabezado por un Capitán General y el Alcalde Mayor y se limitó al establecimiento de algunos ayuntamientos creados estratégicamente. En el segundo sistema, los organismos eran

los mismos que en las otras colonias: encabezado y centralizado por el Virrey y la Audiencia, creando en las provincias o distritos, gobernadores y corregidores o alcaldes mayores, además de que localmente existían cabildos y oficiales.

El Tribunal del Santo Oficio o la Santa Inquisición se ocupaba de conocer y castigar los delitos cometidos contra la religión católica. Las intendencias aparecen en nuestra historia hasta 1786. Fue entonces que los gobernadores fueron sustituidos por los intendentes y las provincias por las intendencias. Algunas de estas organizaciones las estudiaremos en próximos párrafos.

### **3.2.1 TENDENCIAS POLÍTICAS DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA.**

Dentro de la historia de la Nueva España se encuentran de manera clara dos sistemas de gobierno que coinciden perfectamente con las casas que durante los tres siglos de dominación española, reinaron desde la península Ibérica.

Si bien el estudio profundo de éstas resultaría extenso para el presente trabajo, resulta significativo por lo menos resumir su trayectoria para poder encontrar la coherencia en el desarrollo de las organizaciones o instituciones antes explicadas.



### 3.2.1.1 LOS HABSBURGO

Esta casa reinó en España y en la Nueva España desde su conquista, hasta 1700. La característica central del gobierno de esta casa, fue en un principio de delegación de facultades a aquellos españoles que ocuparan los territorios de la colonia. Con el tiempo esto fue cambiando, ya que hasta en la metrópoli se evidenciaron los abusos de los llamados adelantados sobre los ingresos reales y de esclavitud a los naturales de la Nueva España. Por esos motivos las decisiones fueron centralizándose en los monarcas una vez más.

El problema que presentó esta reestructuración fue que aprovechando las grandes distancias y los largos periodos, las ordenanzas reales no fueron cumplidas aún a pesar de los visitadores y jueces de residencia; es precisamente en esta época donde se recurrió a la frase de "obedézcase, pero no se cumpla".

Los historiadores tienden a favorecer en sus juicios a la casa Borbónica sobre los Habsburgo, pero se deja de lado grandes hechos, como que fueron los Habsburgo los que tenían los encomenderos y conquistadores a quienes había que intentar frenar en sus abusos y excesos sobre los ingresos reales y la sangrienta explotación de los indígenas, mientras intentaban que el idioma, la religión, la cultura y la ilustración que existían en España fueran absorbidas por la colonia.

Los soberanos de la casa Borbona encontraron a la Nueva España española, por lo que ni las enérgicas restricciones, ni la escrupulosidad, ni la prevención fueron necesarias para gobernar.

### 3.2.1.2 LOS BORBONES.

Los soberanos de esta casa, dejaron de resolver los problemas según se les presentaban, contagiados del despotismo ilustrado francés. El centralismo y la unión caracterizaron esta administración. A partir del triunfo de Felipe V, se suprime la idea de la confederación de monarquías, tomando importancia los ministros del Rey y perdiendo eficacia los Consejos del Reino.

Hasta 1786 la colonia de la Nueva España estaba dividida en cinco reinos: Nueva España, Nueva Galicia, Nueva Vizcaya, Nuevo León y Nuevo México, subdivididas en alcaldías mayores y corregimientos. Sin embargo, la casa Borbona con el afán de recuperar la facultades que los Habsburgo habían delegado, hicieron reformas con el fin de acabar con un sistema de gobierno para iniciar otro. Los Borbones tenían la convicción de que un jefe de gobierno y una Audiencia con tantos poderes y tan lejos del monarca era peligroso, así como ineficaz para resolver la multitud de problemas que en el territorio existían.

El sistema de Intendencias fue la respuesta elegida por la casa Borbona para corregir los problemas mencionados. Una nueva división territorial era necesaria para la

implantación de este sistema. Fueron creadas entonces las Intendencias, que eran divisiones político-administrativas, las cuales serían gobernadas por Intendentes o Gobernadores Generales, quienes dentro de su jurisdicción tendrían todas las funciones del poder central.

EL Virrey Bucareli en su oportunidad expresó al rey sus objeciones respecto a estos cambios, augurando la problemática que podía suscitarse al tratar de gobernar un territorio tan heterogéneo, vasto y mal comunicado y con una tendencia centralista, pero siendo en realidad productora de un regionalismo. Así el virrey avizora la fuerza que habrían de cobrar las intendencias en el proceso de independencia de la metrópoli, al sentirse capaces de autogobernarse.

### **3.2.2 LAS AUTORIDADES COLONIALES.**

En el gobierno de la colonia de la Nueva España, existieron diversas autoridades. Algunos de estos cargos fueron duraderos, otros fueron temporales y en algunos casos tenían atribuciones y facultades que por la distancia con la corona eran de imposible cumplimiento como los mismos Jueces de Residencia. Enfocando este estudio sobre las figuras sobresalientes encontramos las siguientes tres.

#### **3.2.2.1 EL CAPITÁN GENERAL.**

El Emperador Carlos V por cédula real, en 1522, concedió a Cortés la dignidad de Gobernador y Capitán

General de la Nueva España. Según ese texto las facultades del monarca eran transmitidas por delegación a Cortés. Sin embargo, al comenzar a aparecer en la Nueva España otros adelantados, Cortés comenzó a sentir su poder disminuido, por lo que el conquistador intentó entonces obtener tantos vasallos que le permitiera consolidar una especie de poder omnimodo, a lo que el Rey Carlos V reaccionó enviando jueces a tomarle residencia y constituyendo la Audiencia (cuerpo colegiado).

### 3.2.2.2 LA AUDIENCIA.

Las funciones de la Audiencia eran las atribuidas a un Tribunal Superior, tenía carácter jurídico y gozaba de poderes gubernativos que ejercía a falta del virrey. La primera de estas estuvo asentada en la ciudad de México, y su jurisdicción se extendía desde Panamá hasta Florida, mientras no aparecieron las de Guatemala en 1543 y la de Guadalajara en 1548, la cual de hecho se encargó de la administración pública de la llamada Nueva Galicia.

De manera específica este órgano desempeñaba la función jurisdiccional, conociendo de asuntos de primera importancia y recibiendo las apelaciones. Evitaba las invasiones de la jurisdicción eclesiástica a la civil mediante el recurso "de fuerza".

Se puede decir que en el área administrativa la Audiencia tenía dos tendencias distintas. La primera, situada en México, gobernaba sólo a falta del Virrey de la

Nueva España, mientras que en la Nueva Galicia gobernaba por sí sola, además que los oidores tenían cada tres años que visitar las villas y pueblos bajo su jurisdicción para verificar que las Reales Ordenanzas eran cumplidas.

Legislativamente, la Audiencia sólo podía emitir "Autos Acordados" pero estos eran de carácter general y obligatorio.

En un principio, la Audiencia de México ocasionó grandes problemas por su mal gobierno; ni mediante los visitantes y Jueces de Residencia se podía controlar la venta de indígenas como esclavos, por no poder encausar a los funcionarios debido a sus artimañas. Esto con el tiempo fue cambiando, según se fue centralizando el poder.

### **3.2.2.3 EL VIRREY.**

La corona preocupada por las arbitrariedades de la Audiencia de México mandó un representante del poder central: el Virrey, quien con ayuda de la Audiencia ayudara a mantener unidos los territorios obtenidos durante la conquista y donde los llamados avanzados estaban a punto de considerarse por encima de la ley. El virrey era nombrado por el rey, duraba en su encargo cinco años y debía ceñirse a lo establecido por las Leyes de Indias, pero en muchas ocasiones obraba discrecionalmente.

El primer virrey llegó a Veracruz en 1535, siendo éste Don Antonio de Mendoza.

A partir de entonces el virrey asumió una gran cantidad de facultades. En lo militar era considerado el Capitán General, Vicepresidente de la Iglesia, puesto donde sustituía al rey en el patronato o facultad que tenía para nombrar a los funcionarios eclesiásticos. En lo administrativo era el Gobernador General y en el ejercicio de ingresos y gastos era el Superintendente de la Real Hacienda. Además, nombraba a los gobernadores de las provincias, y a los corregidores y a los alcaldes mayores en distritos más pequeños, quienes al actuar como jueces, dependían también de la Audiencia.

### 3.2.3 LA LEGISLACIÓN DE LA COLONIA.

En primer lugar y como una característica importante del Derecho Indiano, encontramos el caótico universo de legislaciones en el Derecho Español, el cual llegó a tener vigencia en las colonias como derecho supletorio a las normas especiales creadas para estos nuevos territorios. Por esta característica de supletoriedad resulta necesario mencionar algunas de las compilaciones peninsulares más sobresalientes en los tiempos de la colonia.

Encontramos de esta manera la Nueva Compilación de 1567, promulgada por Felipe II, la cual constaba de doce libros y más de cuatro mil leyes. Esta era una obra no muy bien sistematizada y no implicaba la derogación de las normas que no estuvieran incluidas. Por lo que en 1805 y como una nueva versión aparece la Novísima Recopilación.

En 1808, aparece en España una nueva rama del derecho: la constitucional. Con la invasión francesa a España surge la Constitución de Bayona (1808) y la de Cádiz (1812) como una reacción a la anterior. En las cortes encargadas de la creación de las leyes gaditanas participaron algunos delegados mexicanos, iniciando la costumbre de la práctica parlamentaria en España que luego continuaría en México. Fernando VII en 1814, derogó inmediatamente dicha constitución, por lo que en nuestro territorio sólo tuvo vigencia de 1812 a 1814 y después en 1820, de manera forzada fue readmitida. Por descabellado que parezca, fue la Constitución de Cádiz la que impulsó a los criollos mexicanos a independizarse por considerarla impía y liberal. A partir de entonces nuestro derecho y el Ibérico se separan de manera definitiva.

El Derecho Indiano fue expedido por las autoridades ibéricas y por el rey, además de aquellos que dentro de la Nueva España estaban facultados para ello. Este derecho era complementado por las normas indígenas que no contravenían a la corona o las costumbres cristianas.

La primera fuente del derecho indiano fue la legislación y tenía como fundamentación la aprobación de la corona, por lo que cualquier propuesta de virreyes, audiencias, gobernadores, etc., debía ser ratificada por el soberano.

Algunas de las normas eran de carácter general a todas las colonias y otras eran específicas a ciertos territorios. Esta legislación indiana, teniendo como base el caos

legislativo español, resultó en una avalancha de cédulas reales, provisiones, instrucciones, ordenanzas, autos acordados, pragmáticas, reglamentos, decretos, cartas abiertas, etc.

Así, mientras el derecho tenía un tenor social y moralista, al enfrentarse a los deseos e intenciones de los españoles que se instalaron en la colonia, la práctica formal y el derecho pocas veces iban de la mano. Produciendo una legislación casuística, desconfiada y plagada de trámites burocráticos. Llegaron a existir unos centenares de miles de cédulas reales, instrucciones, etc., por lo que resultaba muy complicado poder aplicarlos.

En 1680, apareció la Recopilación de Leyes de las Indias. Esta legislación contenía nueve libros en los cuales se trataban los asuntos y autoridades más importantes de la Nueva España. Esta legislación logró resumir a seis mil cuatrocientos las cédulas reales que integraban la legislación colonial.

El derecho público, es el tema central de esta obra, por lo que aún resultaba necesario utilizar el Derecho Español como supletorio, en especial las Siete Partidas y en algunas materias, al derecho canónico.

La buena voluntad de las Siete Partidas frente a los indígenas nunca pudo llevarse a cabo, pero en realidad los indios de aquella época no vivían peor bajo el virreinato que bajo el régimen imperial indígena que antes los gobernaba.



### 3.2.3.1 CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ 1812

En un desesperado intento de la corona española por no perder los territorios americanos y por reestructurar un imperio golpeado por los franceses y otras desventuras, surge una Constitución en España con aplicación en la Nueva España y las demás colonias. El origen de la Constitución de Cadiz y su liberalismo, permite a los habitantes de la colonia de la Nueva España rechazar tal ordenamiento, siendo su aplicación muy accidentada. El estallido de la Guerra de Independencia en 1810 confirma lo anterior.

A pesar de ello, las leyes gaditanas o la Constitución de Cádiz son consideradas como las precursoras hispanas del Federalismo en México. Para ser específicos la doctrina se ha referido al apartado de la Constitución de Cádiz referente a las diputaciones provinciales.

De esta manera y según Natie Lee Benson "El origen del federalismo en México se puede remontar a la forma de gobierno establecida por la Constitución de 1812 para España y sus colonias. Proveyó de un gobierno representativo y de Independencia política a cada provincia. Creó las diputaciones provinciales, de las cuales seis se adjuntaron a México."<sup>24</sup> El sustento a esta afirmación es que en las Cortes de Cádiz se tenía la representación de las provincias de ultramar y entre ellas se encontraban las de la Nueva España.

---

<sup>24</sup> LEE BENSON, NATIE. La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano. El Colegio de México. P.21

Aunque resulta contradictorio a los resultados obtenidos a la consumación de la independencia de México sobre España, el motivo por el cual esta Constitución fue permanentemente rechazada en nuestro territorio fue que en primera instancia era una constitución impuesta por la metrópoli a sus colonias, y por otro lado, el hecho de que se trataba de un documento liberal, aún sin abandonar la monarquía y el monopolio católico, en donde se llegaba a considerar a los territorios colonizados y a la península Ibérica en igualdad de condiciones para hacerse presentes en una representación nacional, además de proponer la división de poderes y diversas garantías que hasta entonces no existían.

Existen autores que afirman que el origen de nuestro federalismo se encuentra en la Constitución de Cádiz, por lo referente a la representación de las provincias de las colonias en España. La representación de las provincias de Oriente ante la corte española en la Asamblea Constituyente de 1812 fue decisiva para la aprobación de las diputaciones.

Sin embargo, pensar que estos representantes de las colonias no tenían en las manos y mente la Constitución de los Estados Unidos de América que tanto éxito había demostrado en su territorio, y las diversas ideas de federalismo europeo, es querer separar lo inseparable.

La defensa de la autonomía de las provincias de la Nueva España tuvo como motor las mismas ideas que actuaron sobre los hombres que lograron establecer el federalismo en nuestro país de manera formal en 1824.

La federación mexicana por ningún motivo podía tener el mismo proceso de gestación que la norteamericana, pero la representación de las diputaciones venía a ser la forma más semejante y compatible con nuestro sistema de estado de lo que es la idea del sistema federal.

De esta manera, la influencia de Norteamérica en nuestro sistema de Estado es innegable. Si el federalismo en aquella nación y en la nuestra presenta características diferentes, es tan solo porque el proceso de gestación de ambos, así como sus características poblacionales y culturas han sido distintos, como lo han sido en cada una de las naciones que adoptaron este sistema de Estado.

### **3.3 FEDERALISMO Y CENTRALISMO MEXICANOS.**

Federalismo y centralismo son términos que en nuestro país aparecen a partir de la lucha por la Independencia, ya que si se aspiraba a la constitución de una nación independiente era lógico elucubrar sobre las posibles formulas a utilizar para estructurar y organizar a la nación.

Es por lo tanto que en el siglo XIX, en México, aparecen de manera clara estas dos corrientes, las cuales en su época tenían un significado distinto al que les damos hoy, ya que si bien se referían a una forma de Estado, también tenían posiciones encontradas respecto a las garantías individuales y diversos otros temas referentes a las libertades y derechos del gobernante.

De esta manera, y según el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), los vocablos Federalismo y Centralismo sirvieron para definir el tipo de constitución que el país tomaría a raíz de la independencia. Corresponden a éstos también, las diferentes formas de ver la organización política y económica del Estado, así mientras los federalistas eran liberales en relación a sus ideas sobre la libertad de expresión, de prensa y las libertades políticas, los centralistas se mostraban conservadores restringiéndolas fuertemente.

Sin embargo, ambas corrientes apoyaban la separación de poderes, la libertad individual y la propiedad individual como sustento de las garantías del ciudadano frente al Estado.

De esta manera, las ideas sobre las garantías individuales entre Centralistas y Federalistas eran en buena parte incompatibles. Además para los Centralistas la nueva nación mexicana debía poseer unidad política y constitucional contando, por lo tanto, con un sólo centro de impulsión política y gubernamental así como un sólo orden jurídico que rigiera su territorio, provocando esto una incomodidad entre los mexicanos creyentes de que la igualdad consiste en tratar desigual a los desiguales e igual a los iguales.

Si bien la intención de unificar lo que en aquel entonces era el enorme territorio mexicano mediante este único nivel de gobierno, era loable y lógico, no resultaba

refrescante o nuevo políticamente, ya que durante la colonia, la Nueva España funcionó de manera centralizada teniendo el gobierno, la economía, la política y el orden jurídico un solo centro de impulsión.

Para lograr el tan añorado cambio de país colonial a independiente los federalistas proponían la aglutinación de los territorios o estados mediante un pacto, por el cual, los estados o provincias trasladaran su independencia y soberanía al nuevo ente creado por su unión, siendo este último soberano y supremo.

Los Estados federados o entidades federativas a partir de ese momento se comprometen a seguir los principios planteados en la Constitución Federal en lo concerniente a su gobierno, administración, territorio, etc., pero son considerados libres y autónomos en todo aquello en lo que la Constitución Federal no los limite.

El Federalismo por un lado planteaba una aglutinación moderada de los territorios existentes bajo un conjunto de leyes y autoridades, dando además espacio para que en estas regiones se pudiera ejercer un gobierno regional más al tanto y sensible de las costumbres, tradiciones y necesidades de la región.

El Federalismo pareció la mejor manera de unir las regiones que tenían un gran poder económico. Sin embargo aunque el Federalismo haya permanecido como forma de Estado, lo cierto es que sólo sucedió así en los libros, pues en la práctica el Estado tenía y tiene rasgos

profundamente centralistas. Esto no se puede creer que sea un mero problema en el diseño de lo que sería la forma de Estado de la República, realizado por el Congreso Constituyente de 1823.

En este congreso se dieron lugar los personajes más instruidos y concedores de los temas políticos, económicos y sociales de la época. Entre ellos se encontraba el célebre Fray Servando Teresa de Mier, quien luchó toda su vida en la búsqueda del conocimiento y las verdades absolutas. Fray Servando Teresa de Mier en este importantísimo Congreso Constituyente expuso, en un discurso hoy conocido como "Profecía sobre la Federación", sus ideas para la creación del nuevo Estado de la siguiente forma:

"... 'Se nos ha censurado de que proponíamos un gobierno federal en el nombre, y central en la realidad...pero qué ¿no hay más de un modo de federarse? Hay federación en Alemania, la hay en Suiza, la hubo en Holanda, la hay en los Estados Unidos de América, en cada parte ha sido diferente, y aún puede haberla de otras varias maneras. Cual sea la que a nosotros nos convenga hoc opus, hic labor est.

...yo creo todavía, que la federación a los principios debe ser muy compacta, por ser así más análoga a nuestra educación y costumbres, y más oportuna para la guerra que nos amaga, hasta que pasadas estas circunstancias en que necesitamos mucha unión, y progresando en la carrera de la libertad, podamos, sin peligro, ir soltando las

andaderas de nuestra infancia política hasta llegar al colmo de la perfección social, que tanto nos ha arrebatado la atención de los Estados Unidos.

La prosperidad de esta república vecina ha sido, y está siendo, el disparador de nuestras Américas porque no se ha ponderado bastante la inmensa distancia que media entre ellos y nosotros. Ellos eran ya Estados separados e independientes unos de otros, y se federaron para unirse contra la opresión de la Inglaterra; federarnos nosotros estando unidos, es dividirnos y procurarnos los males que ellos procuraron remediar con la federación. Ellos habían vivido bajo una constitución que tan sólo con suprimir el nombre de rey es la de una república: nosotros encorbados 300 años por el yugo de un monarca absoluto, apenas acertamos a dar un paso sin tropiezo en el estudio desconocido de la libertad. Somos como niños a quienes poco se han quitado las fajas, o como esclavos que acabamos de largar las cadenas inveteradas... nosotros somos un pueblo viejo, heterogéneo, sin industria, enemigos del trabajo y queriendo vivir de empleos como los españoles, tan ignorante en la masa general como nuestros padres, y carcomido de los vicios anexos a la esclavitud de tres centurias...

Que me canso en estar indicando a Vuestra Soberanía la diferencia enorme de situación y circunstancias que ha habido y hay entre nosotros y ellos, para deducir de ahí que no nos puede convenir su misma federación, si ya nos lo tiene demostrado la experiencia en Venezuela, en Colombia...

...Yo no sé adular ni temo ofender, porque la culpa no es nuestra sino de los españoles; pero es cierto que las más de las provincias apenas hay hombres aptos para enviar al Congreso general; y quieren tenerlos para Congresos provinciales, poderes ejecutivos y judiciales, ayuntamientos, etc. No alcanzan las provincias a pagar sus diputados al Congreso central, ¡y quieren echarse a costas todo el tren y el peso enorme de los empleados de una soberanía!

...Los pueblos nos llaman sus padres, tratémoslos como a niños que piden lo que no les conviene: neseitis quid petais. "Se necesita valor, dice un sabio político, para negar a un pueblo entero; pero es necesario a veces contrariar su voluntad para servirlo mejor. Toca a sus representantes ilustrarlo y dirigirlo sobre sus intereses, o ser responsable de su debilidad"

...¿Cómo han de querer los pueblos lo que no conocen? Nihil volitum quin prae cognitium. Llámense cien hombre, no digo de los campos ni de los pueblos donde apenas hay quien sepa leer, ni que existen en el mundo angloamericano de México mismo, de esas galerías háganse bajar cien hombre, pregúnteseles que casta de animal es república federada, y doy mi pescuezo si no responden treinta mil desatinos. ¡Y esa es la pretendida voluntad general con que se nos quiere comulgar como niños! Esa voluntad general numérica es un mero sofisma, un sofisma reprobado por Dios cuando dice en las escrituras: "No sigas a la turba para obrar el mal, ni descansas en el



dictamen de la multitud para apartarte del sendero de la verdad."...

¿Qué pues, concluiremos de todo esto? se me dirá, ¿quiere usted que nos constituyamos en una república central? No. Yo siempre he estado por la federación, pero una federación razonable y moderada, una federación conveniente a nuestra poca ilustración y a las circunstancias de una guerra inminente, que debe hallarnos muy unidos. Yo siempre he opinado por un medio entre la confederación la de los Estados Unidos, cuyos defectos han patentizado muchos escritores, que allá mismo tiene muchos antagonistas, pues el pueblo está dividido entre federalistas y demócratas: un medio, digno, entre la federación laxa de los Estados Unidos y la concentración peligrosa de Colombia y del Perú: un medio en que dejando a las provincias las facultades muy precisas para proveer a las necesidades de su interior, y promover a su prosperidad, no se destruya a la unidad, ahora más que nunca indispensable, para hacernos respetables y temibles a la santa alianza, ni se enerve la acción del gobierno que ahora más que nunca debe ser enérgica, para hacer obrar simultánea y prontamente todas las fuerzas y recursos de la nación Medio tutissimus ibis. Este es mi voto y mi testamento político'..."<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> SERRA ROJAS, A. Trayectoria del Estado Federal Mexicano. Porrúa. Pps.209-220

La influencia sin igual del elocuente discurso ofrecido por Fray Servando Teresa de Mier es posible aún estudiarla en los sistemas centralizados de la estructura actual de nuestra nación.

Esto sin duda lo debemos no sólo a un elocuente orador y fraile, sino a una antiquísima costumbre gubernativa. Era en Tenochtitlán donde se cobraban impuestos o tributos a gran parte de lo que hoy conocemos como nuestro país, sumándole a eso los tres siglos de dominación española, durante la cual, el gobierno, las leyes, la administración, los permisos, y toda decisión gubernamental era otorgada o considerada sólo por el Virrey o el mismísimo Rey de España. La centralización del poder en nuestro país, a pesar de lo poco práctico que resulta debido a los grandes territorios y las grandes diferencias entre ellos son ya, una costumbre ancestral a la cual debemos poner un alto por el bien de nuestros Estados Unidos Mexicanos.

#### **3.4 EL FEDERALISMO EN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS DEL SIGLO XIX Y SUS REPERCUSIONES EN LAS CONSTITUCIONES DE VERACRUZ.**

Tras la independencia de nuestro territorio un periodo crítico comenzó por toda la nación, al igual de como sucedería por todo Latinoamérica. El vacío de poder que quedó del destierro del sistema virreinal, propició que durante todo el siglo XIX y a principios del XX, que los hombres fuertes o caudillos dominaran la escena política del país.

Aparecen en este siglo el enfrentamiento de dos grandes corrientes que serán las rectoras de la historia de nuestras constituciones. Siento estas en un principio la independentista y la colonial o conservadora, convirtiéndose después en federalistas y centralistas, para que a finales del siglo XIX fueran los liberales contra los conservadores.

La nación será formada por una sociedad fluctuante y con el mismísimo ritmo de un péndulo, yendo del centralismo al federalismo a cada constitución. Un esquemático recorrido por las cartas magnas del siglo XIX muestra el ritmo pendular.

TABLA 2: Cronología de cambios constitucionales federales.

	Federalismo	Centralismo
1824	Primera Constitución de la Nación Independiente.	
1836		Las Siete leyes Constitucionales.
1847	Acta de Reformas constitucionales de índole Federal	
1853		Bases de carácter centralista por Santa Anna.
1857	Instauración definitiva del Federalismo por La Constitución de 1857 y Las Leyes de Reforma.	

Un breve recorrido por estas constituciones y los hechos que las rodearon brindarán claridad a la forma en la que hoy funciona nuestro Estado Federal y dará luz al porqué de su fuerte carácter centralista.

#### 3.4.1 PRIMERA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN INDEPENDIENTE DE 1824.

Después del triunfo de la guerra independentista y del derrocamiento del auto nombrado Emperador Iturbide, las diputaciones provinciales de la época colonial quedaron como los actores de la vida política de la nación.

Estas diputaciones formaron el Congreso Constituyente de 1823, el cual nombró un poder ejecutivo provisional formado por Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Pedro Celeste Negrete.

"EL día cuatro de Octubre de 1824 se publicó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos"<sup>26</sup>, documento que establecía en sus primeros artículos: la independencia para siempre de la nación mexicana, la religión católica, y la forma de gobierno republicana, representativa, popular y federal, así como la división de poderes de la Federación en Ejecutivo (depositado en un Presidente y un Vicepresidente, nombrados ambos cada cuatro años y elegido por las legislaturas de los Estados) Legislativo (depositado en un Congreso general, formado por

---

<sup>26</sup> LOZANO, JOSE MARÍA. Estudio del Derecho Constitucional Patrio en lo Relativo a los Derechos del Hombre. Porrúa. P. 11

dos cámaras una de diputados y otra de senadores) y Judicial (el que residirá en la Corte Suprema de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito), además de nombrar a cada uno de los Estados miembros de la Federación, entre los cuales y desde un principio se encontraba el Estado de Veracruz.

Este documento tenía en su seno y fundamento a la Constitución de Cádiz de 1812 en cuanto a forma, y de la Norteamericana el sistema de gobierno federal, lo cual resultó en una verdadera innovación para un pueblo sujeto durante tres siglos a la dominación de un gobierno colonial absolutista.

El desajuste en la nación al enfrentarse a tal cambio fue tal, que después de terminar en su periodo en 1829 Don Guadalupe Victoria y hasta mayo de 1834, en un periodo donde sólo debieron existir dos presidentes, se sucedieron once funcionarios con el encargo Ejecutivo.

#### **3.4.1.1 CONSTITUCIÓN VERACRUZANA DE 1825.**

Una vez promulgada la Constitución Federal y distribuida a todos los gobiernos de los Estados, con base en ese texto los H. Congresos locales se abocaron a la tarea de elaborar su propia Constitución. La comisión encargada de ello, presentó ante la legislatura local el proyecto de Constitución para su discusión y aprobación. Quedando de tal forma el día 3 de Junio de 1825 y siendo esta la primera Constitución de nuestro Estado, se le puede atribuir a ella

el nacimiento del federalismo como forma de Estado en Veracruz. Ésta primera Constitución veracruzana fue estructurada en quince secciones:

En la primera sección al Estado lo consideró libre, independiente y soberano en su gobierno interior. El territorio lo dividía en los antiguos partidos de Acayucan, Orizaba, Cosamaloapan, Jalacingo, Jalapa, Papantla, Misantla, Tampico, Tuxtla y Veracruz. El gobierno fue declarado representativo y popular.

La segunda sección definía a los veracruzanos y les llamaba ciudadanos, declarándolos iguales frente a la ley. No estableció derechos y obligaciones. Desconocía los títulos de nobleza.

Desde la sección tercera hasta la octava se dedicó al Poder Legislativo. El cual residiría en un Congreso formado de diputados elegidos popularmente y se dividiría en Cámara de Representantes y de Senadores.

El Poder Ejecutivo residiría en el Gobernador del Estado, que duraría en su encargo cuatro años y no podía ser reelecto hasta pasado un período, su residencia sería la misma que la del Congreso local, siendo el encargado de ejecutar las leyes federales y locales dando a las últimas su sanción.

Estableció la existencia de un consejo de gobierno integrado por el vicegobernador y los cuatro Senadores más antiguos, teniendo la facultad de ejercer las funciones del

Congreso durante sus recesos, rendir dictámenes de cuantos negocios le consultaren y de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias en caso de grave urgencia.

El poder Judicial residiría en una sola persona denominada Ministro Superior de Justicia nombrado por el Congreso y los establecidos en las leyes.

La Constitución local antes descrita, fue promulgada bajo el gobierno de Don Miguel Barragán, fue jurada por el ayuntamiento de Xalapa el 6 de Junio de 1825.

#### 3.4.2 LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

Volviendo a la historia del constitucionalismo federal podremos advertir que sólo once años duró la vigencia de la primera Constitución Federal de 1824, pues a raíz de los movimientos reformistas emprendidos por Don Valentín Gómez Farías, los tradicionalistas volvieron a dominar la situación política del país e implantaron el centralismo nuevamente como forma de Estado.

Como Vicepresidente de la nación, Don Valentín Gómez Farías llegó al poder en un periodo de ausencia del General Antonio López de Santa Anna.

Desde un principio introdujo una serie de medidas que afectaron directamente al clero, algunas de las cuales fueron: la enclaustración de monjas, no utilización de la fuerza civil para el cobro de diezmos, supresión de la Real

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

y Pontífice Universidad de México y diversos decretos sobre instrucción laica. Santa Anna que se había retirado dejando en el poder a Gómez Farías, regresa y junto con Nicolás Bravo atacan el gobierno reformista de Farías promoviendo la rebelión. Gómez Farías dejaría entonces el poder en 1834.

A partir de este momento el partido conservador inicia una fuerte campaña para derogar la Constitución Federal de 1824 y la adopción del centralismo como forma de Estado.

La situación favoreció al centralismo y como consecuencia en Diciembre de 1835 se expidió un documento constitucional conocido como Bases Constitucionales el que un año más tarde, dio origen a las conocidas Siete Leyes Constitucionales, las cuales son propiamente la segunda constitución de nuestro país.

En esta Constitución se adopta la forma de gobierno republicano, democrático y central. Los Estados regresan a su antigua denominación de Departamentos y los dividió en distritos y partidos.

Quizá el único elogio posible a tal Carta Magna sea que por primera vez se enumeró y sistematizó algunos de los derechos individuales, que más tarde habrían de formar lo que hoy son los derechos del hombre.

Sin embargo, al haber establecido el Supremo Poder Conservador esta constitución se consideró como espuria. Este Supremo Poder Conservador podía dictar la nulidad tanto de las leyes como los actos del ejecutivo y las



sentencias de la Suprema Corte. Declarar incapacitado físicamente al Presidente de la República u obligarlo a remover a todo su ministerio, suspender las sesiones del congreso y las audiencias se la Suprema Corte. Dar o negar su sanción a las reformas que se propusieran a las Siete Leyes Constitucionales.

El Supremo Poder Conservador estaba formado por cinco hombres, removibles uno cada dos años, y se establecía en las mismas leyes que no era responsable de sus operaciones más que ante Dios y la opinión pública por lo que sus integrantes en ningún caso podían ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones.

### **3.4.3 ACTA DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1847.**

El lapso de régimen centralizado iniciado en 1836, culminó mediante el Acta de Reformas de 1847, la cual sólo presentó una innovación, pues se limitó a restablecer la vigencia de la Constitución de 1824. Sin embargo, esa única innovación presentada por Don Mariano Otero como un voto particular el cual incluía la reorganización del Senado, la supresión de la Vicepresidencia, que los derechos del hombre se integrarán a una ley secundaria y el establecimiento de un control mixto de la constitucionalidad (principio que dio nacimiento a nuestro juicio de amparo). El Acta de Reformas fue aprobada en Mayo de 1847, incluyendo las proposiciones de Otero.

### 3.4.3.1 CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ DE 1848

Como resultado del Acta de Reformas a la Constitución Federal, y con el regreso al sistema federal que ello implicaba, en Veracruz se reinstaura la Constitución de 1825, con las reformas que ya había tenido en 1831 bajo el gobierno de Don Sebastián Camacho.

La Constitución local de 1825 empezó a sufrir reformas bajo el régimen de Don Juan Soto en 1848. Así, el primero de Enero del año citado el Congreso local mediante decreto ordena la organización del Poder Legislativo de forma distinta a la establecida. Suprimiendo el artículo 18, el cual dividía el Congreso local en cámara de Diputados y Senadores. En la misma reforma confirió la facultad de decidir sobre las cuestiones de competencia que se pudieran suscitar entre el Poder Legislativo y Judicial a una comisión de cinco diputados nombrados por el propio Congreso. Las reformas planteadas, culminaron con la promulgación de la nueva Constitución del Estado de Veracruz de 1848, que sustituyó a la de 1825.

En la historia de las Constituciones de nuestro Estado, se registra durante el periodo de 1848 - 1850 lo que algunos autores consideran una nueva Constitución para el estado de Veracruz. Sin embargo, en la recopilación de leyes, Decretos, Órdenes y Circulares publicadas por la impresora del gobierno a principios de siglo, aparece con fecha de 3 de Abril de 1850, la aprobación a las modificaciones de la Constitución Veracruzana de 1848. Además y para confirmar esto, se encuentra que la diferencia única entre la

Constitución de 1848 y lo publicado en 1850 es sólo la integración del Tribunal de Justicia del Estado, que en la Constitución de 1848 se encontraba integrado por cuatro magistrados y un ministro fiscal, mientras que en lo publicado en 1850 lo integraban seis magistrados únicamente. En lo referido al resto del texto la Constitución de 1848 permanecía idéntica.

#### **3.4.4 BASES DE CARÁCTER CENTRALISTA POR SANTA ANNA.**

En 1852, tras el desastre a que llevó al país en la guerra con Norteamérica, Santa Ana es llamado del destierro a ocupar la presidencia una vez más. Incomodo e inconforme con la estrechez de poderes que le concedía la Constitución vigente, en Abril de 1853 publicó las "Bases para la administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución".

La tendencia centralista de dicho texto deberá ser evidente al mencionar algunas de sus características: Suspensión de las legislaturas de los Estados, Las autoridades estatales solo publicarían, ejecutarían y harían obedecer las órdenes decretos y demás disposiciones del Supremo gobierno.

Hasta la exageración de hacerse nombrar "Alteza Serenísima", Santa Anna dirigiendo un gobierno sin frenos ni leyes que empujó al país hasta atropellos y bajezas que jamás se creyeron posibles.

El descontento se hacía general y el Plan de Ayutla se convertía en un fuego que abrasaba todo el país.

En 1855 una etapa de servilismos y mezquindades se cerraba con el destierro definitivo de Santa Anna.

Sin embargo, la etapa más sangrienta de México se desataba: La guerra de los tres años. Nunca en México se libró una lucha tan a fondo entre partidos que eran irreductibles, enfrentando sus ideales en un duelo a muerte. No existía el cambio de banderas, el término medio ni transacción alguna.

Tras una lucha sin cuartel, la razón, la justicia y el patriotismo dieron el triunfo a las armas liberales contra las conservadoras que nunca ni un momento dejaron de ser ayudadas y azuzadas por el clero que ya se había vuelto más que terrible para la nación.

#### **3.4.5 CONSTITUCIÓN DE 1857 Y LAS LEYES DE REFORMA.**

A pesar de que en el Congreso de 1856 existía una mayoría moderada, por su inteligencia, honradez y patriotismo, los liberales lograron obtener muchas de las reformas que proyectaron. Logrando de esta forma impregnar a la Constitución de un carácter eminentemente liberal, democrático e individualista.

Estableciendo el amparo como la forma más novedosa de protección a los derechos de los individuos. La Constitución

de 1857 además, abolió los fueros eclesiásticos, pero sin alcanzar la tolerancia religiosa, ni mencionar siquiera la separación del Estado y la Iglesia, ya que el mismo juramento a la Constitución fue realizado por las autoridades correspondientes sobre los evangelios y se decretó la Constitución: "En nombre de Dios y con la autoridad del pueblo mexicano".<sup>27</sup>

Con esta Constitución el gobierno volvió a ser una república, representativa, democrática y federal, residiendo la soberanía esencial y originariamente en el pueblo. Adopta el principio de la triple división del poder: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Implanta el sistema unicameral, dando al Congreso innumerables facultades. Mientras tanto el poder Judicial fue depositado en una Suprema Corte de Justicia y en Tribunales de Circuito y Distrito. El poder Ejecutivo residía en un Presidente que sería sustituido en caso de su falta lo sustituiría el Presidente de la Suprema Corte.

Ante la infinidad de facultades concedidas al Congreso, y al estado de ignorancia y rebelión en que se encontraba nuestra nación, el presidente Comonfort que juró obedecer la Constitución de 1857, se vio obligado a decidir entre someterse al legislativo o dar otro golpe de Estado: abolir la Constitución o gobernar sin ella.

Comonfort decidió abolir la Constitución de 1857. Un mes después y sin haber tenido gran éxito, Comonfort tuvo

---

<sup>27</sup> ORTIZ RAMÍREZ, SERAFÍN. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Cultura T.G. S.A. P. 86

que abandonar el poder. Fue entonces cuando Juárez, Presidente de la Suprema Corte de Justicia asumió la presidencia de la República.

En medio de la guerra de los tres años, y considerando Juárez que la obra de la Constitución de 1957 no estaba concluida, promulgó en Veracruz las Leyes de Reforma, precedidas por un manifiesto, que quizá sea el mas inaudito de esa época, pues en el se exponían las razones para eliminar definitivamente los rastros de un régimen caduco. Era un texto sin contemplaciones ni sutilezas, un programa político con eficaces promesas de desarrollar a toda la nación.

Juárez sabía que si tras la guerra se limitaba su triunfo a la Constitución de 1857, los reformistas no podrían desenvolverse totalmente y se expondría al país a una nueva revolución.

Era necesario dar un golpe definitivo para darle al país lo que era necesario para su desenvolvimiento. Su intención era crear una sociedad civil, laica, promoviendo la vida y la actividad de los pueblos modernos.

La única misión de estas reformas era combatir los privilegios del clero, sus abusos, y su manía de meterse en todo.

Juárez al igual que Comonfort se dio cuenta que gobernar con la Constitución de 1857 era imposible y desde el comienzo no se ajustó a ella. Primero porque no era

adecuada al medio de ignorancia y rebelión en que vivía el país, pues es sabido que apenas tomara el poder Juárez la guerra de los tres años se desató y tras ella la invasión francesa.

En esas condiciones caóticas no era posible aplicar la Constitución, así que desde Comonfort en 1857 hasta el fin de la guerra de los tres años en 1867, Juárez gobernó sin Constitución. Durante todo este tiempo Juárez fue investido por un poder sin límites, hasta el punto en que existen quienes afirman que nadie en la historia del país ha tenido un poder semejante. Pero esto no se debía a que no respetara la ley, sino que para cumplir con ella y sus fines, debía hacerla a un lado y gobernar sólo en su nombre.

En 1859 al exponer los motivos de la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, Juárez expuso, entre otras cosas, que en ese siglo había sido el clero quien insurreccionando al país, atentando de diversas maneras contra la autoridad. Los consideró culpables de preparar combates fratricidas que derramando la sangre del pueblo, formaron las últimas guerras que no permitieron la estabilidad de ningún gobierno. Juárez declaró al clero responsable por empobrecer a la nación, empeñándola y humillándola ante el resto del mundo. Acusó al clero en esta exposición de motivos, de fomentar el malestar en la nación, con el fin de sobreponerse y aún oprimir al país y aún al pueblo, a quien consideraba Juárez como el verdadero depositario del poder de la nación.

En 1867, El Presidente Juárez hizo entrada a la ciudad de México con la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma. Juárez regresaba triunfante de dos guerras durante las cuales, la victoria pareció esfumarse varias de veces.

#### 3.4.5.1 CONSTITUCIÓN VERACRUZANA DE 1857.

Mientras que en el Congreso Federal se discutía y promulgaba la Constitución Federal, en el Estado de Veracruz se redactó un acta donde se exponía la unión del pueblo veracruzano al plan de Ayutla, dictándose además un Estatuto Orgánico para el Estado expedido en 1855. Siendo elegido posteriormente el Congreso local, que con facultades constituyentes, expedirían la Constitución del Estado de Veracruz de 1857.

Esta Carta Magna necesitó grandes cambios respecto a la de 1848, siendo estos los siguientes:

- Otorgó al Ejecutivo Estatal independencia del Poder Legislativo local. Se eliminó la posibilidad de que el Ejecutivo fuera nombrado por la Legislatura, ordenando su elección popular y directa. Las faltas del Ejecutivo serían cubiertas por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia en el Estado y si esto se extendiera por más de seis meses se convocaría a elecciones.
- La designación de los tres Magistrados propietarios y los tres Supernumerarios del Tribunal Superior de Justicia del Estado sería a través de elecciones populares.



- Para ejercer los derechos ciudadanos se requería ser mayor de veinte años si se era soltero y de dieciocho si se estaba casado.
- Además dejaron de ser doce los diputados requeridos en Congreso, si no uno por cada cincuenta mil habitantes, ordenando la renovación bianual de todos los miembros.

Lo mismo que la Constitución Federal, la Constitución del Estado de Veracruz de 1857 no pudo entrar en vigor inmediatamente. Es en 1867 que la Constitución local puede entrar en vigor, procediendo en una lluvia de reformas: 1871, 1873, 1878 y 1880. Todo esto debido a la inestabilidad política que reinó en el país en el siglo XIX.

En 1902 se vuelve a reformar la Constitución local pero esta vez, bajo la influencia del régimen de Porfirio Díaz que predominaba en el país. Esta reforma permite el periodo de diez años para el ejercicio del Poder Ejecutivo, dándole la facultad al Gobernador, para que en el caso de faltar a su encargo temporalmente, pudiera nombrar una terna a la Legislatura o a la Diputación Permanente, evitando ser sustituido por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia como anteriormente acontecía. En general las reformas tenían ese carácter de Porfiriato que tanto lo ha caracterizado en la historia de nuestro país.

De esta forma la trayectoria de las Constituciones Veracruzananas quedan claramente alineadas y regidas por las ideas y fundamentos de la Constitución Federal de nuestra nación.

### 3.5 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1917.

"Aunque el Federalismo triunfó en toda la línea con el texto de la Constitución de 1857"<sup>28</sup>, la aplicación de sus principios fue bastante relativa como ya se expuso en párrafos anteriores y por otros como el efímero imperio de Maximiliano y luego por la dictadura de Díaz quien como sus predecesores, también gobernó al margen de la Constitución.

El gobierno de Díaz se caracterizó por haber sido eminentemente personal, a pesar de ser respetuoso en lo general de la libertad civil. El sistema Federal existía únicamente de nombre, ya que el Congreso de la Unión actuaba normalmente, pero sus miembros eran nombrados a perpetuidad y resultaban ser dóciles como instrumento del Ejecutivo. Además, gobernadores dependían de la voluntad de Díaz, las legislaturas locales de los gobernadores y las sentencias de los tribunales estatales eran revisadas por la Suprema Corte de Justicia.

"Este sistema se asemejaba al que había prevalecido en la colonia y parecía confirmar que el pueblo mexicano no necesitaba de leyes constitucionales, sino de buenos gobernantes. Mas de medio siglo de ensayos constitucionales, con su cotejo de revoluciones y penurias, había sido la negación de la paz de la colonia, donde no había existido Constitución. Treinta y cuatro años de paz, de progreso material y de dignidad ante las naciones extranjeras, en un olvido casi completo de la Constitución, restauraban la

---

<sup>28</sup> VALENCIA CARMONA, SALVADOR. Derecho Constitucional Mexicano a Fin de Siglo. Porrúa. P. 290

quietud colonial en torno de un gobernante fuerte y sagaz"<sup>29</sup>. Además de la paz colonial Díaz recreó las diferencias sociales y económicas de aquella época, convirtiendo a las grandes masas del pueblo en miserables campesinos o ciudadanos sumidos en la más espantosa de las pobreza, no solo económicas sino sociales.

"Contra ese orden de cosas se enderezó la revolución mexicana, misma de la que surgió como maduro fruto la Constitución de 1917, que ratificó de nueva cuenta y de manera categórica el régimen federal"<sup>30</sup> y hasta ahora el artículo 40 que lo consagra no ha sido objeto de reforma alguna.

Existen otros preceptos de la actual Constitución que delimitan y organizan nuestra federación de Estados.

- Partes de la Federación: Representadas por los treinta y un Estados que conforman el día de hoy la República y un Distrito Federal, que sirve de asiento a los poderes federales: El Presidente de la República, el Congreso de la Unión y la Suprema Corte de Justicia.
- Lineamientos de los Estados Federados: Estos están recogidos en los artículos 115 y 116 que a continuación se resumen.

---

<sup>29</sup> ORTIZ RAMÍREZ, SERAFÍN. Op. Cit. P.96

<sup>30</sup> VALENCIA CARMONA, SALVADOR. Derecho Constitucional Mexicano a Fin de Siglo. Editorial U.V. P. 290

Forma de Gobierno.- Tienen como base administrativa y de organización política al municipio libre, además de tener un gobierno republicano, representativo y popular.

Municipios.- Son administrados por un ayuntamiento de elección popular, la legislatura local dictará lo correspondiente a su hacienda, se le concede intervención en la regulación de los asentamientos humanos y se les concede personalidad jurídica.

Gobernadores.- Durarán un máximo de seis años y deben ser nativos del Estado o haber residido en él con cinco años, además de ser mexicanos por nacimiento.

Legislaturas locales.- Dependerá de la proporción de habitantes de la entidad, los diputados locales son electos directamente y no pueden ser reelectos para el período inmediato.

➤ Elementos del Estado Federal. Las entidades federadas deben poseer dos características principales:

Autonomía.- Se asume la previa Soberanía del Estado Federado, que al unirse a otros en el pacto Federal, la convierte en autonomía que consiste en que los Estados Federados son libres de legislar en lo que a su orden interno corresponda y darse sus Constituciones locales.

Participación en la Federación.- Consignada en el artículo 135 el cual dispone que para las reformas que incidan en el pacto federal no solo deberán votar las dos

terceras partes del Congreso Federal, sino que sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas locales.

➤ **Distribución de Competencias.** El artículo 124 Constitucional se consigna la regla general para la distribución de competencias entre la Federación y los Estados, la que a la letra dice: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". El sistema de distribución de facultades puede resultar simple en primera instancia, pero representa ciertos problemas al examinar las facultades que tienen el poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial; complicándose aún más al aparecer entre la facultades del Poder Legislativo las expresas, implícitas, o las coexistentes, coincidentes y el problema de las concurrentes.

➤ **Intervención Federal en los Estados.** Para permanecer autónomos frente a trastornos graves o conflictos y enfrentamientos, la constitución tiene una serie de medidas que persiguen restablecer el orden quebrantado. Estas medidas son:

- La desaparición de los poderes.
- La suspensión de garantías.
- Resolución de cuestiones políticas.
- Investigar sobre la violación del voto público.
- Controversia constitucional.
- Juicio político

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se levantó en su época como un ejemplo a seguir, siendo considerada por ciertos autores como la primera Constitución de carácter social del siglo XX, además de haber otorgado beneficios sociales a los trabajadores y campesinos y presentar una nueva modalidad en la propiedad.

CAPITULO IV  
TEORIA MEXICANA DEL NUEVO FEDERALISMO EN EL ESTADO DE  
VERACRUZ.

4.1 EL NUEVO FEDERALISMO.

El sistema federal de estado nació en Norteamérica. Este se extendió por el mundo convirtiéndose en un símbolo de equilibrio, igualdad y fuerza. En cada uno de los países en que el federalismo fue adoptado como forma de estado, apareció con características diferentes y clásicas del país adoptante. El federalismo como se enseña en la doctrina es la base en la que se entretejieron las historias de cada nación.

Desde el nacimiento del Federalismo hasta hace algunos años, los juristas pudieron apreciar una corriente similar en todos los países que conservan el sistema federal. Esta es una corriente centralizadora del poder.

Los teóricos han descubierto que por la naturaleza misma del poder federal, éste tiende a acaparar funciones y facultades que bajo un estricto análisis, debieran

corresponder a las entidades federativas de esa unión. La concentración de poder por parte del poder federal llegó a puntos en que, las dependencias de carácter federal, constituían verdaderos gobiernos paralelos a los de las entidades federativas y con verdadera y agravante desvinculación con las autoridades y organismos de las entidades y sus municipios.

Con objetividad y realismo, tenemos que aceptar que la Federación (entiéndase como los poderes federales) es muy superior a la entidades federativas, por las atribuciones y competencias constitucionales de gran importancia que le son atribuidas para que sean los poderes federales y no las Entidades Federativas las encargadas de :

- Representar a la nación ante otras naciones,
- Dirigir la milicia del país así como de los conflictos armados con otras naciones,
- También son los poderes federales los responsables de la moneda,
- Las facultadas para resolver los conflictos de poder que existieren entre la federación y las Entidades y todo aquello que asegura la existencia del pacto federal.

Ante la enorme fuerza centralizadora de la Federación, hubo de reconocerse por los teóricos que en este modelo clásico de federalismo, el aumento de facultades a favor de los poderes federales acabaría con las bases de equilibrio e igualdad del federalismo, llegando a igualar en la práctica



al centralismo. La conclusión fue que este federalismo no debía y no podía funcionar.

La respuesta a esta concentración de poder apareció en países como Alemania, Austria, Canadá, Norteamérica, y Suiza, donde se optó por asumir el irreversible crecimiento de la federación, pero se asumió a las entidades federativas de estos países como colaboradores de muchas tareas federales. El federalismo clásico fue abandonado por estas naciones al considerarlo ingenuo e ineficaz.

En algunos países latinoamericanos también existen corrientes semejantes, como en Brasil donde se han comprometido en el rumbo de un nuevo pacto federativo, o como en Argentina donde se intenta consolidar un federalismo de negociación y concertación, o como en Venezuela donde en 1989 se inició un proceso de descentralización, delimitación y transferencias del poder público.

Existe hoy por hoy un proceso de transición del federalismo clásico al federalismo moderno. Para la identificación de este fenómeno jurídico la doctrina utiliza el nombre de Nuevo Federalismo.

El Federalismo moderno o Nuevo Federalismo se basa en una nueva distribución del poder, la cual es mejor considerada como un sistema de instrumentos de cooperación, dando lugar en algunos de los países señalados, mecanismos de colaboración no solo vertical, sino horizontal, mostrándose en aspectos como en la legislación coordinada, acuerdos entre entidades federativas y en cooperaciones

financieras, administrativas, o programas de carácter social.

Se pretende en este Nuevo Federalismo asumir que los gobiernos federales y estatales poseen atribuciones y facultades dirigidas a la realización de objetivos públicos de común interés, esto es, se intenta unir en un mismo mecanismo de gobierno a dos centros de poder antes separados. Las nuevas interrelaciones Federación - Entidades deben crear un sistema político y administrativo más cerca de sus destinatarios.

Según las características específicas de cada uno de los países inmiscuidos en la corriente del federalismo moderno, se habla de un federalismo coordinado o de cooperación, de un Nuevo Federalismo coordinado y concurrente o del Nuevo Federalismo y la descentralización.

De ciento setenta y cinco países del planeta que tienen constituciones escritas, ciento cincuenta han asumido el sistema central y solo veinticinco han asumido el sistema federal. De estos países son pocos los que conservan el sistema federal como en sus orígenes, habiendo evolucionado a un sistema federal muy distinto al original.

#### **4.2 TEORIA MEXICANA DEL NUEVO FEDERALISMO.**

Tras la semblanza hecha sobre la historia de las constituciones de México y Veracruz, habiendo explicado la teoría referente a la forma de estado federal clásica y

moderna, llega el momento de situar el federalismo mexicano el día de hoy y sus efectos en el Estado de Veracruz.

Si se observa con atención la historia del estado mexicano, podemos observar la gran inclinación hacia la corriente federalista, pero siempre la encontraremos como contrapeso a la corriente centralista, la cual periódicamente y de manera histórica se presenta haciendo estragos en nuestra vida nacional.

En México el federalismo existe desde el Acta Constitutiva de la Federación mexicana de 1824; la cual en el artículo 5° declaraba como forma de gobierno, una república representativa popular federal.

Durante el siglo XIX en el movimiento pendular de nuestra nación entre el centralismo y el federalismo fueron algunas las modificaciones hechas al postulado constitucional del sistema federal, pero desde la Constitución de 1857 el postulado constitucional de nuestro sistema federal ha permanecido sin importantes cambios. De hecho, en los más importantes artículos del sistema federal, el 40 y 124 de nuestra Constitución General de la República, no se han reformado ni una vez desde el Constituyente de 1917. Asumir la perfección de estos, sería ignorar los graves problemas que existen en nuestro poder federal y negarse a ver la evolución existente en otras naciones.

En los ciento setenta y siete años de existencia de nuestra nación, no ha sido posible para los Estados Federados reflejar su poder, reflejar que son ellos los

únicos encargados del destino de nuestra federación, por que ellos son los que constituyeron la República Federal Mexicana.

Ellos son la República Federal Mexicana, siendo ésta federación la encargada de los grandes asuntos nacionales.

La forma de estado Federal fue asumida por nuestra nación bajo la voluntad del pueblo mexicano. La explicación doctrinaria dice que entonces, son los Estados federados los que dan vida a la República Federal mexicana. Esto significa que estos estados son libres y soberanos y que por la voluntad de su pueblo se han unido bajo un pacto federal, en la búsqueda del bien común.

Sin embargo, los orígenes de nuestro federalismo y su lucha con el centralismo tan arraigado en este país, han producido un sentimiento de sumisión de los Estados federados hacia los poderes de la Federación, permitiendo la superioridad de los poderes federales.

El sistema Federal constituye un principio organizador dentro de nuestra constitución, y no un derecho fundamental, el cual por naturaleza es intemporal, mientras que el sistema federal representa sólo una parte organizadora de nuestra Constitución. Intentar cambiar un derecho fundamental puede resultar un retroceso jurídico sin duda alguna, mientras que cambiar el sistema de organización de una nación, es tan solo modificar un medio, un instrumento técnico, el cual tendrá tanto valor como resulte eficaz para enfrentar las exigencias de la época que le

corresponde. El sistema federal existente en nuestro país resulta desde hace tiempo ineficaz para resolver con la prontitud requerida asuntos de primera importancia.

En México, el federalismo centralista era la paradoja de la realidad. Los Poderes federales resultaban potentes y acaparadores de facultades y recursos con la justificación de ser los encargados de las tareas más importantes a nivel internacional y de régimen interno, hasta el punto de interferir con las acciones de los Estados Federados absorbiendo competencias con la finalidad de preservar la mismísima unión federal.

El poder de nuestra nación ha sido manejado en el nivel federal desde sus orígenes, siendo las entidades federativas verdaderos ayudantes del poder central. Hablar de autonomía en las entidades federadas de nuestra nación es hablar de un postulado constitucional, pero no de acciones ni desempeños verdaderamente autónomos.

"Constitucionalmente, el reparto de las facultades y competencias está establecido mediante un complicado sistema de reparto de facultades, en dos niveles"<sup>31</sup>. Lo cual, si bien es loable, resulta inútil si a cualquiera de los dos niveles no les son asignados los recursos económicos necesarios para el desempeño de las facultades concedidas en la constitución. En este sentido, la federación se encontraba en una situación sumamente ventajosa entre las entidades federadas. Resultando ser los presupuestos

---

<sup>31</sup> ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General de Derecho Administrativo. Porrúa. P. 107

otorgados dentro de la federación la mejor forma de saber si se vive realmente el federalismo o si tan sólo es un postulado constitucional.

En nuestro actual sistema de estado, tanto el orden federal como el estatal ha descansado en las competencias asignadas a cada nivel, siendo beneficiado de manera inevitable el poder central, apelando al desarrollo y consolidación del Estado.

Al igual que en el siglo XIX, el federalismo centralizador se encuentra en crisis en los países federalistas Latinoamericanos, y como sucedió en México en aquella época, hoy no se cuestiona el pacto federal en sí, sino el funcionamiento, la técnica o instrumentación del sistema de estado, lo cual indica que estamos ante una reformulación de la Federación.

El Nuevo Federalismo mexicano tiende a superar la antigua concepción de la concentración del poder, redistribuyendo competencias entre la federación y los estados, y mediante la aplicación y cumplimiento de atribuciones concurrentes y compartidas. Estas medidas nos dirigen hacia una nueva realidad en nuestro estado federal, que hoy resulta indispensable.

En nuestro país se impulsan los cambios sociales, políticos y económicos mediante la costumbre jurídica de constitucionalizarlos, incorporando los principios y fundamentos a la Constitución los cambios considerados como necesarios. Las más de setecientas reformas a la

Constitución de 1917 lo hacen evidente. Sin embargo, nuestra forma de estado ha permanecido intacta desde 1917, a pesar de haber sido transferida de la Constitución de 1857 sin mayores modificaciones.

La forma en la que el Nuevo Federalismo se comenzó a incorporar a nuestro sistema de estado fue mediante el Programa de Desarrollo del Nuevo Federalismo 1995 - 2000, implementado por el expresidente, el doctor Ernesto Zedillo. Si bien debe concederse el mérito adecuado al primer Presidente que en cien años presta atención al funcionamiento del sistema federal de estado en nuestra patria, intentando (de manera exitosa debo añadir) descentralizar el poder de la federación hacia los estados federados, y promoviendo el aumento permanente y paulatino de los recursos económicos.

Debe de tenerse en mente, que se trata solamente de un programa federal y no de una reforma constitucional a la forma de estado, lo cual es en la realidad jurídica mexicana, la única vía para poder establecer el Nuevo Federalismo como una forma de estado renovada y existente en nuestro presente, en vez de ser un eterno intento sin voluntad por parte del poder federal.

La eficacia de nuestra federación se encuentra en entredicho, y las medidas para ajustarse a la actualidad deben ser tomadas con prontitud.

Considerar nuestro sistema de estado como un dogma constitucional implica ignorar la experiencia gravada en la

historia universal hasta el aburrimiento: la libertad de elegir de un pueblo, su inteligencia y voluntad no pueden sobrevivir encerradas dentro de las instituciones a las que pretendemos convertir en dogmas o verdades incuestionables dejándolas inamovibles durante la eternidad.

#### **4.2.1 LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL NUEVO FEDERALISMO.**

Uno de los grandes retos del Nuevo Federalismo a que se aspira en nuestro país, es la descentralización, entendida esta, como un proceso de reforma de la organización gubernamental y de una real redistribución de competencias y recursos entre los distintos órdenes de gobierno.

La descentralización es un sistema de vida que permite que las instituciones de la sociedad y el Estado puedan articularse respetando ámbitos de competencia. Permite también que la relación de los gobernantes y los gobernados sea más amplia, directa y fluida. La descentralización como sistema de vida responde a principios básicos de civilidad política y social.

Un aspecto clave de la descentralización es que constituye un modo para distribuir el poder. En efecto, lo que corresponde a los gobiernos locales es un punto importante a considerar. A mayor espacio institucional para ejercer la autonomía política, los gobiernos locales tienen la opción de fungir como centros de decisión sin restricción. La descentralización, al transferir a los



gobiernos locales atribuciones, recursos, información y decisiones, descongestiona el proceso de gobierno, diluye la centralización improductiva y da mayor consistencia al conjunto del Estado y a la sociedad misma.

Más allá de su importancia formal, que la tiene, la descentralización política es un camino para ubicar la expresión real del poder en la sociedad. Determina asimismo, el modus operandi de la descentralización administrativa, ya que ésta alude a un sistema de capacidades de gestión que tienen por objeto dar congruencia y eficiencia a la acción de gobierno. En la descentralización administrativa, forma de administración indirecta, se transfieren funciones o competencias de los órganos de la persona jurídica estatal federal a las demás personas jurídicas públicas.

La descentralización administrativa es tan amplia o restringida como amplia o restringida es la redistribución del poder que alimenta a la descentralización política. La amplitud de la descentralización administrativa será tan amplia como los centros de poder opuestos a la descentralización política lo permitan. Su efectividad no es únicamente operativa, sino que se relaciona con el desempeño institucional que la administración pública es capaz de generar. Sus resultados tienen que evaluarse de cara a los ciudadanos y vincularlos a los fines públicos que el Estado está obligado a cumplir.

El sistema de instituciones que integran la vida del Estado da cauce al comportamiento que sus diversos niveles de gobierno tienen. Lo federal, lo estatal y lo municipal,

son esferas de poder que se manifiestan como fuerzas concurrentes o divergentes y que, sin embargo, forman parte del conjunto del Estado hasta configurar un sistema de relaciones causales e interdependientes.

Como decisión política de gran importancia, la descentralización es un conjunto de competencias que se transfieren por parte de la Administración Central a entes que se decide han de desenvolverse como gobiernos autónomos.

La vida descentralizada tiene que formalizarse reconociendo que se pone fin a las relaciones jerárquicas. Si éstas prevalecen, se da paso a la delegación de facultades cuya figura más acabada es la desconcentración administrativa. Esta, sin embargo, responde a los imperativos de la autoridad central y su radio de acción se traslada de un lugar a otro, pero entre instancias igualmente centrales. Puede definirse la desconcentración administrativa como el conjunto de responsabilidades que se ejercen por parte de órganos que reciben la orden de cumplir tareas, respondiendo en todo caso, a las directrices del mando unicentrado.

Con referencia al federalismo, "la descentralización se caracteriza por ser un modo de articular la coordinación política y administrativa del Estado nacional"<sup>32</sup>. y el federalismo es una forma de estado que estimula a que las partes o estados sean la base que permita la convivencia armónica del todo, esto es, de la federación.

---

<sup>32</sup> ROJINA VILLEGAS. Derecho Administrativo. Porrúa. P. 235

El Federalismo en la vida moderna da vida a un conjunto de poderes que deben dirigirse, coordinarse y colaborar a la manera de un todo armónico. Es un modo de organizar y ejercer el poder en el Estado de derecho, respetando la autonomía y la capacidad de gestión de los gobiernos constituidos.

Como forma de estado, el federalismo es una suma de poderes concurrentes que tienen como denominador común, la voluntad de cooperar tomando en cuenta diversos contextos de gobierno y por tanto, de decisión. Esto no significa que exista ausencia de conflictos. Por el contrario, desde el momento que alude a la categoría de gobierno es importante considerarlo como institución donde se abordan y solucionan problemas, conflictos de competencia e intereses contrapuestos.

El éxito del sistema federal de gobierno depende de las condiciones históricas de cada país. Tanto la cultura como las costumbres políticas son fundamentales para alentar o inhibir esta forma de Estado.

El Federalismo implica que la descentralización política le sea consecuente. Un federalismo proclamado en espacios centralizados, no tiene opción de realización plena. Uno proclamado en terreno abonado para la centralización factual del poder, se queda en mera noción doctrinaria. En cambio, cuando hay decisión para dar vigencia al federalismo, es básico dar cauce a los movimientos de la descentralización política que, unida a la

democracia moderna, permite que la representación geográfica - Local o Municipal - de un país sea amplia y efectiva.

El Nuevo Federalismo se postula mediante tesis gubernamentales, pero es un reclamo que tiene su origen en la sociedad civil y en la dinámica de los movimientos regionales para reivindicar a los gobiernos locales. Son éstos por su carácter electo, representativo y plural, los que demandan que su personalidad jurídica y política, así como su autonomía financiera y fiscal sea real, no declarativa. Los gobiernos locales tienen que fungir como centros que coadyuven a través de políticas públicas efectivas, a promover con el esfuerzo de los privados y las organizaciones públicas, polos de desarrollo sustentable para ampliar y fortalecer los mercados regionales.

El Nuevo Federalismo tiene implicaciones estructurales vinculadas con la naturaleza del régimen político. Es en éste, donde la estructura, organización y distribución del poder tiene candados que impiden acceder a un auténtico sistema federal. El papel protagónico del presidencialismo, ha limitado el federalismo mexicano.

Las relaciones políticas son asimétricas y las relaciones administrativas favorecen al poder central en detrimento de los estados y los municipios.

El Nuevo Federalismo hay que ubicarlo como una protesta contra el exceso de la centralización improductiva, decadente e histórica. Los rendimientos decrecientes de la centralización frenan los propósitos en favor del federalismo.

El Nuevo Federalismo tiene que ser producto de un replanteamiento de las relaciones de poder dadas entre el centro y los gobiernos estatales y municipales. Tiene que ser producto de la fuerza creativa de la sociedad civil, correspondiendo al Estado la tarea de coordinar mediante acciones de gobierno, que los nuevos equilibrios del poder no marginen o excluyan a grupos, regiones y comunidades. Sin el fortalecimiento de los gobiernos locales, el Nuevo Federalismo es capítulo incompleto y el desarrollo regional sería inviable. No obstante, en las inéditas condiciones económicas actuales, los gobiernos locales no pueden limitarse a cumplir con las tareas más elementales, es necesario que tengan un papel activo y determinante en el desarrollo económico del territorio a su cargo. De la capacidad para intervenir exitosamente en éste ámbito dependerá el que diversas regiones alcancen un papel importante en el mundo de la producción y contribuyan al progreso económico de su país o, por el contrario, queden al margen de los circuitos económicos y se conviertan en carga para el resto de la nación.

El Nuevo Federalismo da cuenta de los diversos problemas regionales que el país tiene. Ha llegado el tiempo de acabar con la tutela política que anula la autonomía de los gobiernos estatales y municipales. Ha llegado el tiempo de la emancipación institucional de los gobiernos locales, instituciones representativas de la sociedad. Ha llegado el tiempo de que el Nuevo Federalismo sea consecuente con la vigencia plena de un Estado de leyes y no solamente de un Estado Nacional, en el cual la centralización indispensable en favor de la defensa y soberanía del país, así como las

funciones centrales de promoción, coordinación y regulación, sean la base para impulsar la descentralización política. Un Estado con una administración altamente descentralizada se caracterizaría por una administración central que conserva pocas pero vitales funciones públicas, al tiempo que comparte con los gobiernos locales el resto de las competencias.

El Nuevo Federalismo tiene que dar cabida a una nueva forma de comunicación política donde el trato entre los poderes federales, estatales y municipales permita ensanchar los cauces de la vida democrática. Los tiempos de la omnipotencia central no son consecuentes con las proclamas de la democratización. Los riesgos de la centralización son fermento para excluir a grupos, regiones, comunidades y gobiernos de las ventajas que trae consigo el desarrollo regional.

En México, el modo de vida centralista ha tocado límite. No hay condiciones económicas, políticas ni sociales para continuar perpetuando la forma central de ejercer el poder que en otras épocas fue eficaz. La sociedad civil ha reaccionado y continuará reaccionando para evitar que el estatismo centralista ocupe espacios que ella misma reclama, al igual que sus organizaciones públicas.

El agotamiento del centralismo no es inercial. Obedece a circunstancias que cada país genera y reproduce. En el caso de México, las demandas por democratizar el poder y sus beneficios es producto de la revitalización de la vida pública y de la multiplicación del pluralismo político. No

más centralismo; no más estatismo improductivo, son proclamas que se relacionan con el imperativo de asociar como forma de estado tanto al Federalismo como a la descentralización política.

El Federalismo sin la descentralización es intención doctrinaria. La descentralización sin Federalismo es declaración formal de propósitos. En consecuencia, los nuevos tiempos que el país vive dan cuenta de que la consolidación de la democracia moderna es aún trayecto por recorrer. La trilogía Federalismo, descentralización y democracia son el arquetipo a crear como realidad institucional para que la estructura del poder sea justa y eficaz. En este sentido, el primer escalón a fortalecer en el mosaico de la vida nacional son los gobiernos locales. La democracia empieza cuando los ciudadanos eligen gobiernos locales por decisión propia, no por sugerencias o líneas centralistas.

El binomio descentralización-federalismo sólo puede cuajar como sistema de gobierno, siempre y cuando los gobiernos locales sean respetados como ámbitos de autonomía, gestión y realización pública. La República Federal, Democrática y Representativa es el paradigma a conseguir tomando en cuenta sus antecedentes doctrinarios, la lucha entre liberales y conservadores y la necesidad de que la convivencia de los opuestos sea más equitativa.

La vigencia del federalismo y la descentralización política es clave para asegurar la gobernabilidad democrática. El ejercicio del poder tiene que sustentarse en

mayores consensos y en esta tarea los gobiernos locales juegan un papel por demás importante. La gobernabilidad del País depende en gran medida de cómo los gobiernos locales asumen su responsabilidad histórica e institucional.

El plan nacional de desarrollo 1995-2000, establece que el Nuevo Federalismo debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios, con las facultades constitucionales propias del gobierno federal; así como promover la participación social y definir un nuevo marco de relaciones entre el estado, los ciudadanos y sus organizaciones.

El plan prevé, fortalecer el pacto federal, impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades.

#### **4.3 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995 - 2000.**

Son pocas las veces que los mexicanos hemos podido contar con circunstancias favorables para fortalecer y modificar nuestro debilitado e ineficaz sistema de estado.

A pesar de las desfavorables circunstancias en las que se encontraba el país en el momento en el que el doctor



Ernesto Zedillo Ponce de León tomó juramento como Presidente de México, los logros alcanzados en su encargo en materia federal fueron muchos. Resulta necesario hacer un reconocimiento, al ahora expresidente por los cambios logrados en las relaciones entre la federación y los estados, los presupuestos dispuestos a las entidades federativas y demás medidas descentralizadoras promovidas por el Programa para un Nuevo Federalismo 1995 - 2000.

Los logros de este plan pueden notarse en diversas áreas en la república; en la misma ciudad de Veracruz, los cambios en los presupuestos dispuestos para la entidad fueron reflejados inmediatamente en las avenidas más importantes de la ciudad al pavimentarlas con concreto hidráulico. El doctor Ernesto Zedillo anunció en el comunicado No. 1246 en 1999, que en 1994 por cada peso que gastaba la Federación, los estados y municipios gastaban 78 centavos, y que en 1999, fue de un peso con 47 centavos por cada peso del gasto Federal.

Algunos fragmentos trascendentales del Programa para el Nuevo Federalismo mostraran mejor los propósitos del expresidente:

### "1.3 Hacia un Nuevo Federalismo

El fortalecimiento de las capacidades político-institucionales, administrativas y financieras de los gobiernos estatales y municipales que propone este Programa, está encaminado a consolidar identidades políticas y

facilitar la participación de los diversos núcleos de la sociedad civil.

"En la medida en que los problemas públicos y el proceso de toma de decisiones estén más relacionados con las necesidades inmediatas expresadas en la relación entre los gobiernos locales, la libertad ciudadana se traducirá en participación social y ésta en un impulso democratizador de la gestión pública.

"La redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos está guiada por el objetivo de incrementar la eficiencia y la equidad en la erogación del gasto público y en la aplicación adecuada y oportuna de los recursos fiscales, a fin de que la cooperación y la coordinación entre órdenes de gobierno se exprese en fórmulas de asignación de recursos, tendentes a resolver los problemas públicos y otorgar cauce a las aspiraciones regionales y comunitarias.

"Los principios de eficiencia y equidad conducen a la vertiente administrativa del proceso de descentralización de atribuciones, para responder en qué orden de gobierno deben tratarse las demandas y los problemas públicos, a fin de encontrar una óptima distribución de funciones.

"El Programa propone una descentralización basada en el análisis de las funciones que la ley otorga a cada orden de gobierno. Con ese método se propone incentivar la participación de los gobiernos estatales y municipales en la titularidad y el ejercicio de las atribuciones públicas,

mediante planteamientos que consideran, desde la descentralización administrativa y la redistribución de funciones, hasta la reasignación constitucional de facultades.

"Simultáneamente, el Nuevo Federalismo avanzará hacia la correspondencia entre gasto público necesario para realizar funciones asignadas a los órdenes de gobierno y los mecanismos de recaudación y asignación de recursos provenientes de las contribuciones públicas...

"...El Nuevo Federalismo tiene como fin último, revertir la concentración de atribuciones y decisiones en el centro, a fin de impulsar las potencialidades locales mediante una descentralización basada en la autonomía política de los estados, la renovación de la unidad nacional, la eficacia de la Administración Pública, el combate a las disparidades regionales, y la revisión de los marcos institucionales, a fin de fortalecer la República ante los retos que la Nación enfrentará en el próximo siglo...

## "2. Objetivos Generales.

"...2. Vigorizar la autonomía política de los estados como espacio idóneo para el tratamiento de asuntos públicos relacionados con las aspiraciones de las sociedades locales.

"3. Impulsar una redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos estatales y el Municipio...

"...5. Desplegar un amplio proceso de descentralización de funciones para preparar los aspectos administrativos que requiere la transferencia de funciones a los estados federados...

"...7. Empezar un proceso de redistribución de la inversión y el gasto federal para detonar el Desarrollo Regional, con prioridad a las regiones con mayores necesidades de infraestructura regional...

"...9. Promover el Desarrollo Administrativo de la gestión pública en los tres ámbitos de gobierno mediante sistemas efectivos de control y evaluación, probidad en la cultura de rendición de cuentas, así como en la ampliación de nuevos espacios de participación social.

### "3.1 Líneas Estratégicas

"...Un federalismo que fortalezca la República y el Estado de Derecho mediante gobiernos guiados por la ley, fiscalmente responsables y administrativamente eficientes, y que: Descentralice el poder público para que las funciones de gobierno se asignen y atiendan conforme a su naturaleza y necesaria eficacia, entre la Federación, las entidades federativas y el Municipio;...

"...Un federalismo que impulse un vigoroso desarrollo nacional y regional, permanente y sustentable, y que: Privilegie el aspecto compensatorio del Pacto Federal mediante el impulso de un desarrollo equitativo entre todos los miembros de la Federación, a partir de la

instrumentación de políticas efectivas tendentes a minimizar las disparidades regionales; Detone un amplio proceso de descentralización en las principales esferas de gestión gubernamental, en las que sea pertinente y decisiva la actuación potencial de los gobiernos locales; Confiera mayores recursos y mejores instrumentos a los estados y municipios, en relación directa y proporcional a sus responsabilidades y atribuciones actuales y futuras; Aliente el desarrollo regional equilibrado e impulse, desde la organización municipal y con la activa participación de la comunidad, un mayor desarrollo social; Recupere la vocación productiva y el aprovechamiento racional y sustentable de los recursos y potencialidades naturales de cada región, ordenándolos en función de un desarrollo económico propio, concurrente y complementario al de la Nación en su conjunto..."<sup>33</sup>

Los avances logrados en el sistema de distribución de facultades y presupuestos a las Entidades Federativas y a los Municipios han sido considerables. Sin embargo el camino faltante es largo. En México estamos en camino del Nuevo Federalismo, aún no hemos logrado introducirlo a nuestra vida jurídica. La única manera de llevar a un nuevo plano nuestro sistema de estado es reformando desde su base la estructura tiesa y anacrónica del Federalismo. El Programa para un Nuevo Federalismo no debe ser considerado como la solución total a los problemas del estado mexicano, es tan sólo el primer paso dentro de una gran brecha de la reforma de estado.

---

<sup>33</sup> Dirección Electrónica de la Red de Información Municipal de la Universidad de Quintana Roo ([www.rim.uqroo.mx/rim/prognvfed.htm](http://www.rim.uqroo.mx/rim/prognvfed.htm))

En nuestro país, los cambios para bien o para mal, siempre han estado impulsados por la ley máxima de la República. Ignorar la importancia de reformar constitucionalmente el sistema como se organiza nuestro estado, es pretender que las soluciones puedan ser totales sin corregir el origen de los problemas.

Encontrar las líneas que descentralizan el poder es posible hacerlo prácticamente en la mayoría las legislaciones actuales. Relacionar eso con el Nuevo Federalismo es posible y en cierta forma lógico: el interés principal del Nuevo Federalismo es descentralizar el poder del Estado Federal a los Estados Federados junto con los Municipios correspondientes.

Sin embargo, las tendencias hacia un Nuevo Federalismo, no constituyen en sí el Nuevo Federalismo. Esto es, no es lo mismo hablar de Programas para un Nuevo Federalismo, que encontrar fundamentados los cambios de éste en la Constitución General de la República Mexicana. Existe aún un camino largo por andar antes de poder considerar que en México o en el Estado de Veracruz se vive una Nueva forma de entender el Pacto Federal.

Sería necesario adoptar medidas como la propuesta por el maestro Faya Viesca cuando propone la modificación del artículo 40 Constitucional, para que en este se exponga claramente: el sistema de cooperación, de interdependencia y de colaboración entre la Federación y los Estados. Esta es sin duda la única forma en la que el Nuevo Federalismo

verdaderamente entraría en nuestro sistema jurídico y por lo tanto en nuestro acontecer diario.

Los cambios logrados por El Programa para un Nuevo Federalismo en la Nación pueden resultar poco evidentes para algunos, pero observando con cuidado se puede ver como este programa abrió el paso para el desarrollo de las actividades políticas dentro de las Entidades Federativas.

Al regresar ciertas facultades a los organismos estatales y municipales, se produjo una relación más cercana entre los gobernados y el gobierno. Los vecinos de cada entidad encontraron respuesta en sus gobiernos locales y esto provocó una concientización respecto a quienes y cómo gobiernan. Me parece que sería insensible ignorar el gran cambio que se ha operado en la ciudadanía en los últimos años. Los juicios de cada individuo son personalísimos e incuestionables en este trabajo, pero lo que si se debe mencionar es esa transición que ha sufrido nuestro país, de ser un país poco politizado y dominado por un sistema de poder partidista dictatorial, a un país activo y lleno de cuestionamientos y progresos democráticos.

Todo esto nos acerca a la idea del Nuevo Federalismo, donde las Entidades Federativas de hecho y de derecho comparten de manera coordinada facultades con el poder federal para poder desempeñar la labor de gobierno en el nivel adecuado a las necesidades.

La autonomía de los Estados en nuestra federación es aún un mito, una disposición de Derecho, pero no de hecho.

Los Estados Federados siguen participando de manera incipiente de las facultades y recursos de la federación. Lo que es peor continuará de esta forma hasta que las disposiciones constitucionales no sean modificadas adecuadamente.

Encontrar los reflejos del Nuevo Federalismo en el Estado de Veracruz es posible hacerlo junto con el resto del país, estos efectos son el reflejo del Programa para un Nuevo Federalismo, pero jamás serán en sí un Nuevo Federalismo, pero más aún, encontrar en las Constituciones de las Entidades Federativas reflejos o base para la descentralización de poder, serán solamente un espejismo jurídico, ya que mientras nuestra Constitución General no disponga lo pertinente a la coordinación y colaboración en las facultades convenientes entre el Estado y la Federación, las Entidades Federativas no podrán ejercer o reclamar las facultades que le correspondan para la expedita administración y gobierno de la Entidad.

#### **4.4 CONSTITUCIÓN VERACRUZANA DE 1917.**

El Estado de Veracruz como parte de la nación mexicana tiene derecho a darse su propia Constitución a fin de poder conducir también, en lo que no se oponga al pacto federal, una vida unitaria e independiente, estableciendo las bases de su organización jurídico política, la estructura de poder los derechos que corresponden a los Veracruzanos, sus limitaciones como Estado y las responsabilidades que corresponden a sus autoridades.



El Estado de Veracruz desde 1825 se ha dado una Constitución escrita, que se considera ha sido dictada por la voluntad del pueblo desde sus orígenes. Veracruz nació en 1825 como un estado federado, habiendo surgido de una asamblea constituyente que decidió el tipo de ordenamiento jurídico que debía regir la existencia comunitaria de los veracruzanos.

Como resultado de una larga tradición constitucional y de uno de los movimientos sociales armados más importantes del país, la Revolución Mexicana, tanto en el nivel federal como en nuestro estado, apareció una nueva Constitución.

La Constitución Veracruzana de 1917 fue conocida como Constitución de Córdoba. Estaba integrada por 141 artículos, 12 capítulos y 9 títulos.

Esta constitución eliminó el sistema de cantones que durante la época Porfirista fue establecida. Estableció el Municipio libre como la base de la organización del estado. El principio de soberanía popular apareció en este texto, ejercida mediante los representantes del pueblo, designando la elección directa de estos. El Legislativo estaría integrado por un mínimo de quince personas y sería este órgano el encargado de elegir a los magistrados del Tribunal Superior, así como al Procurados General y al Gobernador sustituto o provisional. Las facultades del Legislativo en materia municipal eran igualmente muchas en su origen.

El Procurador General dejó de ser parte del Tribunal Superior de Justicia, aumentó los requisitos para ser

magistrado y consagró la inamovilidad de los mismos, del Procurados de Justicia y de los Jueces de Primera Instancia. En los casos en los que la Suprema Corte de Justicia no lo dispusiera, el Tribunal Superior era el encargado de dirimir controversias entre los municipios y cualquiera de los Poderes del Estado y de los Poderes entre sí.

La Constitución de 1917 estableció que no habría autoridad intermedia entre el Gobernador del Estado y los Ayuntamientos, elegidos popular y directamente, eliminando de esta manera al Jefe Político existente en otras épocas.

En cuanto al Ejecutivo, la Constitución de 1917 le exige requisitos como haber nacido en el Estado o tener vecindad no menos de cinco años en el Estado y no ser relacionado de ninguna forma con algún cuartelazo o asonada. Permitía la reelección del Gobernador tras dos períodos. La mayoría de las facultades del Ejecutivo se mantuvieron igual respecto al texto constitucional anterior, excepto que en el de 1917 pone a disposición del Gobernador la policía donde residieran los Poderes del Estado.

La Constitución Veracruzana de 1917 dedicó un apartado completo a las cuestiones laborales, en el que se trasladaron los procedimientos, instituciones y derechos más sobresalientes de la Constitución Federal de 1917.

Ante la disposición de la Constitución General de 1917, referente a la facultad exclusiva del Senado de declarar desaparecidos los poderes constitucionales de un Estado y que debiera nombrarse un Gobernador provisional, siempre que

la constitución de la Entidad respectiva no previera el caso, la Constitución Veracruzana de 1917 estableció la lista de funcionarios para que en su caso asumiera el poder Ejecutivo.

La Constitución de Veracruz, aprobada por una asamblea constituyente en 1917, sufrió muchas reformas a los largo de sus ochenta y dos años de vigencia, con la finalidad de ir la adecuando a las cambiantes circunstancias políticas, sociales y económicas por las que atravesó nuestra nación y nuestro Estado durante el siglo XX.

Según un estudio realizado, esta Constitución sufrió 63 modificaciones que se tradujeron en cambios a 94 de sus artículos, representando un total de 364 reformas, con lo que no puede haber duda de que el espíritu y las intenciones del Constituyente que la creó, fueron desvirtuados en contenidos fundamentales. En detrimento de su interpretación y transparencia, esta Constitución se encontraba llena de lagunas y problemas de sistematización jurídica, con lo que el cumplimiento de la Constitución del Estado de Veracruz resultaba laberíntica y compleja, lejos de la realidad actual, que exige un ordenamiento jurídico eficaz y de características simples y de fácil estudio.

Continuando con las ideas estudiadas en el presente trabajo, pretender que un ordenamiento jurídico lleno de lagunas, con problemas de sistematización jurídica, reformado hasta la deformación y con casi un siglo de vigencia, pueda estructurar y organizar la población,

gobierno y legalidad de un Estado tan vasto y pródigo como el Estado de Veracruz es querer vivir en el pasado.

Las reformas realizadas a esta Constitución fueron sin duda demasiadas. Adecuar los ordenamientos jurídicos a la realidad del momento es necesario, pero se debe revisar si realmente es prudente reformar la Ley Suprema o si corresponde a otro ordenamiento. La costumbre constitucionalista de nuestro país, nos lleva pretender que absolutamente todos los cambios deben realizarse desde la reforma Constitucional (es entonces necesario volver a cuestionar porqué aun en la Constitución federal no se ha reformado el mismo sistema de Estado Federal).

En muchas ocasiones el Constituyente Permanente de Veracruz, sin tener una idea precisa de la técnica constitucional, reformó por imperativos políticos nuestra Constitución, introduciendo preceptos que debían estar contenidos en códigos subordinados a ella, ignorando que en una Carta Magna sólo deben de estar contenidas normas de características generales referidas a la estructura política y jurídica del Estado.

La Constitución de 1917 junto con sus 141 artículos, 21 capítulos y sus 9 títulos, estaba plagada de errores, con reiteraciones innecesarias que resultaban impropias de un texto constitucional, lo cual llevó a cuestionar los contenidos de la Carta Magna, considerados algunos de ellos obsoletos y ajenos a la modernidad jurídica y política que vivimos los mexicanos hoy por hoy.

Ante esta situación se consideró justificada la iniciativa de reforma integral de la Constitución Veracruzana, propuesta por el Gobernador del Estado para el beneficio de los mismos veracruzanos.

#### 4.5 CONSTITUCIÓN VIGENTE EN EL ESTADO DE VERACRUZ.

El Gobernador del Estado, Lic. Miguel Alemán Velazco, presentó ante la Legislatura del Estado la iniciativa para la Reforma Integral de la Constitución del Estado de Veracruz.

Este texto nuevo esta conformado por 84 artículos, distribuidos en seis títulos, quince capítulos y nueve secciones. Su elaboración se hizo considerando que la Constitución Política de cualquier pueblo debe ser ágil, concisa, breve y prescriptiva.

Ante la desarticulación de las disposiciones constitucionales anteriores, esta constitución se presenta en momentos importantes de nuestra historia como Nación y oportunos como Entidad federada .

Los elogios a esta nueva Constitución veracruzana han sido muchos, así como las críticas también han resultado ser abundantes. La perfección de este ordenamiento jurídico no es el objeto de este trabajo, sino su contenido respecto a la corriente del Nuevo Federalismo o los efectos descentralizadores de éste.

Si bien la Constitución en materias como la de Derechos Humanos, Finanzas Públicas, Organismos Autónomos del Estado y de Supremacía Constitucional ha resultado innovadora y moderna, al ser estudiada desde la perspectiva descentralizadora de poder, y comprendiendo ésta como la libre disposición de recursos y competencias por la autoridad correspondiente, pues la nueva Constitución veracruzana no responde a las necesidades del Nuevo Federalismo.

Así tenemos disposiciones que otorgan facultades a los ayuntamientos o municipios, como el artículo 71 el cual dispone la facultad de los ayuntamientos para aprobar, los bandos de policía y de gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, siempre que lo hagan de acuerdo a las leyes que el Congreso del Estado expida para el caso.

Más adelante el mismo artículo señala que las leyes mencionadas deberán establecer la personalidad jurídica del municipio, pudiendo administrar la hacienda de éste de manera libre y directa.

Esto de primera instancia, pareciera una muy buena idea, pero más adelante señala que la hacienda municipal, en primer lugar, se formará por los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones, contribuciones y tasas adicionales que el Estado decreta sobre la propiedad inmobiliaria, así como su fraccionamiento, consolidación, traslación, división; en segundo lugar, la hacienda del

municipio se formará con los demás ingresos fiscales que el Congreso del Estado establezca a su favor.

Esto implica como ya sabemos, un estrechísimo ingreso mediante el impuesto predial, derechos, aprovechamientos y que el municipio y su ayuntamiento queden a merced de los intereses políticos y criterios de los legisladores. Esto es, en el caso de tener una mayoría un partido en el Congreso, los ayuntamientos que no estén formados en su mayoría por personas de este partido, correrán el riesgo de ver su hacienda municipal disminuida, apareciendo como los más aventajados, los ayuntamientos formados por personas del partido mayoritario en el Congreso. Eso sí, los ayuntamientos podrán proponer al Congreso las cuotas o tarifas aplicables a los impuestos y derechos que antes mencionamos, así como las tablas de valores que son base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Así, más adelante, en la fracción segunda, esta disposición pareciera que vuelve a conceder cierta libertad real al municipio al establecer que las participaciones federales serán cubiertas a los municipios, pero no olvida agregar que éstos deberán ser determinados por el Congreso del Estado, de acuerdo a las bases, montos y plazos que anualmente determine este organismo.

El la tercera disposición del artículo 71 permite la celebración de convenios con el Estado o concesionar a particulares para la temporal ejecución, operación de obras y la prestación de servicios municipales o bien para que los

presten de manera coordinada con el Estado. Si bien en esa disposición pareciera disponer el camino para una coordinación entre niveles de gobierno, en el artículo 33 en la fracción XVI otorga al Congreso del Estado facultades para autorizar en su caso:

a) La contratación de obras y servicios públicos cuando producen obligaciones que excedan al período del ayuntamiento contratante. Así como cuando su valor exceda del veinte por ciento de la partida presupuestal respectiva.

b) La contratación de empréstitos.

c) La enajenación, gravamen, transmisión de la posesión o dominio de bienes, participaciones, impuestos, derechos, aprovechamientos, contribuciones o cualquier tipo de ingreso fiscal que forme la hacienda municipal, así como la transmisión gratuita o donación de la propiedad de los bienes del municipio.

d) La celebración de convenios con la Federación, el Estado, y otros Estados, personas físicas o morales y de coordinación con municipios de otras entidades federativas.

De esta manera queda establecido no sólo un candado para la libre disposición de la Hacienda municipal, sino un virtual impedimento para la administración expedita que a la vez la Constitución requiere de los municipios y sus Ayuntamientos. Creando un universo burocrático desproporcionado entre el Congreso y los municipios ya que cada vez que se necesiten transmitir, enajenar o ceder los



bienes del municipio, éste (y los otros doscientos once del Estado) deberán solicitar la autorización del Congreso. Lo mismo sucederá respecto a las tarifas y tablas de los impuestos inmobiliarios y las demás, que las Leyes secundarias derivadas de este ordenamiento dispongan.

Pretender que este tipo de disposiciones favorezcan la descentralización de poder, sería en verdad no comprender las intenciones esenciales de la descentralización.

Es necesario para el fortalecimiento del Estado de Veracruz y consecuentemente para tener una fuerte participación en la Federación, que las disposiciones constitucionales de nuestra entidad resulten en trámites expeditos y simples, así como en una verdadera delegación de facultades y recursos para su realización.

Mientras las disposiciones Constitucionales establezcan candados y complicaciones burocráticas para los municipios en vez de acercarnos al Nuevo Federalismo nos seguiremos hundiendo en un universo de disposiciones estilo Kafka, donde el fin de la desorganización constitucional, nos conlleva a un universo de dificultades burocráticas sin fin.

El Nuevo Federalismo consiste en renovar las relaciones no sólo a nivel Federal o Estatal, sino desde la base de la organización política: el Municipio, el cual si bien ya es considerado como otro nivel de gobierno, pareciera ser un nivel de gobierno menor de edad y bajo la tutela del Congreso local.

El artículo 71 en su fracción X dispone que los municipios del Estado se podrán coordinar entre sí para la prestación eficaz de los servicios públicos, lo cual pareciera correcto, pero renglones más adelante plantea otra vez la intervención del Congreso del Estado para la aprobación de este mismo tipo de coordinación con municipios de otras Entidades Federativas, y deja abierta la puerta para que los ayuntamientos acuerden con el Estado, el encargo temporal de algunos de los servicios o funciones al mismo gobierno estatal a través de los organismos que corresponda.

Esto, lejos de atribuirle facultades al municipio, deja abierta la posibilidad de que sea el propio municipio el que centralice la prestación de ciertos servicios.

**CONCLUSIONES**

PRIMERA. El Federalismo se presenta entre las Formas de Estado, como un punto medio entre la centralización del poder del sistema Unitario y la desvinculación existente en la Confederación.

SEGUNDA. El Federalismo nace en México como una respuesta a la centralización de poder que existió durante la época colonial; estos dos sistemas de organizar al Estado luchan entre sí durante todo el siglo XIX, produciendo una y otra corriente constituciones y reformas Constitucionales. El triunfo es obtenido por el Federalismo de manera rotunda desde la Constitución Federal de 1857.

TERCERA. Veracruz como Entidad Federativa, sigue los movimientos de las constituciones del siglo XIX para adaptarse a las necesidades del Pacto Federal.

- CUARTA. El Federalismo en su evolución histórica produjo una inevitable concentración de poder en el nivel federal, en todos los países que adoptaron tal Forma de Estado. En las últimas décadas, esto llevó a otros países a reestructurar el Pacto Federal establecido en esas naciones. Esta reestructuración del Pacto Federal lleva como nombre Nuevo Federalismo.
- QUINTA. El Nuevo Federalismo tiene como objetivo descentralizar el poder del nivel Federal, para devolverlo a las Entidades Federativas, procurando la coordinación y cooperación entre las diferentes esferas de gobierno: Federación, Entidad Federada y Municipio.
- SEXTA. En México el proceso de descentralización considerado como una nueva forma de Federalismo, aparece con el programa para el Nuevo Federalismo propuesto por el expresidente Ernesto Zedillo.
- SÉPTIMA. Este programa federal logra redistribuir algunas de las competencias acaparadas por la federación, pero no logra impulsar el Nuevo Federalismo dentro de la República Mexicana, y por no aparecer reflejado

dentro de las disposiciones constitucionales referentes al funcionamiento del sistema Federal.

OCTAVA. En el Estado de Veracruz no se observan disposiciones constitucionales que coloquen al municipio en una situación jurídica descentralizada del Poder Estatal. Debido a que la estructura que siempre ha seguido , y que debe seguir en coherencia con el Pacto Federal es la establecida en la Constitución General de la República. De esta forma mientras en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no aparezcan las disposiciones tendientes a la coordinación, cooperación y descentralización del sistema de Estado, no podremos encontrar sus influencias en la Legislación de nuestro Estado.

**BIBLIOGRAFÍA**

- ACOSTA, Romero Miguel.  
Teoría General del Derecho Administrativo (Primer Curso), Onceava Edición, México D.F., Porrúa, 1993.
- BURGOA, Orihuela Ignacio.  
Derecho Constitucional Mexicano, Quinta Edición, México D.F., Porrúa, 1984.
- BURGOA, Orihuela Ignacio.  
Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Tercera Edición, México D.F., Porrúa, 1992.
- CARPIZO, JORGE.  
El Federalismo en América Latina. UNAM. México D.F. 1976.
- DE PINA, Rafael y De Pina Vara, Rafael.  
Diccionario de Derecho, Decimoctava edición actualizada, México D.F., Porrúa, 1992.
- FAYA, Viesca Jacinto.  
El Federalismo Mexicano, México D.F., Porrúa, 1990.
- FLORES, Urquiza Villanueva Rodolfo.  
El Nuevo Federalismo, UNAM, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Campus Acatlán, Tesis de Licenciatura en Derecho, Acatlán Estado de México, 2000.

HERNANDEZ, Valenzuela Eduardo.

Hacia un Nuevo Federalismo, UNAM, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Campus Aragón, Tesis de Licenciatura en Derecho, México D.F., 1998.

LEE, Benson Natie.

La Diputación Provincial y el Federalismo, El Colegio de México, C.F.E., México, D.F., 1995.

LOZANO, José María.

Estudio del Derecho Constitucional Patrio en lo Relativo a los Derechos del Hombre, Cuarta Edición Facsimilar, Porrúa, México D.F., 1987.

MARGADANT, S. Guillermo F.

Introducción a la Historia Derecho del Mexicano, México, D.F., Esfinge, Tercera edición, corregida y aumentada, 1978.

MARTÍNEZ, de la Serra Juan Antonio.

Derecho Constitucional Mexicano, México, D.F., Porrúa, 1983.

Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM).

Diccionario Jurídico Mexicano Sexta Edición, México D.F., Porrúa, 1993, Tomo D-H y C-CH.

ORTÍZ, Ramírez Serafin.

Derecho Constitucional Mexicano, sus antecedentes históricos, las garantías individuales y el Juicio de Amparo, México D.F., Editorial CulturaT.G., S.A., 1961.

PÉREZ, Avila Noé.

Como hacer una investigación, México D.F., EDIPSA, 1989.

- PORRÚA, Pérez Francisco.  
Teoría del Estado, México, D.F., Porrúa, 1999.
- ROJINA, Villegas.  
Derecho Administrativo, Cuarta Edición, México D.F.,  
Porrúa, 1989.
- ROJINA Villegas.  
Diccionario de Derecho, Segunda Edición, México D.F.,  
Porrúa, [s.f.].
- ROJO, Resendiz Marco Antonio.  
Las Propuestas de un Nuevo Federalismo a partir de 1998  
- 1999 en el Estado Mexicano, UNAM, Escuela Nacional de  
Estudios Profesionales Campus Aragón, Tesis de  
Licenciatura en Derecho, México D.F., 2000.
- SALDAÑA, Harlow Adalberto.  
El Estado en la Sociedad Mexicana (Filosofía,  
Estructura, Influencia y Perspectivas del Sistema del  
Estado), México, D.F., Porrúa, 1981.
- SERRA, Rojas Andrés.  
Ciencia Política "Estructura y Proyección de la  
Instituciones Política Contemporáneas", Segundo Tomo,  
Instituto Mexicano de Cultura, México, D.F., 1971
- SERRA, Rojas Andrés.  
Teoría del Estado, Decimosegunda Edición, México D.F.,  
Porrúa, 1993
- SERRA, Rojas Andrés.  
Trayectoria del Estado Federal Mexicano, (ideas e  
instituciones políticas), Décima Edición, México D.F.,  
Porrúa, 1991.



SUPREMA Corte de Justicia de la Nación.

CD-ROM Jurisprudencia y tesis Aisladas, IUS, Octava Edición, México D.F., 1998.

TENA, Ramírez Felipe.

Derecho Constitucional Mexicano, Vigésimoséptima Edición, México, D.F., Porrúa, 1993.

TRUEBA, Urbina Alberto.

La Primera Constitución Político Social del Mundo, Teoría y Proyección, Primera Edición, México, D.F., 1971.

VALENCIA, Carmona Salvador.

Manual de Derecho Constitucional General y Comparado, (Estudios Jurídicos y Políticos Universidad Veracruzana), Segunda Edición, Xalapa, Ver. UV, 1987.

VALENCIA, Carmona Salvador.

Derecho Constitucional Mexicano a Fin de Siglo, Porrúa-UNAM, México, D.F., 1995.

ZIPPELIUS, Reinhold.

Teoría General del Estado (Ciencia Política), Segunda Edición, México D.F., Porrúa, [s.f.].

PODER Judicial de la Federación.

Suprema Corte de Justicia de la Nación  
La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación 1999, CD-Rom, 1999.

DIRECCIÓN Electrónica de la Red de Información Municipal de la  
Universidad de Quintana Roo  
([www.rim.uqroo.mx/rim/prognvfed.htm](http://www.rim.uqroo.mx/rim/prognvfed.htm))