

COORDINACIÓN DE SERVICIOS
DOCUMENTALES - BIBLIOTECA

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA



227385

**EL DISCURSO DEL FEDERALISMO EN LAS
CONSTITUCIONES MEXICANAS**

TESINA QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

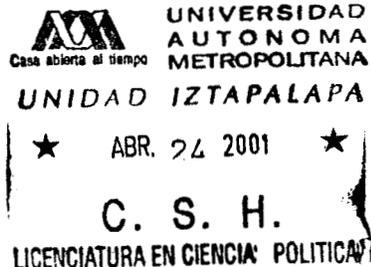
LIC. EN CIENCIA POLÍTICA

PRESENTA:

MERARI JOSEFINA BOJÓRQUEZ GARCÍA

Matrícula 95325587

Asesora
Dra. Mercedes de Vega
Lector
Dr. Ricardo Espinoza



México, D.F.

Abril 2001

ÍNDICE

Introducción.....	3
1. Un panorama general.....	5
1.1 ¿Qué es el federalismo?	6
1.1.1 La distribución de competencias.....	10
1.2 La constitución	13
1.3 La Constitución de Cádiz	19
1.4 El federalismo norteamericano.....	25
1.5 Paradojas en torno al federalismo.....	28
2. El federalismo mexicano	31
2.1 Un federalismo incipiente	32
2.1.1 Antecedentes de la Constitución de 1824.....	34
2.1.2 El federalismo de 1824 y la distribución de facultades.....	40
2.2 El federalismo liberal	46
2.2.1 Antecedentes de la Constitución de 1857.....	51
2.2.2 La Constitución de 1857.....	53
2.3 Hacia un federalismo centralizador.....	70
2.3.1 Antecedentes de la Constitución de 1917.....	75
2.3.2 La distribución de competencias en la Constitución de 1917.....	88
3. Un balance general.....	101
3.1 Comparación del federalismo en las constituciones federales mexicanas.....	102
3.2 Consideraciones finales.....	119
Conclusiones.....	126
Bibliografía.....	128

INTRODUCCIÓN

Suele ser interesante analizar el pequeño espacio que se les da a los estudios especializados de algunos temas de suma importancia para México; como es el caso del Federalismo y sus diversas formas en que inicia, se desarrolla e incluso se mantiene vigente en nuestro país.

Las consideraciones tomadas para la forma de éste trabajo primeramente son de carácter general, es decir, un bosquejo de las más relevantes definiciones de nuestro tema que es el *Federalismo*.

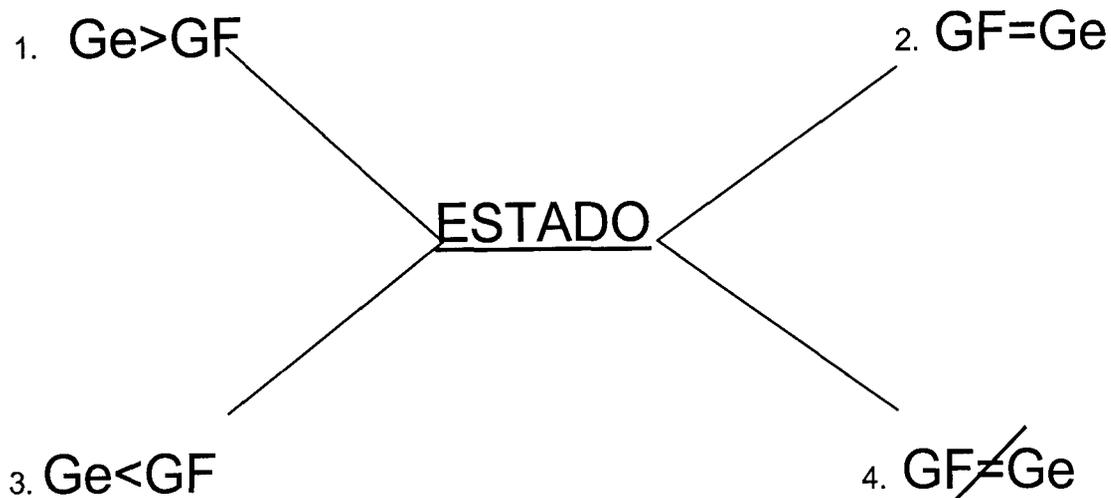
Primeramente tomamos en cuenta los elementos básicos del federalismo y cómo se distribuyen las competencias en el sistema federal, mismas que se basan en la Constitución, pues de ella deviene su poder y validez, por ello, se hace una breve referencia a lo que es una constitución. Se analiza también la Constitución de Cádiz, que aunque fue de carácter centralista, su organización permitió el desarrollo de regionalismos que dieron origen a nuestra forma federal, y como modelo, el norteamericano no se puede dejar a un lado.

La pretensión de éste trabajo es básicamente, unir los elementos más importantes del federalismo a la historia de nuestro país y, para lograr dicho cometido, creo conveniente, además de confiable, hacerlo por medio de las Constituciones que han normado la vida política, económica y social, así como la territorial de México; incluso tomando elementos de la Constitución de Cádiz, siguiendo al federalismo en su trayectoria por las constituciones del México Independiente (1824 a 1917) al igual que sus más importantes reformas.

Como se puede juzgar, en éste trabajo se defiende la idea de que el Federalismo ha reaccionado ante los cambios, situación que hace ver a esta forma estatal como algo flexible.

Es importante mencionar que existen dos elementos constantes en las Constituciones del México Independiente, que inclinan a las constituciones hacia el federalismo, por que cada uno de estos elementos cuenta con ciertas libertades, pero al mismo tiempo existen vínculos. Estos dos elementos son el Gobierno Federal y los Gobiernos de los estados y, los vínculos y autonomías de los mismos se concentran o giran alrededor de otro elemento más que es el Estado. En el momento de plantear los vínculos y las autonomías del Gobierno Federal (GF) y los Gobiernos estatales

(Ge) en el Estado, se puede afirmar que según el momento y las circunstancias o acontecimientos, esquemáticamente se pueden ver de la siguiente manera:



1. En la primera Constitución, existió mayor influencia de los Gobiernos estatales respecto al Gobierno Federal frente al Estado.
2. En la Constitución de 1857 se da una cierta forma de equilibrio en las autonomías y vínculos en el Estado Mexicano por parte del Gobierno Federal y los Gobiernos estatales.
3. Posteriormente encontramos que el Gobierno Federal tiene más peso en el Estado que los Gobiernos estatales.
4. Los elementos anteriores dan como resultado que las partes busquen reformas que aterricen en la satisfacción de necesidades y libertades bien delimitadas.

Los esquemas dan un panorama de los momentos más relevantes por los que atraviesa nuestro estudio, momentos analizados por medio de nuestras Constituciones federales, porque existieron también centralistas en 1836 y 1843.

Las diversas corrientes que han existido en la historia de nuestro país como son el liberalismo, la democracia, son factores que marcan las épocas culturales y al mismo tiempo se forman valores, mediante los cuales se desarrollan las elecciones, partidos políticos, etc., situaciones y necesidades que se organizan y dan vida a las Constituciones, razón por la que el Federalismo mexicano en este trabajo se nutre histórica y actualmente de nuestra Carta Magna.

I

UN PANORAMA GENERAL

1.1 ¿Qué es el federalismo?

El federalismo, como forma de gobierno, se ha retomado de algunos Estados federales como el de Estados Unidos de América, a partir de 1789, lugar donde se implanta el federalismo por primera vez en América; Suiza, desde 1848, y el *Reich* alemán, después de la Constitución de Bismarck de 1871, los cuales se han llegado a tomar como modelos puros del federalismo. Sin embargo, la teoría del Estado federal, tiene sus raíces desde tiempos más remotos.¹

Según Ludolph Hugo, desde 1661 el Sacro Imperio Romano Germánico, a consecuencia de la Paz de Westfalia (1648), se organiza en un “Estado común” formado por diferentes territorios, supeditados a dicho Estado, que es superior, lo cual indica desde ésta época la presencia del modelo de un Estado superior conformado por otros estados subordinados a él, pues se le ha cedido el derecho de la soberanía respecto al exterior.

Para Puffendorf, sin embargo, la idea de un Estado formado por varios Estados era inadmisibles, puesto que el concepto de Estado por sí mismo requiere de unidad, por lo que este autor optó por manifestar que se trataba de una unión de Estados soberanos por medio de un contrato, para ejercer de manera conjunta ciertos derechos de soberanía.

En *El Espíritu de las Leyes*, Montesquieu esquematizaba el fundamento de la república federal como: “una convención mediante la cual diversas entidades políticas se prestan a formar parte de un estado más grande, conservando cada una su personalidad. Es una sociedad de sociedades que puede engrandecerse con nuevos asociados hasta construir una potencia que baste a la seguridad de todos los que se hayan unido. Compuesta de pequeñas repúblicas, goza la confederación de todo lo bueno que haya en cada una referente a su gobierno interior, y respecto a lo exterior, la fuerza de la asociación le ofrece las ventajas de las grandes monarquías”.²

Explicaré las características esenciales del federalismo, teniendo en cuenta que esta forma de gobierno en nuestro país, como en Argentina y Brasil, por citar casos similares en cuanto a su evolución, ha ido transformándose dependiendo de las circunstancias vividas en dichos países y de su nivel de desarrollo económico, político y

¹ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría general del Estado. Ciencia de la política*, Porrúa, UNAM, 3ª edición, México, 1998, p. 359.

²Citado por ZIPPELUIIS, *op.cit.* p.359.

social. Posteriormente lo relacionaré con la constitución, pues en ella se sustenta esta forma de gobierno, la cual también se ha transformado.

El respaldo del federalismo en todas las Constituciones federales, se basa en la coexistencia de “dos esferas dotadas de una cierta autonomía, la del gobierno federal y la de los gobiernos estatales”,³ en donde varias de sus competencias se comparten (desarrollo económico, social, político), o se desarrollan en cada uno de sus ámbitos.

Para Carmagnani el federalismo latinoamericano es *sui generis*, porque si se compara con el modelo norteamericano, se encontrarán funciones distintas, sobre todo por las diferencias de desarrollo de cada modelo. Para su estudio, Carmagnani divide al federalismo latinoamericano en tres tipos o tres etapas: primer federalismo (es la implantación de esta forma de gobierno), federalismo liberal y federalismo centralizador, éste último indicaría la aplicación simulada de este modelo, porque la práctica del federalismo como tal, se va desmoronando, se centraliza el poder dejando a un lado cada vez más los principios esenciales del federalismo.

Según Lucio Levi, “el principio constitucional en que se fundamenta el estado federal es la pluralidad de centros de poder soberanos coordinados entre sí, de tal manera que al gobierno federal, competente respecto de todo el territorio de la federación, se le confiere una cantidad mínima de poderes indispensables para garantizar la unidad política y económica, y a los estados federales, competentes cada uno en su propio territorio, se les asignan los poderes restantes”.⁴

Según el mencionado autor, al gobierno federal se le concede la facultad exclusiva de las competencias correspondientes a la política exterior y militar con el fin de conservar la unidad del Estado, mantener la independencia política, el desarrollo económico y facilitar las relaciones entre los estados, ya que éstos cuentan con poder “suficiente” para regirse por sí mismos. Sin embargo, la constitución se encuentra por encima de ellos: “Como el modelo federal lleva a cabo una verdadera división del poder soberano de acuerdo con la división territorial, el equilibrio constitucional no puede mantenerse sin la primacía de la constitución sobre todos los poderes”.⁵ En caso de conflicto entre los poderes federales y estatales, la supremacía de la constitución prevalece y supone la existencia de un poder “neutral”, el Poder Judicial; el poder de dirimir conflictos

³CARMAGNANI, Marcello (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, FCE, El Colegio de México, 1ª reimpresión, 1996, México, p. 9.

⁴En BOBBIO, Norberto, *Diccionario de política*, Siglo XXI, 9ª edición, 1995, p. 633.

“corresponde a una autoridad neutral, los tribunales, a los que se les ha conferido el poder de revisión constitucional de las leyes. Éstos basan su autonomía en el equilibrio entre el poder central y los poderes periféricos y pueden desempeñar eficazmente su función con la condición de que ninguno de los dos órdenes prevalezca de manera decisiva”,⁶ lo cual, en el caso mexicano, en nuestros días yo lo pondría en tela de juicio porque dicho poder emana del Ejecutivo.

Reinhold Zippelius considera que el poder debe organizarse y “dividirse” para que sea controlado; en este sentido una de las formas de organizarlo y dividirlo es el federalismo, que a su vez implica la división de las funciones estatales (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Es decir, se trata de una división en dos sentidos: horizontal (división tripartita “clásica” de poderes) y vertical (Estado federal). Este autor menciona que el federalismo conduce, por una parte, a una “descentralización democrática”, es decir, a la organización de los estados miembros en regiones, distritos y municipios, lo que permite resolver sus problemas mediante determinadas facultades; y por otra, se permite a los partidos políticos minoritarios acceder al poder en las entidades federativas.

Para Felipe Tena Ramírez, el federalismo es la forma de gobierno, en la cual encontramos dos tipos de jurisdicciones distintas y por lo general excluyentes entre sí: la del poder nacional y la de los estados miembros de la federación. “La distribución de facultades entre los dos órdenes (llamado el uno “federal” por antonomasia y el otro “regional” o “local”), es en sí misma de trascendencia para la vida del país, pues esa distribución debe resolver el problema de la conveniencia de que cada una de las facultades ingrese a una u otra de las jurisdicciones”.⁷

Dentro de una federación, los estados no cuentan con soberanía exterior y otras facultades interiores, las cuales están a cargo del gobierno federal de acuerdo con facultades expresamente delimitadas, por ello, menciona Tena Ramírez que la distribución de facultades es una de las características de la forma de gobierno federal plasmada en la Constitución de 1917. “Nuestra Constitución -afirma- se colocó en el supuesto de que la federación mexicana nació de un pacto entre estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central [o nacional] y se reservaban las restantes; por eso adoptó el sistema norteamericano en el artículo 124, que dice así: ‘Las

⁵*Ibid.* p.634.

⁶*Ibid.*

⁷TENA, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, 31ª edición, México, 1997, p. 101.

facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados' ".⁸

Si bien los estados miembros se encuentran dotados de determinada autonomía, en política exterior éstos estados no se consideran existentes, puesto que la "soberanía exterior" se consigna a la federación, es decir, al gobierno nacional. Dado que este poder central es quien puede relacionarse con los demás estados y es el encargado de mantener su soberanía, es al que se le dota de un poder "especial", es decir, el poder militar, la fuerza pública; además debe contar con recursos económicos suficientes para tal fin.

Los poderes federales poseen facultades otorgadas por la constitución, las cuales se encuentran enumeradas en la misma, y cualquier facultad no otorgada, supondría un abuso en el ejercicio del poder y por ende, un acto inválido. Por ello, expresa Tena Ramírez refiriéndose a la Constitución mexicana de 1917 que "las facultades federales no pueden extenderse por analogía, por igualdad, ni por mayoría de razón a otros casos distintos de los expresamente previstos",⁹ en tal caso, estaríamos hablando de facultades explícitas.

Además, la Constitución de 1917 consagra la posibilidad de aplicación de facultades implícitas en la fracción XXX, del artículo 73; las cuales nos explica Tena que para que dichas facultades puedan ejercerse, se deben cumplir los siguientes requisitos: "1º, la existencia de una facultad explícita que por sí sola no podría ejercerse; 2º, la relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda; 3º, el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesita".¹⁰ El ejercicio de facultades implícitas sólo puede llevarse a cabo cuando es sumamente indispensable e imprescindible para el ejercicio de alguna ley, previamente aprobada por el Congreso.

Podemos también hablar de facultades concurrentes, las cuales pueden ser ejercidas por los estados mientras no las ejerza la federación, quien es titular de las mismas constitucionalmente. En el texto anteriormente consultado se menciona también que existen otras facultades que en apariencia son coincidentes en los ámbitos de salubridad, vías de comunicación y educación, entre otros, ya que tanto la federación

⁸*Ibid.*, pp.113-114.

⁹*Ibid.*, p.115.

¹⁰*Ibid.* p. 116.

como los estados tienen incumbencia en estas materias. La diferencia es que el primero lo hace a nivel federal y el último, en su ámbito de jurisdicción local.

A manera de conclusión, podemos decir que el federalismo es una forma de gobierno dividido donde encontramos dos esferas de competencias: la federal o gobierno nacional y la local o estatal; cada una de ellas tiene funciones delimitadas. En lo que al poder federal se refiere, éste es el representante del Estado en materia de política exterior y es quien guarda la soberanía a través de un ejército y además se encuentra a cargo del manejo de los recursos económicos en el mejor de los casos. Los estados son autónomos y sólo ceden parte de su soberanía para mantener la unidad del Estado.

Debido a que existen diferentes ámbitos de competencias dentro del Estado federal, es necesario aclarar cómo se distribuyen éstas competencias para tener una mayor claridad en la comprensión de nuestro tema de estudio.

1.1.1 La distribución de competencias

El poder del Estado, como poder político, se encuentra organizado jurídicamente en un sistema de competencias jurídicas de regulación (constitución). Este poder no se limita a la enumeración de competencias, pues tiene la capacidad de ampliar o reducir dichas facultades. “El ‘poder jurídico absoluto del Estado’ no reside en la suma de las competencias subordinadas, sino en esta supremacía de competencias”.¹¹

Por otro lado, se habla de la unidad del poder del Estado; esto significa que dentro del territorio del Estado, no pueden existir otras facultades de regulación soberanas e independientes de él. En el caso del Estado federal, los estados miembros, los municipios, algunas comunidades, se puede decir que son soberanos, pero tal atribución ha sido asignada por los órganos del mismo Estado, al cual se encuentran supeditados.

Mediante las diversas normas jurídicas, como la Constitución que es la ley suprema, se pueden distribuir entre los órganos del Estado diversas facultades, como las de legislación, administración y jurisdicción que funcionan como un sistema de balances y contrapesos (división de poderes). Esta división de poderes o de facultades no debe comprenderse aisladamente y, sobre todo, debe tenerse en cuenta que la supremacía de la ley es la que evita las contradicciones que pudieran suscitarse entre las distintas normas

generales y los decretos o leyes secundarias. Incluso dentro de la federación, podemos observar un *dualismo de centros de decisión*, resultando así otro sistema de distribución y contrapesos, de tal manera que una parte de las competencias las ejercen los estados miembros y otra parte la federación.

Podemos decir entonces que un rasgo esencial del Estado federal es el dualismo de los centros de decisión, donde la supremacía de competencias es compartida por la federación y los estados, es decir “la supremacía de competencias constitucional no reside en los órganos centrales ni en las entidades federativas. Ambos ejercen un poder estatal directamente sobre el ciudadano, a saber, en las esferas competenciales que les atribuye respectivamente la constitución general”.¹² La característica inherente al Estado federal es la posición de los estados miembros respecto al mismo, los cuales no se encuentran a la simple merced del poder central, pero tampoco pueden proclamarse como Estados propiamente dichos. Puede considerarse al Estado federal como la unión político-jurídica de Estados, los cuales constituyen a su vez un Estado (el federal), donde ninguna de las partes tiene la supremacía total de competencias, sino que se encuentra distribuida entre ambos.

El ámbito de competencias del Estado es su territorio y podemos decir que también la población que se encuentra asentada en él. El territorio confirma la unidad del Estado y supone la no intervención de otro Estado en él, es decir, la soberanía.

La distribución de competencias en un Estado se da básicamente en dos direcciones: horizontal, que generalmente se entiende como atribuciones principales de regulación, a saber: legislación, administración, gobierno y jurisdicción; y otra que puede denominarse vertical, la cual es frecuente en el campo de la administración y la jurisdicción. Esta distribución de competencias, por una parte, coordina las funciones estatales y, por otra, las delimita y hace posible su control para que el Estado de derecho pueda funcionar como tal.

En el Estado federal se aspira a que los diferentes ámbitos de función (estados) se encuentren dotados de cierta autonomía y autarquía, de tal manera que puedan resolver por sí mismos sus problemas y llevar a la práctica una descentralización de funciones. Por este motivo, puede decirse que el Estado federal se encuentra compuesto por subsistemas estatales, aunque éste último sea superior.

Para una funcional distribución de facultades, podemos referirnos a la

¹¹ZIPPELIUS, *op.cit.* p. 58.

¹²*Ibid.* p.62

descentralización de facultades como una atribución del Estado hacia órganos independientes (como los municipios) algunas funciones administrativas. La centralización implicaría, concentrar el ejercicio de las funciones administrativas directamente por el Estado.

La concentración se refiere a reunir la mayor cantidad de funciones en una misma autoridad, dentro de una entidad administrativa; la desconcentración, por el contrario, sería la distribución de actividades administrativas en varias autoridades en la misma entidad. Tanto la concentración como la desconcentración pueden aplicarse a la distribución horizontal y vertical de la que hemos hablado ya.

Con las definiciones anteriores, podemos remarcar la diferencia entre descentralización y desconcentración. La primera se refiere a la medida en que las autoridades se encuentran dotadas de un cierto grado de independencia para ejercer sus funciones (vigilancia limitada de una instancia central); en la segunda, se entiende que los miembros de la organización se encuentran estrechamente sujetos a una instancia central.

Una administración central puede funcionar eficazmente en los casos en que las autoridades con funciones descentralizadas, no lo harían de la misma manera, por ejemplo, en la persecución de delitos, una administración central podrá perseguirlos más eficazmente que una descentralizada por la limitante de la extensión del territorio. Sin embargo, si nos enfrentamos a una administración fuertemente centralizada, también tiene sus inconvenientes, puesto que corre el riesgo de alejarse de sus bases, los ciudadanos; una centralización "amplia", en contraparte, entorpecería la funcionalidad en la administración de la organización, pues estaríamos hablando de diversos centros de poder secundarios.

En el sistema federal podemos observar una tendencia hacia la *descentralización democrática* de los estados miembros, organizados en regiones, distritos y municipios. Este tipo de sistema propicia además la revaloración de las pequeñas comunidades y la participación en el gobierno de partidos políticos minoritarios en diversas entidades.

Dentro de las competencias del Estado, podemos hablar de competencias dependientes cuando se requiere de dos o más órganos para la ejecución de ciertas funciones; tal es el caso del sistema bicameral en la aprobación de leyes, la cual es expedida por una Cámara y ratificada por la segunda, o bien, son aprobadas además por el Poder Ejecutivo y promulgadas. Otro caso puede ser, en la integración del Congreso, la representación de estados federales y la de la ciudadanía en general, siguiendo un

esquema de proporcionalidad de la población para una mejor representación (distribución en las Cámaras de Senadores y Diputados).

Después de haber desarrollado algunos aspectos importantes del federalismo, creo necesario relacionarlo con la constitución, pues de ésta parte su base legal, lo cual se tratará en el siguiente apartado.

1.2 La constitución

En los diferentes conceptos sobre la palabra *constitución*, podemos observar varias corrientes: una que identifica a la constitución con un documento donde se establecen los derechos y deberes de los individuos dentro de un Estado, el cual está facultado por la misma constitución para ejercer la fuerza física necesaria para hacer valer esos derechos, o bien, castigar a los que violen los derechos de terceros; la que por el contrario ve a la constitución como la limitante del poder de los titulares en el gobierno en favor de los ciudadanos; y la que considera a la constitución como un instrumento de poder donde se organizan y distribuyen las competencias del Estado, la cual le da poder a los titulares de dicho Estado y a la vez los legitima y les permite cierta estabilidad y continuidad a su gobierno, al mismo tiempo que puede organizar la administración civil y militar.

Giménez nos dice que la constitución “tiene que ver en primera instancia, con la estructura fundamental del Estado y la organización funcional de su poder”,¹³ de tal modo que cada Estado debe tener su propia constitución y, al mismo tiempo, es la que lo constituye, lo organiza y lo hace funcionar como tal, de una manera armónica. En este sentido, hay que destacar que la constitución, es parte de un proceso histórico y de luchas (como en el caso mexicano) que se ha gestado y desarrollado poco a poco.

La constitución también puede analizarse en términos de una *constitución real o material*. Este tipo de constitución, es la que en realidad se aplica (ya que existen también leyes consuetudinarias, se presentan con frecuencia violaciones a la ley o reformas a la misma que transforman su sentido original) a diferencia de la *constitución formal*, constituida por las normas asentadas en un documento que tiene validez, expedido por un poder constituyente.

La constitución formal se relaciona con la codificación constitucional y se refiere a los documentos formales que contienen determinadas series de enunciados normativos. Este tipo de normas se caracterizan por su interpretabilidad, no están semánticamente

bien determinadas, por lo que se necesita interpretarlas antes de aplicarlas y por el mismo motivo se hace difícil aplicar la ley en un “sentido estricto”, lo cual puede llevar tanto a los gobernantes como a los gobernados, a actuar según su conveniencia. De este modo, los que detentan o poseen el poder, por ese mismo poder, se pueden imponer ante los gobernados y así quedan por encima de la ley.

Para Giménez, la Constitución en sentido material es un concepto sociológico-político elaborado para analizar una serie de fenómenos ligados a la vida de toda Constitución, los cuales pueden indicar cuál es la aplicación que se ha hecho de ella. Dichos fenómenos son:

1) la distancia existente entre las normas establecidas en una Constitución y su eficacia o su aplicación efectiva (real); en este punto podríamos comparar lo que se establece en la Constitución y lo que realmente ocurre, es decir, qué tanto se aplican sus preceptos.

2) las violaciones a las normas, especialmente en épocas de crisis. Se enfatizan estas violaciones en época de crisis (económicas, sociales o políticas) dada la inestabilidad que puedan producir dichas crisis a determinado gobierno. La violación de una o varias normas por parte de los titulares del poder, podrían producir algún tipo de estabilidad o inmovilidad social en favor del gobierno, pero a largo plazo, produce un desgaste en la legitimidad de los gobernantes;

3) las “modificaciones tácitas” del texto constitucional (reformas a la Constitución) y la existencia de normas constitucionales “no escritas” compatibles o no con las escritas.¹⁴ Las modificaciones a la ley pueden ser trascendentales, puesto que en muchos casos, como ha ocurrido en México, se cambia el sentido original de la ley.

“La constitución material es la constitución efectiva, es decir, el conjunto de comportamientos constitucionales que organizan y definen efectivamente un régimen político, independientemente de su mayor o menor grado de conformidad con las disposiciones de la constitución formal, por el contrario, aunque también en estrecha dependencia de ésta”.¹⁵ La constitución material es pues el sistema de relaciones que condicionan efectivamente la acción de los poderes públicos y la Constitución formal, por el contrario, sería el conjunto de disposiciones que tienen el carácter subjetivo de normas.

¹³GIMÉNEZ, Gilberto, *Poder, Estado y discurso*, UNAM, México, 1989, p. 115.

¹⁴*Ibid.* p. 122.

¹⁵*Ibid.*

Detallando un poco más el concepto de constitución, Gilberto Giménez expresa que “el derecho constitucional se presenta a la vez como discurso y práctica jurídica del Estado, y como discurso y práctica jurídica constitutivos del Estado”,¹⁶ es decir, que el Estado, por una parte, tiene su fundamento legal en la constitución y, por ello, es la que legitima el poder del Estado, y al mismo tiempo, es la que lo organiza.

Hans Kelsen dice que “el derecho puede ser descrito sin ninguna referencia al Estado, porque el Estado es un orden jurídico centralizado”¹⁷ y que la constitución es la organización de la autoridad y la dominación como organización jurídica; se puede decir que el derecho constitucional codifica el ejercicio del poder del Estado.

Respecto a la elaboración de las constituciones, nos dice Giménez, que la manera tradicional en la que se han elaborado es en “dos partes”; la primera la forman una serie de enunciados normativos o leyes, que se refieren a los individuos, a los gobernados, la cual se llama *Carta de Derechos*, porque en esta parte se han establecido “posiciones subjetivas ventajosas” para tales individuos, o sea, derechos y libertades, pero no así deberes, responsabilidades u obligaciones. Por ejemplo, en nuestra constitución, alistarse en la guardia nacional no se contemplaba como un deber, sino como un derecho para servir en defensa de la patria. A la segunda parte de enunciados normativos se le denomina *Forma de gobierno*, puesto que ahí se establece y define la organización de un gobierno, el cual es instituido para guardar y hacer respetar los derechos mencionados anteriormente.

De acuerdo con Bobbio,¹⁸ la constitución es el conjunto de los principios mediante los cuales se organiza un Estado y son los que, por esa característica, hacen distinto a un Estado de otro; dichos principios, en “tiempos relativamente recientes”, se han asentado en un documento formal, llamado constitución. Bobbio menciona¹⁹ que las primeras constituciones pretendían, como en el caso de las monarquías europeas, fragmentar y delimitar el poder absoluto del soberano; en ese contexto, el concepto de constitución se relacionaba con el poder político, pero que está repartido o delimitado a través de la constitución, “de modo que se reconozca a los ciudadanos, además de una serie de derechos fundamentales, garantías idóneas contra abusos por los titulares de los órganos del poder político”.²⁰ Este autor menciona que el concepto de constitución, como “...

¹⁶*Ibid.* p. 109.

¹⁷Citado en GIMENEZ, Gilberto, *op.cit.*, p. 116.

¹⁸BOBBIO, Norberto, *op.cit.*, p. 323.

¹⁹*Ibid.*

²⁰*Ibid.*

garantía de las libertades fundamentales tuvo razón de ser hasta que el modelo de los ordenamientos políticos se imprimía prevalentemente en las concepciones propias del estado liberal, primero en su versión oligárquico-censataria y después en la democrática”²¹.

Bobbio relaciona la Constitución con el Estado, pero no la reduce a él, y expresa que “por constitución se entiende [según la doctrina jurídica] aquellos principios que están en la base del sistema normativo de todo ordenamiento con referencia a un número variado de entes, como los estados, las organizaciones internacionales, la comunidad internacional...”,²² en este caso, creo que no se refiere a un Estado-nación, sino que toma en cuenta diferentes tipos de organizaciones, comunidades, etc. a los que puede aplicársele.

Para Bobbio la constitución es una fuente de poder, es la que le da fuerza a los titulares del poder político, que buscan con ella dar “estabilidad y continuidad a su concepto de vida asociada”, a su gobierno. Que la constitución defiende la ideología dominante (la ideología de los titulares del poder) y las instituciones constitucionales dominantes por diferentes métodos, que van “desde el veto de revisión constitucional, hasta las garantías propuestas de sanciones penales, un sistema orgánico de controles jurisdiccionales y la organización de la administración militar y civil.”²³ La constitución, al surgir de un proceso histórico, puede realizar la doble función de constituir al Estado en otro nuevo Estado (en el caso de una revolución por ejemplo), así como servir de instrumento pacificador, o bien, afirmar en otros casos la independencia de un país. “Junto a la función constitutiva que legitima al nuevo Estado, la Constitución puede tener la función más limitada de legitimación de un nuevo titular del poder político. Esto explica por qué, sobre todo en los Estados nuevos, a cada subversión interna mediante un golpe de estado, siga la adopción de una nueva constitución que no siempre tiene contenidos radicalmente distintos de la precedente que ha sido abrogada”.²⁴

Bobbio tiene una noción similar de la Constitución formal a la de Giménez, aunque duda de su eficacia: “La formalización es por lo tanto un intento de cristalización de los principios esenciales, pero como intento está en general destinado a dar resultados

²¹*Ibid.* p. 323.

²²*Ibid.* p. 324.

²³*Ibid.*

engañosos”,²⁵ puesto que por el sólo hecho de que la constitución sea un documento formal que rija a toda una nación no se garantiza ni su validez real, es decir su aplicación, ni su correcta aplicación, o que dicha constitución resuelva los problemas que pretendió solucionar en su origen.

Giovanni Tarello diferencia la “constitucionalización” de la “codificación constitucional”,²⁶ esto en relación al concepto de constitución formal. Define la constitucionalización como “un proceso histórico-cultural, donde se establece una *relación jurídica* entre el o los que detentan el poder y los que se someten a ellos; dicha relación jurídica es una relación bien delimitada por normas jurídicas no secretas, las cuales pueden ser escritas en un documento, mediante actos voluntarios”, o pueden ser simplemente consuetudinarias, es decir, que se realizan por costumbre, sin necesidad de estar escritas en un documento formal. La codificación constitucional sería el proceso por el cual la constitucionalización se convierte en una constitución, declaración o carta, mediante un proceso sistemático que establece las normas jurídicas ya mencionadas, o sea, la constitución formal.

Podemos decir entonces que la constitución formal es el conjunto de leyes que forman la constitución, es la constitución en sí.

Para Reinhold Zippelius, la constitución en sentido formal “son las normas asentadas en un documento constitucional, cuyo fundamento de validez se halla en el poder constituyente.²⁷ Al poder constituyente lo forma un conjunto de individuos que se reúne para formular una constitución que es lo que diría Giménez al expresar que la constitución es el discurso y práctica jurídica del Estado. Discurso en cuanto se habla de un documento formal, y práctica porque basada en tal documento (en mayor o menor medida) se fundamenta el quehacer del Estado.

Zippelius dice que la Constitución en sentido material “es el conjunto de reglas fundamentales sobre la organización del Estado y las disposiciones sobre cuáles son los órganos supremos del Estado, la designación de sus titulares, las funciones y facultades de regulación que les corresponden, el modo en que proceden y colaboran entre sí; además, aquellas normas sobre otras estructuras fundamentales del orden comunitario, por ejemplo, la división de poderes y la organización federativa del estado [cuando se trate de un Estado federal, como en el caso mexicano en las Constituciones de 1824, 1857 y

²⁴*Ibid.*

²⁵*Ibid.* p. 325.

²⁶Citado en GIMENEZ, *op.cit.* p.116

1917]. A ellas pertenecen también los preceptos fundamentales sobre la posición del ciudadano en el Estado, en particular, sobre sus derechos políticos y sus derechos fundamentales, especialmente los de libertad”²⁸. En este párrafo creo que se puede resumir lo que se ha expuesto anteriormente respecto a la Constitución y lo que más interesa a nuestro estudio.

La distinción entre constitución formal y material podría ser expresada en otras palabras, citando a Loewenstein, quien clasifica a las constituciones según el criterio de su aplicación real y para ello las divide en normativas, nominales y semánticas, y las explica con el ejemplo del traje: “semántico sería aquel texto fundamental que se equipara con un traje de sastre, hecho a medida, perfecto, pero que permanece colgado en el armario sin usarse; nominal, sería la Constitución que se aplica en alguna de sus partes, pero no en todas ellas, y equivaldría a ese traje que sí usamos, pero no acaba de ‘acomodarnos’. Normativas, son, en cambio, aquellas Constituciones cuyo texto vincula a todos los poderes públicos y a los ciudadanos, que se aplican, y en torno a las cuales se consolida el arraigo social necesario y que, siguiendo el ejemplo pedagógico del traje, también hecho a medida, que nos sienta bien y además usamos”²⁹.

A manera de conclusión, podemos decir que el estudio del federalismo no puede desligarse del estudio de la constitución, puesto que en ella encontramos las bases legales del federalismo como forma de gobierno y mediante la enumeración y distribución de competencias, puede éste llevarse a la práctica. Parafraseando a Bobbio, podemos decir que: “La federación constituye, por lo tanto, la realización más elevada de los principios del constitucionalismo. En efecto, la idea del estado de derecho, estado que pliega todos los poderes a la ley constitucional, sólo parece encontrar su plena realización cuando los poderes Ejecutivo y Judicial, basándose en una distribución sustancial de las competencias, adquieren las características y la función que tienen en el estado federal.”³⁰

Dada la importancia de la constitución para abordar el tema del federalismo, señalaré algunos aspectos de la Constitución de Cádiz como primer antecedente real de nuestro federalismo. Debido a la distribución de competencias, en tal época se otorgaba a los ayuntamientos diversas facultades que favorecían en la práctica al desarrollo del

²⁷ZIPPELIUS, *op.cit.*, p. 51.

²⁸*Ibid.* p. 50.

²⁹Citado por SÁNCHEZ, Remedio y JIMENA, Luis, *La enseñanza de los derechos humanos*, Ariel, Barcelona, p.43

³⁰BOBBIO, *op.cit.*, p.635

federalismo y que repercutieron en la elaboración tanto de la Constitución de Apatzingán, como en la Constitución federalista de 1824.

1.3 La Constitución de Cádiz

Antes de adentrarnos en este tema, considero oportuno mostrar las características generales de la organización política de la Colonia, puesto que ella misma forma parte de nuestra historia, misma que se asienta en la Constitución de Cádiz y en las constituciones posteriores.

Tras la victoria de los conquistadores en América, las formas de organización política prehispánicas sufrieron una transformación considerable tanto en el aspecto social, político y económico. Las nuevas formas fueron sustituidas, cambiadas y en otras ocasiones impuestas por los detentadores del poder, la mayoría de las veces por la fuerza.

Una de las influencias decisivas fue la que ejerció la iglesia sobre la Corona española, ya sea en su ideología o en las instituciones que la metrópoli heredó de la colonia, así como los árabes influyeron en la conquistada España durante casi ocho siglos.

Al finalizar la conquista de la Gran Tenochtitlán, la Corona española se enfrentó a un imperio más extenso que el propio, habitado por una población también más extensa que la de la propia península Ibérica. La conquista se dio también en el ámbito espiritual con la religión Católica principalmente. Posteriormente los conquistadores se dieron a la tarea de organizar la Colonia política y administrativamente. En este sentido, quien encabezaba el poder era el rey de España; le seguía el Real Consejo de Indias, las Reales Audiencias, el virrey, los gobernadores, los alcaldes mayores, los corregidores y por último, los ayuntamientos³¹.

El Real Consejo de Indias fue creado en 1524 por medio de una cédula real, como principal instrumento de la Corona en relación con el Gobierno de las colonias. Entre sus atribuciones más importantes podemos destacar tres tipos: las judiciales, las legislativas y

las administrativas. Las primeras, fungían como Tribunales de apelación en los fallos dictados por las Reales Audiencias y por la Casa de Contratación de Sevilla. La función

³¹ SEMO, Enrique, Et. Al., *México, un Pueblo en la historia*, UAP, Nueva Imagen, México, 1981, pp.23-281.

legislativa consistía en la preparación de leyes que debían expedirse para el gobierno colonial; por último, la función administrativa proponía al rey los nombramientos de los altos funcionarios destinados al gobierno de las Colonias.

Las Leyes de Indias, eran expedidas por éste Real Consejo de Indias, las cuales, al aplicarse en un territorio tan extenso con situaciones muy diversas, llegaban a ser un tanto inútiles, pues su cumplimiento provocó serios conflictos por la incorrespondencia de las leyes con la realidad.

Las Reales Audiencias, por su parte, tenían a cargo el gobierno de las colonias, desempeñando funciones judiciales y administrativas. Estaban regidas por un Presidente e integradas por varios oidores. En 1511, se funda la primera Real Audiencia que gobierna a la Nueva España, establecida en Santo Domingo. La segunda, se crea en 1548 en Guadalajara y comprendía los territorios de Nueva Galicia, Culiacán, Copala y Zacatula.

El virreinato, instaurado en 1535, obedecía a tres razones fundamentales en los casos de México y el Perú según Agustín Cue Canovas³², en ambas regiones existía una organización indígena previa, centralizada y establecida sobre un territorio extenso; existían también Estados indígenas de cultura avanzada; y, una concentración demográfica, económica y política que permitía a los españoles dominaran en masa.

De acuerdo con el citado autor, a partir de la institución virreinal, el gobierno de la Nueva España queda integrado por los siguientes órganos:

- I. Central-Peninsular, a cargo del rey y sus secretarios, y el Consejo de Indias;
- II. Central-Novohispano, constituido por el rey y las audiencias, el gobierno distrital y provincial se integraba por los gobernadores de los reinos y provincias, corregidores y alcaldes mayores;
- III. Local, representado por los cabildos y sus oficiales.

El virrey, como representante directo del emperador, contaba con atribuciones ejecutivas y judiciales que incluían la administración de justicia, la dirección respecto a la pacificación y engendramiento de la colonia, el cuidado de la conversión y reproducción de los indios, la salud pública, la instrucción, la administración del erario y el nombramiento de alcaldes y corregidores así como la designación de párrocos y ayuda a la iglesia.

Los ayuntamientos, por su parte, constituyeron la base del sistema del gobierno español; estaban dirigidos por regidores y alcaldes, quienes en sus respectivas jurisdicciones eran jueces de lo civil y lo criminal. En un principio, sólo los pueblos

habitados por españoles podían tener ayuntamientos; posteriormente, a partir de 1531, los poblados indígenas gozaron del derecho de tenerlos.

Adentrándonos en lo que la Constitución de Cádiz establecía, es muy importante señalar que, si bien pretendía adoptar un centralismo muy marcado en la Nueva España, y acentuar el poder de la Monarquía española,³³ en la práctica, se observa una tendencia al establecimiento del federalismo en ese territorio por el modo en que la misma Constitución otorgaba facultades amplias a los gobiernos de los ayuntamientos y las provincias.

La promulgación de ésta Constitución para la Nueva España, precipitó el cambio de estructuras sociales y políticas del antiguo régimen. Por un lado, el pronunciamiento de Hidalgo ayudó al desplome del régimen virreinal y con ello a su transformación. Por otro lado, con el resquebrajamiento del poder virreinal se favoreció a la consolidación de los gobiernos locales dirigidos por los subdelegados comandantes, aunado al aumento de la participación de la sociedad civil en cuestiones políticas y de defensa militar³⁴.

De acuerdo con Virginia Guedea, la Constitución de Cádiz pone en evidencia la relación entre el virrey y la Audiencia, transformándola con el establecimiento de la división de poderes: “el primero perdió su influencia en la administración de justicia, en el nombramiento de jueces y en el establecimiento de contribuciones; la Audiencia, por su parte, ya no compartió el poder superior con el virrey ni realizó las funciones administrativas y consultivas que solían encomendársele³⁵”, aspecto que será fundamental en la instauración del federalismo mexicano. Todo esto sumado a la nueva división territorial judicial distribuida en tres audiencias más (en Guadalajara, Saltillo y Ciudad de México) independientes del gobierno virreinal.

La vigencia de la Constitución de Cádiz fue irregular, precedente al año de 1821, dicha Constitución se llevaba a la práctica solamente en aquellos preceptos que no colaboraran a la independencia de la Nueva España, como la libertad de prensa. En mayo de 1814, al regresar Fernando VII al trono, rescindió la Constitución de Cádiz y restableció el absolutismo que se había visto minado por efectos de la constitución

³² CUE CANOVAS, Agustín, *Historia Social y Económica de México*, Trillas, México, 1980, p.140.

³³ HAMNETT, Brian, *Revolución y contrarrevolución en México y el Perú*, FCE, México, p.37

³⁴ GONZÁLEZ DOMÍNGUEZ, Ma. Del Refugio, “La Constitución política de Cádiz, 1812. Análisis Jurídico”, en: GALEANA, Patricia, compiladora, *México y sus Constituciones*, AGN, FCE, México, 1999, p. 27.

mencionada. Sin embargo, este hecho causó descontento y obligó al rey a restablecer la Constitución de Cádiz en marzo de 1820 provocado por el levantamiento de Riego y con ello, con el debilitamiento del poder monárquico, fue posible la independencia mexicana.

La Constitución en estudio, denota un gran avance en detrimento del absolutismo y la modernización al contemplar la división de poderes y acotar la acción del monarca, transformando así a la monarquía absoluta española en constitucional, donde además se faculta a las Cortes para legislar y contempla la existencia de la diputación permanente de Cortes³⁶. También, señala con gran detalle, las instancias de gobierno, y sus respectivas facultades.

Para el establecimiento del federalismo en México, la Constitución de Cádiz es el antecedente histórico inmediato. La división territorial antes de la colonia, fue la base para la delimitación de la nueva colonia, salvo algunas variaciones creadas en gran parte por la influencia de la Iglesia, la cual se encontraba organizada por diócesis, las cuales podían considerarse como estados o dicho de otra forma, colonias de la Iglesia. Otras variaciones se produjeron por la fragmentación de grandes territorios, convertidos en nuevos estados o provincias más pequeños. "La historia de las divisiones territoriales en México, después de la Conquista, muestra la permanencia de una división administrativa... La iglesia y la Corona más tarde, a su vez, organizaron el espacio. Las intendencias, creadas en 1786, vienen a sobreponerse a la división antigua fragmentándola, en el centro, o reagrupándola, en el norte. Estas divisiones sirven como base a los Estados de la época contemporánea, con una tendencia a la fragmentación de grandes unidades que estaban ya en potencia en la división antigua o en la de las diócesis."³⁷

La Constitución de Cádiz, crea la diputación provincial, electa por las mismas provincias, lo cual era totalmente nuevo y sobre todo la institucionalización de dichos procedimientos que tienen raíces en las ideas ilustradas sobre la soberanía nacional. Puede decirse que la fragmentación del territorio, no se crea en este momento, pues ya existía desde la época precolombina, pero ahora se plasma en la misma Constitución de Cádiz.

Del surgimiento del gobierno provincial, podemos destacar las bases del federalismo mexicano, puesto que en esa época, los conflictos entre los reinos españoles

³⁵ Citado por GONZÁLEZ, *op.cit.*, p.28.

³⁶ GONZÁLEZ, *op.cit.*, p.30.

³⁷ GUERRA, Francisco Xavier, *Del antiguo régimen a la revolución*, t.1. FCE, México, p.42

estaban al orden del día, debilitando así el poder central, lo cual llevó al fortalecimiento de las provincias. “La debilidad de la administración real en ciertas épocas (como la que comprende la mayor parte del siglo XVII y buena parte del XVIII) y la mezcla de las jurisdicciones con sus conflictos de competencia y sus posibilidades de parálisis por la multiplicidad de recursos, dieron rápidamente a las élites locales y regionales una auténtica autonomía. Frecuentemente la autoridad real no jugaba en este juego más que un papel de árbitro.”³⁸

El establecimiento de leyes y disposiciones reales no fueron o no pudieron ser muy rígidas por una parte, por las grandes distancias existentes y la tardía comunicación entre la metrópoli y las colonias, pues en innumerables ocasiones, la promulgación de leyes por parte de la Corona llegaban cuando los gobiernos locales ya habían tomado las decisiones que consideraban pertinentes; por otra parte, los conquistadores se negaban a cumplir órdenes de la Corona cuando no eran favorables para ellos, con el argumento de que la Corona no conocía con exactitud la situación local.

En muchas de las veces, la Corona recibía basta información, contradictoria, que dificultaba aún más la apreciación de la situación en la colonia, por ello, “la monarquía se veía obligada, sobre todo durante la fase inicial de la apropiación de la tierra, a depender mucho más de las personas así como de su prudencia y energía que de una comprensión objetiva del estado de las cosas y las circunstancias”³⁹.

En cuanto a la organización de la administración se refiere, cabe destacar que se encontraba dividida jerárquicamente⁴⁰: el capitán general era el jefe supremo de una circunscripción de administración militar; el gobernador dirigía junto con esta autoridad la administración de justicia en una región determinada, sin poder intervenir en la jurisprudencia, a no ser que fuera jurista. A partir de ésta jerarquía, se produjo también una jerarquía política, económica y cultural más amplia.

Dentro de la administración municipal, ésta se introdujo también en los pueblos indígenas para tener un mayor control en el gobierno, pues se colocaba a un gobernador indígena, generalmente se trataba del “cacique tradicional” para elevar su efectividad.

Los pueblos, para su gobierno interior, estaban organizados en ayuntamientos de acuerdo con la Constitución de Cádiz⁴¹ (art. 309), integrados por alcaldes, regidores, un

³⁸ *Ibid.* p. 43.

³⁹ PIETSCHMAN, Horst, *El Estado y su evolución al principio de la colonización española de América*, F.C.E., 1ª edición en español, México, 1989, pp.128-129.

⁴⁰ *Ibid.* p.139.

⁴¹ En TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, Porrúa, México, p. 95.

procurador síndico, presididos por el jefe político donde hubiera, o en su caso, por el alcalde.

Los ayuntamientos se formaban dependiendo de la población (1,000 almas). Según el artículo 321 de la mencionada constitución⁴², sus facultades eran amplias, al grado que los ayuntamientos podían administrar la mayor parte de las jurisdicciones locales con la sola restricción de la vigilancia e inspección de la diputación provincial. Se encontraban a cargo de los ayuntamientos: la salubridad; actividades de auxilio del alcalde en materia de seguridad; conservación del orden público; regulación de las contribuciones; asistencia en la educación de “primeras letras”; cuidado de hospitales y establecimientos de beneficencia; cuidado de la construcción y reparación de caminos; formación de ordenanzas municipales del pueblo, y presentación de las mismas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial; promoción de la agricultura, la industria y el comercio, entre otros. Estas atribuciones a los ayuntamientos, aunado a las atribuciones de las diputaciones provinciales, favorecían la práctica del federalismo y a la cada vez más constante pérdida de poder del inestable Estado monárquico.

En el artículo 324 de la misma Constitución se establece que: “El gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior nombrado por el rey en cada una de ellas”; se contempla la existencia de una diputación provincial por provincia, presidida por el jefe superior; la diputación provincial se compone por un presidente, un intendente y siete individuos; entre las facultades de dichas diputaciones podemos mencionar: intervenir y aprobar la repartición de las contribuciones hechas a los pueblos de la provincia (podríamos decir que en este punto se basa el federalismo administrativo); cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde corresponda; promover la educación en la provincia; fomentar la agricultura, la industria y el comercio; entre otras.

Si comparamos la Constitución de Cádiz y la Constitución de Apatzingán, podremos observar grandes coincidencias en torno a la organización del Estado, las cuales, en conjunto, sentarán las bases para el establecimiento de la República federal en 1824. En esta Constitución, como lo veremos más adelante, también jugaron un papel importante las Constituciones francesa y norteamericana; la primera con la aportación de ideas ilustradas y en la segunda, en la adopción del modelo federal, cabe destacar que fue sólo un modelo que se acomodaba a las necesidades del país, al respecto Guerra nos dice

que: "El federalismo mexicano no es, como se ha dicho, una imitación sin fundamento de los Estados Unidos. La imitación radica en la forma constitucional, lo que, por lo demás, era inevitable, ya que se trataba de reglamentar las relaciones entre poderes regionales de muy fuerte coherencia y el poder central. La raíz de esta coherencia y sus límites hay que buscarlos muy lejos en el pasado, por lo menos en el siglo XVI."⁴³

Podemos decir que el federalismo mexicano tiene sus orígenes desde su vida colonial, específicamente en la Constitución de Cádiz, sin embargo, creemos que el modelo norteamericano, como modelo más cercano (ya que como se mencionó anteriormente, se vislumbra esta forma de gobierno desde el siglo XV), no se debe menospreciar su importancia, por ello, lo estudiaremos a continuación.

1.4 El federalismo norteamericano

El federalismo norteamericano, en nuestros días es considerado como un tipo y modelo del federalismo y según Tena Ramírez "el federalismo de los demás países que han adoptado el sistema, se mide por su aproximación o alejamiento del modelo norteamericano"⁴⁴.

Como modelo seguido por nuestro país, es importante analizarlo en sus orígenes para poder comprender mejor esta forma de gobierno, aunque como lo hemos visto ya, el federalismo mexicano se gestó a raíz de nuestra influencia colonial, no obstante, el federalismo norteamericano jugó un papel importante para el establecimiento del nuestro, pues la forma constitucional se acomodaba a nuestras necesidades.

Las colonias inglesas de Norteamérica, desde su asentamiento, se encontraban todas subordinadas al gobierno inglés pese a que eran independientes entre ellas. Esta situación, con el paso del tiempo, hizo posible la adopción de un sistema federal de gobierno para hacer posible su independencia de la Gran Bretaña, de tal suerte que tuvieran que unirse para lograr tal cometido.

Desde 1754 se reunió en Albany un Congreso donde participaron representantes de siete de las trece colonias con el fin de fortalecer su gobierno ante la metrópoli a la cual

⁴²*Ibid.*, p. 97.

⁴³*Ibid.*

⁴⁴TENA, *Derecho constitucional...*, p.102.

estaban subordinadas. Benjamín Franklin en su *Plan de Unión de Albany*, bosquejaba una propuesta de gobierno federal, el cual tuvo notable influencia en el establecimiento del federalismo posteriormente, donde planteaba la delegación de asuntos comunes de las colonias a un órgano central “integrado por un presidente que designaría la Corona y un Gran Consejo elegido cada tres años por las asambleas coloniales; los asuntos de carácter local corresponderían a las colonias”⁴⁵. El resultado no fue muy favorable, ya que el regionalismo de las colonias prevaleció, pues argumentaban que no debía cederse ningún tipo de facultad referente a la fijación de impuestos y tarifas otorgadas a la Corona por dicho documento.

A partir de 1764, el gobierno inglés promulgó varias leyes sobre impuestos que afectaban al comercio de las colonias, entre ellas: la Ley de Ingresos, la Ley del Timbre, las Leyes de Townshend. Estas medidas provocaron gran inconformidad entre los colonos, quienes argumentaban falta de representación en el Parlamento, pues en la elección de la Cámara de los Comunes no estaban contemplados los ingleses norteamericanos, tratándose así de contribuciones y leyes en las cuales no se había participado, y por lo tanto, impuestas.

En octubre de 1765, se reunió el primer Congreso entre las colonias con tendencias subversivas, en Nueva York (convocado por la Cámara de Massachusetts) donde se censuró la Ley del Timbre y con ello, comenzó a desarrollarse el nacionalismo entre las colonias al defender el bien común de ellas mismas. Inglaterra posteriormente trata de castigar a los habitantes de Massachusetts, y es entonces cuando se reúne en Filadelfia el Congreso Continental el día 5 de septiembre de 1774.

La constitución desempeñó un papel nodal en el desarrollo de las ideas federales, pues la constitución que regía en este período en Inglaterra era muy flexible y se encontraba a merced del Parlamento, por lo que los colonos en la mayoría de las ocasiones eran impotentes para resolver los conflictos, de tal modo que los norteamericanos optarían por una Constitución rígida, donde existieran a la vez varias legislaturas coordinadas entre sí con competencias distintas pero suficientes para organizar su gobierno; el resultado, un gobierno federal.

El 10 de mayo de 1775 se reúne en Filadelfia el Segundo Congreso Continental, donde se formuló la Declaración de Independencia que llevaría a la guerra con Inglaterra el 4 de julio de 1776. En cuanto al federalismo se refiere, se dio un avance considerable,

pues las colonias ahora son consideradas como Estados independientes aliadas en una confederación.

En la mayoría de los estados se fueron elaborando sus propias constituciones a través de asambleas constituyentes, sometidas a referéndum popular. Dentro de la Confederación, los estados mantenían su soberanía y aspectos como las relaciones exteriores, la fuerza armada, la regulación de la moneda, entre otras, quedaban a disposición del Congreso. No obstante, el Congreso no tenía a su cargo facultades en cuestiones fiscales, ni se contaba con un poder Ejecutivo y Judicial en la organización del poder, así como también faltaban regulaciones con sanciones lo suficientemente fuerte para aquellos estados que violaran las normas.

Ante la inestabilidad de la Confederación norteamericana, se contempló la posibilidad de implantar una monarquía en el territorio estadounidense a finales de 1786; incluso se llamó al príncipe Enrique de Prusia para gobernar tal nación, sin embargo, con la experiencia de haber sido colonias inglesas, se optó por realizar una convención en Filadelfia en mayo de 1787, la cual daría paso a lo que hoy conocemos como federalismo, instaurado en Norteamérica.

Dentro de la mencionada Convención, se suscitó el debate entre los estados pequeños y los grandes. Los últimos, en el plan de Virginia, proponían la creación de un gobierno nacional integrado por tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); el poder Legislativo estaría dividido en dos órganos donde la representación en proporción de la población sería el medio de designación de sus miembros, con facultades para legislar en competencias no conferidas a los estados. Las leyes de los estados no debían contravenir a las federales y las sanciones a los estados renuentes se aplicarían directamente.

Por su parte, los estados pequeños en el plan de New Jersey, proponían la creación de una sola Cámara en donde los estados serían representados todos por igual, donde la coacción armada la impondría el derecho federal.

Ambos proyectos se contraponían al decir los estados grandes que no podían sujetarse a la voluntad de los estados chicos por tener mayor número, y éstos últimos argumentaban que siendo la base para la representación la población y con ellos la toma de decisiones, los estados grandes siempre superarían a los estados chicos. Con estos argumentos, se formó una comisión integrada por un miembro de cada estado, resultando así un gobierno bicameral en donde se representa por una parte a los estados, y por otra a la población, que es actualmente uno de los aspectos característicos del sistema federal.

⁴⁵*Ibid.* p.103

En este sistema, uno de los aspectos revolucionarios fue que el gobierno nacional ejercía directamente su poder sobre los gobernados, quedando en ciertos aspectos en un nivel más alto jerárquicamente con respecto de los estados, quienes conservaban su propio gobierno en lo tocante a aquellas facultades no otorgadas por la constitución al gobierno nacional. Así pues, este modelo novedoso conjugó los aspectos de la representación con el bicameralismo y la distribución de competencias entre los estados y el poder federal a través de la constitución que con el tiempo se iría mejorando.

1.5 Paradojas en torno al federalismo

Al hablar de la supremacía de la constitución sobre cualquier otra ley, suponemos que ésta se encuentra por encima de cualquiera, ésta de los reglamentos y así sucesivamente, de modo tal que una ley inferior no puede contradecir a la ley fundamental, en caso contrario, se invalida. En el Estado federal, nos encontramos frecuentemente con conflictos entre las reglas del derecho federal y las del derecho local; dado que ambos se encuentran en la misma jerarquía, cuando alguno de ellos se contradicen, ambos se invalidan. Sin embargo, pueden provocar conflictos sobre supremacía.

Para algunos autores, el Estado federal se compone de dos tipos de Estados: los Estados miembros y el Estado en su conjunto. Para otros, se compone de Estados miembros, Estado federal y Estado conjunto. Sin embargo, hablar de un Estado propio para referirse a las funciones nacionales, no es admisible del todo, sino que se trata de una distribución de competencias en donde la supremacía de competencias no reside exclusivamente en los órganos centrales de la federación, ni en los estados miembros. Para Bodino, por ejemplo, tal distinción de Estados no existe, pues considera que la soberanía es indivisible; el Estado es la dominación dotada de poder supremo.

Podemos mencionar algunas ventajas y desventajas de la forma de gobierno que estudiamos: entre las ventajas puede considerarse que el equilibrio y contrapesos de los poderes federal y estatal, mediante la participación de los partidos políticos, puede limitar o fortalecer el control. Este fortalecimiento dependerá en gran medida del partido que se encuentre en el gobierno: si el partido en el gobierno federal es el mismo en diversas entidades federativas, puede fortalecer e incluso centralizar el poder. En el caso contrario, contaríamos con diversos partidos en el poder en las diferentes entidades federativas quedando la distribución del poder equilibrada entre la federación y los estados miembros.

Otra puede considerarse que se toma en cuenta en primera instancia a la población en general (por medio de la Cámara de Diputados) y a la vez a cada uno de los estados de la federación (en la Cámara de Senadores); ambos electos por la población.

Una ventaja más es la multiplicidad de centros de decisión, en la resolución de problemas generalmente locales. Si bien la cooperación puede ser una ventaja, en otras ocasiones puede ser una desventaja, puesto que pueden existir opiniones divergentes entre la federación y los estados, las cuales se solucionan por medio de negociaciones y compromisos que en muchas ocasiones llevan al inmovilismo y al compromiso más cómodo y no siempre al más eficaz. De igual manera como podría ocurrir en la aprobación de una ley al pasar de una Cámara a la otra.

Otra desventaja, puede considerarse que el federalismo 'cooperativo', puede convertirse en un simple federalismo administrativo por la intervención de las burocracias en la mediación de los conflictos, las cuales evidentemente, tienen sus propios intereses.

Por otra parte, se menciona que el Estado federal tiene su origen en la Confederación de Estados y se presenta en variadas ocasiones la diferencia entre Confederación y Federación; no necesariamente después de haberse conformado una confederación se forma una federación, sin embargo, nos dice Zippelius que "se cruza la frontera hacia el Estado federal una vez que las competencias de los órganos de la unión aumentan en tal medida que se origina un dualismo de centros de decisión de modo que ni los Estados miembros ni los órganos centrales de la federación tienen control sobre toda la soberanía de competencias y, en ese sentido, los Estados miembros han alcanzado, de hecho un *point of no return*."⁴⁶, aunque esta transición, no siempre es bien delimitada.

En síntesis podemos decir que en el federalismo contamos con dos centros de poder básicamente: el gobierno nacional y los gobiernos locales, los cuales aunque tienen facultades limitadas y enumeradas en la constitución, pueden presentarse conflictos entre ambas jurisdicciones por la interpretabilidad de la constitución, la invasión de competencias y la solución a estos conflictos puede volverse en negociaciones de "alta burocracia". Además de la interpretabilidad de la ley, la constitución es hasta cierto grado flexible, puesto que puede ser modificada, se presentan diversas violaciones a la ley y el Estado, en posesión de la soberanía, del poder, puede sobreponer todos estos elementos a su favor.

En el federalismo, contamos con una pluralidad de centros de poder, soberanos, pero coordinados entre sí, con jurisdicciones limitadas y excluyentes, donde por lo general

al gobierno nacional se le conceden facultades en materia hacendaria, de relaciones exteriores, de guerra, entre otras para poder mantener la unidad en el Estado y la soberanía exterior. Además, estaríamos hablando de una división del poder que se organiza para controlarlo, de tal modo que ni el poder federal, ni el poder de los estados se impongan uno ante el otro.

Hablando de la división del poder para su ejercicio, podríamos establecerlo en dos sentidos: uno horizontal -división tripartita: Ejecutivo, Legislativo y Judicial- y otro vertical -que sería el federalismo, donde se divide el poder nacional del poder de los estados-.

El federalismo mexicano a través de su historia ha ido evolucionando, en ocasiones para bien del mismo, en otras para mal; por eso creemos necesario establecer una relación entre la historia de nuestro país y su reflejo en torno a nuestra forma de gobierno a través de las constituciones federales mexicanas, tema que se abordará en el siguiente capítulo.

⁴⁶*Ibid.* p.365

II

EL FEDERALISMO MEXICANO

2.1 Un federalismo incipiente

El federalismo, esta forma de gobierno la podemos encontrar en diferentes lugares y momentos, por lo que podemos afirmar que no puede ser igual en cada uno de ellos, pues la sociedad, el régimen político, el nivel democrático, la historia, la situación económica, son elementos que influyen en la dirección que pueda adoptar esta forma de gobierno. Lo anterior es importante porque habrá países donde las dos esferas con las que se forma el federalismo (la del gobierno federal y la del gobierno estatal), cuenten con diferentes niveles de autonomía, el cual es un elemento primordial.

También las instituciones son un factor de importancia si se quiere analizar al federalismo, pues éstas son un importante reflejo en la medida de su desempeño, ya que tarde o temprano dejarán ver el grado de autonomía o centralismo que pueda existir de alguna institución federal hacia los estados por ejemplo.

Asimismo podemos mencionar que no sólo es una forma que determina la manera en que se pueden organizar los países federalistas, también es una actitud de quienes nacen, se desarrollan y actúan en ese ambiente. En pocas palabras se nutren de esa cultura política, la visión de su acontecer estará acorde con su realidad, que es lo referente a la ciudadanía (sus derechos y obligaciones), a la participación política, es decir, actividades concretas que determinen el desarrollo cotidiano de todos los elementos antes mencionados en la sociedad.

En México el federalismo ha jugado un importante papel, sobre todo después de los conflictos armados por los que atravesó, pues estos engendraron caudillismo y regionalismo, lo que para Josefina Vázquez⁴⁷, fue de primera importancia en 1824, porque existía un marcado regionalismo, y sólo con la federación fue que se salvaguardó la unidad en esa época.

No se debe olvidar que en México esta forma de gobierno tiene sus inicios en las pugnas entabladas entre centralistas y liberales; los primeros en pos de un gobierno monárquico (extranjero), los segundos en busca de un gobierno federal de mexicanos, por ello, el nacionalismo también juega su papel de importancia que se comprueba cuando el federalismo se fortalece en nuestro país gracias a las intervenciones extranjeras.

⁴⁷ VÁZQUEZ, Josefina, "El federalismo mexicano, 1823-1847", en CARMAGNANI, Marcello, *op.cit.*, pp.15-50.

En éstas épocas de fragmentación y conflicto, los personajes de más relevancia fueron: Ramos Arizpe y Alamán, mismos que simpatizaron en la formación de estados grandes, aunque con el paso del tiempo la fragmentación se hacía presente. Pero al establecerse la Constitución de 1824, se reconocieron 20 estados, 4 territorios y un Distrito Federal.

Por lo que antecede podemos ver un principio; es decir, que se intentó copiar el modelito al vecino del norte, pero las condiciones históricas de nuestro país cambiaron el panorama de muchos asuntos, entre los más relevantes encontramos que México gobernaría estados, no así ciudadanos. Por otra parte, contamos con el antecedente de las diputaciones provinciales, las intendencias; si bien estas figuras en la época colonial pretendían centralizar el poder, en la práctica mexicana lo descentralizaron al no contemplar en la Constitución de 1812 la existencia de un virrey que organizara y centralizara el poder, quedando en manos de los jefes políticos locales: "De tal manera, cada jefe político era responsable ante el rey y las Cortes de España, en tanto que resultaba constitucionalmente independiente de las demás provincias y del gobierno central en la ciudad de México. Éste fue el precedente legal en el que pudo fundarse el renaciente regionalismo y el subsiguiente federalismo de los años transcurridos entre 1822 y 1824"⁴⁸.

Existió gran diferencia económica entre los estados y la federación, pues aún cuando la Constitución de 1824 había marcado la pauta para una mejor organización federal, la costumbre hacía muy difícil la recaudación de impuestos, por lo que en ésta época encontramos a muchos estados mucho más prósperos que a la Federación misma, que sólo se retroalimentó de las percepciones aduanales, de la lotería, el correo y de los bienes nacionales. Se estableció una contribución que debían proporcionar los estados, pero la mayor parte del tiempo fue irregular.

Como podemos analizar, el gobierno federal era muy débil en todos los sentidos, también en la cuestión política, pues se encontraba a las órdenes del gobierno de los estados por las constantes amenazas de invasión externa. Todo esto y otros elementos determinaron el sistema político: la existencia de estados, tres poderes y un presidente de México, pero debido a las condiciones, es importante mencionar que el Poder Legislativo tenía todo el poder, los otros dos poderes no tenían presencia en la toma de decisiones importantes.

⁴⁸ HALE, Charles A., *El liberalismo mexicano en la época de Mora 1821-1853*, Siglo XXI, México, 1985, p.82.

Los inicios del federalismo en México también llegaron a incomodar a la Iglesia, pues los principios de soberanía nacional impidieron que los clérigos peninsulares pudieran intervenir directamente, de hecho, la iglesia se encontraba debilitada. Como la crisis económica se agudizó con el primer presidente de México (Guadalupe Victoria), porque las arcas del gobierno federal se encontraban vacías, se tenía que echar mano de lo más que se pudiera antes de pedir préstamos y, los bienes que poseía la Iglesia empezaron a ser una importante alternativa.

En los inicios del federalismo en nuestro país, la situación era demasiado inestable, las facultades de los poderes no se respetaban, el Ejecutivo invadía algunas del Legislativo, el Judicial era el más violentado y el Legislativo, tanto federal como local gozaba de mayor poder.

El tema es muy interesante, porque habrá quienes puedan decir que lo mejor es que el Poder Legislativo no tenga tanto poder, hay también quien piensa lo contrario; lo cierto es que cada uno cuenta con sus propias facultades y si éstas son usurpadas de un lado para con el otro, es donde se encuentra el error. Lo comprobamos en toda nuestra etapa donde estuvimos bajo un sistema de partido hegemónico, donde el Ejecutivo fue el gran legislador, nunca cuestionado. También fue centralizador, hasta que los partidos de oposición empezaron a ocupar gubernaturas en los estados de la República y finalmente, la presidencia.

Esta pequeña introducción la concluyo dando la razón al igual que Josefina Vázquez, a Alexis de Tocqueville cuando menciona que México copió la forma de gobierno federal de Estados Unidos de Norteamérica sólo de forma, mas no de espíritu.

En lo subsiguiente, nos adentraremos un poco más al federalismo mexicano en la Constitución de 1824, desde su gestación, hasta un breve análisis de los puntos que favorecieron la implantación de éste federalismo en un documento formal.

2.1.1 Antecedentes de la Constitución de 1824

Para la creación de ésta Constitución, es necesario tomar en cuenta tanto los antecedentes teóricos como históricos que le dieron vida. Entre los primeros, podemos mencionar la recepción de las ideas liberales (provenientes en gran medida de Europa con Locke, Rousseau, Constant, Humboldt y Jovellanos por mencionar algunos) que darán forma a la nueva constitución aunque no se desarrollen plenamente sino hasta el establecimiento de la

Constitución de 1857, en parte por los conflictos internos de la incipiente nación y el establecimiento de la forma centralista de gobierno en la Constitución mexicana de 1836. Por el otro lado, en los hechos, como mencionaba anteriormente, la aplicación de estas ideas se vuelve una tarea no muy sencilla.

Jesús Reyes Heróles, en *El liberalismo mexicano*⁴⁹, considera de gran importancia para el establecimiento del federalismo mexicano, el desarrollo del liberalismo en nuestro país puesto que pretendía instituir diversas libertades que llegaron a organizarse o cuando menos señalarse en la constitución. Para ello, divide su estudio en dos etapas principales: la primera la ubica entre 1808 y 1824, pues en éste período se acogen las ideas liberales y empiezan a tomar forma; la segunda etapa la considera de 1824 hasta 1857, que es cuando se desarrollan dichas ideas. Si bien esta segunda etapa la considera hasta la Guerra de los Tres Años, este período se puede ampliar hasta 1873, fecha en que se reforma la Constitución de 1857 incluyéndose en ella diversos principios liberales.

Según el mencionado autor, las ideas liberales, entre otros aspectos, proyectan una dirección clara para el rumbo de nuestro federalismo, la división de poderes y la democracia representativa implantada en nuestro país en esa época.

La influencia del liberalismo en México surge efecto en gran medida a favor de la independencia. Desde el siglo XVI, los *humanistas*, buscan integrar diferentes razas conquistadas, lo cual se traducirá en nuestro país en la búsqueda de igualdad entre españoles peninsulares y americanos. Para el siglo XVIII, la influencia *contractualista* y las ideas de Hobbes, Groccio, Puffendorf y Feijóo no se hacen esperar y resurgen en personajes como Alegre, Clavijero, Hidalgo, Zavala, entre otros. Asimismo, los pensamientos de Locke, Hume, Paine, Burke, Montesquieu, Rousseau, Bentham, Jefferson, en fin, las ideas ilustradas, de la Revolución Francesa, el Humanismo, jugaron un destacado papel en la formación de ideas de nuestros legisladores, los cuales se enfrentaron en grandes debates en los Congresos Constituyentes.

Las ideas de Vitoria, Soto, Cano, el padre Las Casas y el padre Suárez también tuvieron injerencia en el desarrollo de nuestra historia, ya que con su sensibilidad ponían en relieve la inequidad de la sociedad novohispana, maltratos y explotación a las clases menos favorecidas, por ello impulsaban hacia la independencia de la nación con el fin de garantizar los derechos populares a través de la ley. Una de las ideas fundamentales fue

⁴⁹ REYES HERÓLES, Jesús, *El liberalismo Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985, p.18 y ss.

la de la libertad, sobre todo la libertad de imprenta que fue sumamente censurada durante la colonia y que se reflejará tanto en el Acta Constitutiva y la Constitución misma.

El surgimiento de una república en México nace como reacción al imperio de Agustín de Iturbide, pues a causa de éste varios estados del territorio nacional empezaron a independizarse, entre ellos las Provincias Unidas del Centro de América, la antigua Capitanía de Guatemala, así como la de Chiapas. En este momento el poder Ejecutivo se ejercería en forma de triunvirato y es cuando se nombran a los sustitutos provisionales del poder Ejecutivo; Bravo, Victoria y Negrete (los dos primeros, al no presentarse, son reemplazados por José Mariano Michelena y Miguel Domínguez). Se decreta también, entre otros, las características que debía contener el escudo nacional, muy similar como lo conocemos actualmente, el cual evocaba “el diseño que usaba el gobierno de los primeros defensores de la independencia”⁵⁰ y la formación de la República Mexicana.

El establecimiento de dicha república, sin embargo, no fue tan sencillo; la oposición iturbidista, de tipo conservadora, no tardó en hacerse presente, la cual se manifestó a favor de un gobierno con limitantes republicanos: el gobierno centralista.

Al restablecerse la vigencia de la Constitución de Cádiz, en 1820, se restablecen también las seis diputaciones provinciales que estaban contempladas en la expresa Constitución; para noviembre del mismo año se establece una séptima diputación en las provincias de Michoacán y Guanajuato. A partir de este momento, según lo establecía el artículo 325 de la Constitución gaditana, que decía: “En cada provincia habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior”, las provincias se proponen obtener cada una su correspondiente diputación.

En marzo de 1821, una vez abiertas las Cortes Generales, los Diputados de la Nueva España insisten en el cumplimiento del mencionado artículo 325; entre ellos, Ramos Arizpe afirmaba que antes de la formación de las intendencias, se contaba con mayor número de provincias y en ese sentido, las intendencias podrían ser la base para el establecimiento de las diputaciones provinciales.

El decreto que ordena formar las diputaciones provinciales en todas las intendencias de ultramar es expedido el 8 de mayo del mismo año. Por este conducto, el ayuntamiento de Puebla no se hace esperar para obtener el establecimiento de su diputación; Chiapas la obtuvo también en octubre del mismo año y fue entonces cuando solicitó ser parte de

⁵⁰ SAYEG HELÚ, Jorge, *El nacimiento de la república federal mexicana*, Secretaría de Educación Pública, México, 1974, p.38.

México, puesto que ya se había declarado independiente de España y de la Capitanía de Guatemala.

Al convocarse a un Congreso Constituyente para elaborar la nueva Constitución, las diputaciones no lo aceptaban como tal, sino sólo como *convocante*; no fue sino hasta mayo de 1821 cuando se convoca dicho Congreso en pro de la república federativa.

Dadas las circunstancias, podemos afirmar que el proyecto de constitución del primer constituyente no pudo constituir a la nación; uno de los intentos fue el *Proyecto del Valle*, que terminó siendo retirado por sus autores.

El *Plan de la Constitución de la Nación Mexicana* es quien empieza a organizar la que sería la nueva constitución; encabezado principalmente por el Diputado por Guatemala, José del Valle, se resuelve nombrar una comisión de constitución. El 12 de junio de 1823 se presenta un voto particular en sesión secreta a favor de la reforma federal, que a su vez convocaba a un nuevo Congreso: "El soberano Congreso constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias ostar el voto de la soberanía por el sistema de la república federada; y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya a la nación"⁵¹.

La abdicación de Iturbide se logró en gran medida porque en medio de un Estado fragmentado y la quiebra hacendaria del gobierno debilitaron cada vez más al imperio; ligado con la decadencia de la coalición que llevó a Iturbide al poder, quien no lo apoyó más. Por otro lado, la distribución de puestos militares provocó descontentos entre realistas e insurgentes; las élites regionales por su parte, se incomodaron con la tentativa de centralización fiscal así como los impuestos y préstamos forzosos aplicados por el gobierno. Por si fuera poco, las diputaciones provinciales y los ayuntamientos que habían contribuido a la causa de Iturbide, son los que lo derrocan en 1823.

Consumada la independencia, las provincias quedan independientes del gobierno central, sujetas sólo a sus propias diputaciones provinciales a raíz del Plan de Casamata⁵². Entre las primeras que se independiza y proclama su plena autonomía interior es la provincia de Guadalajara (16 de junio de 1823), siguiéndole las de Oaxaca, Yucatán, Zacatecas, Querétaro y México. Dando paso de este modo al establecimiento del federalismo tanto

⁵¹BARRAGÁN, José, *Introducción al federalismo (la formación de los poderes de 1824)*, UNAM, México, 1978.

⁵² Según HALE, en dicho Plan, el control administrativo de las provincias queda en manos de las diputaciones y a la falta de un gobierno central (trátese de un gobierno español o mexicano), el jefe político se convierte en una figura de elección provincial. *Op. cit.* p.83.

formal como jurídicamente. Sayeg lo expresa en los siguientes términos: “La aparición del federalismo en México no fue, así, sino producto [...] de la justa inequidad en que vivía el pueblo mexicano después del mezquino ensayo imperialista de Iturbide, y con las Provincias gobernándose de hecho por su propia y particular iniciativa”⁵³.

El nuevo Congreso se instaló solemnemente el 7 de noviembre de 1823. Dice Zavala, citado por Tena Ramírez, que “los Diputados de los nuevos Estados vinieron llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual era la Constitución de los Estados Unidos del Norte, de la que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Ángeles, que servía de texto y modelo a los nuevos legisladores”⁵⁴.

El 31 de enero de 1824 fue aprobado el proyecto elaborado por una Comisión de Constitución, encabezado por D. Miguel Ramos Arizpe: llevó el nombre de *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*. El objeto de esta acta, como su nombre lo indica, era constituir a la nación, tomando como forma de gobierno la república federal.

Entre su contenido fundamental encontramos que se adopta la república representativa, popular y federal como forma de gobierno, integrada por estados “independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior” (art.6). En cuanto a la división de poderes se refiere, se opta el modelo rousseano, dividiendo a la federación en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin poder reunirse dos o más de éstos en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.

La organización del Poder Legislativo es bicameral al dividirse en dos cámaras, “que compondrán el Congreso General”, siendo la base para nombrar Diputados, la población. Cada estado nombrará dos Senadores (arts. 10-12).

Según el artículo 13 de esta acta, entre las funciones del Congreso se encuentra la de dictar leyes y decretos para: la conservación de la paz y orden público en el interior de la federación y promoción de su ilustración y prosperidad general; conservación de la independencia de los estados entre sí; protección y arreglo de la libertad de imprenta en toda la federación; *conservación de la unión federal de los estados*; salvaguardar la igualdad proporcional de obligaciones o derechos que los estados tiene ante la ley, entre otras. Considero que este artículo, en cuanto a la organización federal es muy importante, puesto que se establece un compromiso para mantener esta forma de gobierno, y además, garantiza la igualdad a nivel estatal.

⁵³SAYEG, *op.cit.* p.42.

⁵⁴TENA RAMÍREZ, *Leyes fundamentales...* p.153.

El Poder Ejecutivo se depositará por la Constitución en el individuo o individuos que ésta señale, de acuerdo con el artículo 15. El gobierno de cada estado se dividirá en tres poderes de manera similar a los de la federación.

El artículo 34, a nuestro parecer, resalta el compromiso anteriormente señalado en la cuestión de la forma de gobierno: “La Constitución general y esta acta garantizan a los Estados de la federación la forma de gobierno adoptada en la presente ley; y cada Estado queda también comprometido a sostener a toda costa la unión federal”.

El acta a la que nos hemos referido, define ya nuestra forma de gobierno federal, dando al poder Legislativo toda la fuerza necesaria para el cuidado y establecimiento de la federación, de la consagrada libertad de imprenta, de la igualdad ante los estados (por el peligro de separación de los mismos del territorio mexicano), así como el compromiso de estados y federación de permanecer unidos. Por otra parte, como lo expresamos en los fundamentos del federalismo, concede a la federación el cuidado de la “defensa exterior y seguridad interior de la federación” (art.16, fr.VI).

Los lineamientos del *Acta Constitutiva* influyeron esencialmente en el contenido de la Constitución de 1824, en cuya exposición de motivos se establece la necesidad de la existencia de un Ejecutivo fuerte y, de un Legislativo que no fuera precipitado, además de explicar las bondades del sistema en Norteamérica:

“[...] Crear un gobierno firme y liberal sin que sea peligroso [...] Arreglar la marcha legislativa, poniéndola al abrigo de toda precipitación y extravío, armar el poder Ejecutivo de la autoridad y decoro bastantes a hacerle respetable en lo interior, y digno de toda consideración para con los extranjeros[...] Ved aquí, mexicanos, los sublimes objetos a que ha aspirado vuestro Congreso General en la Constitución que os presenta”.⁵⁵ La intención de fortalecer al poder Ejecutivo era inminente por el peligro del desmembramiento de la nación, el peligro de independización de los estados del territorio nacional. De igual forma, en la salvaguarda de la soberanía nacional, el Ejecutivo debía imponerse para que su gobierno fuera reconocido ante los demás países, y para evitar cualquier invasión.

Y en cuanto a la forma de gobierno, el modelo federal norteamericano fue lo que permitió mantener la unidad nacional, “Felizmente tuvo un pueblo dócil a la voz del deber, y un modelo que imitar en la república floreciente de nuestros vecinos del norte”.⁵⁶

También, explican la necesidad de desarrollar la industria: “He aquí las ventajas del sistema de federación [...] dar a su industria todo el impulso de que sea susceptible, sin las

⁵⁵*Ibid.* p.162

⁵⁶*Ibid.* p.163

dificultades que oponía el sistema colonial”⁵⁷, lo cual, hasta cierto punto, concuerda con las intenciones de los creadores de la Constitución de 1814.

A partir de esta acta, encontramos pues la base y el antecedente inmediato de la Constitución de 1824 que a continuación exponemos y, que de no haberse tomado este rumbo, nuestros estados habrían sido independientes, o bien, como lo que ocurrió con el estado de Texas, formarían parte de otra nación.

2.1.2 El federalismo de 1824 y la distribución de facultades

La finalidad de establecer el federalismo en esta etapa de nuestra historia era el de: “Darse cada pueblo a sí mismo leyes análogas a sus costumbres, localidad y demás circunstancias; dedicarse sin trabas a la creación y mejoría de todos los ramos de prosperidad; dar a su industria todo el impulso que sea susceptible, sin las dificultades que oponía el sistema colonial, u otro cualquier gobierno, que hallándose a enormes distancias perdiera de vista los intereses de los gobernados; proveer a sus necesidades en torno a sus adelantos; poner a la cabeza de su administración sujetos que, amantes del país, tengan al mismo tiempo los conocimientos suficientes para desempeñarla con acierto; crear los tribunales necesarios para el pronto castigo de los delincuentes y la protección de la propiedad y la seguridad de sus habitantes; terminar sus asuntos domésticos sin salir de los límites de su Estado; en una palabra, entrar en pleno goce de los derechos de hombres libres”⁵⁸. Estas son palabras de Zavala el día de la promulgación de la constitución de 1824.

Su nombre fue el de *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*.⁵⁹ Su contenido en forma sucinta es el siguiente:

Establece la república representativa, popular y federal (art.4), dividiendo el supremo poder de la federación en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial (art.6).

El poder Legislativo se compone de dos cámaras: la de Diputados y la de Senadores (art.7). Los Diputados serían elegidos de manera indirecta, por los ciudadanos de cada Estado, uno por cada 80,000 habitantes o fracción que exceda de 40,000 (art.11) y para un período de dos años (art.8). Los territorios de más de 40,000 habitantes podían nombrar a un Diputado propietario y a un suplente, los cuales tendrán voz y voto en la formación de leyes y decretos (art.14), los que tenían menos de 40,000 también un propietario y un suplente “que tendrá voz en todas la materias” (art.15).

⁵⁷ *Ibid.* p.164

⁵⁸ *Ibid.* p.164.

Un aspecto que no se debe dejar pasar por alto, es que para tener una mejor representación en los estados, se llevaría a cabo un censo en toda la federación, sin embargo, éste estaba contemplado realizarse dentro de cinco años y se renovaría cada diez.

De acuerdo con las legislaturas de cada estado, serían reglamentadas las elecciones, así como las características de los electores, sin contravenir las disposiciones generales que la constitución establece (art.9).

Los requisitos para ser Diputado eran: tener 25 años cumplidos, haber nacido en el estado de la elección o tener dos años de vecindad en el mismo. Para los no nacidos en México, ocho años de vecindad y riqueza de ocho mil pesos en bienes raíces o industria que le produzca mil pesos al año. No pueden ser Diputados quienes están privados o suspendidos de los derechos de ciudadano, o aquellos que ocupen altos puestos en la administración, a menos que se separen seis meses antes del día de la elección (arts. 19-24).

La cámara de Senadores se integra con dos Senadores por cada estado, elegidos por sus legislaturas por mayoría absoluta de votos y renovados por mitad de dos en dos años (art.25). Los Senadores deberán llenar los mismos requisitos que se necesitan para ser Diputado, excepto el de la edad, pues deberán tener 30 años cumplidos el día de la elección (art.28).

Para abrir el período de cada cámara se requiere la asistencia de más de la mitad de sus miembros (art.36).

Cualquiera de las dos cámaras puede juzgar al presidente, a los miembros de la Suprema Corte de Justicia, secretarios de despacho y gobernadores de los estados (art.38). La cámara de representantes juzgará al presidente o ministros, por actos en que hubieren intervenido el Senado o el consejo de gobierno en razón de sus atribuciones; asimismo al vicepresidente (art.39).

Los legisladores deberán ser acusados en la cámara de la que no forman parte (art.43) y son inviolables por las opiniones que emitan (art.42).

El Congreso General tiene, entre otras atribuciones las siguientes mediante las leyes y decretos que de él emanen y para que sean válidos, deben estar firmadas por el presidente (excepto en los casos que la misma constitución lo señala): sostener la independencia nacional y ver por la seguridad de la nación en lo que toca a las relaciones exteriores; "Conservar la unión federal de los Estados, y la paz y el orden público en lo interior de la federación"; "Mantener la independencia de los Estados entre sí en lo

⁵⁹TENA RAMIREZ, *Leyes fundamentales...* pp.153-195.

respectivo su gobierno interior, según la acta constitutiva y esta Constitución”; “Sostener la igualdad proporcional de obligaciones y derechos que los Estados tienen ante a ley” (art. 49).

Además, como facultades exclusivas del Congreso: promover la ilustración sin perjuicio de libertad para con los estados de la educación pública, fomentar la prosperidad general a través de los medios de comunicación y su mejoramiento constante; proteger la libertad política de imprenta para que se lleve a cabo en todos y cada uno de los estados; fijar los gastos generales y las contribuciones para cubrirlos; arreglar los límites de los estados; contraer deudas sobre el crédito de la federación; arreglar el comercio tanto exterior como interior; tomar cuentas al gobierno cada año; arreglar el comercio con las naciones extranjeras, “aprobar los tratados de paz, de alianza, de federación, de neutralidad armada y, cualesquiera otros que celebre el presidente de los Estados Unidos Mexicanos con potencias extranjeras”. Decretar la guerra, designar la fuerza armada de mar y de tierra, conceder amnistías o indultos; uniformar las características del peso, así como el establecimiento de un sistema general de pesos y medidas; dictar leyes y decretos pertinentes para la aplicación del artículo 49, *sin mezclarse en la administración interior de los Estados*, etc. (art.50).

El período de sesiones será del 1º de enero (art.67), al 15 de abril, prorrogable hasta por treinta días más (art.71). En este caso, o en el que se resuelva trasladar suprimir o prorrogar las sesiones, debe informarse al Ejecutivo sin que éste pueda objetarlas (art.73).

Las leyes o decretos pueden iniciarse en cualquiera de las cámaras, a excepción de las que se refieren a impuestos y contribuciones, que se iniciarán en la cámara de Diputados (art.51). Estas leyes, deberán ser aprobadas por mayoría absoluta tanto en la cámara de origen como en la revisora, firmadas y publicadas por el presidente (art.55). Cuando existe veto, deberán contar con la aprobación de las dos terceras partes de cada cámara para ser firmadas y publicadas (art.56).

Si una ley es regresada por la cámara revisora, debe ser nuevamente aprobada por las dos terceras partes de la revisora (art.58). Si una ley es rechazada en la cámara de origen, no puede ser presentada en el mismo período de sesiones, sino hasta el siguiente (art.54).

Habría un informe de gobierno que sería rendido al inicio del período de sesiones (art.68).

En cuanto a las características del poder Ejecutivo, éste se deposita en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el cual, si llega a tener alguna incapacidad física o mental, es substituido por un vicepresidente (arts. 74 y 75). Dura

en su encargo cuatro años. Será electo por las legislaturas de los estados y calificadas las elecciones por la cámara de Diputados (arts.79-85).

Entre las facultades con las que cuenta el poder Ejecutivo podemos mencionar: hacer propuestas o reformas de ley dirigiéndolas a la cámara de Diputados (art.105); "Publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del Congreso general" así como "Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, acta constitutiva y leyes generales"; hacer ejecutar leyes y decretos que se propongan a conservar la integridad de la federación, sostener la independencia nacional y la unión y libertad interiores; nombrar y remover a sus secretarios del despacho; disponer de la fuerza armada de mar y tierra para la seguridad interior y defensa externa; del mismo modo, puede disponer de las fuerzas armadas locales con el consentimiento del Congreso, y en caso de no estar reunido, del consejo de gobierno; "Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, federación, neutralidad armada, comercio y cualesquiera otros; mas para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos, deberá proceder la aprobación del Congreso general"; convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; cuidar la administración de justicia, entre otras (art.110).

En esta constitución, así como hay atribuciones al poder Ejecutivo, también existen restricciones contempladas en el artículo 112, entre ellas podemos destacar que: el presidente no puede mandar por sí, las fuerzas armadas de mar y tierra sin consentimiento del Congreso general; no puede privar a nadie de su libertad ni imponer alguna pena, pero en caso de seguridad federal, puede arrestar, poniendo en manos del tribunal o juez competente a la persona o personas implicadas en un término de 48 horas; no puede ocupar ni turbar la propiedad de ningún particular o corporación, salvo en caso de utilidad general previa aprobación del Senado y con una justa indemnización; el presidente no puede impedir que se lleven a cabo elecciones; el presidente y vicepresidente, no pueden salir del territorio nacional durante su encargo y un año después, sin aprobación del Congreso.

Durante el receso del Congreso General, habrá un consejo de gobierno, compuesto de la mitad de los individuos del Senado, uno por cada estado, presidido por el vicepresidente de la república (art.113-115).

El poder Judicial federal reside en una Corte Suprema de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito (art.123). La Suprema Corte, se compone de once ministros y un fiscal, instruidos éstos en Derecho. Estos individuos ocupan su cargo a perpetuidad, excepto en los casos que disponga la ley. La elección de los integrantes de la Suprema Corte, se realiza a través de las legislaturas de los estados arts. 124-127).

La Corte Suprema de Justicia, según el artículo 137 tiene las siguientes atribuciones: conocer las diferencias que se susciten entre los estados por medio de un juicio; "IV. Dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la federación, y entre éstos y los de los Estados, y las que se muevan entre los de un Estado y los de otro"; así como conocer los juicios que se efectúen contra el presidente, vicepresidente, Diputados, Senadores, secretarios del despacho, empleados diplomáticos y cónsules, así como "De las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, y contrabandos; de los crímenes cometidos en alta mar; de los empleados de hacienda y justicia de la federación; y de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley".

Con respecto a los tribunales de circuito y juzgados de distrito, sus integrantes serían nombrados por el Presidente de la república a propuesta de la Corte Suprema de Justicia de una terna (art. 140, 144).

En el título VI de ésta constitución, se avoca a los estados integrantes de la federación, los cuales para el ejercicio de su gobierno, dividen sus poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin poder reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. El poder Legislativo se deposita en una legislatura, integrada por el número de personas que cada constitución estatal definirá, debiendo ser éstos electos popularmente y removibles en su cargo (arts. 157-8).

La designación en quien recaería el poder Ejecutivo estatal, lo determinarían sus mismas constituciones en forma y modo, siempre y cuando fueran por tiempo limitado y éste se precisara. En cambio, el poder Judicial se ejercería por los tribunales que la constitución señala (arts. 159-160).

Los estados tienen por obligaciones las siguientes: organizar su gobierno y administración interior sin contravenir a la constitución y al acta constitutiva; a través de los gobernadores, publicar sus respectivas constituciones, leyes y decretos; garantizar el cumplimiento y aplicar la constitución federal, así como tratados internacionales realizados por la federación; proteger la libertad de expresión; entregar a los delincuentes y fugitivos de otros estados a la autoridad que los reclame; dirigir anualmente a las cámaras del Congreso un informe de sus ingresos y egresos, así como el estado en que se encuentran los ramos de industria agrícola, mercantil y fabril, además de remitir a ambas cámaras o en sus recesos al consejo de gobierno, al igual que al titular del poder Ejecutivo, copia de sus constituciones, leyes y decretos (art. 161).

Según el artículo 162, los estados no pueden sin aprobación del Congreso, establecer contribuciones sobre tonelaje, importaciones o exportaciones mientras no se expida la ley respectiva; ni tener en su territorio sin consentimiento del Congreso, tropas permanentes ni buques de guerra; tampoco pueden establecer relaciones con potencias extranjeras ni declarar la guerra (pues estas facultades se entienden reservadas a la federación); lo mismo ocurre con transacciones efectuadas entre los estados de la federación, quienes deberán contar con la aprobación del Congreso.

La Constitución, al igual que el Acta Constitutiva no serían reformadas sino hasta después de 1830 (art.166), siempre y cuando el Congreso siguiente así lo determinara (art.168).

Uno de los artículos que garantiza el establecimiento de la forma de gobierno es el 171, pues determina que “jamás se podrán reformar los artículos de esta constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados”, garantizando así los principios fundamentales por los cuales se creó esta constitución.

Nuestra historia como país independiente nos permite afinar algunas cuestiones, que sólo con el transitar autónomamente se podía empezar a sentir, como por ejemplo la necesidad de seguir un modelo deseable, como el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, ya que se podían observar cambios positivos como en la industrialización de nuestro país, cosa que en colonialismo no se permitía.

Dentro de la distribución de competencias que establece ésta Constitución, podemos enfatizar la necesidad del modelo federal según el artículo 49 de la misma cuando enuncia que las leyes o decretos que expida el Congreso deben garantizar el establecimiento del pacto federal a toda costa y la autonomía de los estados entre sí. Con ello se pretendía mantener unida a la nación, por otro lado, concedía facultades a los estados para su propio desarrollo con el fin de tenerlos contentos, pero sin descarrilarse del proyecto nacional.

Por ello, se ha llegado a definir a esta etapa del federalismo como “centralismo liberal”⁶⁰, puesto que desde la implantación de este sistema, se presenta un gran debate entre centralismo-federalismo, y si pudiéramos otorgarle la victoria al segundo por el inminente desmoronamiento del país, el centralismo no pudo erradicarse del todo y todavía se presentan pugnas al respecto, el resultado será, la implantación de una nueva

⁶⁰ VÁZQUEZ, Josefina Zoraida, “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824”, en: GALEANA, Patricia, *op.cit.* p.79

Constitución de carácter centralista en 1836. Se puede considerar como liberal, porque defendió en gran medida las libertades o garantías individuales, entre las más debatidas y defendidas se encuentra la libertad de expresión.

Algunos elementos de esta Constitución se quedaron en el camino, pues fueron superadas por las necesidades económicas, políticas y sociales, como la temporalidad del Ejecutivo en el poder, que era de 4 años, la forma en que se elegía al mismo, ya que era de manera indirecta (a través de las legislaturas de los estados), entre otras cosas. Sin embargo, muchos de sus preceptos son retomados para plasmarlos en otra nueva constitución, la de 1857 que analizaremos a continuación.

2.2 El federalismo liberal

Para empezar con el estudio de esta etapa del federalismo mexicano, quiero remarcar una vez más, que esta forma de gobierno en nuestro país fue producto de su misma historia, de las circunstancias políticas, sociales y hasta económicas que le fueron dando cause y forma; y que en esta etapa podríamos decir que se ve más favorecida en cuanto a la aplicación y desarrollo de este modelo; que el proyecto liberal mexicano fue novedoso y funcional a partir de 1857-1867. Debemos destacar que no porque en el trayecto de nuestra historia se haya desvirtuado y tendido hacia el presidencialismo y centralismo, siempre haya tenido que ser así, y fueron las mismas circunstancias, junto con los gobernantes, quienes lo llevaron hasta ese punto.

Al analizar al federalismo mexicano, históricamente encontramos dos etapas de suma importancia: la primera, de 1840 a 1860, donde se observa la evolución del concepto y su fundación; la segunda, de 1867 a 1911, momentos en que se da el funcionamiento del principio federal. Cabe destacar que estos dos momentos son analizados a través de las dimensiones político-institucional, político financiera y político social, para lograr un acercamiento en su proceso evolutivo.

Estas dos etapas del proceso evolutivo del federalismo mexicano las llamaremos primera y segunda fase respectivamente. La primera fase centra su atención en las fuentes históricas que tienen cabida en el debate político-institucional; en tanto que la segunda fase tiene mayor cuidado a los datos históricos relacionados con las prácticas políticas generadas en correlación con la conformación social del país y con sus instituciones; sin olvidar la forma en que nace el funcionamiento de los órganos

constitucionales de las finanzas públicas y las elecciones. Elementos con los que se pretende conocer los alcances de la visión política en torno al federalismo de México.

El federalismo en la Constitución de 1857 ha llegado a interpretarse erróneamente como una copia del federalismo de la Constitución de 1824, sin embargo, en ésta última, la federación contaba con pocas facultades constitucionalmente, las cuales habían sido delgadas por parte de los estados a la federación y no de manera permanente, puesto que el regionalismo heredado de la Colonia estaba fuertemente arraigado y no daba mucha cabida a que la soberanía de los estados se cediera en gran medida.

En el transcurso de una constitución a la otra, podemos notar algunas diferencias de fondo aunque el texto constitucional de una y otra sean similares. Para empezar, observamos una lucha constante entre centralización-descentralización, la cual no fue siempre más favorecedora a una que a la otra. Esta lucha también puede expresarse en términos de autoridad y soberanía. En 1824, por ejemplo, esta tensión trató de ser equilibrada a través del pacto federal, de la introducción constitucional de ideas liberales como de la ciudadanía, la representación y las elecciones, sin embargo, puede considerarse como una reorganización de esta tensión respecto al Antiguo Régimen, una reorganización del regionalismo y disminución de esta tensión: “La crisis del pacto constitucional del antiguo Régimen nace y se desarrolla a partir de la tensión entre autoridad y soberanía popular, generando así una tendencia de tipo centrípeto, favorable a una mayor concentración de poder en manos de las autoridades, y una de tipo centrífugo, favorable a una mayor difusión de poder a los municipios y a los estados”⁶¹.

El jusnaturalismo en el periodo que comprende de 1824 a 1834, provoca en cierta medida la disminución de la tensión entre autoridades y ayuntamientos por la aceptación de los últimos a compartir el mismo territorio en cuestión de jurisdicción y libertades con los estados a los que pertenecían por medio de la división de poderes a nivel regional y la práctica de elecciones.

La disminución de esta tensión, llevó a la situación hasta el otro extremo cuando a partir de 1835 el centralismo domina el ambiente político y se afirma en 1836 con las leyes constitucionales de ese año. Al mismo tiempo, la parte descentralizadora alzó su voz en forma de protesta con diferentes movilizaciones en gran parte del territorio nacional entre 1836 y 1839, a saber: Aguascalientes, Durango, Chihuahua, Sinaloa, Sonora, Jalisco, San Luis Potosí, Zacatecas, Veracruz, Guanajuato, Querétaro, Puebla y México. Adoptaban el pronunciamiento de San Luis Potosí que era de corte

⁶¹ CARMAGNANI, Marcello, “El federalismo liberal mexicano”, en CARMAGNANI, *op.cit.* pp. 136-137.

confederalista y se manifestaban a favor de la restitución de la Constitución de 1824 y el grado de autonomía obtenida en la década de los 20's.

Entre 1840 y 1850, la tensión se agudiza ya que se manifiesta también en el ámbito social al reivindicar sus derechos políticos como el de propiedad, de petición y libertades como la de imprenta. Así pues, se exterioriza una vez más la influencia del jusnaturalismo con el afán de que todos esos derechos se garantizaran y fueran reconocidos con la inclusión de los mismos en la constitución. De este modo, tanto el ala centralizadora como la descentralizadora se manifiestan a través del pueblo dando origen así a una nueva tensión de carácter ideológica con respecto a la libertad; una de origen "antiguo", pactista y la otra de tipo jusnaturalista⁶².

En este tenor, la discusión del federalismo toma una postura diferente al incluir las garantías constitucionales, reflejada en los tres proyectos constitucionales de 1842, que reflejan además la falta de organización tanto a nivel partidista como faccional puesto que dan pie a la negociación en un solo proyecto.

El primer proyecto, el de la mayoría, presenta una enumeración de las garantías individuales que lo lleva a limitarlas en derechos de libertad, igualdad, seguridad y propiedad. El proyecto ratifica la descentralización pero dentro de un sistema unitario. La federación es concebida sólo como una descentralización administrativa.

El segundo proyecto, el de la minoría, reconoce las garantías constitucionales desde un punto de vista liberal. Reconoce los derechos del hombre como la base y finalidad de las instituciones sociales, estableciendo de esta manera una relación entre la federación y el individuo. Concibe al federalismo en el sentido de la autonomía estatal, no se trata sólo de descentralización administrativa, sino de soberanía, ya que expresa en su artículo 24 que: "la administración interior de los Estados, será enteramente libre e independiente de los Poderes supremos, en todo aquello que no estén obligados por esta Constitución para la conservación de la unión federal"⁶³.

El tercer proyecto, resultado de los dos anteriores, adopta la idea de la descentralización administrativa (proyecto de la mayoría) y la idea liberal de las garantías constitucional (proyecto de la minoría) resultando de esta conjunción la formación de una república liberal y al mismo tiempo unitaria sin llegar a ser centralista.

⁶² *Ibid.*, p.140. La libertad antigua se atribuye a cada 'comunidad territorial' las cuales no se pueden codificar en contraposición a la jusnaturalista, de carácter liberal, igualitaria para todos y basada en el individuo capaz de ser codificada.

⁶³ TENA RAMIREZ, *op.cit.* p.348, Citado en CARMAGNANI, *op.cit.*, p.141.

Con estos proyectos podemos observar que la Constitución de 1842 retoma la descentralización y las ideas liberales, sin embargo esto todavía no será definitivo, pues dentro de los descentralizadores hay opiniones diversas como los que optan por la descentralización administrativa y los que optan por la descentralización en torno a la soberanía; de igual forma, entre los liberales se encuentran opiniones divergentes entre liberales radicales y moderados. Además la ideología centralizadora no ha desaparecido del todo así como la disputa de libertades antiguas y modernas como se explicó anteriormente. Todo ello se manifestará en las Bases Orgánicas de 1842-1843, que es una constitución centralista.

El federalismo liberal, como podemos observar, se viene definiendo desde 1842, pero es hasta 1847 cuando se palpa más nítidamente como consecuencia de la guerra con Estados Unidos. En estos momentos, confluyen descentralizadores con federalistas, así como los que defendían las libertades antiguas y los liberales propiamente dichos. Se propone así el restablecimiento de la Constitución de 1824 pero con la intención de reformarla en este sentido, el liberal-federal, de modo que la república se organice desde el punto de vista federal y que sea la federación quien vea por la salvaguarda de las libertades de la nación, incluyendo la autonomía política y administrativa de los estados. De esta manera, se le da al federalismo un carácter más democrático de lo que hasta estos momentos había sido, incluyendo además los derechos del hombre así como sus derechos políticos.

Con estos antecedentes, observamos la coyuntura en el federalismo, pasando de un modelo anticuado y de carácter un tanto conservador entre 1824 y 1842 que ha llegado a considerarse como un confederalismo en la práctica, a uno de carácter liberal influido por el jusnaturalismo a partir de 1847 que encamina al federalismo por una vertiente liberal en cuanto a las demandas políticas tanto a nivel local como regional. Este sentido liberal, se ve precipitado por la amenaza regional que representaba el ejército norteamericano en el territorio mexicano, afectando la soberanía regional.

A principios de los años 50's, se manifiesta aún una tensión entre la adopción de una república federal y una unitaria, aunque no prevalecía una postura rígida, no significaba aún que el federalismo fuera a ser quien se impusiera finalmente. Sin embargo, tras el fracaso de garantizar en el país la soberanía y la gobernabilidad, empezaba a manifestarse la necesidad de un modelo nuevo de organización política, incluso cultural e institucional.

Para 1855, estalla una nueva revolución en México contra la tiranía de Santa Anna, a favor de la libertad. En este deseo de alcanzar la libertad, confluyen los diferentes actores que se habían colocado en diferentes posturas: federalistas, confederalista y descentralizadores. Desde 1854 con el plan de Ayutla, se manifiesta esta tendencia liberal, formando de esta manera una especie de coalición pero que aún no terminaba de definirse si era liberal-federal o liberal-centralista. Debemos destacar que existieron dos planes con el mismo nombre, el primero proclamado el 1° de marzo de 1854 y el segundo, proclamado 10 días después reformado en la ciudad de Acapulco, donde se definen con más claridad la tendencia liberal y el perfil descentralizador.

El liberalismo estipulado en el plan de Ayutla y la coalición entre liberales dio origen a la Constitución de 1857 conjugando de esta manera tanto el proyecto liberal como el federal. Podríamos señalar que el punto culminante del triunfo liberal constitucionalmente hablando, se produce con la inclusión de las Leyes de Reforma a la Constitución: la Ley Juárez, que abolió los fueros militar y eclesiástico; la Ley Lerdo, que nacionalizó los bienes de corporaciones, de la iglesia e incluso de ayuntamientos. Con la inclusión de estas leyes, las garantías constitucionales quedan ampliadas en un sentido de igualdad y desafuero (art.13).

Este nuevo federalismo con tendencia anticorporativa estableció los límites del poder federal liberal al institucionalizar al ejército por medio de la constitución. De esta manera, se evidencia la supresión del fuero militar, así como la repulsión de inyectar recursos a las comandancias generales de la República, elementos que representan la real aplicación de la constitución en este sentido.

La autonomía financiera del poder federal se manifiesta en la división de competencias de los estados respecto a la federación con las leyes anteriormente mencionadas, dando como resultado la apropiación de numerosos bienes por parte de la federación.

Recapitulando en esta etapa del federalismo mexicano, puede puntualizarse que su génesis se expresa desde 1840 con la difusión de las ideas liberales que poco a poco irán tomando forma y, que para la década de 1850 son revalorizados con las disputas confederales-descentralizadoras que encauzan las ideas de libertad hacia las garantías individuales. Asimismo, la idea de la soberanía estatal se vuelve fundamental, puesto que se va a definir con respecto a la soberanía de la federación, de modo que ambas se complementan y se limitan entre sí. Se crea, el Poder Judicial de la federación, quien garantizará los derechos del hombre y del ciudadano, reafirmando así la igualdad en

todos y cada uno de los estados, al mismo tiempo que se forma un sistema de contrapesos entre la federación y los estados. Esta reformulación federalista novedosa, Carmagnani la concibe en los siguientes términos: “la esfera de la justicia federal, asigna a la federación el papel de garante de los derechos del hombre y del ciudadano y, en consecuencia, delimita y precisa la soberanía de los estados. La reformulación de la soberanía de los estados sustentada en los principios liberales delimita y precisa, a su vez, la soberanía de la federación, evitando que pueda, a través de su papel de garante de los derechos del hombre y del ciudadano, asumir una connotación de fuerza ilegítima que altere la colaboración que debe darse entre las dos esferas de poder”⁶⁴.

En los años siguientes a la promulgación de la constitución, se observa un cambio de tendencia al federalismo con un sentido más social que retoma las demandas de las clases media y baja originadas en los ayuntamientos y los estados, haciendo un poco de lado el elitismo que hasta este momento había imperado.

A continuación expondremos brevemente el ambiente político en el Congreso que dio origen a la Constitución de 1857 y las características principales de la misma. El rumbo que tomó ésta Constitución en materia federal, lo retomaré más adelante.

2.2.1 Antecedentes de la Constitución de 1857

Expedida la convocatoria para el Congreso Constituyente por Don Juan Álvarez el 16 de octubre de 1855, de acuerdo con el Plan de Ayutla (reformado), elaborado en contra de la dictadura de Santa Anna, prepararía la Constitución, sus leyes orgánicas y la revisión de los actos de la administración del dictador mencionado⁶⁵.

El Congreso se reunió el 17 de febrero de 1856 y contaba con una mayoría de moderados, aun cuando los puros tenían posiciones muy importantes: Arriaga fue presidente en la sesión preparatoria, Olvera y Zarco fueron secretarios. Arriaga es ratificado como presidente del Congreso y lo sucede Don Melchor Ocampo, también puro en la Comisión de Constitución, favorable a los moderados en un principio, con la inclusión de los puros, Ocampo y José María del Castillo Velasco, quedaron niveladas las fuerzas.

En el seno de la comisión tropezaba con dificultad la discusión de los asuntos en materia religiosa, de organización política del Distrito Federal y de deslinde de la facultad

⁶⁴ CARMAGNANI, *op.cit.* pp. 148-149.

⁶⁵ TENA RAMIREZ, *op.cit.* pp.595-606.

legislativa, no así en cuanto a la proposición de la existencia de una sola Cámara, en lo que había consenso. El 16 de junio se dio lectura al dictamen de la Comisión, el 4 de julio comenzó la discusión y el 8 se declaró que ya estaba suficientemente discutido. Al siguiente día empezó la discusión en lo particular.

El principal problema era determinar si debía restablecerse la Constitución de 1824 o expedir una nueva. Los proyectos de los moderados Marcelino Castañeda y Mariano Arizcorreta proponían lo primero. Fueron desechados los proyectos de los puros Santos Degollado y García Granados que proponía reformar la Constitución de 1824, fueron retirados por sus autores. El 25 de agosto los moderados lograron una votación de 59 contra 40 a favor de que se reestructurara el mencionado código, sin embargo, no contó con los dos tercios de votos requeridos. El puro Arriaga presentó 47 artículos comparándolos con la Constitución mencionada y con el acta constitutiva, siendo aprobado que se discutieran todos en una sola vez y se votaran separadamente.

El 1º de septiembre los moderados lograron que se revocara el acuerdo anterior, los puros reaccionaron en contra.

El 4 de septiembre se acordó discutir el proyecto de Arizcorreta, sin embargo los moderados vacilaron. Arizcorreta, había dicho que como era notoria la oposición de la comisión al proyecto, se nombrara una comisión especial; sin embargo los progresistas dijeron que tal comisión existía. Al último, el autor del proyecto asintió que éste pasara a la Comisión de Constitución, la cual se encargó de elaborar la Constitución de 1857.

El Congreso aprobó sin modificaciones los artículos 2, 12, 14, 18 y 23 del proyecto, excepto el 15. El artículo 2 prohibía los juicios realizados por tribunales especiales, fueros y emolumentos; el 12 prohibía el lesionar la libertad del hombre por causa de voto religioso; el 14 consignaba la libertad de imprenta; el 18 establecía la libertad de enseñanza, y el 23 "prohíbe a las corporaciones eclesiásticas adquirir o administrar bienes raíces, salvo los edificios destinados inmediata y directamente al servicio del objeto de la institución". El artículo 15, que fue rechazado, instituía la tolerancia de cultos y disponía que la religión católica se protegiera "en cuanto no se perjudicaran los derechos del pueblo, ni los derechos de la soberanía nacional".

El Papa Pío IX, censuró los artículos del proyecto de Constitución y por ello el arzobispo de México, Don Lázaro de la Garza y Ballesteros, amenazó el 15 de marzo de 1857 a quienes no se recatasen del juramento a la Constitución se les negaría la absolución.

En el seno de la Comisión de Constitución, también se trató el problema de la mala situación de los trabajadores, pues Ponciano Arriaga habló “de que el proyecto se enfrentara con los abusos de los propietarios”⁶⁶. La comisión aceptó lo traducido en el artículo 17, el cual estableció que la libertad de trabajo no puede ser coartada “por los particulares a título de propietarios”. Estas ideas fueron apoyadas por Ignacio Ramírez y criticadas por Ignacio L. Vallarta, Arizcorreta y Moreno, éste último quien proponía suprimir la expresión “a título de propietarios”, al aceptar Arriaga que se modificara por “los particulares por sí a título de propietarios”, insistió en que “se introducirá un verdadero y espantoso comunismo que zarpará a la sociedad en sus cimientos”⁶⁷.

En la sesión del 18 de noviembre se aprobó este artículo, en el cual se estableció que la mencionada libertad no se podría impedir “sino por sentencia judicial cuando ataque los derechos de terceros”.

El 5 de febrero de 1857, fue jurada la Constitución y promulgada el 11 del mismo mes. Con motivo de ésta, Comonfort fue nombrado Presidente de la República, y Juárez, Presidente de la Suprema Corte de Justicia, y por lo tanto, Vicepresidente de la República.

Cuando Comonfort se convierte presidente sustituto constitucional, tenía la convicción de que no se podría gobernar con la nueva carta, porque al crear el gobierno congresional, había dejado desarmado al Ejecutivo, y porque las reformas en materia religiosa eran impopulares. Por este motivo, el Plan de Tacubaya se propuso dar a conocer la Constitución. Juárez la reivindica cuando marcha al interior y asume la presidencia de la república.

2.2.2 La Constitución de 1857

Para analizar esta Constitución, primero lo haremos según su texto original, posteriormente, retomaremos algunas reformas que influyeron de manera decisiva en sus preceptos, en este sentido podemos decir que el contenido fundamental de esta Constitución es el siguiente⁶⁸: los primeros 29 artículos se dedican a las garantías individuales; el artículo 1º habla de que “los derechos del hombre son la base y objeto de las instituciones sociales [...]”, otorgando a la Constitución un carácter omnipresente que debe ser cumplido y respetado por todas las autoridades del país; el artículo 3º de la

⁶⁶ *Ibid.* p.603.

⁶⁷ MORENO, citado por TENA RAMÍREZ, *op.cit.* p.604.

libertad de enseñanza; el artículo 4º, de la libertad del trabajo; el artículo 5º prohíbe la pérdida de la libertad por causas del trabajo, de educación o de voto religioso; el artículo 6º consagra la libertad de manifestación de las ideas; el artículo 7º, de escribir y publicar escritos; el artículo 8º establece el derecho de petición, debiendo dar, la autoridad correspondiente, respuesta a dicha petición, pero en materia política, sólo pueden hacer uso de este derecho los ciudadanos mexicanos; el 9º otorga el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, y al igual que el artículo anterior, los ciudadanos mexicanos son los únicos que pueden hacerlo en asuntos políticos.

En el artículo 11 se establece la libertad de tránsito; en artículos subsecuentes se garantiza la igualdad de todos los individuos al desconocerse títulos de nobleza, además de establecer que nadie puede ser juzgado por leyes privativas; el 27 protege la propiedad privada al no poder ser ocupada sin consentimiento del propietario, sólo se concibe en caso de utilidad pública, previa indemnización, además, prohíbe a cualquier corporación civil o eclesiástica “adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución”; el 28 prohíbe los monopolios, estancos; el 29 concede al Ejecutivo la facultad para suspender las garantías individuales en conformidad con el consejo de ministro y con el consentimiento del Congreso “en caso de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en gran peligro o conflicto”, siempre de manera temporal.

Reivindica el principio de la soberanía popular al decir que “radica esencial y originariamente en el pueblo” y que éste “tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterarlo o modificar la forma de su gobierno” (art.39). Esta soberanía se ejerce a través de los Poderes de la Unión (art.41).

El nuevo gobierno es una “república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación [...]” (art.40).

Los Poderes de la Unión son Legislativo, Ejecutivo y Judicial; sin que puedan reunirse dos o más en una persona o corporación; y sin que pueda depositarse el Legislativo en un solo individuo (art.50).

El Poder Legislativo lo ejerce el Congreso de la Unión, que se compone de una Cámara integrada por Diputados. Estos son elegidos en proporción de uno por cada 40,000 habitantes o fracción que exceda de 20,000. Los territorios pueden elegir a un

⁶⁸ *Ibid.* pp.607-629.

Diputado aún cuando no lleguen a dicha cantidad (arts.52 y 53). Por cada Diputado propietario habrá un suplente (art.54) y será elegido por elecciones indirectas en primer grado y en escrutinio secreto (art.55).

Los Diputados no pueden desempeñar cualquier otro cargo en el gobierno, a menos que exista licencia concebida por el propio Congreso (art.58). Se establece al igual que en otras instituciones, la inviolabilidad de los legisladores por la expresión de sus opiniones (art.59).

Son requisitos para ser Diputado: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, tener 25 años cumplidos al día de la apertura de sesiones, ser vecino del estado o territorio que hace la elección y no pertenecer al Estado eclesiástico (art.56).

El Congreso calificará la elección de sus miembros (art.60) y tendrá dos períodos ordinarios de sesiones: el primero, del 16 de septiembre al 16 de diciembre; el segundo, del 1º de abril al último de mayo, improrrogable (art.62). Se requiere un quórum de más de la mitad de sus miembros para iniciar sus sesiones (art.61). El Presidente de la República debe asistir a la apertura de éstas y rendir ahí mismo, un informe del estado que guarda la administración pública, siendo contestado por el presidente del Congreso en términos generales(art.63).

El derecho de iniciar leyes corresponde al presidente de la nación, a los Diputados del Congreso federal y a las legislaturas estatales. El proceso de aprobación de una ley es el siguiente: la iniciativa de ley, una vez dictaminada se discute en el Congreso y se remite al Ejecutivo para que emita su opinión en un término de 7 días, "o exprese que no se usa esa facultad". Si el Presidente contradice el proyecto, es superada su opinión con la votación de la mayoría absoluta de los presentes. Si no lo contradice, el proyecto simplemente regresa al Congreso para su votación (art.70).

Las facultades del Congreso contenidas en el artículo 72 son las siguientes: admitir nuevos estados o territorios a la federación o bien, formar nuevos estados dentro de los límites ya existentes así como arreglar definitivamente sus límites; cambiar la residencia de los supremos poderes federales; aprobar el presupuesto de egresos presentado anualmente por el Ejecutivo y señalar las formas de cubrirlo; dar las bases para la celebración de empréstitos por el Ejecutivo, crear y suprimir empleos públicos de la federación así como la regulación de sus sueldos; ratificar los nombramientos de los ministros, agentes diplomáticos, cónsules y empleados superiores de hacienda que haga el presidente; así como los de coroneles y oficiales superiores del ejército y armada nacional; aprobar los convenios y tratados internacionales; declarar la guerra según datos

que presente el Ejecutivo; regular la manera en que las tropas nacionales o extranjeras puedan permanecer en territorio mexicano, en caso de la guardia nacional, reglamentar su organización y servicio; establecer un sistema general de pesos y medidas; “nombrar y remover libremente a los empleados de su secretaría y a los de la contaduría mayor”; expedir todas las leyes indispensables para llevar a cabo las anteriormente mencionadas, etc.

Se establece una diputación permanente formada por un Diputado de cada estado y territorio (art.73), y con las facultades siguientes: convocar a sesiones extraordinarias del Congreso; aprobar los nombramientos de ministros, agentes diplomáticos y cónsules; y prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional, etc. (art.74).

El poder Ejecutivo se deposita en una sola persona llamada “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” (art.75), quien es electo de manera indirecta en primer grado y en escrutinio secreto (art.76). Entre los requisitos enumerados para ser presidente destacan: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos, tener 35 años cumplidos al día de la elección, no pertenecer al estado eclesiástico y residir en el país cuando se verifique la elección a dicho cargo. La duración de su cargo es de cuatro años y empieza su período el primero de diciembre. Cuando el presidente falta temporal o absolutamente, el presidente de la Suprema Corte de Justicia es quien lo sustituye (arts. 77-80).

Según el artículo 84, el presidente no puede separarse del lugar donde residan los poderes federales ni de ejercer sus funciones, si el Congreso o la diputación permanente no lo determinan como motivo grave. Entre sus facultades y obligaciones (art. 85) podemos mencionar: promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso; nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho y demás funcionarios que la constitución no determine cómo hacerlo, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda; nombrar, con aprobación del Congreso, a los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles y oficiales del ejército y armada nacional, como empleados superiores de hacienda; disponer de la fuerza armada y guardia nacional para la defensa de intervención extranjera y seguridad interior; declarar la guerra a nombre del país, previa ley decretada por el Congreso; realizar negociaciones diplomáticas; convocar al Congreso a sesiones extraordinarias de acuerdo con la diputación permanente, entre otras.

El poder Judicial de la federación está integrado por una Corte Suprema de Justicia y tribunales de Distrito y de Circuito. La Corte Suprema de Justicia se integra de

once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general, quienes durarán en sus encargos seis años y serán electos de manera indirecta según lo especifiquen las leyes electorales (arts. 90-92).

Los tribunales de la federación conocerán de todas las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales; de las suscitadas entre dos o más estados y las suscitadas entre un estado y uno o más vecinos de otro (art.97). La Corte Suprema de Justicia conocerá de las controversias dadas entre los estados y aquellas de que forma parte la Unión; éste órgano también tiene a su cargo “dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la federación, entre estos y los de los Estados, o entre los de un Estado y los de otro” (art. 99). Además, debe resolver las controversias que se presenten por leyes a actos de alguna autoridad que viole las garantías individuales, que vulnere o restrinja la soberanía de los estados o que invadan la esfera de autoridad federal (art.101).

Son responsables de delitos comunes y oficiales los Diputados, miembros de la Suprema Corte de Justicia y Secretarios del despacho; los gobernadores de los estados son por infracción de la Constitución y leyes federales; lo mismo el Presidente de la República, pero mientras ejerce su cargo “sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común” (art.103).

Si el delito es común, el Congreso declarará si ha lugar a proceder contra el acusado o no. En caso afirmativo, el sujeto quedará separado de su encargo y sometido a la jurisdicción de los delitos de los tribunales comunes (art.104). De los delitos oficiales conocen el Congreso como jurado de acusación, que declarará si es culpable o no; y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia, impondrá la pena (art.105). La responsabilidad por delitos oficiales sólo podrá exigirse durante el tiempo en que el funcionario ejerza su encargo y un año después (art.107).

Los estados de la federación optarán para su gobierno interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular (art.109). Una de las atribuciones de los estados es arreglar de manera amistosa sus propios límites, con aprobación del Congreso; entre las restricciones a sus facultades están las siguientes: celebrar tratados, alianzas o coaliciones entre estados o potencias extranjeras, con excepción de las realizadas entre estados fronterizos en caso de invasión; acuñar moneda en sus diferentes modalidades; así como tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso, establecer contribuciones de tonelaje, de importaciones o exportaciones; tener tropas

permanentes ni buques de guerra; hacer la guerra a alguna potencia extranjera salvo en caso de peligro inminente comunicándolo de inmediato al presidente (arts.111-112).

En esta Constitución, no se expresa abiertamente las facultades de los estados, sólo se establece su forma de gobierno, sin embargo, a través del artículo 117, se manifiestan al decir que: "Las facultades que no están espresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados", a éstos se les han llamado poderes residuales.

Esta Constitución para ser reformada necesita de la aprobación de las dos terceras partes de los legisladores presentes en el Congreso y de la mayoría de las legislaturas en los estados (art.127).

Esta Constitución, elaborada por una mayoría de liberales, moderados y puros, podría considerarla como la más avanzada del siglo pasado, junto con la de 1814, pues a la par que consagraba una serie derechos del individuo frente al Estado y las corporaciones civiles y religiosas, ataca a los privilegios que el clero solía tener en materia de enseñanza, judicial y de adquisición y administración de bienes raíces, entre otros, con lo que, de hecho, se libera el camino para el desarrollo progresivo del capitalismo. Estamos hablando pues, de la secularización del Estado. También, se contempla la libertad de empleo, cuya problemática podía haber sido mejor contemplada, si no hubiera habido mayoría moderada en el Congreso Constituyente. La existencia de una sola cámara facilitaba el proceso de aprobación de las leyes y el control efectivo del poder Ejecutivo, preferible a que se hubiere dejado desarmado al Legislativo frente al Ejecutivo, propio de las dictaduras latinoamericanas.

Además tampoco se contempla con esta Constitución el requisito económico que establecieron en otras cartas para ser ciudadano, Diputado o presidente de la república, lo que aunado a la supresión de la cámara de Senadores, tradicionalmente como lo hemos visto, cámara de privilegios, facilitaba el acceso al poder de los representantes más genuinos del pueblo, sin embargo, esta situación no fue evolucionando con el paso del tiempo al reformarse la constitución en el sentido que veremos:

REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN DE 1857

El 14 de agosto de 1867, el Presidente Juárez expidió una convocatoria para la elección de los supremos poderes federales, acompañada de una circular del ministro D. Sebastián Lerdo de Tejada. En ellas proponen modificar la relación que existía entre los

poderes Legislativo y Ejecutivo, favorable al primero; sin embargo, la reforma no se llevó a cabo porque algunos estados no aceptaron prescindir del procedimiento instituido por el artículo 127 de la Constitución de 1857.⁶⁹

Durante el gobierno del Presidente Lerdo de Tejada (1872-1876) se llevaron a cabo dos importantes reformas a la Constitución: la Ley de adiciones y reformas de 25 de septiembre de 1873, por medio de la cual confirmó la constitucionalidad de las Leyes de 1874 que realizó constitucionalmente el proyecto de la circular de 14 de agosto de 1867.

Las reformas durante el gobierno de Porfirio Díaz (1876, 1877 a 1880, y 1884 a 1911) y del General Manuel González (1880-1884) en parte estuvieron referidas a la reelección y a la sucesión presidencial.

Durante el gobierno de Madero se llevó a cabo la reforma de los artículos 78 y 109 que implantó la no reelección del Presidente y Vicepresidente de la República y de los gobernadores de los Estados.

Con relación a las reformas realizadas por Lerdo me referiré a aquellas que afectaron la distribución de las facultades⁷⁰; después de mencionarlas, las analizaremos con respecto al federalismo:

1) *REFORMA DE 13 DE NOVIEMBRE DE 1874*. Se vuelve al bicameralismo al integrarse el Congreso General con dos Cámaras; la de Diputados y la de Senadores (art.51). Los Senadores serán elegidos dos por cada Estado y dos por el Distrito Federal, en forma indirecta en primer grado. La legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría absoluta de los votos emitidos (art.58-A). La Cámara de Senadores debe renovarse por mitad cada dos años (art. 58-B).

Los requisitos para ser Senador son los mismos que la Constitución de 1857 establecía para ser Diputado, más el requerimiento de tener 30 años cumplidos el día de la elección (art.58-C).

Se mantienen los dos períodos de sesiones, con las mismas fechas de la Constitución de 1857, sólo que el segundo período será prorrogable por 15 días hábiles (art.62).

Las iniciativas de ley las pueden hacer los Diputados, los Senadores, el Presidente de la República y las legislaturas de los estados (art.65). Cualquiera de las dos Cámaras puede ser de origen o revisora, excepto en los casos que versen sobre empréstitos,

⁶⁹ TENA RAMÍREZ, *op.cit.* pp.681-682.

⁷⁰ TENA RAMÍREZ, *op.cit.* pp.697-717.

contribuciones, impuestos o reclutamiento de tropas que deberán ser discutidas primero en la cámara de Diputados (art.70).

Las iniciativas deben ser aprobadas por mayoría absoluta de votos en ambas cámaras. Son enviadas al Ejecutivo, quien dispone de 10 días para hacer observaciones. Si no tiene observaciones que hacer, las publica; si las tiene, pueden ser superadas por la votación de la mayoría absoluta de ambas cámaras (art.71).

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: erigirse en colegio electoral de la elección de Presidente de la República, magistrados de la Suprema Corte de Justicia y Senadores del Distrito Federal; conocer de las renunciaciones y licencias de Presidente de la República y magistrados de la Suprema Corte de Justicia; vigilar el buen desempeño de la Contaduría Mayor de Hacienda y nombrar a sus jefes y empleados, erigirse en Gran Jurado de Acusación contra los altos funcionarios de la federación; examinar la cuenta que le presente el Ejecutivo; aprobar el presupuesto de egresos anual; e indicar las contribuciones que deben decretarse (art.72-A).

Son facultades exclusivas de la Cámara de Senadores: aprobar los tratados y convenciones que celebre el presidente y ratificar los nombramientos que haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules, etc.; autorizar al Ejecutivo para que permita la salida de tropas nacionales; declarar cuando han desaparecido los poderes constitucionales de un estado; resolver los problemas políticos entre los poderes de un estado, etc. (art.72-B).

Son facultades del Congreso General, además de las especificadas en la Constitución de 1857, formar nuevos estados dentro de los límites ya existentes, siendo necesario entre otras condiciones: que la fracción o fracciones que pretendan erigirse en un nuevo estado, cuenten con una población de 120 mil habitantes, por lo menos; que sean oídas las legislaturas de los demás estados; que sea oído el Ejecutivo; que hayan votado en ese sentido las dos terceras partes de los Diputados y Senadores presentes en ambas cámaras; y que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las legislaturas de los estados (art.72).

Funcionará una Comisión Permanente compuesta de 15 Diputados y 14 Senadores nombrados por sus respectivas cámaras un día antes de la clausura del período ordinario de sesiones (art.73). Sus facultades son esencialmente las mismas que las de la diputación permanente establecida en la Constitución de 1857 (art.74).

A la Cámara de Diputados le corresponde acusar en lo referente a la comisión de delitos oficiales y, a la de Senadores dictar la sentencia (art.105). Para los delitos del

orden común, la cámara de Diputados conserva las atribuciones que tenía antes de la reforma (art.104).

2) *REFORMA DE 5 DE MAYO DE 1878*. El Presidente no puede ser reelecto para el período inmediato, sino hasta que pasen cuatro años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones (art.78). Los Estados determinarán en sus respectivas constituciones los términos en que prohibirán la elección de sus gobernadores (art.109).

3) *REFORMA DE 3 DE OCTUBRE DE 1882*. En caso de faltas temporales o absolutas del Presidente de la República, corresponde suplirlas al Presidente o Vicepresidente del Senado o de la Comisión Permanente en su caso. Antes de esta reforma, esta función la desempeñaba el Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

4) *REFORMA DE 21 DE OCTUBRE DE 1887*. El Presidente de la República puede ser reelecto para el período constitucional inmediato; pero para otra reelección más, deberá haber transcurrido un período de cuatro años (art.78). Los gobernadores pueden ser reelectos conforme a lo establecido por el artículo 78 (art.109).

5) *REFORMA DE 20 DE DICIEMBRE DE 1890*. "El Presidente entrará a ejercer sus funciones el 1º de diciembre y durará en su encargo cuatro años" (art.78).

6) *REFORMAS Y ADICIONES DE 24 DE ABRIL DE 1896*. Al Congreso, funcionando en una sola asamblea, le corresponde designar al Presidente de la República interino, sustituto o provisional (art.72). En las faltas absolutas del Presidente, excepto en los casos de renuncia; y en las temporales, excepto cuando preceda licencia, "se encargará desde luego del Poder Ejecutivo el Secretario de Relaciones Exteriores, y si no lo hubiere o estuviere impedido, el Secretario de Gobernación" (art.79).

7) *REFORMAS DE 31 DE OCTUBRE Y 18 DE DICIEMBRE DE 1901*. Se suprime el sistema electoral de las autoridades políticas, municipales y judiciales del Distrito Federal (art.72, fracción VI; y art.53).

8) *REFORMA DE 6 DE MAYO DE 1904*. Nuevamente se crea el cargo de Vicepresidente de la República, elegido al mismo tiempo que el Presidente (art.79), y será el encargado de suplirlo en las faltas temporales y absolutas (art.80). En caso de ambos, lo sustituirá el Secretario de Relaciones Exteriores o quien le siga por disposición de ley. Cuando falten en forma absoluta el Presidente o Vicepresidente, el Congreso de la Unión, o la Comisión Permanente, convocará a elecciones extraordinarias desde luego, excepto cuando la falta ocurriera en el último año del período constitucional (art.81).

9) *REFORMA DE 7 DE NOVIEMBRE DE 1911*. El Presidente de la República, Vicepresidente y Gobernadores de los Estados nunca podrán ser reelectos. El Presidente

nunca podrá ser electo vicepresidente; ni éste, Presidente para el período inmediato. “Tampoco podrá ser electo Presidente ni Vicepresidente el Secretario del despacho encargado del Poder Ejecutivo al celebrarse las elecciones” (art.109).

Todas estas reformas mencionadas, se fueron dando a la par del desarrollo del país, en gran medida de las disputas entre los estados, implicando a la federación misma y encausando la dirección del federalismo, sin menospreciar el papel que las instituciones tanto políticas, económicas y sociales imprimieron, así como la cultura política que se fue desarrollando también.

Podemos decir que esta etapa del federalismo no fue estática, pues a través de las circunstancias también se transformó. Si tomamos en cuenta que en el federalismo existen dos esferas de poder autónomas: la federal y la estatal, dado que comparten un territorio y una población ‘comunes’, se puede dar una situación de cooperación entre ambas esferas, que puede cambiar en cualquier momento, haciendo más factible o no la gobernabilidad entre estas dos esferas. En este sentido, podemos distinguir dentro del desarrollo del federalismo liberal, dos etapas⁷¹: la primera se puede considerar de 1867 a 1890, caracterizado por un fuerte compromiso entre federación y estados, que cambiará en la etapa final del porfiriismo, de 1890 a 1911, a un carácter más conciliador.

El federalismo, denominado de compromiso, se funda en el hecho de que la federación, para 1867, sólo contaba con facultades formales, plasmadas en una Constitución, pero que en los hechos, era difícil aplicarlas. Estaba en un proceso de organización de sus poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pues aunque contaban con gran fuerza en sus facultades constitucionales, la realidad era diferente. Se trataba entonces de consolidar su existencia para posteriormente aplicarla en conjunto con el poder estatal.

Los estados se apresuraron a elaborar sus constituciones para los años de 1860, con lo cual demostraban su interés por afirmar su soberanía y sus poderes residuales. Gracias a la rapidez con la actuaron los estados, fue posible conservar las formas de participación política que para entonces se habían desarrollado. Entre ellas podemos mencionar la forma directa de elección, sobre todo en los estados del centro-norte, a diferencia del sistema electoral federal de carácter indirecto en primer grado. Por si fuera poco, los estados otorgaron a sus ayuntamientos no sólo facultades administrativas, sino también políticas; fue un poder tanto formal como real que llegó a denominarse en las constituciones estatales como “poder municipal”, el cual favorecía la elección directa de

⁷¹ CARMAGNANI, *op.cit.* pp.152-176.

las autoridades municipales y del distrito federal, y en otros casos, la autonomía municipal se controló a través de los gobernadores con el nombramiento de la autoridad del distrito.

En cuanto a las elecciones de los integrantes del Congreso y de la Suprema Corte de Justicia también se ejercía cierta influencia, no tanto como ha ocurrido en nuestros días en cuestión de falsificación de boletas, sino en el sentido de la designación de candidatos, pues la elección era indirecta en primer grado como lo hemos señalado ya; a nivel federal, se buscaban candidatos que pudieran ser influidos por el Presidente de la República, las autoridades estatales, en cambio, buscaban a personas que defendieran los intereses estatales. A pesar de ello y de la corrupción que se gestó tras estas prácticas, existía un Congreso más o menos plural, ya que aún con la existencia de una mayoría juarista en el V Congreso, existía un porcentaje considerable de candidatos de oposición y de candidatos independientes, aunado a la división de juaristas que se encontraban a favor del propio Juárez, como los que seguían a Lerdo de Tejada⁷².

Un dato curioso fue el que permitió establecer este federalismo de compromiso y coadyuvó a la creación del Senado en 1874: el voto por diputación. Esta manera de votación se llevaba a cabo cuando al aprobar algún proyecto de ley, podía afectar los intereses de uno o más estados, y consistía en que los Diputados no votaban uninominalmente como representantes de la nación, sino como representantes de los estados, de modo que cada voto, representaba el voto de un estado. Esta situación permitió en gran medida la colaboración entre federación y estados, estableciendo así un compromiso informal que ayudaba a que los estados no se vieran afectados por las decisiones del Congreso y de la federación. Además de que permitió que los estados se vieran representados sin necesidad de modificar la Carta Magna ni de movimientos armados o de protesta.

El antecedente del voto por diputación lo encontramos en la diputación permanente, la cual estaba integrada por un Diputado de cada estado y territorio en los recesos del Congreso según el artículo 73 de la constitución en cuestión. Sin embargo, como los Diputados eran nombrados de acuerdo a la población de cada estado, en la votación por diputación se encontraba la situación de “sobrerrepresentación” de los estados grandes en detrimento de los pequeños. En este sentido, el Senado se instituye como un instrumento igualitario donde cada estado tiene el mismo número de representantes.

⁷² *Ibid.* p.155.

Con la inclusión del Senado en la Constitución, se institucionalizó el compromiso entre estados y federación, además de que fungió como mediador en sus conflictos al asegurarse como representante de los estados, que en varias ocasiones intervino cuando se declararon desaparecidos los poderes Legislativo y Ejecutivo estatales. En estos casos, se evitaban los conflictos armados y el Senado en uso de sus facultades convocaba a nuevas elecciones, donde el nombramiento se realizaba a través del Ejecutivo federal con aprobación del Senado (art. 72, fr. V y VI).

Al implantarse el sistema bicameral, el voto por diputación quedó reducido en la práctica a la aprobación del presupuesto, mientras que la diputación permanente se integró por 29 individuos de ambas cámaras: 15 Diputados y 14 Senadores.

Con la aparición del Senado en esta época, si bien se fortaleció la relación de los estados con la federación, sirvió más para reafirmar el poder del Ejecutivo, pues a través de éste se hacía más factible su intervención en caso de disputas internas en los estados con la posibilidad real de favorecer a alguno de los grupos disidentes o en última instancia, con las fuerzas armadas de la federación. Además, como ya se mencionó, por las intervenciones francesa y norteamericana, era indispensable este fortalecimiento.

Por otra parte, este acrecentamiento del poder federal, provocó de nuevo la tensión federación-estados, lo cual se reflejó en el Congreso y las fuerzas armadas, así como en los municipios, donde se observaba una reducción cada vez mayor de sus facultades. Ante estas circunstancias, se propuso establecer el principio de la no reelección para el Presidente de la República y que se reformara la Constitución de modo que garantizara la independencia de los municipios; Sin embargo, a los municipios sólo se les otorgó una cierta autonomía administrativa al garantizarse la no intervención de los poderes federales en torno a las elecciones, las cuales estaban reservadas a los estados, pero para este momento, el fortalecimiento del partido político en torno al presidente y en el mismo sentido ocurría con los gobernadores, iban fortaleciendo sus figuras de manera un tanto personal, de modo que los municipios se estaban quedando al margen de las elecciones y de la defensa de sus intereses.

En cuanto a la no reelección, se asentó en la misma Constitución. Entre 1878 y 1887, las luchas faccionales entre la federación y los estados se agudizaron llevando a los estados a presentar peticiones al Senado para declarar desaparecidos sus poderes y nombrar así un nuevo gobernador (interino), entre ellos se encuentran los estados de Puebla, Colima, Jalisco, Coahuila, Nuevo León y Tabasco, de los cuales sólo la de Puebla fue rechazada. Con estos hechos, la más favorecida fue la federación al ampliar su poder,

pues era ésta quien intervenía y nombraba los gobernadores interinos, además de que se fortaleció al Senado como garante de los intereses estatales y a la vez coadyuvó en la unión federal, otorgando de esta manera un poder superior a la federación que a los estados.

Tras esta intervención constante de la federación provocada por la no reelección de gobernadores y Presidente de la República, en 1887, se establece constitucionalmente de nueva cuenta la reelección. El resultado fue un cambio de dirección del federalismo que se había caracterizado por un creciente compromiso entre estados y federación a uno de tipo más conciliatorio.

En cuanto al aspecto financiero en la etapa de compromiso, no debe dejarse de lado, pues en este sentido la tensión federación-estados también se hace presente en la aprobación de los presupuestos federales aprobados en el Congreso general tomando al mismo tiempo su carácter político. Por otro lado, esta tensión también se manifiesta en el mismo Congreso por la relación de poderes Ejecutivo-Legislativo, pues la aprobación del presupuesto se contemplaba de acuerdo a los artículos 68 y 69 constitucionales, que el Congreso aprobaría las contribuciones necesarias para cubrir los gastos después de un examen, del presupuesto del año anterior, más no así, la determinación del gasto público.

El aspecto financiero se relacionaba además con los asuntos políticos estatales en cuestión de soberanía, pues a éstos se les tenían reservados los impuestos, con excepción de los de importación y exportación y con el compromiso de abolir las aduanas y alcabalas interiores dentro del territorio nacional. Sin embargo, tanto los impuestos como las alcabalas, fueron importantes fuentes de ingresos tanto para los estados como para la federación, los cuales se disputaban. La federación, tenía la fuerte intención de abolir las alcabalas en los estados y las aduanas interiores para apropiarse de esos recursos, y los estados, por su parte, se batirían para defender lo que creían pertenecerles.

Con la disputa de los ingresos, el federalismo de compromiso se ve minado a favor de la federación una vez más al abolir constitucionalmente las alcabalas en 1872, aunque en 1873 esta reforma haya sido abrogada. En este tenor, la tensión se mitigó con la reforma de 13 de noviembre de 1874 al declararse como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la aprobación del presupuesto anual y los gastos necesarios para cubrir dicho presupuesto, con lo cual, el compromiso se recrea y disminuyen las tensiones entre la federación y los estados y entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Con estas reformas constitucionales, la aprobación del presupuesto ratifica el compromiso mencionado y descarta cada vez más las posibilidades de conflictos entre los estados a finales de la década de 1870, pues en este caso, la votación por diputación sigue siendo aplicada, de modo que los estados hacen sentir su voz de una manera equitativa aunque las discusiones no dejen de estar presentes como en cualquier régimen liberal.

Para la década de 1880, la tensión financiera entre los estados y la federación toma una nueva dirección; pues al intentar abolir las aduanas interiores y las alcabalas, los estados quedaban subordinados a la federación. Por si fuera poco, la federación se encontraba en una etapa de crisis fiscal, por lo cual, se establecieron nuevos impuestos que los estados no vieron con buena cara por considerar que invadían sus facultades y por tanto, su autonomía. A pesar de ello, el gobierno federal implantó los impuestos de una manera gradual en los cuatro años siguientes para que los estados no lo evidenciaran. En este aspecto, el arma más fuerte del gobierno federal fue la amenaza de abolir las alcabalas y aduanas interiores, que fue superada en 1884 con el compromiso de ambas partes de abolirlas a partir de diciembre de 1886, que para esa fecha se reformó de nuevo la constitución al establecer el derecho de libre tránsito dentro de toda la República (art. 124).

Con estas medidas, se dio un paso adelante en el fortalecimiento económico, pues se impulsó al país a introducirse al mercado internacional y a incitar la inversión norteamericana en sectores productivos como lo fueron los ferrocarriles. La inversión extranjera fue bien vista por los estados disminuyendo así sus constantes fricciones en pos de su soberanía y se convirtió en una actitud de colaboración, pues también se veían beneficiados por la reactivación económica.

Recapitulando, el desarrollo de esta fase del federalismo se caracteriza por un compromiso entre estados y federación que llega a formalizarse en las diversas reformas constitucionales de carácter político y hasta la formación y aprobación de los códigos de minería y comercio federales, sectores nodales en el desarrollo económico del país.

Con el estira y afloja de las partes integrantes de la federación se da paso a sendos debates políticos tanto a nivel Legislativo como de la prensa con lo que se manifiesta cada vez más la libertad de expresión y coadyuva en la formación de una opinión pública crítica. En cuanto a la federación se refiere, se va reafirmando y adquiriendo un papel de supremacía frente a los estados constitucionalmente en primera

instancia, y en segunda, con su figura de garante de los derechos políticos del pueblo mexicano a través de la organización del Poder Judicial federal.

En lo que respecta al Poder Judicial, Carmagnani señala que si bien no hay estudios suficientes para determinar la situación real en este Poder, su asignación presupuestal fue considerable, lo que lleva a pensar que fue posible establecer los tribunales de distrito y de circuito contemplados en la Constitución del 57 y que además se encuentran en cada uno de los estados y se llevan a cabo algunas reformas en las leyes orgánicas para darle eficacia a la misma Constitución⁷³.

Por otra parte, una medida eficaz en cuestión judicial fue el amparo: “una garantía jurisdiccional contra cualquier forma de arbitrariedad en los estados y de los estados contra la esfera federal, [que] se extiende progresivamente, aumentando su esfera de competencia en los derechos tutelados, en los sujetos de proceso y en el procedimiento”⁷⁴. Con la ampliación de la justicia federal, se vio minado el poder estatal, pero ello pudo haber significado un medio para lograr la imparcialidad e independencia del Poder Judicial.

Con la reafirmación de cada uno de los tres poderes, la colaboración de los estados en el quehacer político y de los diferentes actores sociales y políticos, fueron dando cause a la integración de la nación y a la práctica del federalismo en las primeras dos décadas después de la promulgación de la Constitución de 1857. Apoyada enormemente en las ideas liberales que también se llevaron a la práctica y que, con las diferentes reformas constitucionales, fueron fortaleciendo al federalismo y a los poderes federales, formalizando así los compromisos implícitos entre los estados y la propia federación, colocándose ésta última en un papel superior y fortaleciéndose cada vez más.

A partir de 1890, a la correlación de fuerzas se agrega un elemento, el político-social que se encontraba comprendido en años anteriores, en la etapa del federalismo de compromiso, en los aspectos político-institucional y político-financiero de que hemos hablado. La introducción de este nuevo elemento dará otro cause al federalismo que puede considerarse como conciliador.

Las prácticas conciliadoras se presentan en gran medida, por la reforma de 1887 que permitió la reelección de gobernadores y del Presidente de la República y que condujo a la verticalización del poder en manos de los funcionarios anteriormente señalados al influir decisivamente en la organización del poder público. La reelección

⁷³ CARMAGNANI, *op.cit.* p. 1664-166.

⁷⁴ *Ibid.* p.165.

además, hizo posible la gobernabilidad de los estados por la disminución de luchas faccionales porque sus líderes que habían sido excluidos por las intervenciones federales al declararse desaparecidos los poderes de un estado, pudieron ahora acceder al poder.

El carácter conciliatorio del federalismo se observa en prácticas no institucionalizadas, a diferencia del federalismo de compromiso, y de manera personalizada. Se trataba de una negociación donde el Presidente designaba a los candidatos de los poderes Legislativo y Judicial federal, a cambio de que los gobernadores designaran a los suplentes; práctica que para 1898 se realizaba en casi todo el territorio nacional y que permitió a los gobernadores ejercer un poco más de poder en el Congreso porque entre el 15% y 20% de los legisladores propietarios provenían de los suplentes.

Estos procedimientos fortalecieron el poder personal de los gobernadores no sólo ante la federación sino también dentro de sus propios estados, donde designaban a los candidatos para las legislaturas y el tribunal de justicia estatales, lo cual denota la autonomía que adquirieron los estados, misma que se reflejó a fines del porfiriato cuando los gobernadores ya no mandaban las listas de los candidatos para su aprobación, sino que sólo mandaban una comunicación con dichas listas.

En esta etapa, la intervención federal en cuestiones internas de los estados se va haciendo cada vez menos necesaria y se establece una relación de confianza entre los gobernadores y el presidente. Sin embargo, estas acciones se fueron corrompiendo y debilitaron las prácticas de compromisos y colaboración establecidas en el funcionamiento del federalismo, la lealtad de ambas esferas fue disminuyendo al grado de que los propietarios nombrados por el presidente y los suplentes nombrados por los gobernadores se encontraron en posturas muy divergentes.

Los gobernadores, gracias a la autonomía adquirida, fueron concentrando cada vez más el poder en sus manos y favoreciendo su verticalización al grado de ambicionar el control total de su territorio, principalmente a través del poder municipal. Las reformas estatales producidas entre 1891 y 1894 muestran también esta dirección del poder al imposibilitar a los pueblos de constituir sus ayuntamientos y por la diferencia de nombrar a los presidentes municipales por los jefes políticos (antes eran electos). Los jefes políticos por su parte, eran designados por el gobernador y tenían que seguir su 'línea', de modo que el poder del gobernador, sobre todo en los últimos años del porfiriato fue en aumento.

En lo que al Poder Judicial se refiere, podemos notar también una verticalización del poder por parte del Poder Ejecutivo, haciendo de éste Poder un Poder subordinado y

limitado por el Ejecutivo. La decadencia del Poder Judicial se atribuye también a su reducido presupuesto que no aumentó al igual que su demanda y su campo de acción en materia civil.

El papel pasivo que envolvió a la federación en materia de justicia también se percibe en las fuerzas armadas, pues con su institucionalización en la década de los 80's se orientan a servir a los poderes constitucionales y finalmente, a la federación quien monopolizaría el poder de las fuerzas armadas, dejando a los estados sólo la atribución de organizar una policía local. En la práctica, sin embargo, las fuerzas armadas no obedecieron al presidente como se pretendía, por eso, en 1892 el gobierno federal tuvo que hacer uso de las prácticas conciliatorias con diferentes facciones de las fuerzas armadas a cambio de transacciones con los generales para la compra de armamento nuevo y combatir a los movimientos antirreeleccionistas, presentándose así de nuevo el elemento de lealtad hacia el presidente.

En cuanto a la situación financiera se refiere, se encuentra un punto de convergencia con los aspectos políticos y económicos. Se consiguieron mayores entradas a los estados por las políticas de fiscalización implantadas que se vieron reforzadas por la entrada de capitales extranjeros y la expansión de los medios de comunicación.

La variación de las prácticas conciliatorias se manifiesta a partir de 1894 y hasta 1911, siendo más evidente desde el año de 1903 con la aprobación del presupuesto federal que fue modificándose a merced del Poder Ejecutivo mediante la promulgación de decretos. De este modo, una de las facultades más importantes del Congreso quedó minada por el Poder Ejecutivo.

Además, a partir de 1894, los diversos grupos de intereses (financieros, empresarios, especuladores) comienzan a negociar directamente con el ministro de Hacienda para que las obras que ellos proponían fueran realizadas, provocando con ello una disminución de poder de los estados en la distribución del presupuesto y una mayor concentración de recursos en la capital.

Una diferencia fundamental entre las prácticas de compromiso y las conciliatorias es que en las segundas, se impulsa a la verticalización de poder por parte del presidente y de los gobernadores en sus respectivas jurisdicciones por un lado, y por otro, se favorece a la concentración de recursos y de la actividad económica en la capital, donde residen los poderes federales, marginando cada vez más a los estados.

En general, en la última etapa del federalismo, la interacción entre federación y estados se vuelve cada vez más pasiva y la federación va imponiéndose cada vez más

sobre los estados y los poderes federales, tanto el Judicial como el Legislativo, quienes van viendo disminuir gradualmente sus facultades.

Así pues, no es raro que a principios del siglo XX se tenga una idea muy marcada de un régimen autoritario, arbitrario y por demás excluyente. Cabe mencionar que si bien al final de la vigencia de la Constitución de 1857 fue deteriorándose el pacto federal y la coordinación entre los estados y la federación, que aunado a los movimientos antirreeleccionistas, fue necesario un cambio de gobierno que desembocó en la elaboración de una nueva constitución, la de 1917 que es la que actualmente nos rige y que, como veremos enseguida, optó por un régimen federal que también se transformó.

La vigencia de esta constitución, en cuanto al principio federal se refiere, alcanzó su punto culminante entre los años finales de la década de los 60's y principios de los 90's, pues en este período se dio una conjugación muy productiva entre los intereses estatales y federales y se definieron claramente las esferas de acción de cada uno de ellos; a causa de las intervenciones norteamericana y francesa, los estados colaboran con la federación para fortalecerla y beneficiarse ellos mismos con las prácticas implementadas, con los impuestos, con el crecimiento de los medios de comunicación, etc. Por otra parte, la federación se colocó como garante de los derechos ciudadanos, de carácter liberal, asegurando de esta manera el funcionamiento de un estado federal y liberal, combinando elementos del estado moderno con nuestra historia.

Pasemos ahora al estudio de nuestra actual Constitución que ha sido objeto de innumerables críticas y reformas.

2.3 Hacia un federalismo centralizador

Antes de entrar en detalles, considero necesario especificar el contenido de esta parte del capítulo para una mayor comprensión, pues es en esta etapa del federalismo en la que nos encontramos hoy en día. Primero haré un bosquejo histórico de la instauración del federalismo en la Constitución de 1917; posteriormente, en el apartado 2.3.1, se señalarán los aspectos más importantes del establecimiento de la Constitución y sus reformas, que junto con las circunstancias, fueron las que hicieron que el federalismo adquiriera una tendencia centralizadora; por último, en el apartado 2.3.2 analizaremos la Constitución de 1917 pero como se encuentra en la actualidad.

La instauración de esta etapa del federalismo, debe ser considerada dentro de un proceso histórico donde el federalismo se ha ido transformando para acoplarse a las

necesidades del país por los diferentes acontecimientos nacionales e internacionales. Para ello, es preciso analizar la Revolución Mexicana y sus efectos en la reconstitución de la república tomando en cuenta el sistema político y la cultura política que dieron vida al federalismo, y en términos más generales, a un constitucionalismo que acogió las demandas sociales tras los diversos movimientos populares⁷⁵.

En el ámbito internacional, no se deben minimizar los efectos que produjeron en nuestro país la Gran Depresión y la política implantada del *new deal*, la Paz de Versalles, la Revolución de octubre, el corporativismo fascista, entre otros.

En el periodo que comprende entre 1911 y 1916 se puede observar una crisis del Estado liberal y sus instituciones que se manifiesta por la aparición de diversas fuerzas armadas, el estallido de la Revolución y la guerra civil. Hasta el año de 1914, se produjo una situación tal de ingobernabilidad que el gobierno de Porfirio Díaz fue derrocado y el ejército federal se disolvió.

Con el movimiento encabezado por Francisco I. Madero, se pone en evidencia que el modelo federal nunca se puso en duda sobre su restablecimiento; al contrario, pues este movimiento en contra de la reelección tenía además por objeto establecer el voto universal masculino y directo para de esta manera, rehabilitar la soberanía de los estados y reorganizar nuevamente las relaciones entre los poderes federales entre sí y entre éstos con los estados.

De hecho, con el asesinato de Madero en 1913, Victoriano Huerta asciende al poder y es considerado por el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, como una violación al pacto federal. El federalismo también es reconocido por movimientos como el zapatismo aunque tenga una visión un tanto distinta en el sentido del comunismo “pues ven la federación como un estrecho vínculo entre la comunidad y el municipio, entre éste y su entidad federativa y entre la entidad y el gobierno federal”⁷⁶.

En la Convención de Aguascalientes de 1914, estuvieron presentes todas las facciones políticas del país que se encontraban sublevadas para llegar a un acuerdo y terminar con la guerra. Entre ellos podemos mencionar a los carrancistas, a favor de un federalismo liberal; zapatistas y villistas en posiciones ambivalentes, defendían el voto universal y directo ejercido por medio de una asamblea popular, insistían en la independencia de los municipios tanto de la federación como de los estados y concebían

⁷⁵ Para el análisis del federalismo ‘centralizador’ ver. HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia, “Federalismo y Gobernabilidad en México”, en CARMAGNANI, *Federalismos Latinoamericanos...* pp.263-299.

⁷⁶ *Ibid.* p.265.

a un Congreso fuerte que definiría y en su caso, restringiría las facultades del Poder Ejecutivo federal y estatal.

El zapatismo ponía gran interés en el municipalismo ya que concebía a la nación como un Estado Confederado formado por municipios libres. En cierta medida, la Constitución de 1917 adoptó esta concepción al incluir al municipio dentro de la misma aunque no fuera precisamente de esta manera.

Los carrancistas, además de tener una tendencia liberal-federal, abrían una nueva vertiente, el constitucionalismo, que estuvo fuertemente arraigado en los estados del norte del país y que fueron los que finalmente triunfaron al consolidarse como una clase política del país y a través de las armas pusieron en orden al país legitimándose después con la adopción de las demandas zapatistas, villistas y de la clase trabajadora en la Constitución de 1917.

Tras el triunfo de la facción constitucionalista, los gobernadores se ven investidos de poderes extraconstitucionales en materia política, económica y social. Obtienen además por su legitimidad regional, el mando de las fuerzas militares de sus estados y atribuyen a Venustiano Carranza, gobernador del estado de Coahuila, la calidad de “primer jefe del ejército constitucionalista”.

En esta época, con la propuesta de Constitución hecha por Venustiano Carranza, el federalismo toma una nueva vertiente al incorporársele el sufragio popular directo, lo cual también modifica en el fondo los conceptos de ciudadanía y representación preexistentes; con esta inclusión en la Constitución, el voto se vuelve un instrumento para reinstalar la división de poder propuesta en la Constitución del '57, la soberanía de los estados así como de la federación; la libertad otorgada a los ayuntamientos y, los derechos individuales adquiridos para la ciudadanía.

Con la propuesta carrancista se pretende pues, instaurar el federalismo liberal contenido en la Constitución de 1857 que con las prácticas porfiristas se había desgastado al otorgar mayor poder al Poder Ejecutivo con relación a los Poderes Legislativo y Judicial por un lado y, por la verticalización del poder en manos del mismo Ejecutivo, federal y estatal. Se trataba de poner en práctica la Constitución anteriormente mencionada restableciendo la coordinación entre la esfera federal y estatal y definiendo con mayor precisión en la nueva Constitución las facultades de cada uno de éstos poderes.

El federalismo establecido en 1917, abre nuevos horizontes al incorporar las cuestiones sociales. En este sentido, la Constitución Mexicana es la primera en su género a nivel mundial. Se abre paso a un federalismo que además de ser liberal se vuelve también

democrático, aunque existió otra corriente que se inclinó al establecimiento de un federalismo meramente administrativo.

Los derechos sociales se encuentran comprendidos en los artículos 3º, relativo a la educación; 27, que regula la distribución de la propiedad y las riquezas naturales; y el 123 que regula las relaciones laborales de la Constitución vigente aunque a nuestros días hayan sido reformados y adicionados⁷⁷, no obstante, su contenido esencial intentó fortalecer la retroalimentación entre la federación y los estados.

La educación, a parte de ser laica y gratuita, distribuye su impartición en las competencias de la federación y los estados. En sus inicios, sólo se consideró a la educación primaria, pero tanto los estados como la federación debían impartirla.

Respecto a la propiedad, se afirma la posibilidad de transferirla a los particulares. Este hecho permite crear un ámbito de colaboración entre la federación y los estados, pues son sus respectivas legislaturas quienes tienen el derecho de restituir u otorgar las tierras a los particulares. Por otra parte, este sentido de cooperación se hace más palpable con la creación de la Comisión Nacional Agraria, ya que establecía la creación de comisiones locales agrarias presididas por los estados quienes no sólo verificaban la validez o la restitución provisional de la tierra, sino que los gobernadores podían dotar de esta restitución; la federación, se encargaba de refrendar estos actos.

La esfera compartida de acción entre federación y estados se manifiesta además en 1929 cuando el gobierno federal declara concluido el reparto agrario y gobernadores como Lázaro Cárdenas y Adalberto Tejeda se declaran en contra de esta medida por considerar que es competencia de los estados el de conferir la tierra a su población. Pese a esta división de competencias, no puede considerarse como una práctica meramente cooperativa, pues el reparto agrario fue muy limitado.

El artículo 123, que regula las relaciones laborales, también abre un espacio de cooperación entre federación y estados al establecer que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados expedirían leyes sobre el trabajo dependiendo de las necesidades de cada región con la sola restricción de no contravenir las leyes aprobadas por el Congreso.

La nueva orientación del federalismo liberal hacia el ámbito democrático se manifiesta además en la incorporación del municipio libre en el texto constitucional. A pesar de que existieron posturas comunales que pretendían el municipio fuera soberano no

⁷⁷ Sobre las reformas a la Constitución se mencionarán brevemente en el apartado que se refiere a los antecedentes de la Constitución de 1917.

prosperaron aún en una iniciativa presentada en 1922 para reformar el artículo 40 constitucional que establecía la autonomía de los municipios en similitud como los estados eran autónomos de la federación. Sin embargo, el municipio se consideró como la base fundamental de la división territorial y administrativa del país, como la base del sistema federal; al municipio se le otorgó autonomía administrativa mediante el ayuntamiento electo de manera directa por el pueblo.

Empero la actitud democrática adoptada, se presenta una preeminencia del Poder Ejecutivo al no contemplarse la existencia de la vicepresidencia y reducir las facultades del Poder Legislativo, se reducen las sesiones del Congreso a un solo período y ya no pueden más convocar a sesiones extraordinarias, pues esta facultad quedó reservada al Ejecutivo. Por otra parte, tocaría al Ejecutivo decidir respecto a la clausura de sesiones cuando se adelantara la fecha y las Cámaras no llegaran a un acuerdo, hasta 1923.

En esta Constitución, a diferencia de la del '57, se especifican las atribuciones del Senado y el modo de proceder en caso de declararse desaparecidos los poderes de algún estado. De igual manera, se precisó el funcionamiento del derecho de amparo, pues en la Constitución anterior llegó a utilizarse como un arma contra la soberanía de los estados, pues hasta los actos de las autoridades estatales de menor importancia eran objeto de intervención por parte de la Suprema Corte.

Pese a la intención de crear esferas de acción compartidas entre la federación y los estados a través de los derechos sociales, en cuestiones políticas sin embargo, se encuentra una separación rígida entre federación y estados. Este hecho fue el que obstaculizó la organización y consolidación de un federalismo de carácter cooperativo, pues los derechos políticos tradicionalistas no se pudieron unir con los derechos sociales con tendencias innovadoras. El resultado fue que no obstante los esfuerzos de los constituyentes por orientar al federalismo por el sendero liberal-democrático no prosperó como deseaban.

Esta marcada diferenciación entre derechos políticos y sociales la observamos en el hecho de que desde un principio los derechos sociales no se conciben como un medio para acercar a los ciudadanos a las instituciones políticas, sino como una recompensa por los sufrimientos causados por la Revolución, o mejor aún, como un medio pacificador.

Así pues, encontramos que desde la instauración de esta nueva etapa federal en nuestro país se presentan contradicciones fundamentales que obstaculizan el desarrollo de un federalismo donde la federación y los estados puedan coordinarse entre sí para un mejor funcionamiento del mismo. Nos hallamos ante una situación donde existe una pugna entre las nuevas y viejas tendencias de aplicar la política y además por las necesidades internas

del país, el Ejecutivo se ve fortalecido frente a los Poderes Legislativo y Judicial y frente a los estados, medidas que día con día se reforzarán cada vez más a través de las diversas reformas constitucionales que harán del federalismo un instrumento centralizador del poder.

2.3.1 Antecedentes de la Constitución de 1917

Después de la reforma constitucional de 1878, en la Constitución de 1857, Porfirio Díaz logra permanecer en la presidencia de la República Mexicana tras diversas reformas posteriores. A partir del año 1900, se empiezan a manifestar brotes de inconformidad y de oposición al régimen porfirista. En 1901 el Partido Liberal Mexicano empieza a conformarse como tal y se propone mantener una lucha contra el clero, en defensa de la libertad de prensa y la libertad municipal, dirigido por Camilo Arriaga. La oposición en general se multiplica y con ella diversos clubes y periódicos como los que encabezaron los hermanos Flores Magón, quienes son perseguidos y hasta encarcelados.

Hacia 1906, el Partido Liberal Mexicano lanza su programa reivindicando ya mejores condiciones laborales después del conocimiento de la situación en Cananea y el estallamiento de la huelga en este lugar, seguida por la de Río Blanco que fueron reprimidas de manera sangrienta.

La oposición a la reelección, la aparición cada vez más frecuente de prensa liberal y de oposición al régimen porfirista y en general la situación de agitación en el territorio nacional incitaron a Díaz en 1908 a declarar ante un periodista norteamericano, Creelman, que éste sería su último mandato presidencial, que se retiraría definitivamente y no se opondría a la formación de ningún partido liberal. Estas declaraciones, lejos de calmar el clima político lo agitaron un poco más, pues los amigos de Díaz se sentían ya, tanto en la vicepresidencia y hasta podían pensar en ocupar la presidencia misma. Otra corriente porfirista pretendía que Díaz continuara en el poder para terminar su obra modernizadora del país.

Meses después, Francisco I. Madero, quien era gran propietario de San Pedro, Coahuila, publica un libro titulado *La sucesión presidencial en 1910*, donde planteaba que aún retirándose Díaz del poder, su mandato seguiría vigente a través de su sucesor. Con ideales pacifistas, propone la creación del Partido Antirreeleccionista fundado en la libertad del sufragio y la no reelección. Proponía además, en caso de continuar Díaz en la presidencia, crear un gobierno plural asumiendo la vicepresidencia un integrante del partido antirreeleccionista, así como diversos gobernadores de los estados.

Madero funda en mayo de 1909 el Centro Antireeleccionista, el cual parecía estar destinado al fracaso como el Partido Democrático. Posteriormente, Díaz anuncia que aceptará reelegirse por séptima vez no obstante sus declaraciones hechas en la entrevista con Creelman y designa como vicepresidente a Ramón Corral del grupo de los científicos y no a Bernardo Reyes quien contaba con apoyo popular. Ante estas circunstancias, Madero propone que la vicepresidencia sea ocupada por un candidato electo popularmente. Esta opción es desechada por considerar que para combatir la no reelección se debería, en efecto, no reelegir a Díaz y porque el mismo Díaz no dio la pauta para esta negociación.

La convicción de Madero apunta entonces a lanzar sus propios candidatos y en la Convención Nacional Independiente de los partidos que se encontraban aliados (el Nacional Antireeleccionista y el Nacionalista Democrático) en abril de 1910, acuerdan lanzar como candidatos para el poder Ejecutivo a Madero como propietario y a Francisco Vázquez Gómez como vicepresidente. Tras la real amenaza que esto significaba para la reelección de Díaz, Madero es tomado prisionero y llevado a San Luis Potosí de donde se fuga el 5 de octubre del mismo año y desde San Antonio, Texas, proclama el Plan de San Luis Potosí.

Desde este momento, la fuerza de Madero fue afirmándose en el territorio nacional con levantamientos como el de los Figeroas y Emiliano Zapata en el sur del país y de Pascual Orozco en el norte; el 14 de febrero de 1911 Madero entra al país y en abril junto con el destacamento de Orozco atacan Ciudad Juárez y vencen el 10 de mayo; el día 21 se firma un tratado mediante el cual Díaz y Corral renunciarían y asumiría al poder provisionalmente el Secretario de Relaciones Exteriores, Francisco León de la Barra. Cuatro días después, Díaz abandona el país.

Si bien el Partido Antirreeleccionista había triunfado al derrocar a Díaz después de 33 años de gobierno, su programa divergía con el del Partido Liberal Mexicano, quien había iniciado el movimiento de oposición. Arriaga y Ricardo Flores Magón se esforzaban por que las Leyes de Reforma se aplicaran, mientras que Madero estaba a favor de la política impuesta por Díaz y por consecuencia, pensaba que dichas Leyes debían abrogarse.

En cuanto a la problemática social, Madero se mostraba despreocupado y lo único que tomó en cuenta en el Plan de San Luis en su artículo 3º fue la de restituir las tierras a los pequeños propietarios despojados a causa de la Ley de Baldíos. En lo único que concordaban, era en materia electoral.

Con la libertad democrática lograda surgen diversos partidos políticos encaminados a contender en las próximas elecciones presidenciales. Con excepción del partido encabezado por Reyes, todos los demás partidos estaban de acuerdo en que Madero fuera el candidato

a la presidencia; en cuanto a la vicepresidencia, se encontraban diferentes candidatos como Pino Suárez, Emilio Vázquez Gómez, León de la Barra, Fernando Iglesias Calderón, entre otros, triunfando finalmente la de Pino Suárez.

Con una postura moderada, Madero había logrado unificar a la oposición y cuando se llegó el día de las elecciones, fue él quien ganó el cargo de Presidente de la República, empero, esta postura no fue suficiente para mantener a todos contentos. Entre las posturas que más se opusieron a Madero fue la de Emiliano Zapata levantado en armas al sur del país reclamando la reforma agraria a través del Plan de Ayala; Pascual Orozco en el norte, demandaba mejores condiciones de trabajo para la clase obrera y los campesinos a través del Pacto de la Empacadora. Ante estas rebeliones, Madero dispone del ejército federal y acaba con el movimiento de Orozco y al zapatismo casi lo extingue.

Otros de los levantamientos fueron organizados por los antiguos dirigentes porfiristas Bernardo Reyes y Félix Díaz. Sus movimientos fueron reprimidos y sus líderes fueron encarcelados. Por este motivo, el Gral. Manuel Mondragón el 9 de febrero de 1913 dirige a un grupo de militares federales (que habían servido a Madero para sofocar los anteriores movimientos) se rebelan con el Cuartelazo de la Ciudadela a favor de Reyes y Díaz.

Como resultado Reyes fue herido de muerte; Díaz permanece en la ciudadela y días después pacta con Victoriano Huerta la aprehensión de Madero y Pino Suárez, quienes se vieron obligados a renunciar a sus cargos y sus renunciaciones fueron aceptadas por la Cámara de Diputados. La presidencia fue ocupada entonces por el Secretario de Relaciones Exteriores quien no duró ni una hora en su encargo y solo nombró como Secretario de Gobernación a Victoriano Huerta, quien se convirtió en Presidente de la República tras la renuncia del anterior. Este nuevo nombramiento no fue cuestionado en gran medida ni por los Poderes federales ni estatales y hasta fue aceptado por los gobiernos extranjeros.

Sin embargo, este hecho significaba la legalidad de la ilegalidad, por lo que el gobernador de Coahuila, Carranza, decreta el 19 de febrero de 1913, un día posterior a las renunciaciones de Madero y Pino Suárez, el desconocimiento de Huerta; el 4 de marzo, la legislatura de Sonora hace lo mismo. Con los asesinatos de Madero y Pino Suárez además de varios legisladores, el descontento no se hace esperar y surgen levantamientos por todo el país, con lo que se dará paso a una Revolución que Madero había logrado evitar por su carácter pacificador.

Como el objetivo de la revolución era volver a la normalidad constitucional, se le llegó a denominar como "constitucionalista"; con tal motivo, Carranza elabora el Plan de Guadalupe el 26 de marzo en donde plantea el desconocimiento de Huerta por parte de los

poderes Legislativo y Judicial. Este plan produjo cierto descontento en su lectura al no contemplar la cuestión agraria, el fraccionamiento de los latifundios, las demandas obreras y la desaparición de las tiendas de raya, en general, las demandas sociales. Carranza, en respuesta, sugiere derrocar primero a Huerta y posteriormente abordar los problemas sociales.

Con el resurgimiento del movimiento zapatista y el movimiento villista, la cuestión social se vuelve cada vez más evidente y para los años de 1914 y 15, se realizan modificaciones importantes al Plan de Guadalupe y Carranza expide en Veracruz diversas leyes de carácter social como al Ley del Municipio Libre, la Ley Agraria, la Obrera, las de reformas al Código Civil y la que abolió las tiendas de raya.

Una vez reducidos los movimientos zapatista y villista, se cuestiona si debe ponerse en vigencia la Constitución del 57 tal como se encontraba o reformarla como ella lo disponía, o bien, expedir una nueva Constitución. La primera opción, podría ser retrógrada, pues no contemplaba las leyes sociales que hasta el momento habían sido objeto de lucha y las leyes expedidas hasta entonces podrían perder su significado; la segunda opción, si bien podía incluir las reformas sociales, era un procedimiento muy largo o, en todo caso, las leyes sociales podrían quedar reducidas a leyes secundarias, por lo que se optó por la última opción, la de expedir una nueva Constitución, aunque por principio de cuentas se pretendió reformar la del 57, al convocarse el Congreso Constituyente y con las diversas reformas y la inclusión de las leyes sociales, en realidad se dio paso a una nueva Constitución, la de 1917.

En septiembre de 1916, Carranza expide un decreto que reforma al Plan de Guadalupe en el sentido de convocar al Congreso Constituyente que elaborara dicha Constitución según el proyecto que él mismo proporcionaría reformando la Constitución de 1857 pues consideraba que dicha Constitución “a pesar de la bondad de sus principios, no era la más adecuada para satisfacer las necesidades públicas; que en ella se corría el peligro de que el Ejecutivo absorbiera a los otros dos poderes, creando una nueva tiranía”⁷⁸ de modo que al convocar al Congreso Constituyente, sería la nación la que expresaría su voluntad. Para ello, se establecieron como requisitos para ser Diputado los mismos que figuraban en la Constitución de 57 además del requisito de no haber servido contra la causa constitucionalista. Los Diputados serían electos al igual que sus suplentes, uno por cada sesenta mil habitantes o fracción que excediera de veinte mil.

El Congreso Constituyente se inaugura el 1º de diciembre de 1916; tendría un solo periodo de dos meses y se encargaría solamente de examinar el proyecto presentado por

⁷⁸ CARPIZO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, UNAM, México, 1980, p.60. Ver pp. 59-129.

Carranza. Entre las primeras acciones del Congreso, se propuso integrar la Comisión de Constitución por José N. Macías, Gerzayn Ugarte, Guillermo Ordorica, Enrique Colunga Enrique Recio. Los tres primeros integrantes eran colaboradores 'directos' de Carranza, y ello significaba la aprobación sin mayor discusión del proyecto y se decide entonces someterlo a votación de la Asamblea, quedando formada la Comisión por Enrique Colunga, Francisco Múgica, Luis Monzón, Enrique Recio y Alberto Román. De este modo, la comisión quedó equilibrada aunque posteriormente se formaría otra comisión para agilizar los trámites.

Una vez conformada de conformidad la comisión de Constitución, se procedió a dar lectura al Proyecto propuesto por Carranza, el cual había sido elaborado por él con la colaboración de José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas, y éstos a su vez por Félix Palavicini y Alfonso Cravioto.

En general el proyecto no era tan novedoso como se creía, pues en algunos casos sólo se hacían más explícitas las disposiciones contenidas en la ley. El poder del Poder Ejecutivo predomina sobre los otros dos poderes; se conceden nuevas facultades a la federación y se establece como base de la organización política el Municipio Libre.

El Congreso realizó algunas reformas y adiciones al proyecto como a continuación se señala. El proyecto de Carranza no modificó las relaciones Iglesia-Estado contenidas en la Leyes de Reforma; el constituyente las reforma radicalmente respecto al artículo 3º sobre la libertad de enseñanza que sería laica ya fuera impartida por el Estado o por particulares y gratuita para la educación primaria impartida por el estado; y el 129, que se convertiría en el 130 que colocaría al Estado en supremacía con la Iglesia respecto a la vida pública, estableciendo así una separación entre ambos.

El artículo 5º del proyecto que se refería al trabajo, antecedente directo del artículo 123, introducía un elemento nuevo respecto a la Constitución de 1857 al invalidar las renunciaciones anticipadas que el trabajador hiciera y limitar a un año el plazo máximo por el cual un trabajador podría contratarse. Los legisladores de la comisión de Constitución consideraron limitado este artículo y lo ampliaron en su dictamen agregando que "La jornada máxima de trabajo no excederá de ocho horas, aunque éste haya sido impuesto por sentencia judicial. Queda prohibido el trabajo nocturno en las industrias a los niños y a las mujeres. Se establece como obligatorio el descanso hebdomario"⁷⁹.

Si bien esta contribución era importante, no satisfizo del todo a los legisladores, pues se consideró que éste artículo debía comprender todo un título en la Constitución para

⁷⁹ TENA RAMÍREZ, *Leyes fundamentales...* p.813

establecer las garantías de los trabajadores. De este modo, se crea una comisión especial que elaboró el título VI de la Constitución llamado *Del trabajo* y dio paso al artículo 123 que se compuso de 23 fracciones.

Al leerse el artículo 27 causó igual desilusión que el 123 por considerar que no resolvía los problemas del campo pues no distaba mucho del de la Constitución de 57 al establecer que las expropiaciones por causa de utilidad pública se llevarían a cabo a través de la autoridad administrativa, previa indemnización; restringía la posesión de bienes raíces a las sociedades anónimas, civiles y mercantiles con excepción de las sociedades de beneficencia y, prohibía a las corporaciones religiosas y a los ministros de cultos administrar instituciones de beneficencia privada. El estudio de este artículo se designó a una comisión, similar como ocurrió con el artículo 123, pero a causa de la discusión del último artículo su dictamen se había ido posponiendo hasta el día 29 de enero por lo que el Congreso se declara en sesión permanente puesto que el periodo de sesiones debía terminar el día 31, y tras una prolongada discusión y modificaciones mínimas, se aprobó dicho artículo por unanimidad, con excepción de su fracción segunda que tuvo 62 votos en contra pero no suficientes para no aprobarse.

El 31 de enero se firma la Constitución por los Diputados y Carranza dando protesta de guardarla. Se promulga el 5 de febrero de 1917 con el nombre de *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857* y que entraría en vigor el 1º de mayo. En efecto entró en vigor aunque después se reconociera como una nueva Constitución y que además, a nuestros días se han realizado innumerables reformas, alrededor de 400, con lo que muchos de sus preceptos originales han cambiado. En este sentido, analizaremos algunos hechos que encaminaron a nuestro federalismo a centralizar el poder y reafirmarlo o institucionalizarlo a través de sendas reformas constitucionales.

Uno de los principales problemas con que se enfrentó el nuevo gobierno carrancista para que la Constitución se aplicara tal como fue elaborada surgió de ella misma al investir al Poder Ejecutivo de poderes extraordinarios y que tuvo que utilizar por la situación de guerra en que se encontró el país; al mismo tiempo, en el ámbito estatal, los gobernadores controlaban el poder militar y civil de sus jurisdicciones. Al término de la guerra, la relación de instituciones federales y estatales se volvió complicada; por otro lado, se encontraba aún una situación de inestabilidad por los sectores que habían resultado menos favorecidos como los industriales y hacendados.

Si bien la legislación obrera había sido un paso importante a favor de la clase trabajadora, la situación económica nacional fue muy difícil pues la inflación aumentaba día

con día al igual que el peso se devaluaba, lo cual produjo numerosas movilizaciones, paros y huelgas que fueron brutalmente reprimidos como la huelga de los electricistas en 1916 donde sus líderes fueron condenados a muerte.

Los jefes militares estatales vieron reforzados sus poderes en materia político-económica y social, lo cual no fue bien visto por el pueblo afectando la legitimidad y liderazgo del gobierno federal por favorecer solamente a las cúpulas obreras y agrarias en detrimento del pueblo. El incipiente movimiento obrero organizado en la Confederación Revolucionara Obrera Mexicana (CROM) junto con los sindicatos agrícolas derrocan a Carranza dando un golpe de Estado con el Plan de Agua Prieta en abril de 1920 con la reivindicación de restablecer el pacto federal.

Así el grupo sonoreense con influencia constitucionalista, hace posible pacificar al país por medio de pactos conciliadores y de compromiso con las facciones políticas más importantes de cada estado con el fin de que el gobierno federal desalojara sus tropas y posibilitara la autonomía regional; aunque el grupo sonoreense pareciera ser una buena alternativa para reordenar el orden de las cosas no lo fue del todo, pues la conciliación de intereses dejaba fuera a los sectores populares y medios al no establecerse métodos para su participación, en general, no establecía métodos de participación ciudadana.

De alguna manera, ante los diversos conflictos, la federación necesitaba expandir y consolidar su poder. Con la tendencia de regulación económica mundial, la federación pudo haberse visto favorecida en la década de los veinte, pues en México también se pretende establecer una regulación monetaria y con ello mostrar una nueva imagen, con al creación del Banco de México, y en general, por la expansión en materia político-administrativa federal a falta de una institucionalización de las prácticas políticas por un lado, y por la incapacidad de los estados de desarrollar sus propias economías a raíz de la fuerza de prácticas clientelistas llevadas a cabo por caciques regionales y, sin duda, por la recesión económica mundial de 1929, que hace que los estados también entren en crisis y requieran del apoyo económico federal.

La expansión de la federación no se dio solo en el aspecto económico, sino también en el ámbito social posiblemente por la aspiración de las cúpulas obreras de expandir sus dominios a través de la esfera federal, por lo que impulsaban la aprobación de la ley laboral federal. En cambio, en materia agraria, gobernadores y líderes agrarios trataban de frenar esta federalización por medio del sindicalismo agroindustrial y la distribución de tierras.

Otro elemento que pudo favorecer a la ampliación de los dominios federales fue la intensa oposición del catolicismo contra el Estado que se convierte en una guerra, la guerra

cristera, la cual abarcó dos tercios de los estados de territorio nacional. Con la magnitud de este conflicto, es muy probable que se tienda a centralizar el poder en manos del Ejecutivo para la resolución del mismo.

Las reformas a la constitución pronto se dejan ver a favor de la federación, en particular, del Poder Ejecutivo; en 1928 se modifica la manera de elegir a los ministros de la Suprema Corte según el artículo 96 constitucional para ser nombrados por el Ejecutivo con aprobación del Senado, facultad que estaba conferida al Congreso de la Unión a propuesta de las legislaturas de los estados.

En 1929 se produce una reforma a los artículos 123 y 73 constitucionales en el sentido de que ahora será la federación quien dicte leyes sobre el trabajo, la Ley Federal del Trabajo, y las aplicará en industrias de interés federal con el fin de disminuir las disputas en los estados, a quienes corresponderá desde este momento la aplicación de las mismas en las materias restantes.

Si bien la manera de reglamentar las relaciones laborales había sido una forma para establecer una cooperación entre estados y federación, ya no lo será más. El ensanchamiento de las facultades federales se amplía en 1933 a las relaciones laborales en la industria textil, en 1934 a la cinematográfica y en 1935 a la industria eléctrica, anulando aun más la participación de los estados. Estas leyes son reforzadas y es posible su aplicación al conferir al Congreso de la Unión la reglamentación de los derechos sociales en 1929 y con ello se aniquila la posibilidad de llevar a cabo el federalismo cooperativo-liberal de la fase precedente para convertirse en uno de tipo corporativo.

Uno de los objetivos de concentración de facultades en la federación, tanto económicas como sociales, tuvo como propósito el de acabar con las raíces de poder de los caciques-gobernadores. La táctica más efectiva fue dar por concluido el reparto agrario, que había sido un medio muy eficaz para llevar a cabo las prácticas clientelistas de los gobernadores, aunado a la desmovilización de las fuerzas armadas agraristas de los estados a través de la Secretaría de Guerra en 1933.

El reforzamiento de la federación en detrimento de las facultades de los estados fue más fácil en la década de los veinte por la accione del grupo sórnense, en especial, de su entonces jefe político, Plutarco Elías Calles, quien logra el apoyo del movimiento obrero coordinado por la CROM y el Partido Laborista, quienes en su ánimo de consolidar las conquistas sociales, se ven obligados a ceder parte de su autonomía al gobierno federal.

Por otra parte, con la creación del Partido Nacional Revolucionario, quien se consolidará como un 'Partido de Estado', tiene gran influencia posterior, pues Plutarco Elías

Calles sigue gobernando el país aunque no sea el presidente de la república. Con esta actitud, el Poder Ejecutivo se debilita, por lo cual se hará imprescindible después fortalecerlo, pues sus poderes reales se limitaban a funciones administrativo-económicas. Con el partido de Estado, además, es que se logra fracturar el poder de los gobernadores al obstruir el contacto directo con los ciudadanos y grupos sociales en los diversos estados.

La crisis mundial, favorece la centralización de funciones en la federación al ser aprobado por el Congreso de la Unión un decreto mediante el cual se autorizaba al Poder Ejecutivo para crear el "Consejo Nacional Económico", el cual es considerado como un órgano consulta que "tenía como objetivo resolver las consultas que formulara el Poder Legislativo federal y los poderes Legislativos y Ejecutivo de los estados, o los ayuntamientos, sobre asuntos de carácter económico-social en el país"⁸⁰. Las respuestas a las consultas de este órgano se presentaban como iniciativas sugeridas de ley. Los integrantes de este Consejo eran personas distinguidas; representantes del gobierno, personalidades de la comunidad científica, representantes de asociaciones económicas, de sindicatos y de cooperativas, pero no contaba con ningún integrante que representara a los estados.

En 1930, surge la ley sobre planeación general de la república de carácter corporativo similar a la esencia del Consejo Nacional Económico, pero que se encaminó a centralizar los asuntos económicos y sociales en manos de la federación.

En 1933, se produce otra reforma centralizadora en el artículo 27 constitucional que elimina la Comisión Nacional Agraria y se crea en su lugar un órgano consultivo nombrado por el presidente, comisiones mixtas integradas por representantes donde intervienen los estados además de la federación.

Al asumir Lázaro Cárdenas la presidencia de la república, se propone la tarea de unificar el poder, pues con la presencia de Calles en la política, hacia difícil que el poder del Ejecutivo en efecto se ejecutara, quedando reducidas sus facultades reales a materias económico-administrativas, puesto que el poder político lo ejercía Calles a través del PNR. Con estos antecedentes, Cárdenas empieza a verticalizar el poder institucionalizándolo para de ese modo desplazar del poder a Calles, aunque en su camino afectara también la autonomía de los estados.

Para tal efecto, Cárdenas sustituye 607 comandancias militares en tan solo dos años, además de declarar desaparecidos los poderes de los estados en 14 de ellos y nombrado a

⁸⁰ HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia, "Federalismo y Gobernabilidad en México", en CARMAGNANI, *Federalismos Latinoamericanos...* p.284.

los nuevos gobernadores y a los otros dos poderes, teniendo así más control sobre el país en su conjunto. Asimismo, a medio año de iniciado su mandato, expulsa a Calles, destierra a Luis N. Morones, dirigente de la CROM y funda la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) creando un lazo entre las nuevas organizaciones obreras y el Estado.

Para la consolidación del Poder Ejecutivo hay que añadir las reformas que desafueran a Senadores y Diputados, conjuntamente con la inamovilidad de los magistrados de la Suprema Corte y hacen coincidir su periodo con el del presidente, quienes por lo demás, compartían su ideología.

Con un Congreso renovado y un Poder Judicial que compartía ideas e intereses con el presidente, fue posible institucionalizar el nuevo federalismo que se consolida gracias a las facultades extraordinarias del presidente, creando la Ley de expropiación, reformando la fracción VII del artículo 27 en 1936. "Dicha ley transfiere a la federación las competencias de los estados en lo relativo al desarrollo y aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación, a fin de realizar 'la equitativa distribución de la riqueza monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase particular'"⁸¹. Esta ley, confiere a la propiedad un carácter social, uniendo así la dimensión política con la económica.

La idea de la centralización se expresa en el Plan Nacional de Desarrollo (1935), con el argumento de que la sociedad mexicana no es capaz de organizarse, haciéndolo por ella, el Estado federal, quien puede aglutinar a las clases medias y populares respondiendo a sus necesidades (la propiedad privada y la mejora de condiciones materiales respectivamente). El alcance del Plan fue favorable a sus expectativas al transformar al obrero en un trabajador al servicio del Estado, pues a raíz de la nacionalización de los ferrocarriles en 1937; la nacionalización del petróleo en 1938 y la reorganización de la Comisión Federal de Electricidad y el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial se logró mantenerlos bajo la organización del Estado, auxiliado con las juntas de conciliación y arbitraje que se extendieron rápidamente por todo el país, al igual que los órganos de representación tripartitas (obrero, patrón y representante federal) para solucionar conflictos en materia laboral en las industrias de carácter federal.

El Estado se vuelve omnipresente en el sector industrial y su actuar se ve reforzado por la organización sindical en la CTM; el gobierno federal juega el papel de arbitro en los conflictos laborales además de organizar el sector industrial estratégico del país y por si fuera poco, desarrolla el rol de 'promotor del desarrollo económico'.

⁸¹ *Ibid.* p.287.

En el ámbito agrario, posterior a la reforma antes mencionada del artículo 27, se extiende el poder del Ejecutivo al dotar de tierras improductivas que para hacerlas producir se requería de gran infraestructura, que no se tenía, formando así un nuevo grupo, los ejidatarios, que fueron absorbidos por el Estado por medio de la Confederación Nacional Campesina y el Banco de Crédito Ejidal, lesionando la autonomía municipal. Con estas tendencias, el Estado presenta como nacionalista corporativo, concentrando en él gran parte del desarrollo económico y social nacionales a través de la figura presidencial.

Sin embargo, no hay que olvidar que aunque el Estado tuvo gran injerencia en el contexto nacional, éste no fue total, pues hubo sectores que no pudo integrar como los pequeños y medianos agricultores que trabajaban por su cuenta, así como comerciantes independientes y profesionistas. Por lo demás, en el ámbito estatal, aunque el presidente pudiera nombrar a los gobernadores, su periodo no coincidía con el periodo presidencial, de modo que tenía que negociar con los gobernadores asignados por el presidente predecesor. Asimismo, aunque el presidente designara a gobernadores además de Diputados y Senadores federales, quedaba a cambio, en manos de los mismos estados, la designación de candidatos de Diputados locales y presidentes municipales, con lo cual, defendían su autonomía.

La autonomía estatal, no obstante, se veía afectada por la cuestión económica; la reducción de sus ingresos, entre 1934 y 1964 es un indicador importante, pues los estados comenzaron a depender cada vez más económicamente de la federación, ya que los ingresos que la federación asigna para ellos se disminuyen de 14.5% a 9.5%. Si para 1950 el subsidio federal era del 8%, en 1963 alcanza el 34% de los ingresos totales estatales. Con los municipios, ocurre algo similar, sus bajos recursos, los hacen depender del gobierno federal. Puede considerarse que tanto estados y municipios ceden parte de su autonomía política a la federación a cambio de mayores recursos económicos.

Ahora bien, con el empeño del gobierno federal de controlar la autonomía de los estados, desarrolla y robustece a un nuevo sector, el paraestatal, formado por empresas y comisiones nacionales autónomas y con injerencia en la toma de decisiones que terminaron por sobrepasar el control estatal. No fue sino hasta 1965 que se transforma, permitiendo la entrada de mayores ingresos a la federación y un mayor control junto con el Partido Revolucionario Institucional, instrumento que permite centralizar el poder.

La década de los sesentas, representa una época de gran control por parte del gobierno federal, sin embargo, es en esta época también, por esa misma opresión, que la oposición comienza a manifestarse con mayor intensidad; muestra de ello es el surgimiento

de la guerrilla urbana y rural, múltiples huelgas y paros, así como el movimiento de 1968. Como consecuencia, en los gobiernos de Luis Echeverría y López Portillo, empiezan a impulsar políticas populistas, sin mucho éxito, para reorientar las diversas fuerzas políticas.

Con la influencia mundial del Neoliberalismo, es a partir de los años ochentas cuando se empieza a notar un cambio más fuerte cuando Miguel de la Madrid reforma en 1983 el artículo 115 constitucional, otorgando mayores facultades a los municipios en materia política y administrativa aparte de regresarles sus ingresos y hacer de la representación proporcional, un método más eficaz para la elección de regidores.

Con el Gobierno de Carlos Salinas, se observa una tendencia a fomentar la federalización a través de la educación básica, la reorientación de la reforma agraria e incluso, la reorganización del PRI, aunque el elemento económico siga influyendo decisivamente por ello surge el movimiento zapatista en Chiapas en enero de 1994 y el movimiento del EPR en 1995. Ante un panorama adverso para las siguientes elecciones, las del 2000 Brtlet, exgobernador de Puebla en el mandato de Zedillo propone la federalización hacendaria de los municipios por la evidente decadencia del PRI y sus prácticas políticas que llevaron al mismo partido a perder el poder las mencionadas elecciones presidenciales realizadas el 2 de julio.

Este cambio de poder, hace algunos años era impensable, incluso el año pasado antes de efectuarse las elecciones, se llegaba a pensar que el PRI, en caso de no ganar, haría lo que fuera para seguir en el poder. Agradidamente el cambio de poder fue pacífico y esto se debió en gran medida por la aceptación del gran capital financiero del cambio de poder y sin lugar a dudas, por los avances que el Poder Legislativo logra y de la independencia del gobierno federal del Instituto Federal Electoral.

En cuanto al Poder Legislativo se refiere, su composición en el Congreso era de mayoría prisita. En 1940, la oposición solo representaba el 5%, por lo que no podía considerarse una oposición real y esta tendencia se extiende en los años comprendidos entre 1946 y 1976, pues aunque se prevé la existencia de una oposición por parte de los partidos PAN, PPS y PARM su representación en el Congreso fue muy escasa por el sistema electoral de mayoría.

Entre 1977 y casi hasta 1988, se pretendía dar una apariencia de pluralidad al dar cabida en la contienda electoral diversos sectores de la izquierda y de la derecha. Desde 1988 partidos como el PAN y PRD, se enfrentan a los partidos *satélites* como el PPS, PST-PFCRN y el PARM, que aunque logran eclipsar su actuación se encontraban todavía en condiciones ventajosas, además de que se implementó la 'cláusula de gobernabilidad' que

otorgaba al partido que obtuviera mayoría de votos, las curules necesarias para lograr la mayoría absoluta en el Congreso⁸². En la década de los noventa se realizan otras reformas a las leyes electorales que son las que hacen posible la contienda más real de los partidos políticos al grado de que en 1997, el PRD gana la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal (antes designado por el Ejecutivo), el PRI pierde la mayoría absoluta en el Congreso además de cerca de la mitad de las gubernaturas estatales y en el año 2000, el PAN gana las elecciones presidenciales.

Por otro lado, creo necesario hablar un poco del presidencialismo en México, pues es un aspecto importante de centralización de poder.

El presidencialismo en México se ha consolidado, en la época del PRI, según Carpizo⁸³, por las siguientes razones:

- ♦ El presidente es el jefe del partido predominante (formado por las centrales obreras, campesinas y profesionales);
- Se debilita al poder Legislativo al conformarse, al menos hasta antes de 1997, por mayoría de miembros de ese partido, además que el Ejecutivo se convirtió en gran legislador, violando las excepciones que contiene el artículo 49 constitucional, convirtiéndose en una práctica común; la integración en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen en asuntos que le interesen;
- ♦ La marcada influencia en la economía a través del banco central y sus facultades en materia económica;
- ♦ La institucionalización del ejército, que ahora depende de él;
- ♦ Fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación;
- ♦ La concentración de recursos en la federación, específicamente en el Ejecutivo;
- ♦ Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, tales como la facultad de designar al sucesor en la presidencia y a gobernadores en entidades federativas;
- ♦ La determinación de todos los aspectos internacionales en los que interviene el país, sin obstáculos;
- El gobierno directo de la región más importante, el Distrito Federal (hasta 1997);
- ♦ Existe también un elemento psicológico, pues en general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin cuestionamientos.

⁸² MOLINAR HORCASITAS, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Cal y Arena, México, 1991, pp.15-92.

⁸³ CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI editores, 12ª edición, México 1994, pp. 220-229.

Daniel Cosío Villegas, toma en cuenta además, otros elementos de carácter histórico como⁸⁴ el debilitamiento de los caciques locales y regionales; el debilitamiento del ejército como instrumento político de sus jefes; la creciente centralización impositiva en asuntos fiscales y el crecimiento desmesurado de la capital donde se han concentrado los poderes federales y por ende se produce una concentración demográfica, económica, cultural y política.

Con esta tendencia de debilitamiento del PRI y el ascenso reciente de un nuevo partido político después de 71 años, el predominio del poder Ejecutivo sobre los otros dos, se analizará nuestra constitución actual.

2.3.2 La distribución de competencias en la Constitución de 1917

Esta Constitución se encuentra dividida en nueve títulos que comprenden 136 artículos: el primero consagra las garantías individuales, hace referencia a la nacionalidad y a los ciudadanos mexicanos. El segundo título se refiere a la soberanía nacional, la forma de gobierno y las partes integrantes de la federación. En el tercero, se establece la división de poderes y el funcionamiento de cada uno. El cuarto hace referencia a las responsabilidades de los servidores públicos. El quinto, señala las facultades de los estados de la federación y del Distrito Federal. El sexto se ocupa del trabajo y la previsión social. El séptimo versa sobre prevenciones generales y, el último, sobre la inviolabilidad de la Constitución.

En este apartado, se dará mayor énfasis a los artículos relacionados con la forma de gobierno, en especial, la federal.

Los primeros 29 artículos se refieren a las garantías individuales; el primer artículo establece que “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”⁸⁵. En el artículo tercero, se establece el derecho a la educación preescolar, primaria y secundaria impartida por el Estado (federación, estados y municipios); las últimas dos serán obligatorias y gratuitas, con la característica que toda educación será laica. Este artículo supone la colaboración y coordinación entre estados y federación para la impartición de la educación.

⁸⁴ COSIO VILLEGAS, Daniel, *El sistema político mexicano*, Joaquín Mortiz, México, 1981, pp. 22-52.

⁸⁵ Los artículos transcritos de la Constitución de 1917 están tomados de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Sista, México, Febrero 2001.

De acuerdo con el artículo 4º, párrafo 4º, se crea otro ámbito de esferas compartidas al mencionar que “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución”.

Además de establecer la libertad de expresión, esta Carta Magna establece el derecho de petición entre otros. En el artículo 18 se dispone que tanto el gobierno federal como el de los estados organizarán el sistema penal en sus respectivas jurisdicciones. Por lo que se refiere a la seguridad pública, ésta queda a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en sus respectivas jurisdicciones (art.21, párrafo 5-6) además de coordinarse entre ellos para establecer un sistema de seguridad pública nacional.

En los artículos del 25 al 29 se centralizan algunas funciones a cargo de la federación; “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional... El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades que otorga esta Constitución” (art.25, pr. 1-2). Según el artículo 27 “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”. “La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana...” (pr.1, 3).

En el artículo 28, se manifiesta el establecimiento de un banco central para procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional “fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado”. El 29, establece la suspensión, por tiempo limitado, de las garantías individuales por causas de perturbación grave de la paz, conflicto o invasión que pongan en gran peligro a la sociedad, previo acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Procuraduría General de la República con aprobación del Congreso de la Unión, o en su defecto, de la Comisión Permanente.

La soberanía nacional y la forma de gobierno están comprendidas en los artículos 39, 40 y 41. El primero de ellos establece que: “La soberanía reside esencial y

originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno". Como voluntad del pueblo mexicano se constituye en una "República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental" (art.40).

La soberanía según el artículo 41 se ejerce "por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal". La federación se encuentra integrada por 31 estados y un Distrito Federal.

Respecto a la división de poderes, se dividen para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin poder reunirse "dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar"(art.49).

El Poder Legislativo se conforma por un Congreso General que se divide en dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores. La Cámara de Diputados se integra por 300 Diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa y 200 electos según el principio de representación proporcional. Duran en su encargo 3 años (arts. 50-52). Los requisitos para ser Diputado son: ser ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos; tener 21 años cumplidos al día de la elección; ser originario del estado donde se haga la elección o vecino del mismo con por lo menos seis meses antes; no estar en servicio activo del Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella; no ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes de la elección para los primeros y, dos años antes para los segundos. Los gobernadores de los Estados no pueden ser electos en las entidades de sus jurisdicciones durante el periodo de su encargo, los Secretarios de Gobierno de los Estados, magistrados o jueces federales no pueden ser en sus entidades de jurisdicción si no se separan definitivamente de su cargo 90 días antes de

la elección; no ser ministro de algún culto religioso y, no estar comprendido dentro de alguna de las incapacidades que señala el artículo 49 (art.55).

La Cámara de Senadores se integra por 128 Senadores, los cuales, en cada uno de los Estados y el Distrito Federal, dos serán electos por el principio de votación mayoritaria y uno será asignado a la primera minoría; los 32 restantes son electos según el principio de representación proporcional. Los requisitos para ser Senador son los mismos que para ser Diputado con la excepción de tener 25 años cumplidos al día de la elección (art. 56, 58), duran en su encargo seis años.

Por cada Senador y Diputado se elige un suplente y no pueden ser reelectos para un período inmediato con excepción de los suplentes que no hayan entrado en funciones. Los Senadores y Diputados son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus funciones y no pueden desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los estados, por los cuales se disfrute sueldo, sin autorización del Congreso.

Para que las sesiones puedan realizarse en cada una de las cámaras es necesario que exista un quórum de más de la mitad del número total de sus miembros. En cada año, se llevan a cabo dos períodos de sesiones ordinarios. El primero comienza el 1º de septiembre y puede durar hasta el 15 de diciembre o hasta el 31 del mismo año cuando el presidente tome posesión de su cargo. El segundo período comienza el 15 de marzo y no puede prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

En la apertura del primer período de sesiones debe asistir el Presidente de la República y debe presentar un informe escrito de la situación general de la administración pública del país (art.69).

Toda resolución emitida por el Congreso tiene carácter de ley o decreto, los cuales deben comunicarse al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas para su promulgación (art.70). De acuerdo con el artículo 71, compete al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados el derecho de iniciar las leyes.

El Congreso tiene las siguientes facultades según lo establece el artículo 73: admitir nuevos estados a la Unión Federal; formar nuevos estados dentro de los límites ya existentes o arreglar definitivamente los límites; cambiar la residencia de los Poderes de la Federación; imponer contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; dar las bases para que el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación así como aprobar anualmente los montos de endeudamiento del Distrito Federal; impedir restricciones en el comercio entre estados; *“Legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería,*

industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123ⁿ⁸⁶; dictar leyes sobre vías de comunicación, moneda y sobre pesos y medidas; y expedir leyes que establezcan las bases de colaboración entre la federación, el Distrito Federal y los estados en materia de educación, seguridad pública, asentamientos humanos (de acuerdo con el art.27), ecología entre otras.

Entre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se encuentran: expedir el Bando Solemne para dar a conocer al Presidente Electo que hiciere el Tribunal Electoral del Poder Judicial; examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como revisar la cuenta pública del año anterior (art.74).

Las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores son, entre otras: analizar la política exterior realizada por el Ejecutivo además de aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo; ratificar los nombramientos que éste mismo haga del Procurador General de la República, agentes diplomáticos, cónsules generales, empelados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales conforme lo disponga la ley; autorizarlo para que las tropas nacionales puedan salir fuera de los límites del país o de un estado a otro; declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, y en su caso, nombrar un gobernador provisional, así como resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos acuda al Senado con tal fin; designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por la terna presentada por el Ejecutivo; nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los casos que previene la ley. Durante los recesos del Congreso, funcionará una Comisión Permanente que se compondrá de 19 Diputados y 18 Senadores nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios.

En esta Constitución se establece una entidad de Fiscalización Superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, con el objeto de "Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes público federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales... También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares" (art.79). En caso de encontrar alguna irregularidad en el ingreso, egreso o manejo de fondos, debe investigarlos.

⁸⁶ Esta fracción, la X, permite ejercer gran control por parte de la federación a los estados disminuyendo y regulando sus facultades.

En cuanto al Poder Ejecutivo se refiere (arts. 80-93), éste se deposita un solo individuo denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" electo en forma directa y secreta. Los requisitos para ser Presidente se determinan en el artículo 82 el cual dispone ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos y haber residido en el país al menos durante veinte años; tener 35 años cumplidos al día de la elección; haber residido en el país el año anterior a las elecciones; no pertenecer al estado eclesiástico o ser ministro de algún culto; en caso de pertenecer al Ejército, no estar en servicio activo al menos seis meses antes al día de la elección; no ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni gobernador de algún estado a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; no haber sido Presidente anteriormente ni aun con el carácter de sustituto.

El presidente no puede ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión, o de la Comisión Permanente en su caso. Entre las facultades y obligaciones del presidente se encuentran: promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión; nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; nombrar ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, coroneles y demás oficiales superiores del ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con aprobación del Senado, así como designar al Procurador General de la República con ratificación del Senado o en su caso, la Comisión Permanente; disponer de todas las tropas para defensa exterior y seguridad interior del país; celebrar tratados internacionales con aprobación del Senado; dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales con aprobación del Senado; facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio de sus funciones y convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando así lo acuerde la Comisión Permanente entre otras.

La centralización, en uno de los aspectos más importantes se expresa directamente en el artículo 90: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes

determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

El Poder Judicial federal se deposita en una Suprema Corte de Justicia, un Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. La Suprema Corte se compone de once Ministros y funciona en Pleno o en Salas; duran en su encargo 15 años; solo pueden ser removidos conforme lo dispone el título 4º de la Constitución y por haber concluido su período teniendo derecho "a un haber por retiro" (art.94).

Para ser ministro de la Suprema Corte se requiere ser ciudadano mexicano en pleno uso de sus derechos civiles y políticos; tener al menos 35 años al día de la designación al igual que título profesional en derecho con por lo menos diez años de antigüedad; residir en el país durante dos años anteriores a la designación y, no haber sido secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado federal ni gobernador de algún estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento (art.95).

Según lo dispone el artículo 102, apartado A, *"La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el titular del Ejecutivo con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente"*. Para ser procurador se requieren los mismos requisitos que para ser magistrado.

De acuerdo con el mencionado artículo, al Ministerio Público de la Federación corresponde la persecución ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados. El Procurador de la república interviene directamente en las controversias y acciones que se refiere el artículo 105, éstas se refieren a las controversias presentadas entre cualquiera de ellos entre sí: la federación, estados, municipios, el Distrito Federal, o entres sus poderes.

Con esta intervención directa del Procurador, quien es designado por el Ejecutivo, se manifiesta la tendencia centralizadora del Poder Ejecutivo y su influencia sobre el Judicial e incluso, sobre los intereses de los estados.

Corresponde a los tribunales de la Federación resolver toda controversia suscitada entre: leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; leyes o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de

competencia del Distrito Federal: y, por leyes o actos de las autoridades de los estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia federal (art.103).

Los servidores públicos, a saber: representantes de elección popular, miembros del Poder Judicial Federal y del Distrito Federal, funcionarios y empleados, y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como servidores del Instituto Federal Electoral, y servidores de los estados y municipios, son responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones (art.108).

El Presidente de la República sólo puede ser acusado durante su encargo por delitos de traición a la patria y delitos graves del orden común. Los gobernadores de los estados, Diputados de las legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

“El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo éste carácter, incurran en responsabilidad” de acuerdo con lo que dispone este artículo (art.109).

Antes de examinar el contenido del artículo 115, por considerarse de gran importancia para el fundamento del federalismo, podemos decir que la soberanía a que se refiere el artículo 40 es aún teóricamente imposible. La soberanía en una unidad política solo es una, los estados autónomos tienen que existir para que también pueda existir la federación misma, ya que ésta es el efecto y la causa, los estados que siendo libres deliberadamente se asocian.

La realidad mexicana nos muestra que aun los estados no son autónomos, pues en sus respectivos Congresos locales es muy poco el margen de legislar, en virtud de la supremacía y mayoría de leyes federales, lo cual repercute hasta cierto grado, en el desarrollo del Poder Judicial, pues los tribunales superiores de justicia de los estados aplican una legislación federal cuando ese pequeño margen Legislativo local opera.

La facultad constituyente de los estados para darse su propia constitución está limitada no solo por el artículo 115 y 40, sino por toda la Constitución; de este modo, las garantías individuales no se pueden disminuir, como tampoco aumentar las garantías sociales porque redundaría en una disminución de las individuales.

Es pues, toda la Constitución una limitación la Poder Constituyente de los estados. El artículo 115 orienta todo el rumbo federal que deben seguir las Constituciones estatales como respecto del 40 en forma de gobierno, del 83 en la no reelección.

Normalmente se dice que las facultades expresamente concedidas a la federación, que por eso se llaman expresas, se encuentran enumeradas en el artículo 73 y que las facultades que no se conceden a la federación, según el artículo 124, se entienden reservadas a los estados, sin embargo, los artículos 117 y 118 prohíben a los estados ciertas facultades que automáticamente se depositan en la federación. El 118 como señala Tena Ramírez, aun diciendo que lo incluido en ese artículo pueden realizarlo los estados con el consenso del Congreso; no obstante eso es imposible como él lo demuestra, pues aun con ese consentimiento los estados no pueden intervenir directamente en ninguna cuestión relativa a los asuntos internacionales, como lo son el establecimiento de derechos en importaciones y exportaciones, o bien, inmiscuirse en la materia militar, como tener tropas y buques militares o declarar la guerra, ya que eso es propio del todo y no de la parte⁸⁷.

Las ocho primeras fracciones del 117 protegen la unidad del todo político, con excepción del párrafo final; es decir preserva al Estado Mexicano como una sola unidad, una sola es la imagen tanto contemplada en el interior como en el exterior. La celebración de alianza entre parte de los Estados, necesariamente tiene que prohibirse para hacer posible el pacto federal.

Las fracciones cuarta y quinta expresadas en términos mercantiles protegen la economía nacional y a la vez, la unidad política que tiene el Estado Mexicano. Lamentablemente muchos gobiernos locales, sistemáticamente violan estas fracciones para allegarse fondos a sus Tesorerías. Después se prohíbe a los estados que tengan leyes fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia, la razón es la misma, así como los préstamos contratados con otros países.

Las actuales competencias de la Federación determinan las libertades del municipio, al igual que de los estados, por ello consideramos indispensable el estudio del municipio.

En este tema se tienen diferentes perspectivas, puede verse desde su interrelación entre estados y federación, entre ciudadanos y autoridades, entre gobierno y opinión pública; es un acuerdo común que el insistir en fortalecer el federalismo significa al mismo tiempo fortalecer al municipio.

Uno de los principales postulados de la revolución mexicana planteaba la supresión de las jefaturas políticas y el reconocimiento del municipio libre, esta idea la tuvo presente el constituyente de 1916-1917 que plasmó en el artículo 115 constitucional, los principios rectores de este artículo contemplaron lo siguiente:

⁸⁷ TENA RAMÍREZ, *Derecho constitucional...* pp.172-174.

Supresión de jefaturas políticas;

1. Reconocimiento de la autonomía política municipal, mediante la elección popular y directa de ayuntamientos;
2. Otorgamiento de recursos para la hacienda municipal.

Desde aquél momento hasta nuestros días el artículo 115 ha tenido 9 reformas, todas ellas en el sentido de refrendar el espíritu federalista de la Constitución de 1917. Dicho artículo establece que “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre” gobernado por un Ayuntamiento electo de manera popular y directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Se establece que no mediará autoridad alguna entre el Ayuntamiento y el gobierno del estado.

De manera un tanto similar a lo establecido en el artículo 76, el párrafo 3º, fracción I, del artículo 115 dispone que las legislaturas locales, con aprobación de dos terceras partes de sus miembros, pueden declarar desaparecidos los ayuntamientos, en tal caso, o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, se nombrará a los suplentes, o en su caso, convocarán a nuevas elecciones y si esto no fuera posible, las legislaturas de los estados designarán de entre los vecinos a los Concejales Municipales para concluir los períodos respectivos.

A los municipios se les inviste de personalidad jurídica y se les conceden facultades para aprobar los bandos de policía y gobierno (de acuerdo con las legislaturas estatales), reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones con el fin de organizar la administración pública municipal.

Se les otorga además las funciones y servicios públicos de primeras necesidades (agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbramiento público, limpia y recolección, mercados y centrales de abasto, calles, parques, jardines y seguridad pública). Los municipios tienen la facultad de administrar libremente su hacienda, así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

Los Poderes estatales se dividen para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin poder reunirse dos o más de ellos en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, según las bases establecidas en el artículo 116. El gobernador dura en su encargo seis años y no puede reelegirse aun siendo interino o provisional electo popularmente. El poder Legislativo de cada estado se conforma de

acuerdo a su población (fr. II). Por lo que respecta al Poder Judicial, se ejerce por los tribunales que establezcan las Constituciones estatales respectivas.

Teóricamente, el municipio mueve y salvaguarda su existencia dentro de una permanente relación estado-municipio, sin estar centralizado en ningún momento, sino al contrario, siempre actuando dentro del mismo estado. De alguna manera siempre estando en él, existe según el régimen político y administrativo de descentralización imperante. Por lo que, el hecho de que corresponde a un fenómeno de descentralización política, tiene como consecuencia descentralización de poder y de asuntos administrativos.

Cuando existe extrema concentración y centralización del Estado, podemos observar un predominio en el orden federal sobre el estatal y municipal, por que en el orden federal hay atribuciones más amplias por parte del Estado; por lo que en los estados existe desigualdad en el desarrollo de su organización política; y la conjugación de estas dos situaciones afectan al municipio por su propia naturaleza.

En la actualidad resultan paradójicas las relaciones entre el municipio y los gobiernos estatales y federal, por el sometimiento de los ayuntamientos en muchas de sus atribuciones. Lo que da como resultado que frente a la autoridad del gobierno del Estado, la capacidad de disposición y decisión del municipio está muy limitada, y frente a la autoridad del gobierno federal está anulada.

La centralización afecta a los municipios, pues la capacidad para resolver problemas administrativos se ve mermada, lo que se refleja en la ciudadanía. Este comentario tiene coherencia por que, en la práctica ninguna autoridad municipal es considerada como interlocutor de altura, proporcionalmente coordinada con la del gobierno estatal y la del federal, sino que se espera que ésta acate en nombre del cuerpo que representa y conduzca las directivas que se le proponen.

Las restricciones económicas existentes en el municipio, son una limitante para el mismo. El municipio se orienta a la plena atención de necesidades de la comunidad territorial donde ejerce sus potestades y sus facultades, así los Estados, atendiendo a fines generales de las distintas comunidades del territorio donde se asientan sus poderes, se encargan de coordinar las funciones públicas para el mayor cumplimiento del interés común en concordancia con el cumplimiento de los particulares fines de las entidades municipales.

Es a partir de la configuración del municipio que es posible que se pueda consolidar su estatuto interno, lo que le asegura su existencia propia y la posibilidad de dirigir su atención a fines primarios de la comunidad.

El municipio en México se ve sometido en muchos de los casos a una ambigüedad fundamental: por una parte encarna el interés público que representa y realiza y, por otra parte debe respeto a la organización del estado del cual depende políticamente. Por lo que la tarea del municipio es enorme, pues tiene que conciliar de manera satisfactoria estos elementos.

Con todo el sentido de la palabra "Federal", el municipio debe contar con auténticas comunidades autosuficientes en lo administrativo y en lo económico, no sólo en lo político; las soluciones de los problemas económicos y sociales del país no van a depender fundamentalmente de las grandes autosuficiencias a nivel nacional que están concentradas, sino de las autosuficiencias de los estados y municipios.

El Municipio Libre es un gran impulso para la democracia nacional, es uno de los pilares más fuertes del Federalismo, aun que los municipios cuentan con diferencias fundamentales: en tamaño, población y recursos de todo tipo, como los financieros o grados de desarrollo, se debe distinguir a los municipios rurales, urbanos y los metropolitanos, por los servicios que se requieren según sus características.

No obstante las reformas del artículo 115 constitucional, el centralismo tiende a reproducirse en la cabecera del municipio, haciendo de lado en muchos aspectos a las comunidades.

Para algunas entidades del país, la fragmentación excesiva es un problema adicional, por que en lugar de verse como impulso a la democracia real, se plantean situaciones de ingobernabilidad y de una ausencia de administración; este es el caso de algunos Estados como: Oaxaca, Michoacán y Chiapas.

Es necesario distinguir entre los municipios rurales y los urbanos, por sus amplias diferencias, que son de primera necesidad, por ejemplo en los municipios urbanos encontramos necesidades ecológicas, el tratamiento de aguas negras y la industrialización de desechos sólidos, lo que muy poco en los municipios rurales.

Para que un municipio se pueda desenvolver libremente debe disponer de facultades legales y financieras, contrario a lo común, ya que la realidad nos muestra que el municipio es una entidad, en algunos de los casos que apenas se puede gobernar, caso interesante sobre todo si recordamos que además de ser piedra angular de la democracia existente, también es uno de los pilares más importantes para el Federalismo mexicano, desde luego que una de las explicaciones de este problema es que nuestra historia muestra grandes faltas en el desarrollo del Municipio mexicano, en comparación con la nación; lo cual se debe a que los problemas que aquejan a los municipios no son

los mismos, por lo que las formas de solucionarlos son por consiguiente diferentes, sobre todo si analizamos la hacienda que cada uno administra.

Uno de los problemas políticos a que se enfrenta el Federalismo mexicano respecto al municipio y que podemos decir que forma ya parte de su dinámica, son los que se refieren a la integración del ayuntamiento por diferentes partidos, por lo que podemos decir, gracias a la historia, que los primeros protagonistas del multipartidismo y la pluralidad son los municipios.

A manera de conclusión podemos decir que para que exista un verdadero Federalismo en México, debe existir el Municipio libre y, eso significa que se debe contar con un gobierno eficaz con coparticipación entre éste y la comunidad, trabajo con políticas públicas viables y visibles tanto de prestación de servicios como de participación social y que contemplen acciones de prueba y error mediante programas bien definidos.

Una vez analizadas las constituciones federales mexicanas, considero imprescindible hacer una comparación entre ellas para ver más claramente sus diferencias, sus alcances y regresiones en materia federal, lo que será tema de nuestro siguiente y último capítulo.

III

UN BALANCE GENERAL

3.1 Comparación del federalismo en las constituciones federales mexicanas

Esta comparación toma en cuenta a la Constitución de 1857 en su forma original y en su caso, se señalan las reformas posteriores que consideramos cambian de manera importante la forma de gobierno. En la Constitución de 1917, solo se toma en cuenta como se encuentra actualmente. Los elementos a comparar, son los que a nuestro juicio son determinantes para la forma de gobierno federal.

Elemento a comparar	Constitución de 1824	Constitución de 1857	Constitución de 1917	Observaciones
<i>Soberanía Nacional</i>	La nación mexicana es para siempre libre e independiente del gobierno español y de cualquier otra potencia (art.1º)	La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno (art.39)	La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno (art.39)	
<i>Forma de gobierno</i>	La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal (art.4º)	Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental (art.40)	Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental (art.40)	
<i>Ejercicio de la soberanía</i>		El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones	El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán	En la del 24 no se establece nada al respecto, suponemos que esta facultad queda concedida a las Constituciones estatales.

<p><i>Partes integrantes de la federación</i></p>	<p>"Las partes de esta federación son los Estados y Territorios siguientes: el Estado de Chiapas, el de Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oajaca, el de Puebla de los Angeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Xalisco, el de Yucatán y el de los Zacatecas: el Territorio de la Alta California, el de la Baja California, el de Colima y el de Santa Fe de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala" (art.5)</p>	<p>del pacto federal (art.41)</p> <p>El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la federación, y además el de las islas adyacentes en ambos mares (art.42)</p> <p>Las partes integrantes de la federación son: los Estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de la Baja California (art.43)</p> <p>Con las diversas reformas al artículo 43, se ratifica la erección de los estados de Campeche, Coahuila, Hidalgo, Morelos, el Territorio de Tepic y el de Quintana Roo.</p>	<p>contravenir a las estipulaciones del pacto federal (art.41)</p> <p>En esta Constitución se especifica cómo se realiza la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo a través de los partidos políticos.</p> <p>El territorio nacional comprende: I. El de las partes integrantes de la federación; II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes; III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico; IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores; VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional (art.42)</p> <p>Las partes integrantes de la federación 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, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal</p>	<p>Con la existencia de los 'Territorios' se pone en evidencia la presencia del regionalismo en cada uno de ellos, lo cual hizo posible establecer como forma de gobierno el federalismo. En la definición de los límites de los estados, por las constantes disputas entre ellos, el Congreso intervino en innumerables ocasiones con lo que se favoreció al reforzamiento de los poderes federales. Por otra parte, el Distrito Federal es una región muy importante dentro del territorio nacional, pues es la sede de los Poderes federales y por tanto es una región donde se concentra la actividad económica y política del país. Por esta situación se ha favorecido a la centralización del poder en la Ciudad de México. No obstante, se ha descentralizado un poco con la elección del Jefe de Gobierno (antes Regente) y la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal por medio del voto popular.</p>
---	--	--	--	--

			<p>(art.43) Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados (art.48)</p>	
<p><i>División de Poderes</i></p>	<p>Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (art.6º)</p>	<p>El Supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo (art.50)</p>	<p>El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar (art.49)</p>	<p>Con las facultades extraordinarias al presidente en la Constitución de 1917, se le coloca en una posición de superioridad respecto a los otros dos Poderes.</p>
<p><i>Conformación del Poder Legislativo</i></p>	<p>Se deposita el Poder Legislativo de la federación en un Congreso General. Este se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores (art.7º)</p>	<p>Se deposita el ejercicio del Supremo poder Legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión (art.51) Este artículo se reforma en noviembre de 1874 dividiéndose el Legislativo en dos Cámaras.</p>	<p>El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores (art.50)</p>	<p>En la Constitución de 1857, al componerse originariamente de una Cámara, se pretendía fortalecer al Poder Legislativo tras la centralización del poder en la Constitución precedente de 1836.</p>

<i>Elección e instalación del Congreso</i>	<p>La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los Estados [las elecciones son indirectas] (art.8º)</p> <p>Las cualidades de los electores se prescribirán por las legislaturas de los Estados, a las que también corresponde reglamentar las elecciones conforme a los principios que se establecen en esta Constitución (art.9º)</p> <p>Por cada ochenta mil almas se nombrará un Diputado, o por una fracción que pase de cuarenta mil. El Estado que no tuviere esta población, nombrará sin embargo un Diputado (art.12)</p> <p>Se elegirá asimismo en cada Estado el número de Diputados suplentes que corresponda, a razón de uno por cada tres propietarios, o por una fracción que llegue a dos. Los Estados que tuvieren menos de tres propietarios, elegirán un suplente (art.13)</p> <p>El Territorio que tenga más de cuarenta mil habitantes nombrará un Diputado propietario y un suplente, que tendrá voz y voto en la formación de leyes y decretos (art.14)</p> <p>El Territorio que no tuviere la referida población nombrará un Diputado propietario y un</p>	<p>una de Diputados y otra de Senadores.</p> <p>El Congreso de la Unión se compondrá de representantes, elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos (art.52) Al introducirse el Senado, este artículo cambia en el sentido de especificar que es la Cámara de Diputados la que se conforma por representantes de la Nación.</p> <p>Se nombrará un Diputado por cada cuarenta mil habitantes, o por una fracción que pase de veinte mil [en diciembre de 1901, la cifra asciende a sesenta mil] (art.53)</p> <p>Por cada Diputado propietario se nombrará un suplente (art.54)</p> <p>La elección para Diputados será indirecta en primer grado, y en escrutinio secreto, en los términos que disponga la ley electoral (art.55)</p> <p>Al introducirse el Senado, se agregan los apartados A, B y C al artículo 58: El Senado se compondrá de dos Senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal. La elección de Senadores será indirecta en primer grado. Por cada Senador propietario se elegirá un suplente. El Senado se renovará por mitad cada dos años.</p>	<p>La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada Diputado propietario se elegirá un suplente (art.51)</p> <p>La Cámara de Diputados estará integrada por 300 Diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 Diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales (art.52)</p> <p>La Cámara de Senadores se integrará por 128 Senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será designado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos formulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.</p> <p>Los 32 Senadores restantes serán elegidos según el principio</p>	<p>Para la conformación del Poder Legislativo, las elecciones y los partidos políticos jugaron un papel importante.</p> <p>Si bien en las primeras dos Constituciones el tipo de elección era indirecta, se daba amplio margen de acción a los Estados, pues eran ellos quienes organizaban las elecciones. La elección de los legisladores se realizaba de acuerdo con la población, pues a diferencia de la Constitución actual, el número de legisladores es fijo.</p> <p>La división del Congreso en dos Cámaras, hizo posible la representación tanto de los Estados como de la población.</p> <p>En la Constitución que actualmente nos rige, se establece ya un órgano específico para organizar y realizar las elecciones, que con el tiempo llegó a independizarse del gobierno federal hasta llegar a lo que conocemos hoy como Instituto Federal Electoral y que hizo posible la alternancia en el poder.</p> <p>El hecho de que en las primeras constituciones las cámaras se renueven por mitades, coadyuva a la descentralización del poder y por ende, al desarrollo del federalismo.</p> <p>En la Constitución actual, con el sistema de votación mixto, proporciona elementos favorables</p>
--	---	---	--	---

	<p>suplente que tendrá voz en todas las materias (art.15)</p> <p>El Senado se compondrá de dos Senadores de cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años (art.25)</p>		<p>de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y formulas para estos efectos.</p> <p>La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años (art.56)</p>	<p>para el desarrollo de la forma de gobierno en cuestión, pues permite a los partidos minoritarios o medianos, o bien, de oposición, expandir su terreno en el Congreso mismo.</p>
<p><i>Derecho de iniciativa de ley</i></p>	<p>La formación de las leyes y decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, a excepción de las que versen sobre contribuciones o impuestos, las cuales no podrán tener su origen sino en la Cámara de Diputados (art.51)</p> <p>Se tendrán como iniciativas de ley o decreto: 1º las proposiciones que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tuviere por convenientes al bien de la sociedad, y como tales las recomendaré precisamente a la Cámara de Diputados. 2º Las proposiciones o proyectos de ley o decreto que las legislaturas de los Estados dirijan a cualquiera de las Cámaras (art.52)</p>	<p>El derecho de iniciar leyes compete:</p> <p>I. Al Presidente de la Unión.</p> <p>II. A los Diputados del Congreso Federal (con la reforma de 1874, se incluye a los Senadores)</p> <p>III. A las legislaturas de los Estados.</p>	<p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete:</p> <p>I. Al Presidente de la República.</p> <p>II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.</p> <p>III. A las legislaturas de los Estados.</p>	
<p><i>Comisión Permanente</i></p>	<p>Durante el receso del Congreso General, habrá un Consejo de Gobierno, compuesto de la mitad de los individuos del Senado, uno por cada Estado (art.113)</p> <p>En los dos años primeros formarán este Consejo los primeros nombrados por sus respectivas legislaturas, y en lo sucesivo los más antiguos</p>	<p>Durante los recesos del Congreso de la Unión, habrá una Diputación Permanente, compuesta de un Diputado por cada Estado y Territorio, que nombrará el Congreso la víspera de la clausura de sesiones (art.73)</p> <p>Con la reforma de 1874, la Diputación Provincial se compone</p>	<p>Durante el receso del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta por 37 miembros, de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras</p>	<p>La Comisión Permanente, con sus diferentes nombres, es como un pequeño Congreso, pues se instaura para 'sustituirlo'. Su función es importante porque es ella quien llama a sesiones extraordinarias y ratifica las acciones del Presidente. Es la permanencia constante del Congreso que ratifica la división</p>

	<p>(art.114) Este Consejo tendrá por presidente nato al vicepresidente de los Estados Unidos [Mexicanos], y nombrará, según su reglamento, un presidente temporal que haga las veces de aquel en sus ausencias (art.115) Sus atribuciones se enumeran en el artículo 116.</p>	<p>de quince Diputados y catorce Senadores. Sus facultades se enumeran en el artículo 74.</p>	<p>nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto (art.78) Sus facultades se enumeran en el mismo artículo 78.</p>	<p>de poderes.</p>
<p>Conformación del Poder Ejecutivo</p>	<p>Se deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la federación en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (art.74) Habrá también un vicepresidente, en quien recaerán, en caso de imposibilidad física o moral del presidente, todas las facultades y prerrogativas de éste (art.75) Ver también artículos 96-104.</p>	<p>Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, en un solo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" (art.75) En las faltas temporales del presidente de la República, y en la absoluta mientras se presenta el nuevamente electo entrará a ejercer el poder, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia (art.79) Este último artículo se reforma en octubre de 1882, el que suplirá al Presidente será el presidente o vicepresidente del Senado o de la Comisión Permanente. En abril de 1896, el que reemplazará al Presidente es el Secretario de Relaciones Exteriores, o en su defecto, el Secretario de Gobernación. En mayo de 1904 se crea la figura de la Vicepresidencia, éste será presidente del Senado.</p>	<p>Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, en un solo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" (art.80) En caso de faltas del presidente, resolverá el Congreso de la Unión (arts.84-85)</p>	<p>Al depositarse el Ejecutivo en una sola persona, se fortalece su poder y se puede llevar a la práctica con más vigor que si fueran varias personas, no obstante, el exceso, puede ser perjudicial pues se puede favorecer a la formación de dictaduras, contrarias al régimen federal.</p>
<p>Modo de elección del Poder Ejecutivo</p>	<p>La elección es indirecta a través de las legislaturas de los Estados (arts.79-94)</p>	<p>La elección de Presidente será indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, en los términos que disponga la ley electoral (art.76)</p>	<p>La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral (art.81)</p>	<p>Con la intervención de las legislaturas estatales en la elección del presidente, se favorece a la cooperación entre estados y federación.</p>

<p><i>Reelección</i></p>	<p>El Presidente no podrá ser reelecto para este encargo, sino al cuarto año de haber cesado en sus funciones (art.77)</p>	<p>Originalmente no se establece ninguna restricción hasta la reforma al artículo 78 en mayo de 1878 que establece la posibilidad de reelección después de haber pasado cuatro años de su ejercicio. En octubre de 1887 se reforma de nuevo el mencionado artículo estableciendo la reelección en el período inmediato, pero para reelegirse por tercera vez, deberían pasar cuatro años más. En diciembre de 1980 se prohíbe la reelección. En mayo de 1904, el período presidencial se extiende de cuatro a seis años.</p>	<p>El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto (art.83)</p>	<p>La reelección, en las diferentes etapas constitucionales, favorece al centralismo, por ello, en nuestra actual constitución se elimina por completo, aunque ello no sea determinante para no centralizar el poder.</p>
<p><i>Conformación del Poder Judicial</i></p>	<p>El Poder Judicial de la federación residirá en una Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de Circuito y en los juzgados de Distrito (art.123) La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once ministros distribuidos en tres Salas, y de un fiscal, pudiendo el Congreso General aumentar o disminuir su número, si lo juzgare conveniente (art.124) Los individuos que compongan la Corte Suprema de Justicia serán perpetuos en este destino, y sólo podrán ser removidos con arreglo a las leyes (art.126)</p>	<p>Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la federación en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales de Distrito y de Circuito (art.90) La Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general (art.91) En mayo del año 1900, se reforma el artículo 91, para integrar a la Suprema Corte de Justicia por quince ministros y funcionará en Tribunal Pleno o en Salas, de la manera que establezca la ley.</p>	<p>Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito (art.94) La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once ministros y funcionará en Pleno o en Salas. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo 15 años, sólo podrán ser</p>	<p>Este poder desempeña un papel importante en el federalismo. Por un lado, al ser electo y hasta cierto grado independiente, favorece a la descentralización, de lo contrario, con su designación por el presidente, se convierte en un instrumento de poder a su favor.</p>

<p><i>Modo de elección del Poder Judicial</i></p>	<p>La elección de los individuos de la Corte Suprema de Justicia se hará en un mismo día por las legislaturas de los Estados a mayoría absoluta de votos.</p>	<p>Cada uno de los individuos de la Suprema Corte de Justicia durará en su encargo seis años, y su elección será indirecta en primer grado, en los términos que disponga la ley electoral (art.92) La ley establecerá y organizará los tribunales de Circuito y de Distrito (art.96) Este artículo se reformó en mayo de 1900: La ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, Los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación. Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo.</p>	<p>removidos del mismo en los términos del título 4º de esta Constitución, y al vencimiento de su período, tendrán derecho a un haber por retiro.</p> <p>Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.</p> <p>En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si ésta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República (art.96)</p> <p>Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la</p>	
---	---	---	--	--

<p><i>Responsabilidad de servidores públicos</i></p>			<p>ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.</p>	
		<p>Los Diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, y los Secretarios el Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común (art.103) Ver los artículos del 104 al 108 de esta misma Constitución.</p>	<p>Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las Legislaturas Locales, serán responsables por violaciones a ésta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo</p>	<p>Con el establecimiento del sistema de responsabilidades, puede coadyuvar a la división de poderes, pues cada uno debe concentrarse en sus tareas y hacerlas bien, de lo contrario se verán afectados, sin embargo para que ello ocurra, el Poder Judicial debe ser fuerte e independiente de los otros dos.</p>

			<p>indebido de fondos recursos federales. Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios (art.108)</p>	
El gobierno de los estados		<p>Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular (art.109) En octubre de 1887, se reforma el mencionado artículo al agregarse: "y podrá establecer en sus constituciones la reelección de los gobernadores, conforme a lo que previene el art. 78, para la del Presidente de la República".</p>	<p>Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre (art.115) según lo dispone este artículo.</p>	<p>En la Constitución de 1824, no se especifica nada acerca de la forma de gobierno como en las otras dos, sin embargo, por ese mismo hecho, consideramos se deja amplia facultad a los Estados para elaborar su propias Constituciones.</p>
Organización de los estados	<p>El gobierno de cada Estado se dividirá para su ejercicio en los tres poderes, Ejecutivo, Legislativo, Judicial; y nunca podrán unirse dos o más de ellos en una corporación o persona, ni el Legislativo depositarse en un solo individuo (art.157)</p>	<p>No se especifica.</p>	<p>El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo (art.116)</p>	
Facultades de los estados	<p>En esta Constitución se establecen facultades, no obstante, se establecen restricciones y obligaciones en los artículos 162 y 161 respectivamente. Entre las primeras se encuentran: I. De organizar su gobierno y administración interior,</p>	<p>Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión (art.110) Las facultades que no están expresamente concedidas por</p>	<p>Las facultades que no están expresamente concedidas por ésta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados (art.124)</p>	<p>Al no enumerarse directamente las facultades de los Estados, podría significar el desarrollo de las facultades de los Estados, no obstante, en nuestra actual Constitución, las facultades se han disminuido a los Estados a favor de la federación, dejándoles solo la aplicación de las leyes</p>

	<p>sin oponerse a esta constitución ni a la acta constitutiva.</p> <p>II. De publicar por medio de sus gobernadores su respectiva constitución, leyes o decretos.</p> <p>III. De guardar y hacer guardar la constitución y leyes generales de la Unión, y los tratados hechos o que en adelante se hicieren por la autoridad suprema de la federación con alguna potencia extranjera.</p> <p>IV. De proteger a sus habitantes en el uso de la libertad que tienen de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación; cuidando siempre de que se observen las leyes generales de la materia.</p> <p>V. De entregar inmediatamente los criminales de otros Estados a la autoridad que los reclame.</p> <p>VI. De entregar los fugitivos de otros Estados a la persona que justamente los reclame, o compelelos de otro modo a la satisfacción de la parte interesada.</p> <p>VII. De contribuir para consolidar y amortizar las deudas reconocidas por el Congreso general.</p> <p>VIII. De remitir anualmente, a cada una de las cámaras del Congreso general, nota circunstanciada y comprensiva de</p>	<p>esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados (art.117)</p>	<p>como ocurre con las empresas paraestatales, la educación, el trabajo, energía eléctrica, entre otras.</p>
--	--	--	--

	<p>los ingresos y egresos de todas las tesorerías que haya en sus respectivos distritos, con relación al origen de unos y otros, del estado en que se hallen los ramos de industria agrícola, mercantil y fabril; de los nuevos ramos de industria que puedan introducirse y fomentarse, con expresión de los medios para conseguirlo, y de su respectiva población y modo de protegerla o aumentarla.</p> <p>IX. De remitir a las dos cámaras, y en sus recesos al consejo de gobierno, y también al supremo poder Ejecutivo, copia autorizada de sus constituciones, leyes y decretos.</p>			
<p><i>El municipio</i></p>	<p>No se especifica nada en la Constitución; se deja la facultad a cada Estado de organizarse.</p>	<p>No se especifica nada al respecto pero se deja en evidencia su existencia por lo que menciona el artículo 36 al referirse a las obligaciones del ciudadano, fracción I: Inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo de que subsiste.</p>	<p>El 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. La competencia que ésta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.</p>	<p>El municipio, como base del federalismo, no ha sido atendido con la importancia que se requiere, pues en las primeras constituciones, aunque se les deje como facultad a los estados, y tienen en general amplias facultades, son restringidos por el aspecto económico, minando su independencia y desarrollo. Un aspecto positivo que podríamos considerar es la elección directa de los Ayuntamientos.</p>
<p><i>Organización del Poder Ejecutivo estatal</i></p>	<p>La persona o personas a quien los Estados confieren su Poder Ejecutivo, no podrán ejercerlo sino por determinado tiempo, que fijará su constitución respectiva (art.159)</p>	<p>Al no establecer nada al respecto, suponemos que se deja libertad a los propios Estados para organizarse según el artículo 117.</p>	<p>Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años. La elección de los gobernadores de los Estados será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales. Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la</p>	

			<p>elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho (art.116, fr.I)</p>	
<p><i>Organización del Poder Legislativo estatal</i></p>	<p>El Poder Legislativo de cada Estado residirá en una legislatura compuesta del número de individuos que determinarán sus constituciones particulares, y electos popularmente, y amovibles en el tiempo y modo que ellas dispongan (art.158)</p>	<p>Al no establecer nada al respecto, suponemos que se deja libertad a los propios Estados para organizarse según el artículo 117.</p>	<p>El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete Diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a ésta última. Los Diputados a las legislaturas de los Estados podrán ser reelectos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los Diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes. Las legislaturas de los Estados se integrarán con Diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes (art.116, fr.II)</p>	
<p><i>Organización del Poder Judicial estatal</i></p>	<p>El Poder Judicial de cada Estado se ejercerá por los tribunales que establezca o designe la</p>	<p>Al no establecer nada al respecto, suponemos que se deja libertad a los propios Estados</p>	<p>El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones</p>	

<p><i>Sobre las reformas a la Constitución</i></p>	<p>constitución; y todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales, serán fenecidas en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia.</p>	<p>para organizarse según el artículo 117.</p>	<p>respectivas. La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados (art.116, fr.II)</p>	
	<p>Esta Constitución no podría ser reformada sino hasta 1830. Para reformar o adicionar esta Constitución o la acta constitutiva, se observarán además de las reglas prescritas en los artículos anteriores, todos los requisitos prevenidos para a formación de leyes, a excepción del derecho de hacer observaciones concedido al presidente en el artículo 106 (art.170) Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados (art.171)</p>	<p>La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de los Estados. El Congreso de la Unión hará el computo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas (art.127)</p>	<p>La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el computo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas (art.135)</p>	<p>Este apartado lo considero fundamental, ya que a través de las diferentes reformas en las dos últimas constituciones, se ha trasgversado el sistema federal en su detrimento.</p>

3.2 Consideraciones finales

Nuestras diversas constituciones federales han sido el reflejo de nuestra historia, de nuestra cultura, y por ello, al ponerlas en práctica, resulta una tarea difícil porque siempre hay complicaciones que no hacen sencilla su aplicación. Por eso, creo necesario ahondar un poco en aquellos aspectos que han dificultado en general, la práctica del federalismo.

Podríamos decir en primera instancia, que existen cuatro causas principales que han hecho que el federalismo no sea tan efectivo en México como se desearía. La primera de ellas, podría considerarse la distancia existente entre las mismas leyes y la realidad que vive el pueblo mexicano, es decir, la distancia que existe entre la constitución formal y la constitución real. Un segundo aspecto son aquellos grupos políticos con poderes informales que en determinados momentos pueden disminuir la potencialidad del régimen federal. Un tercer aspecto, es la interpretación errónea o encaminada con algún propósito específico, según la conveniencia de quien la aplique, de los preceptos constitucionales. Por último, dentro de la misma constitución, pueden encontrarse incongruencias con la esencia del régimen que se establece en ella; una de sus causas pueden ser las reformas constitucionales que en muchas ocasiones cambian el sentido original de algunos preceptos constitucionales.

Entre la distancia que existe entre la constitución real y formal en nuestro país, mucho tiene que ver la cultura política y con ello, la opinión pública. En el período de gobierno del Partido Revolucionario Institucional, la formación de la opinión pública organizada y consciente fue un camino que se logró a través de los sufrimientos del pueblo, de injusticias que finalmente llevaron al PRI a su derrocamiento. Consideramos que para la existencia de esta opinión pública hay ciertos elementos indispensables como el sufragio, la prensa y los partidos políticos que le dan cierto cause.

El sufragio, según el artículo 34 constitucional vigente, reconoce como ciudadanos a todos aquellos que teniendo la calidad de mexicanos hayan cumplido dieciocho años, además de tener un modo honesto de vivir. En el artículo 35, se señalan las prerrogativas del ciudadano, entre otras las que se refieren al voto en sus formas activa y pasiva y los artículos 37 y 38 de la misma, establecen las causas por las cuales dichas prerrogativas se pierden o suspenden.

De acuerdo a lo anterior, queda establecida la presencia del sufragio universal, sin embargo, aun en las elecciones pasadas es de preocuparse la tasa de abstencionismo. Si bien en la actualidad han tendido a disminuir las prácticas engañosas para conducir el voto y la amenaza de la cesación laboral, esto aun se practicó en comunidades donde el nivel de escolaridad es muy escaso.

Por lo que se refiere a la prensa, en países democráticos funcionan libremente, con la restricción única de no convertirse en libelo o agente de actividades delictuosas; en nuestro país aunque contemos con prensa que en algún momento pudo llamarse de izquierda como *La Jornada*, aunque ya no lo sea tanto, o progresista como el *Reforma*, o revistas políticas como *Proceso*, si bien son de carácter crítico, aun en nuestros días podemos decir que la censura no ha desaparecido pese a la libertad de expresión existente, todos los medios de comunicación 'filtran' la información. Un caso que expresa ésta restricción es la reciente cesación del programa de radio *Detrás de la Noticia*, dirigido por Ricardo Rocha, el cual podría considerarse como muy plural.

Los Partidos Políticos, como se ha mencionado, han sido casi inexistentes en términos reales por el sistema de partidos imperante de partido hegemónico, el cual no permitía el acceso real al poder; existieron diversos partidos, pero no fue sino hasta escasos nueve meses que se dio la alternancia en el poder con las elecciones del 2 de julio. Por lo demás, los partidos políticos estaban presentes en las elecciones, pero posterior a ellas, su presencia había sido casi nula hasta el sexenio pasado donde el PRI pierde la mayoría absoluta tanto en el Congreso como en las gubernaturas de los estados.

Por otra parte, podemos mencionar algunos artículos constitucionales que determinan la forma de gobierno que suponen dimana del pueblo, pero ¿hasta qué grado puede esto afirmarse?

De acuerdo con el artículo 39 de la Constitución vigente, precepto idéntico al de la Constitución de 1857: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

Como puede deducirse del contenido de éste artículo, la organización política de México descansa en una concepción ampliamente democrática. Se reconoce que la voluntad del pueblo es la voluntad suprema, traducida en la soberanía nacional, no siendo ésta en última instancia sino la facultad, o por mejor decir, el poder incondicionado que tiene el pueblo mexicano para determinarse en la forma que estime más conveniente para su desarrollo y bienestar.

Consecuente con el principio democrático en que se asienta la legitimidad del poder público, queda justificada por el hecho de dimanar del pueblo, en quien reside esencial y originariamente la soberanía. En efecto, él delega el poder originario que al recaer en sus representantes, de acuerdo con el artículo 41, órganos inmediatos, queda instituido para su beneficio.

De otra suerte, la vida social se desenvolvería en una forma anárquica y peligrosa, sin órganos adecuados para velar por el cumplimiento eficaz de todas aquellas actividades que el pueblo no puede llevar a cabo por sí mismo y que son necesarias en toda sociedad organizada en que deba realizarse el derecho.

Finalmente, es incontestable que quien es soberano, que quien no reconoce ninguna autoridad superior y está en aptitud para darse la forma de gobierno que desea o necesita, puede alterar o modificar ésta cuando su voluntad se lo dicte en uno u otro sentido.

En México, hasta hace tres años, el pueblo no fue realmente soberano. Su voluntad no había sido consultada dentro de las prácticas democráticas modernas, solo se ha reducido a actos electorales. Ni si quiera cuando se ha tratado de construir a la Nación en los diversos Congresos que a tal efecto se han reunido, se ha tomado en consideración al pueblo, por lo que tal enunciado no deja de ser una ilusión.

Si en 1824, 1857 y 1917 las provincias o estados tuvieron representantes en el seno de la asamblea constituyente, estos no se puede decir que lo hayan sido del pueblo, sino más bien de las facciones políticas vinculadas, si se quiere, con la mayoría de las gentes capaces de tener una ideología determinada en la época; pero completamente alejados de la mayoría del pueblo, tomado el término "pueblo" en la acepción que se le ha dado en México a través del sufragio universal que consagra nuestra ley suprema. Es frecuente que en la toma de decisiones, lo que influya sea el aspecto económico, la influencia del gran capital financiero y los intereses de los grupos políticos.

Por otra parte, el analfabetismo en nuestro país aun es considerable; hay millones de indígenas que no conocen el español, y es muy probable, por lo mismo que no conozcan las leyes y por tanto queden excluidos, o bien, que aun conociéndolas, el sufragio les sea algo ajeno, muchas veces por desconfianza a las instituciones o considerar que sea inútil o insuficiente. Igual ocurre con las personas que viven en extrema pobreza.

Dentro del segundo aspecto mencionado los grupos políticos con poderes informales que en determinados momentos han podido disminuir la potencialidad del régimen federal podemos mencionar a los militares en un primer momento y a nuestros días, la influencia del gran capital financiero; en el mismo sentido, puede considerarse la manera en la práctica como funcionan los poderes de la federación y la ayuda económica que en ocasiones proporciona o niega la Federación a los estados miembros.

Para abordar el tema del militarismo, basta con repasar las páginas de nuestra historia para darse cuenta de la forma preponderante con que ha actuado en la vida política de México la casta militar; ella ha tomado participación muy directa en la

elaboración de nuestras Constituciones y en su gran mayoría los primeros presidentes de México posteriores a la Revolución Mexicana fueron caudillos militares surgidos de los movimientos revolucionarios. Ahora nuestros presidentes ya no son caudillos, pero son quienes se ven favorecidos por el gran capital financiero.

Respecto al funcionamiento de los poderes federales, el principio de la división de poderes que los constituyentes de 17 llamaron pivote de toda nuestra organización política, es muy cuestionable en la realidad mexicana en la forma como lo han dejado establecido las diferentes leyes fundamentales que nos han regido.

En efecto, el artículo 49 de la constitución vigente (igual en esencia a los artículos 9º del Acta Constitutiva; 6º de la Constitución de 24 y 50 de la de 57) establece: "El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

Nuestros constituyentes, conociendo la teoría de la división de poderes, cuya esencia la constituye la necesidad de impedir el abuso de poder y su desbordamiento arbitrario; sabiendo que "el poder contiene al poder" según la clásica fórmula de Montesquieu, optaron por escindir el poder público, depositando para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, señalando a cada uno de ellos, de manera expresa dentro de la estructura constitucional, su esfera de atribuciones, sin establecer por ello un sistema rígido, sino más bien flexible de colaboración entre poderes.

Y es así como encontramos que cada uno de los Poderes, sin contravenir a la ley fundamental, tiene atribuciones que por su naturaleza intrínseca corresponden a cada uno de los otros. Sin embargo, el Poder Ejecutivo ha invadido la esfera de actividades de los poderes Legislativo y Judicial, de ahí que nos encontremos dentro de un régimen presidencial como se ha señalado en el capítulo anterior. El presidente se convirtió en México en el gran legislador. El Poder Judicial, ha sido controlado por el Poder Ejecutivo al nombrar a sus funcionarios (art. 89, fr.XVIII) y que hasta 1982 podía removerlos de acuerdo con el mencionado artículo en su fracción XIX, además de que el presupuesto en esta materia es importante para llevar a cabo sus funciones.

En lo que se refiere a la ayuda económica de la Federación a los estados, es frecuente la disminución del presupuesto federal hacia estos y por ello, recurren a empréstitos de la federación, quedando sujetos a ella.

Por último, nos referiremos a los preceptos jurídicos contenidos en los textos constitucionales contrarios a la esencia del régimen federativo. Recordemos que en el Estado federal se entiende una coexistencia de Estados. De una parte el propio Estado federal, la unidad nacional o Estado Nación, con personalidad jurídica en el contexto de las demás naciones soberanas; de otra, las entidades políticas que lo integran o estados de la federación que se conciben, conforme al derecho constitucional, como libres y soberanos con las limitaciones que el pacto federativo les impone.

Esto es lo que implica el artículo 40 de nuestro Código político (arts. 5º del Acta Constitutiva, 4º de la Constitución de 24 y 40 de la de 57) cuando establece la República Federal “compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Quiere decir que a los estados debe considerárseles como Entidades políticas; que de acuerdo con lo preceptuado por la ley suprema del Estado Mexicano, pueden organizar su régimen interior así como dictar su legislación, lo que supone –en primera instancia- la existencia de una constitución que organice los poderes públicos locales, con la restricción única de no contrariar la esencia del sistema político adoptado por la federación, lo que significa que los estados pueden legislar en todo aquello que la Constitución General de la República no les haya prohibido o reservado de manera expresa por su interés general a la federación.

Tal es lo que se desprende del texto constitucional que dejamos analizado, así como el artículo 41 de la Constitución en vigor, que permite al pueblo ejercer su soberanía “por medio de los Poderes de la Unión en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores” en los términos establecidos por la Constitución General de la República y las de los Estados, sin que estas últimas puedan contrariar en ningún caso las estipulaciones del pacto Federal.

Pero lo curioso es que si por un lado la Constitución General de la República les otorga a los estados libertad y soberanía en lo concerniente a sus regímenes interiores, por otra parte, en forma contradictoria consigo misma, se las restringe dentro del propio artículo 40 cuando dice: “en todo lo concerniente a su régimen interior... pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”, expresión contradictoria al sujetar la soberanía a una autoridad externa. Podemos comprender que esta restricción se haga a favor de la unidad nacional y de coordinación, de lo contrario, estaríamos hablando de una confederación y no una federación.

Ahora bien, las restricciones señaladas en el artículo 117 y siguientes se encaminan a lo anteriormente mencionado, pero el artículo 115 al establecer el municipio

libre, que por una parte define la forma de organización de los estados, no obstante, establecen los lineamientos de organización municipal que en todo caso debieran ser materia de las constituciones locales, como en efecto lo han sido después que los estados se vieron obligados a modificarlas, por virtud de esta nueva invasión a la soberanía de los estados que significa el artículo 115.

Y lo que es todavía más atentatorio para la soberanía de los estados, el precepto constitucional que comentamos establece las bases de organización de los Poderes locales señalando los requisitos que deben satisfacer para poder ser Gobernador, los impedimentos y el tiempo que deberá durar el encargo. Cosa semejante hace tratándose de los miembros de las legislaturas locales, cuyo número fija de acuerdo con la población de los estados. Estos parecieran ser hechos sin menor importancia, pero de alguna manera tocan la soberanía de los estados.

Mas aun, si comparamos estos preceptos con las constituciones federales mexicanas anteriores, observaremos que era diferente. El artículo 22 del Acta Constitutiva de 1824 decía refiriéndose al Poder Ejecutivo de los estados: "El ejercicio del Poder Ejecutivo de cada Estado no se confiará sino por determinado tiempo *que fijará su respectiva Constitución*". El artículo 159 de la Constitución Federal de 1824 mandaba: "La persona o personas a quien los Estados confien su Poder Ejecutivo no podrá ejercerlo sino por determinado tiempo, *que fijará su Constitución respectiva*". La Constitución de 1857 no decía nada a este respecto.

En lo que atañe al poder Legislativo de los estados, así se expresaba el Acta Constitutiva de 1824: "El Poder Legislativo de cada Estado residirá en un Congreso *compuesto del numero de individuos que determinarán sus Constituciones particulares, electos popularmente y amovibles en el tiempo y modo que ellas dispongan*". Igual cosa decía el artículo 158 de la Constitución Federal de 1824. La Constitución de 1857 no expresaba nada a este respecto.

Como se desprender de los textos transcritos, la Constitución General de la República ha realizado, como ya hemos dicho, una serie de invasiones a la soberanía de los estados por virtud de su artículo 115.

Otro de los preceptos contrarios al espíritu del federalismo es el artículo 76 de la Constitución en vigor, en sus fracciones V y VI al manifestar la forma errónea y alevosa de cómo ha sido interpretado.

Cuando en el año de 1874 se restableció el Senado, que por consideración de orden político había sido suprimido por el Constituyente de 1857, se otorgaron a este Cuerpo dos facultades que han tenido gran repercusión en el régimen federativo.

Ellas fueron; declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, y que llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional que convoque a elecciones y aprobar el nombramiento por terna que haga el Ejecutivo, y por otra parte, la fracción VI, resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando uno de ellos así lo pida o cuando se haya interrumpido el orden constitucional mediando un conflicto de armas.

Por la existencia de estas fracciones transcritas, el Senado de la República se transformó en árbitro supremo de la política de los estados y el Ejecutivo se convirtió en designador del de los estados. Este dominio que le ofrece a Constitución General sobre los mismos y que le permite cambiar a su antojo los representantes de los poderes locales, es a todas luces contrario al régimen federativo toda vez que hace depender en este aspecto a los estados miembros de un órgano como el Senado, que forma parte de uno de los poderes de la federación o del Ejecutivo.

CONCLUSIÓN

Como podemos ver y analizar, en el trayecto de este estudio encontramos elementos históricos que marcan nuestro presente, elementos que se remontan a la época colonial donde se estableció la Constitución de Cádiz, influenciando el ambiente de nuestro país de centralismo, incluso ya en épocas del México Independiente se percibe la idea de centralizar el sistema político mexicano.

Otro elemento de importancia es el sistema Federalista de los Estados Unidos de Norteamérica, pues su situación ha logrado ser una fuerte influencia en nuestro país, debido a los resultados que se perciben en el país vecino del norte y que se acoplaba a nuestras circunstancias. Hay quienes perciben esta influencia solo como parte normativa, pero la pregunta es si lo normativo se queda ¿o da la pauta para otras cosas?

El trabajo nos muestra que la situación de nuestro sistema federal en el México Independiente cuenta con un elemento preexistente que es su propia historia, y otro externo que en muchas cosas es el ejemplo a seguir (Estados Unidos de Norteamérica).

La regionalización en México es indiscutible en los inicios de su independencia, por ello nuestra primera Constitución independiente logra acoger los suficientes elementos que regionalizan al sistema, claro es que dicho elemento se deriva de la invasión de ideas impregnadas de innovación e independencia, gracias a la crisis de la monarquía, fenómeno que se traduce en la rápida proliferación de los municipios en nuestro país.

En este trabajo se da mayor importancia a las Constituciones federalistas, porque las centralistas tuvieron muy pocas posibilidades de trascender, ya que los grupos conservadores encontraron su mayor apoyo en elementos casi agotados, sobretodo en tiempos de Iturbide.

Este estudio nos permite analizar qué es lo que somos como nación y cómo estamos gobernados; pues existen aseveraciones inclinadas a defender la idea de que en la naciente federación no somos tal, lo que somos es una confederación.

En la segunda constitución analizada, encontramos una fuerte influencia del jusnaturalismo por lo que nuestra constitución se vuelve también liberal. En esta etapa, aunque el poder Ejecutivo tuvo grandes facultades, en la práctica es un poder

débil, por lo que tiene que hacer partícipes a los estados para fortalecerse él mismo. En este período, encontramos una colaboración recíproca entre federación y estados. Esta situación cambiará con la dictadura de Díaz.

En nuestra constitución actual se pretende acabar con el porfiriato y posteriormente con los caudillos, pero en cambio se desarrolló una política corporativa intensa para que pudiera existir la gobernabilidad, lo que con el tiempo se tradujo en una constante centralización del poder en la federación, especialmente en el poder Ejecutivo, en detrimento de los estados.

Sin embargo, esta tendencia llega a su decadencia con la derrota del PRI en la presidencia de la República y que además ha llegado a replantear el federalismo al grado de que nuestro actual presidente se esté dando a la tarea de revisar nuestra constitución que ha sido objeto de innumerables violaciones y con ello le ha quitado gran parte de su espíritu.

Un elemento que ha sido decisivo para el desarrollo del federalismo mexicano es el económico, pues la economía nacional e internacional repercuten directamente en la trayectoria del federalismo. Mucho se habla de los municipios, sus libertades y facultades, pero para que estas puedan ser ejercidas, se necesita también de un presupuesto suficiente que no los ate a la federación y con ello se contribuya aun más a los principios básicos que requiere todo sistema federal, como es la división de poderes y la distribución equitativa de los recursos económicos, pero sobretodo, al respeto de las autonomías que los estados de la República Mexicana deben tener.

BIBLIOGRAFÍA

- BARRAGÁN, José, *Introducción al federalismo (la formación de los poderes de 1824)*, UNAM, México, 1978.
- BOBBIO, Norberto, *Diccionario de Política*, 9ª Edición, Siglo XXI, México, 1995.
- CARMAGNANI, Marcello, Coordinador, *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, FCE, El Colegio de México, México, 1996.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI editores, 12ª edición, México 1994.
- CARPIZO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, UNAM, México, 1980.
- CUE CANOVAS, Agustín, *Historia Social y Económica de México*, Trillas, México, 1980.
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)*, Editorial Sista, México, Febrero 2001.
- COSIO VILLEGAS, Daniel, *El sistema político mexicano*, Joaquín Mortiz, México, 1981.
- FAYA, Jacinto, *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*, Porrúa, México.
- GALEANA, Patricia, compiladora, *México y sus Constituciones*, AGN, FCE, México, 1999.
- GIMÉNEZ, Gilberto, *Poder, Estado y Discurso*, UNAM, México, 1989.
- GONZÁLEZ, María del Refugio, *Historia del Derecho Mexicano*, UNAM, McGraw Hill, México, 1998.
- GUERRA, Francisco Xavier, *Del antiguo régimen a la revolución*, t.1, F.C.E., México
- HAMNET, Brian, *Revolución y contrarrevolución en México y el Perú*, F.C.E., México.
- HALE, Charles A., *El liberalismo mexicano en la época de Mora 1821-1853*, Siglo XXI, México, 1985.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Cal y Arena, México, 1991.
- PIETSCHMAN, Horst, *El Estado y su evolución al principio de la colonización española de América*, F.C.E., 1ª edición en español, México, 1989.
- REYES HEROLEZ, Jesús, *El liberalismo Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
- SÁNCHEZ, Remedio, *La enseñanza de los derechos humanos*, Ariel, Barcelona, 1997.
- SAYEG HELÚ, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano*, Morales Impresores, México, 1975.

- SAYEG HELÚ, Jorge, *El nacimiento de la república federal mexicana*, Secretaría de Educación Pública, México, 1974.
- SEMO, Enrique, Et. Al., *México, un Pueblo en la historia*, UAP, Nueva Imagen, México, 1981.
- TENA, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, 31ª Edición, México, 1997.
- TENA, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, Porrúa, México, 1999.
- ZIPPELIUS, Reihnold, *Teoría general del Estado. Ciencia de la política*, UNAM y Ed. Porrúa, México, 1991.