

FEDERALISMO EN EL MARCO DE LAS
CELEBRACIONES DEL 2010

LA NATURALEZA JURÍDICA DEL ESTADO
FEDERAL EN MÉXICO

Jorge Garabito Martínez

Rafael M. Velázquez Gallegos



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS



Serie Amarilla
Temas Políticos y Sociales

Septiembre de 2010

Serie Amarilla
Temas Políticos y Sociales

Septiembre de 2010



La Naturaleza Jurídica del Estado Federal en México
Jorge Garabito Martínez

Federalismo en el Marco de las Celebraciones del 2010
Rafael M. Velázquez Gallegos

Derechos Reservados:

© Marzo de 2007

La reproducción parcial o total de este libro, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, dará lugar a las sanciones previstas por la ley.

Presidente de la Cámara de Diputados

Dip. Francisco Javier Ramírez Acuña

Junta de Coordinación Política

Presidente:

Dip. Francisco José Rojas Gutiérrez

Integrantes

Dip. Josefina Eugenia Vázquez Mota

Dip. Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez

Dip. Juan José Guerra Abud

Dip. Pedro Vázquez González

Dip. Reyes S. Tamez Guerra

Dip. Pedro Jiménez León

Secretario General

Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez

Secretario de Servicios Parlamentarios

Lic. Emilio Suárez Licona

Secretario de Servicios Administrativos y Financieros

Ing. Ramón Zamanillo Pérez

**Director General del Centro de Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias**

Lic. César Becker Cuéllar

Coordinación y Revisión Editorial

Rafael Velázquez Gallegos

Portada y Diseño Interior

Humberto Ayala López



Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Presidente

Dip. Omar Fayad Meneses

Secretarios

Dip. Guadalupe Pérez Domínguez

Dip. Ezequiel Rétiz Gutiérrez

Dip. Victor Manuel Castro Cosío

Integrantes

Dip. José Oscar Aguilar González

Dip. Fermín Gerardo Alvarado Arrollo

Dip. María del Rosario Brindis Álvarez

Dip. Gerardo Del Mazo Morales

Dip. Fernando Ferreyra Olivares

Dip. Nancy González Ulloa

Dip. Sonia Mendoza Díaz

Dip. Ma. Teresa Rosaura Ochoa Mejía

Dip. Arturo Santana Alfaro

Dip. Francisco Saracho Navarro

Dip. Pedro Vázquez González

El contenido del trabajo de investigación que se publica, así como las impresiones y gráficas utilizadas, son responsabilidad del autor, lo cual no refleja necesariamente el criterio editorial.

Contenido

La Naturaleza Jurídica del Estado Federal en México Jorge Garabito Martínez	11
Introducción	13
Capítulo Primero	17
Capítulo Segundo.- La autonomía normativa	41
Capítulo Tercero.- EL Concepto de las Fuentes del Derecho	55
Capítulo Cuarto.- Incompatibilidades y delimitaciones	73
Conclusiones	87
Bibliografía	89
Federalismo en el Marco de las Celebraciones del 2010 Rafael M. Velázquez Gallegos	91
Introducción	93
I. El Sistema Federal.- Marco Conceptual	95
II.- La situación política en el entorno de la revolución de independencia	101

III.- El nacimiento constitucional del Federalismo mexicano	101
IV.- El federalismo Mexicano a 200 años de la Independencia.	125
Conclusiones	139
Bibliografía	145

**La Naturaleza Jurídica del Estado
Federal en México**
Jorge Garabito Martínez*

*Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigador “A” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

SUMARIO.- Capítulo Primero.- Hacia un nuevo federalismo; La Reforma Institucional del Poder Legislativo; Las Funciones del Poder Legislativo; Órganos Técnico Parlamentarios. Capítulo Segundo.- La Autonomía Normativa; La Doctrina de los Interna Corporis Acta; Naturaleza Jurídica de los Reglamentos. Capítulo Tercero.- El Concepto de las Fuentes del Derecho; Sobre los Hombros de Kelsen; Marco Referencial del Derecho Parlamentario; Ubicación del Derecho Parlamentario; Denominación del Derecho Parlamentario. Capítulo Cuarto.- Incompatibilidades y delimitaciones; La inviolabilidad Parlamentaria; Aspecto Teórico Jurídico; La Teoría Alemana; Análisis del Parlamentarismo Británico; Aspectos especiales del Régimen Inglés; Doble aspecto del control parlamentario; Algunas Teorías sobre el Control Parlamentario; Análisis de las funciones propias del Parlamento; Facultades del Congreso Mexicano. Conclusiones. Bibliografía.

Introducción

En mayo de 1987 se celebró en la ciudad de México, el primer curso de Derecho Parlamentario al que asistieron numerosas personas venidas de diversos países de Centro y Sudamérica.

Los estudios fueron recopilados y publicados en el libro Derecho Parlamentario de Editorial Porrúa.

Posteriormente en 1993, el Fondo de Cultura Economía editó la obra Derecho Parlamentario, de Francisco Berlín Valenzuela.

Más recientes, la Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y del Distrito Federal, publicó en dos grandes volúmenes el Manual de Técnica Legislativa, bajo la Coordinación de Salvador O. Nava Guzmán.

De esta manera el Derecho Parlamentario, forma parte del conjunto de normas que rigen nuestro país.

La realidad jurídica es que existe un conjunto de normas que pretenden ser de Derecho Parlamentario o Derecho Legislativo. Estas normas se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Orgánica del Congreso General, en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como en los llamados Acuerdos Parlamentarios y un conjunto de disposiciones legislativas que se refieren a la organización y funcionamiento. En primer lugar del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos, así como la Ley Orgánica del Congreso General, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso y de la misma manera la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

El segundo hecho es la ausencia, hasta hace poco tiempo de esta rama del Derecho objetivo tanto en las clasificaciones de las leyes como en los programas de estudio de la mayor parte de las escuelas y facultades de Derecho en México.

En efecto, en los textos de Derecho Parlamentario, se menciona como realidad jurídica del derecho objetivo un conjunto de normas que forman parte del Derecho legislado y que corresponden en realidad al Derecho Parlamentario.

Hace tiempo, cuando empezó a formar parte de los estudios de Derecho en la antigua escuela de jurisprudencia se consideró que el derecho positivo se contenía en las cuatro ramas denominadas de Derecho Constitucional; Derecho Administrativo; Derecho Penal y Derecho Procesal.

Poco a poco esta clasificación fue evolucionando de acuerdo con las clases de don Trinidad García, emérito profesor de Derecho en la vieja Escuela Nacional de Jurisprudencia que se basaba en el estudio del Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Derecho Penal y Derecho Procesal.

Así, escuetamente, el estudio de estas cuatro materias fue el origen que nos llevó a textos más elaborados, para concluir con la enumeración de las ramas del derecho consistente en:

- ✓ Constitucional;
- ✓ Administrativo;
- ✓ Penal;
- ✓ Procesal;
- ✓ Internacional Público;
- ✓ Fiscal;
- ✓ Laboral;
- ✓ Civil;
- ✓ Mercantil;
- ✓ Internacional Privado y
- ✓ Agrario.

Capítulo Primero.-

La llamada Acta de Independencia de México se firmó el 28 de septiembre de 1821. No se le puede considerar como el documento que verifica la consumación de nuestra independencia. Pero sí es aceptada como el Acta de Independencia, como el acta de formulación en que unas personas en nombre de la Nación, declaran expresamente que queda rota para siempre jamás y disuelta la liga que nos unía a España, como se dijo en el Acta Solemne de Declaración de Independencia de la América Septentrional, simbolizada el 6 de noviembre de 1813 en Chihuahua por siete diputados al Congreso de Anáhuac y que queda consumada nuestra Independencia.

Aparentemente existe una contradicción entre los dos documentos: el Acta de Independencia de 28 de septiembre de 1821, o bien el Acta firmada en Chilpancingo el 6 de noviembre de 1813.

Un criterio es el de la polémica histórica entre liberales y conservadores, el segundo responde a un propósito conciliador.

La escisión entre la insurgencia (1810-1820) y la consumación real de la independencia con el Plan de Iguala, 24 de febrero de 1821, hasta la abdicación de Iturbide, marzo 1823, es evidente.

Existe una pugna que brota con rencor: de una manera o de otra, la historia de la consumación de la independencia y la fundación de la República Federal se venía reiterando dentro y fuera de sus extremos polémicos, a partir de las obras de Lucas Alamán, Carlos María de Bustamante, y Lorenzo de Zavala, así como la de José María Bocanegra, testigos y participantes de los acontecimientos; es imprescindible acudir a ellas sorteando sus contradicciones y tratando de mantener la ecuanimidad, dentro de la finalidad de todo trabajo histórico, pero basado y sostenido en los documentos con que se cuenta.

El conocimiento y la inteligencia de los acontecimientos revolucionarios están siempre sujetos a errores involuntarios.

Sin hacer un catálogo de las fuentes, éstas existen con cierta suficiencia, lo que no deja de ser un riesgo, pues dentro de la amplitud, principalmente por tratarse de temas que nos atañen y dentro de las cuales existen ciertas y naturales discrepancias.

Son obras accesibles por encontrarse sus fuentes al alcance normal de quienes se interesan por nuestra Historia, las de Edmundo O'Gorman, Pablo González Casanova, Flores Caballero, Guadalupe Nava Otero, Ana Macías, Edmundo Flores Cano, Silvio Zavala, Remolina Roqueñí, Echánove Trujillo, Vicente Fuentes Díaz, Arturo Octavio Hernández que nos presenta: *Los Derechos del Pueblo Mexicano*, en ocho volúmenes, su primera edición, y que ahora va por su cuarta edición. Una lista de las obras actuales sería inagotable, de estas últimas, citaré: *El Constitucionalismo Social Mexicano*, de Jorge Sayeg Helú, y ampliamente sobrepasa la centena de obras y variada amplitud para cerrar la lista interminable de obras de gran merecimiento mencionaré la que tengo a la mano: *La República Federal Mexicana, Gestación y Nacimiento*, de Calvillo¹.

Con la Promulgación del Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824, consideramos fundada la República Federal, los sucesos posteriores son la *historia*.

Mucho es lo que se ha escrito sobre el origen y fundación de la República Federal en México. Pienso, sin embargo, que aun se puede volver una y otra vez a replantear el tema de los orígenes, de la gestación y nacimiento de la República Federal mexicana.

En particular, tomo como base del presente trabajo, la obra de Manuel Calvillo, titulada *la Consumación de la Independencia y la instauración de la República Federal 1820-*

¹CALVILLO, Manuel, *La República Federal Mexicana, Gestación y Nacimiento*, edición del Colegio de México en colaboración con el Colegio de San Luis, México 2002, p. 14.

1824, debido a la amplitud de las fuentes a que recurrió, que nos presenta un panorama completo de los orígenes y desarrollo de éste nuestro México.

A pesar de la importancia de la obra, ésta no se había dado a conocer en toda su amplitud hasta la publicación de la obra de Calvillo.

La obra se publicó, y se agotó, transcurrieron más de 25 años sin que volviera a publicarse hasta que el Colegio de México y el Colegio de San Luis, patrocinaron su nueva publicación que es la que tengo en mis manos.

Hacia un nuevo federalismo

El 18 de febrero de 2005, tuvo lugar en la ciudad de Manzanillo, Colima, un encuentro Nacional de Comisiones de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en él participaron tanto los diputados federales de todos los Estados del país, como los diputados locales de todas las entidades de la Federación, así como distinguidos escritores movidos por la importancia del tema: *El Congreso y el Federalismo que queremos*.

El primer ponente lo fue el Dip. Iván García Solís, destacado miembro de la Legislatura del Distrito Federal, quien desarrolló el tema: *El Congreso y el federalismo que queremos*, que se publicó en un libro titulado².

El Dip. García Solís, señaló claramente el tema de la reunión que se relaciona directamente con dos de las características esenciales de nuestra República: su naturaleza representativa y federal.

García Solís empieza señalando: cabe hoy preguntarse, ¿Cómo es en realidad la República Mexicana? Para luego

²GARCÍA SOLÍS, Iván, *El Poder Legislativo federal y local en el marco de un nuevo federalismo*, Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, LIX Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México 2005, p. 10.

contestar: con breves periodos de excepción, el principio federalista de la República, ha sido letra muerta a lo largo del siglo pasado y del último cuarto del siglo XIX. La soberanía de los Estados era habitualmente vulnerada por un sistema que concentraba el poder real en el nivel federal de gobierno y particularmente en el Jefe del Ejecutivo quien solía decidir no solo quiénes ocuparían las diputaciones federales y las senadurías, era también quien designaba y de él dependían las presidencias municipales más importantes, incluso muchos diputados del orden local de él dependían. De esta manera tanto el Poder Federal como muchas diputaciones locales dependían del gobernador que en esta forma se convertía en el personaje aparentemente más importante de la política mexicana.

Consecuencia de esta situación fue la total corrupción, tanto a nivel Federal como a nivel de los Estados, convertidos todos, senadores y diputados en dócil instrumento en manos, no de los gobernadores, sino de los políticos que con su nefasta influencia tenían sometidos a todos los grupos políticos que caían bajo la amenaza de la desaparición de poderes que era la verdadera arma de que se valían los grandes caciques para tejer una red que incluía a los políticos de todos los grados que componían la clase social política a la que pertenecían desde los gobernadores hasta los porteros.

Apareció así un movimiento de resistencia, una exigencia de las entidades federativas por un sistema fiscal basado en la honradez y en beneficio de los propios Estados.

Poco a poco las Legislaturas de los Estados empezaron a verse liberadas de la imitación y asumieron una libertad que no se conocía.

Este fenómeno empezó a extenderse por toda la República incluyendo a los Congresos locales. Se sintió el ansia de libertad en todos los niveles y todos los Estados. Fue realmente un movimiento de liberación nacional, incluyendo el Distrito Federal.

De esta ansia de autonomía y de libertad, empezaron a resurgir impulsos federalistas, algunas francamente imitaciones de otros, pero en términos generales empezó a surgir en toda la faz del país un ansia de libertad y de autonomía que llegó al nivel mismo del presidente. Se sintió entonces la posibilidad clara de que México fuera gobernado por Presidentes auténticos, lo cual no fue fácil y el camino estuvo sembrado de muchas dificultades.

Llegó un momento en que verdaderamente se sintió la necesidad de autoridades auténticas.

La Reforma Institucional del Poder Legislativo

La reforma Institucional del Poder Legislativo, es un tema de extraordinaria importancia que fue desarrollado por su autor en la ciudad de Manzanillo, Colima, el 18 de febrero. La Reforma Institucional de Poder Legislativo constituye una agenda con múltiples aspectos, pero que tiene una línea de acción política y de debate intelectual. Por la viabilidad del trabajo, este se ha despojado de múltiples añadidos que surgieron en el desarrollo de la conferencia.

El mismo autor reconoce que el tema se ha abordado de manera poco sistemática y por lo tanto hemos procurado separar del texto central las múltiples variaciones que van surgiendo del mismo tema.

El control hegemónico que pesa tanto sobre el autor como la particularidad del auditorio, -la conferencia se desarrolló en una reunión especializada de diputados-.

Se trata fundamentalmente de la representación política, lo que permitió que la agenda parlamentaria estuviese manejada de manera discrecional, por solo un grupo de los organizadores.

Sin embargo, la calidad y preparación de su autor³ permiten extraer del tema, acuerdos acotados del alcance estratégico.

La vida parlamentaria en México está cuajada de continuos desafíos y no todos los actores se encuentran preparados para desempeñar el papel que les corresponda.

En una primera consideración tenemos que comprender las relaciones que prevalecen entre el régimen político y las formas de gobierno.

El tema se desarrolló con la intención de que generara acuerdos políticos. Por ello resulta claro que la reunión fue manejada por sus actores políticos.

Por lo tanto resulta claro que el desarrollo del tema ha sido cuidadosamente adecuado para un público especializado: los diputados asistentes.

Cuando el conferencista considera las relaciones que prevalece aquí en México, entre el régimen político (debemos tener presente que la conferencia se desarrolló en febrero de 2005).

El conferencista aclara que ha tomado en consideración la condición especial del auditorio: diputados y senadores; el conferenciante aclara: el Estado no es sólo el conjunto de instituciones y procedimientos formales que articulan la vida del país sino que intervienen la forma de relación entre las instituciones que constituyen el entramado social, humano y político.

Por su propia condición los legisladores están condenados a dialogar, a ajustar las agendas, a negociar, a establecer prioridades y a dominar la arrogancia legislativa y partidista.

En México se habla mucho del Estado de Derecho, pero no siempre se discute con el necesario rigor acerca de los alcances que tiene el tema. En este punto el autor aclara haber recuperado de la doctrina alemana el contenido del concepto de Derecho del Estado que desde luego no significa que se

³ ESCOBEDO, Juan Francisco, Doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

pertenezca al Estado de Derecho. El Estado de Derecho alude a la combinación de dos elementos fundamentales: seguridad y libertad, así como a la existencia de condiciones y garantías para que estos dos elementos fundamentales se puedan realizar.

Me interesa mucho contextualizar esta reflexión: El Derecho del Estado, tiene un ámbito territorial limitado por la propia referencia del Derecho del Estado en el que debemos aclarar que estamos hablando del derecho del Estado Nacional. El Estado Nacional Mexicano tiene dos niveles de gobierno con desarrollo institucional asimétrico. La parte menos desarrollada es la trama integrada por las entidades federativas y los municipios, añade el autor, a los diputados constituyentes de 1917 se les olvidó darle rango de gobierno al municipio. Este reconocimiento constitucional se hizo hasta 1999.

Añade el autor: durante años se ha usado la retórica de los tres niveles de gobierno. Pero histórica y constitucionalmente deberíamos, en realidad, hablar solamente de dos niveles de gobierno: el Federal y el Local. El Derecho del Estado en México se refiere al conjunto de instituciones, reglas y procedimientos en los que se recogen las disposiciones normativas y se expresa la legalidad e institucionalidad del estado federal y de los estados de la federación. En ese sentido en México hemos experimentado grandes cambios: ha variado el desarrollo institucional de nivel federal a gran distancia del local, separándose de la forma de gobierno señalado en la Constitución, que, no se ha modificado desde 1917. Este es otro eje problemático de las relaciones entre el régimen político y la forma de gobierno relacionada con el régimen presidencial. Los cambios políticos que han ocurrido en el país impactan el funcionamiento de los componentes del mismo sistema de gobierno. Pero esta forma de gobierno establecido en la Constitución no se ha modificado. Ha cambiado el sistema electoral, se ha creado el sistema de partidos, se

amplió el reconocimiento de los derechos políticos pero no hemos cambiado la forma de gobierno.

La dimensión demográfica del régimen político mexicano ha entrado en tensión con la forma de gobierno. La cooperación entre poderes surge de la tensión entre un régimen político que tiene cada vez más componentes democráticos y una forma de gobierno diseñada para responder a una coyuntura histórica que se ha quedado muy atrás.

El desarrollo de la democracia, la negociación y la toma de decisiones entre los poderes y al interior de los propios poderes, no encuentran incentivos en el diseño institucional que persiste sin variar. Este hecho provoca tensiones entre el desarrollo de la democracia y el funcionamiento de la forma de gobierno. La democracia no cabe en los estrechos límites de nuestro actual diseño constitucional.

El Dip. Escobedo hace una observación muy aguda para referirse a Emilio Rabasa y su célebre libro: *La Constitución y la Dictadura*, dice el diputado Escobedo que Carranza tenía clara la necesidad de introducir en la Constitución, mecanismos que unificaran y estabilizaran al país y conduce a los constituyentes de 17 plenamente hacia el régimen presidencial.

La apuesta fue por un presidencialismo fuerte. El sesgo no constitucional que adquirieron las decisiones del Presidente calificadas como autoritarias nos llevó hacia un presidencialismo ilimitado totalmente alejada del presidencialismo democrático que se buscaba.

Para describir la realidad, entre algunos autores políticos, subyace la tentación de poner en la balanza al presidencialismo frente al parlamentarismo.

Esto es muy delicado porque el tema es profuso. Juan Linz conocido politólogo español se inclina abiertamente por el parlamentarismo en vista de los problemas que en América Latina ha confrontado la institución presidencial.

Por otro lado el Dip. Escobedo, considera que el falso dilema que se plantea entre parlamentarismo y presidencialismo provoca más conflictos que soluciones. No existe en América

Latina un cambio exitoso entre un modelo presidencialista y uno de lo parlamentario. El Dip. Escobedo sostiene que en México y por ende en América Latina, lo lógico radica entre las diversas modalidades del gobierno presidencial. Dice el ponente: lo que es viable en el mediano y largo plazo en México, esta forma de gobierno presidencial dentro de la reforma del Poder Legislativo, de esta manera, la agenda de la reforma al gobierno presidencial incluye todo un sistema completo que abarca la reforma del Poder Legislativo. No se trata, como lo han expresado algunos legisladores, de que el Congreso asuma funciones de gobierno, sino de que cada uno de los poderes asuma las funciones constitucionales que le corresponda. Que el Poder Ejecutivo, gobierne, y el Poder Legislativo contribuya a la gobernabilidad. La pretensión de que el Congreso gobierne no sólo es insensata, sino impráctica, imposible, llevaría al país a la bancarrota. Una cosa son las visiones de un Estado inexistente, pero que al tratar de acercarse a él se requieren aproximaciones sucesivas y cuidadosas que no nos conduzcan a un abismo.

Hay que promover la realización de las reformas bajo la perspectiva del Estado Nación en este sentido, el Poder Legislativo juega un papel muy importante.

Si se busca una coyuntura electoral maximalista nos desviaremos del camino y nos perderemos.

Por otra parte, los legisladores tienen que revalorar la relación entre su propio trabajo y el de los órganos técnicos y profesionales de los parlamentos. Es preciso, que los legisladores superen la arrogancia del cargo y el sentimiento de inferioridad frente a un profesional o técnico competente. Los legisladores pueden subir cuantas veces quieran a la tribuna, pero es preciso dejar que los órganos técnicos hagan su propio trabajo.

El Parlamento inglés funciona porque hay estructuras que le dan soporte al trabajo de las Comisiones, al trabajo del Pleno, a las consultas y a la preparación de los dictámenes. Un congreso funciona si hay órganos técnicos calificados. ¿Cuántas veces los

diputados participan en la realidad, en la redacción de un dictamen? No lo suelen hacer, se lo dejan a los asesores. Y el documento lo revisan al cuarto para las doce si es que tienen asesores solventes. Siempre se enteran de lo que otros investigaron y redactaron un minuto antes de subir a la tribuna o treinta segundos antes de votar.

Aquí en México, necesitamos un programa gradual que nos lleve al trabajo efectivo de las comisiones. Es preciso, introducir el servicio profesional.

En el Parlamento español existe la figura de los letrados. El proceso de consolidación democrática en España estuvo acompañado de un proceso de reforma institucional, no sólo pudieron coexistir mayorías y minorías sino que siempre hubo una base para entendimiento. Las relaciones entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, estuvieron siempre marcadas por la subordinación. El Ejecutivo mandaba el presupuesto y el Legislativo lo aprobaba sin observaciones. Pero eso terminó, ahora el Ejecutivo envía su propuesta y el Congreso la puede modificar. El Ejecutivo no tiene salidas legales para publicar el presupuesto y además no existe disposición legal para aplicar la reconducción presupuestal de tal manera que el gobierno está atrapado en un tema fundamental.

Mientras no haya reformas institucionales, el problema seguirá siempre el camino político con el agravante de que los poderes públicos están atrapados en un tema fundamental. El problema fundamental es que no existen criterios claros para resolver las competencias respecto del presupuesto.

Para ejercer una función de control, era necesario empezar por romper el control de la representación legislativa.

Actualmente existen condiciones que permitirían resolver el problema de la función del control del poder público, pero para ello, se requiere previamente un común acuerdo entre los distintos poderes, algo muy difícil de conseguir porque la división de poderes no es una división tajante, sino una división funcional, esto precisamente facilitaría la resolución del problema, pero es precisamente lo que lo dificulta.

Prácticamente no es posible que el Poder Legislativo, se ponga de acuerdo con el Ejecutivo simplemente porque el Ejecutivo siempre tratará de imponerse y el Legislativo siempre tratará de defenderse.

El caso típico lo tenemos en las comisiones de investigación. En la mayoría de los Estados de la República las comisiones de investigación se establecen para controlar al Ejecutivo, pero esa es una situación extraordinariamente delicada que surge fundamentalmente cuando se trata del tema de la rendición de cuentas, se lastiman cuerdas muy delicadas. Precisamente algunas de las funciones del Parlamento que no están escritas se refieren a la deliberación pública y a la orientación política. Desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática los parlamentos tienen una doble función: son los responsables de cuidar los principios políticos de la constitucionalidad mexicana, es decir, del carácter republicano, democrático y representativo del Estado. En ese sentido tienen la función de orientar políticamente la política del Estado, lo que da lugar a enormes discrepancias en lo fundamental aun dentro del mismo partido.

El tema es políticamente delicado sobre todo cuando se trata de la rendición de cuentas. Este tema es él que ocasiona el mayor número de intervenciones en tribuna, porque la mayoría de los diputados se sienten responsables de la orientación democrática y de cuidar los principios políticos o sea, cuidar la constitucionalidad mexicana, su carácter republicano, democrático y representativo del Estado. Esto da motivo a un incesante ir y venir a la tribuna.

El tema del control del poder nos lleva fundamental y continuamente al ejercicio de mecanismos específicos como las comisiones de investigación.

La mayoría de las leyes orgánicas de los Congresos locales no reconocen las comisiones de investigación, no las desarrollan y para crear una se necesita la aprobación de la mayoría. Para que las comisiones de investigación funcionen se requiere una profunda convicción democrática, porque la

mayoría de los casos las comisiones de investigación se constituyen como recurso de las minorías.

Así, las comisiones de investigación se integran en la mayoría de los casos para controlar al Ejecutivo.

En el Congreso general este tema se ha discutido varias veces pero no en los congresos locales.

Las comparecencias, las preguntas al Ejecutivo, las entrevistas son ocasiones que presionan al Poder Ejecutivo. Las comparecencias, las preguntas al Ejecutivo, las entrevistas, todo esto es un tema fundamental y además el tema de la rendición de cuentas.

Existe una deliberada resistencia del Poder Ejecutivo cuando se trata de los temas de investigación.

Por último, los temas de la rendición de cuentas y la deliberación pública tienen la particularidad de lastimar la sensibilidad de los funcionarios afectados y al mismo tiempo constituye un acicate que utilizan muchas veces los diputados tratando de lastimar la sensibilidad del Ejecutivo.

Un problema nuevo es el que introduce el Dip. Escobedo cuando habla del Estado de Derecho y del Derecho del Estado.

El Dip. Escobedo, sostiene que él quiere introducir en esta agenda un nuevo concepto: traído de la doctrina alemana o sea el concepto del Derecho del Estado que desde luego no es sinónimo del Estado de Derecho, el Dip. Escobedo aclara, el Estado de Derecho alude a los elementos fundamentales que constituyen al Estado de Derecho y que son la seguridad y la libertad así como la existencia de condiciones y de garantías para que estos dos elementos fundamentales se puedan realizar.

Dice el Dip. Escobedo: que hay que profundizar en la reflexión de lo que es el Derecho del Estado, porque tendremos que situar al Estado en su ámbito territorial y es así como luego llegamos al derecho del Estado Nacional.

El Estado nacional mexicano tiene dos niveles de gobierno con desarrollos asimétricos: la parte menos desarrollada es la trama integrada por las entidades federativas y los municipios

porque el Constituyente de 1917 sólo consideró los rangos relativos a las entidades federativas.

Obviamente, nos hemos colocado en una realidad incompleta: hablamos de niveles de gobierno federal y local sin considerar a los municipios.

Podemos decir que la estructura de los poderes a nivel municipal ha dejado fuera la consideración de que la democracia comprende toda la estructura de las comunidades que forman el Estado.

Dijo el Dip. Escobedo que a su paso como Secretario General del Congreso del Estado de Nayarit, aprendió que la viabilidad de un proyecto de reformas radica más en la estrategia para impulsarlo que en la pertinencia o importancia del tema.

El Dip. Escobedo sostiene que hay que promover la realización de las reformas bajo la perspectiva de que vivimos en un Estado Nación, que en la actual coyuntura política nos preocupa más la Agenda Legislativa sin ver que eso ha disminuido los incentivos para la cooperación política.

Para que los Congresos recuperen su autonomía es necesario que se identifiquen plenamente los temas de la reforma institucional que necesitamos acometer.

El problema fundamental es para cuando se ganen las elecciones con una mayoría holgada que permita restaurar el control hegemónico.

Las Funciones del Poder Legislativo

Entre las funciones del Poder Legislativo, la más importante es la creación de normas en vista de los problemas que surgen de su ejercicio.

El Congreso Federal, está funcionando con un reglamento que tiene más de 50 años. Si no puede reformarse la Ley Orgánica, tenemos que buscar por otros caminos una acción legislativa que nos permita llegar por la vía reglamentaria hasta que se actualice el reglamento del gobierno.

Órganos Técnico Parlamentarios

En el ejercicio de sus funciones los legisladores tienen que revalorar la relación que existe entre su propio trabajo y los Órganos Técnicos y Profesionales. Es preciso que nos coloquemos en la realidad. Existen Órganos Técnicos cuya necesidad es imperiosa. Tenemos que hacer nuestro trabajo y darle toda la importancia que se merece, los legisladores pueden subir cuantas veces quieran a la Tribuna pero es preciso que se permita que los Órganos Técnicos hagan su trabajo.

El Dip. Escobedo se refirió a que el Parlamento inglés funciona porque el trabajo de las comisiones se mantiene en las estructuras que lo soportan. Podemos decir que el Congreso funciona si hay Órganos Técnicos que los sostienen y para esto necesitamos crear esos Órganos Técnico y sostenerlos, no improvisarlos. Nuestros Órganos Técnicos no solamente son improvisados sino tienen un bajo rendimiento cultural al igual que nuestros diputados.

La reforma del Parlamento mexicano tiene que ser bien estudiada sin improvisaciones, se requiere un programa gradual, hay que actualizar al personal técnico que participa en el trabajo de las comisiones y darles el apoyo técnico necesario. Es preciso introducir el servicio profesional.

En el Parlamento español existe la figura de los letrados. El proceso de consolidación democrática en España estuvo acompañado de un proceso de reforma institucional. No fue sólo el hecho de que las minorías y mayorías pudieran coexistir y convivir en el Congreso. Al mismo tiempo, había desarrollo institucional y con frecuencia se encuentran textos que a primera vista presentan cierto grado de dificultad en su interpretación.

Aquí en México hemos confrontado algunos problemas de interpretación:

Mencionemos algunos antecedentes:

El artículo 76 de la Constitución, al establecer las facultades exclusivas del Senado, en su fracción II, señala:

II. Ratificar los nombramientos que (el Presidente de la República) haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.

En 1964, el Senado confrontaba la dificultad de determinar quienes eran los empleados superiores de Hacienda cuyos nombramientos debe ratificar.

El 28 de diciembre de ese año, el senador Cristóbal Guzmán Cárdenas, ante la oscuridad interpretativa de la facultad ratificadora, solicita al Senado que se pronuncie por aclarar el sentido de esta facultad. La comisión rindió dictamen en que inexplicablemente asevera que *ni la Cámara de Senadores, en lo particular, ni el Congreso General, tienen competencia para hacer declaraciones generales sobre la interpretación de las normas constitucionales.*

Ante esta categórica negativa, nos relata el maestro Manuel González Oropeza, en su comentario al artículo 89, en *Los Derechos del Pueblo Mexicano*, se desata un interesante debate en el que Andrés Serra Rojas, entonces senador, niega el dictamen, pues doctrinalmente está reconocida la llamada interpretación auténtica del Poder Legislativo que constituye la interpretación más legítima. En contra J.J. González Bustamante sostiene el dictamen para indicar que dicha interpretación sólo es válida para las leyes, pero que el Congreso no está autorizado para interpretar la Constitución misma.

Para desentrañar el significado del precepto constitucional y aplicando las reglas establecidas por Savigny, la interpretación gramatical simplemente nos dice que el Congreso tienen

facultad de interpretar leyes o decretos, lo que en Derecho Constitucional se denomina *interpretación auténtica*.

¿Qué entendió el Constituyente de 17 al establecer la facultad interpretativa del Congreso?

El antecedente inmediato no es explícito al respecto. El mensaje de Venustiano Carranza al Congreso de Querétaro no contiene una alusión expresa. Sólo sabemos que para Carranza, el Congreso Constituyente era simplemente la culminación de la revolución iniciada en contra de la usurpación de Victoriano Huerta que había violado la Constitución de 1857 y que para restaurarla había que introducir las reformas necesarias al texto constitucional para corregir las deficiencias y errores que el Constituyente de 57 había introducido, rompiendo el equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo con el sistema congresional establecido.

La restauración del Senado se había logrado desde 1874. La principal preocupación de Carranza era sustituir el sistema de designación en caso de falta absoluta del Presidente, que fue el pretexto de Huerta para ascender al poder sobre el cadáver de Madero. Carranza introduce los artículos 84 y 85 para establecer un nuevo sistema de sustitución presidencial. Debemos recordar que para Carranza, la Constitución de 17 era sólo la Constitución que reformaba a la Constitución de 57 y así se le nombró.

Con el inciso f) del artículo 72, Carranza restauraba la facultad interpretativa del Congreso, omitida en 57, puesto que esta facultad está expresamente reconocida por la Constitución de 1824 que en su artículo 64 establecía: *En la interpretación, modificación o revocación de las leyes o decretos se guardarán los mismos requisitos que se prescriben para su formación*.

¿Qué sentido tenía en 1824 el texto del artículo 64 que se refiere a la interpretación de leyes o decretos?

Cierto es, como relata Lorenzo de Zavala según la transcripción de Tena Ramírez en *Leyes Fundamentales de México*, 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 de modelo a los nuevos legisladores, don Miguel Ramos Arizpe, se puso a la cabeza del partido federal, y fue nombrado presidente de la Comisión de Constitución. Ya no había partido monárquico; el de los centralistas lo componían como principales, *los diputados Becerra, Jiménez, Mangino, Cabrera, Espinosa, doctor Mier, Ibarra y Paz; el de los federalistas Ramos Arizpe, Rejón, Vélez, Gordoza, Gómez Farías, García Godoy y otros.*

La Constitución de 24 es un producto híbrido; nacido del rechazo a las pretensiones monárquicas y del impulso de las republicanas, tomó como modelo y guía la constitución americana, producto a su vez de la revolución puritana que llevó a la independencia de las colonias inglesas en América Norte, o les dio una constitución escrita, pero conservó todo el bagaje y el espíritu y las instituciones del sistema jurídico consuetudinario heredado de la Gran Bretaña.

México, la nación mestiza, que con el nombre de Nueva España, nació de la fusión de las razas indígenas conquistadas y la española que la conquistó, comenzó sus días arropada por el Derecho Canónico.

Durante el siglo XVI, en los primeros años de la conquista, los reyes de Castilla primero, y después los reyes de España, recibieron del Papa la facultad de nombrar obispos que Roma consagraba, y dictar todas las medidas para que funcionara la Iglesia en Nueva España. Era una legislación canónica civil fundamentada en lo que se llamó Real Patronato Indiano. A medida que se sucedían los reyes de España, Roma expedía nuevas bulas manteniendo la vigencia del Patronato. De esta manera, los reyes de España eran al mismo tiempo la autoridad eclesiástica en Nueva España.

Durante los tres largos siglos de la Colonia, las encomiendas, ordenanzas, leyes y recopilaciones constituían el enorme bagaje de la legislación colonial enmarcada dentro de los

cánones del sistema del derecho romano-canónico que imperaba en todo el continente europeo y que era la fusión y confusión del *Corpus Juris Civiles* de Justiniano y las normas del derecho canónico. Un mismo juez aplicaba ambas disposiciones según el caso. Este sistema que componía el *Jus commune* en todo el continente, establecía una rígida y absoluta separación de poderes con toda la carga de la elaboración de las leyes sobre las legislaturas representativas, exigía que el poder judicial se viera despojado de toda facultad legislativa, incluso de la capacidad de interpretar la ley.

Así pues, la legislatura era la única que podía crear leyes y el poder judicial el único que las aplicara. La legislación tenía que ser completa, coherente y clara, el juez no podía interpretar un texto ambiguo, ni podía resolver sin un texto expreso. En caso de ambigüedad o de omisión, el legislador debía aclarar las dudas y en caso de omisión, legislar, para cubrir la laguna.

La primera consecuencia de la Revolución Francesa, fue la exclusión del derecho canónico, los códigos civiles, penales y mercantiles pretendían comprender el universo completo de situaciones. El Código Civil austriaco tenía alrededor de 16,000 artículos. La Constitución de Cádiz se elaboró bajo esta tónica casuística.

Miguel Ramos Arizpe, diputado mexicano a la Corte española de 1812, no fue a Cádiz de espectador, sino como actor de primera línea. Él actuó, discutió, defendió su tesis. Defendió los derechos de los indios y de los negros. Intervino y logró introducir en la Constitución de Cádiz, el capítulo de las diputaciones provinciales, que significaron un paso muy importante en los antecedentes independentistas.

Estos temas nos hacen ver la falta de preparación y de estudio en relación, no sólo con los temas básicos, fundamentales, que debiéramos tener siempre presentes, sino que nos hace ver nuestras debilidades, la falta de preparación y la continua recurrencia a las improvisaciones.

En estos foros estamos aprendiendo a conocer nuestras deficiencias, nuestra falta de preparación es nuestro principal

problema, pero precisamente en esas reuniones estamos remontando todas nuestras carencias. Aprendiendo de nuestras fallas, estamos conociendo nuestras necesidades y sobre la marcha estamos resolviendo nuestros problemas.

Venimos a estos foros exactamente como si fuéramos a la escuela: venimos a aprender.

Estos foros tienen como principal objetivo la discusión de las funciones básicas tanto del Congreso Federal como de los Congresos locales.

Hemos aprendido y estamos aprendiendo lo que son las funciones básicas de las Cámaras de Diputados y Senadores y resulta que nos enfrentamos a una legislación obsoleta pero al mismo tiempo nos damos cuenta que tenemos mucho que aprender, y no para el futuro, sino para el presente. Aprender, cada mañana, cada día que nos reunimos aquí, es para nosotros asistir al colegio. Pero venimos preparados para resolver los problemas naturales del conocimiento de nuestra realidad.

En la práctica nos encontramos con problemas que no habíamos considerado como por ejemplo, nuestra falta de preparación multiplica y complica los problemas que podrían ser simples y sencillos. Pero hay otros que parece no tener solución. De éstos el principal problema es el de la ausencia, el ausentismo, continuamente se nos presenta como un fantasma la falta de asistencia.

¿Qué hacemos, y qué podemos hacer con los diputados que no asisten? El problema del ausentismo, hasta este momento, no tiene solución. Los diputados no asisten y nada se puede hacer, nos quedamos aquí con los brazos cruzados esperando que los diputados vengan para poder trabajar.

El ausentismo es el principal problema que demos resolver. Nada, absolutamente nada puede hacerse si los diputados no se presentan; y esto no es un simple reclamo, esto lo estamos viendo y viviendo hoy, ayer, anteayer y los días pasados.

¿Qué nos espera? Así no, nos espera nada. Volveremos a nuestros lugares de origen con las manos vacías.

Los diputados faltan al Pleno de manera recurrente y simplemente se excusan diciendo: *falté porque tuve que hacer*.

Esto es una lacra, una llaga que nos impide caminar. Se va a terminar el foro y nosotros regresaremos a nuestros lugares. ¿Y qué vamos a decir a nuestros compañeros?, no asistí a las reuniones *porque tuve otra cosa que hacer*.

La función legislativa es uno de los temas que tenemos que resolver, aquí y en los Congresos locales.

Hay otro aspecto muy grave: los diputados o los grupos parlamentarios se ponen de acuerdo y firman un dictamen que no redactaron, pero así lo pasan, sin ningún problema sin que se desarrolle siquiera el proceso legislativo de enviarlo a una comisión y dictaminar en la comisión.

Otro tema de capital importancia tanto a nivel local como federal son los mecanismos de control que tiene el Congreso local y el Congreso Federal frente al Ejecutivo. Y estamos hablando no sólo de la forma en que debe llevarse a cabo la revisión de las cuentas tanto del Poder Ejecutivo como del Gobierno Federal.

Están fallando los mecanismos de control sobre el Ejecutivo y están fallando los mecanismos de control sobre nosotros mismos.

Hablamos de la judicialización de la política o de la politización de la justicia que son temas básicos, se nos olvida que el Procurador de Justicia es un funcionario tan importante que debe ser aprobado por el Senado de la República y en algunos Congresos locales los procuradores también son aprobados por el Congreso, incluso en algunos por las dos terceras partes.

Debemos tener en cuenta que hay funciones que son no solamente jurídicas, sino políticas: como el juicio político, el desafuero o el jurado de procedencia y además el tema de las sanciones administrativas que algunos Congresos locales llegan a imponer como la inhabilitación.

Surge el tema de la representación. ¿A quien representan los diputados? ¿Representan realmente a la sociedad que los elige o representan a los partidos políticos que los controlan?

La respuesta cabal a esta interrogación se encuentra en el texto de los artículos 39, 40 y 41 nuestra Constitución:

Artículo 39. *La soberanía nacional reside esencialmente 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.*

Artículo 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.*

Artículo 41. *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 contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.*

No hace mucho publiqué en la *Revista Quórum: el desarrollo y los resultados de la Convención Nacional Hacendaria*, que fue auténticamente un esfuerzo a nivel de gobernadores, que si no se obtuvo la totalidad de cambios esperados, sí fue un valioso esfuerzo por liberarse del presidencialismo y caminar libremente en busca de las normas que rijan tanto la materia fiscal como la hacendaria.

Debemos recordar que fue precisamente en la última Convención Nacional Hacendaria, donde, aunque no se obtuvieron los resultados esperados, sí se obtuvo el conocimiento claro de que los problemas hacendarios no pertenecen a las autoridades impuestas sino que requieren de conocimientos técnicos y por lo tanto de funcionarios libres.

Varias veces se ha señalado la necesidad de fortalecer, de ampliar la función fiscalizadora, esencial en los Parlamentos contemporáneos. Aquí en México necesitamos forzosamente, del ejercicio de un fisco a nivel federal que finque y libere el desarrollo económico del país incluyendo la legislación federal que tiene graves rezagos, como el control de las finanzas de los partidos políticos y la regulación económica no sólo de las campañas políticas sino incluso de las llamadas precampañas, porque aquí en México una de las formas más antidemocráticas se encuentra en la manera en que se desarrollan las campañas políticas de nuestros partidos políticos.

El Parlamento resulta el lugar de debate permanente entre ciudadanos y gobierno; entre la oposición y la mayoría, es también la tribuna pública donde se expresa todo tipo de reivindicaciones y desacuerdos, por ello, es importante la publicidad que debe darse a los debates que se desarrollan fundamentalmente en la Cámara de Diputados, que en su mayoría son de un interés básico porque la mayoría de las veces, los debates en la Cámara de Diputados, resultan fundamentales sobre todo cuando se discuten las reivindicaciones y los desacuerdos que existen dentro de la Cámara acerca de los problemas fundamentales del país porque en esencia significan el control que a través de la Cámara de Diputados el pueblo lleva sobre el gobierno.

El hecho de que el gobierno deba explicarse en público y que las reivindicaciones que los ciudadanos exigen se expresen de la misma manera es también un elemento constitutivo del poder que los legisladores ejercen sobre el gobierno.

Esta situación es parte especial de la importancia que tiene el Poder Legislativo.

De ninguna manera se desestima el poder y el valor que tienen las afirmaciones del gobierno y las explicaciones con que rodea sus determinaciones; pero es precisamente el hecho de que el debate sea público, es decir, que en la Cámara de Diputados, se escuchan por un lado los argumentos de los

representantes del pueblo y allí mismo se encuentra el gobierno para defender y sostener sus determinaciones.

Este hecho de que el gobierno tenga la oportunidad de explicarse en público y que en el mismo lugar los representantes del pueblo como son los diputados, tengan la facultad de exponer frente al gobierno sus desacuerdos en relación con los actos de gobierno.

Por otra parte, esta misma situación está exponiendo la importancia del dialogo gobierno-pueblo que lleva en definitiva a los acuerdos que se expresen en nombre de los ciudadanos y que garantizan la idoneidad de dichos acuerdos.

Además, y no es la menos importante, la publicidad que siempre se da a los debates gobierno-parlamento es lo que significa la tranquilidad del pueblo, porque el debate suscitado permite al pueblo darse cuenta de la importancia que tienen los acuerdos debatidos y las determinaciones que se aprueben.

Capítulo Segundo.-

La autonomía normativa

El preciso volver atrás para encontrar en los episodios pasados, la razón de nuestra historia.

El hombre debe al aire que respira, al suelo que pisa, a los panoramas que lo rodean y a toda la constitución física de su país una parte principal de su carácter, y a su carácter debe su historia.

Así, lisa y llana Emilio Rabasa, (1856-1930) describe la parte física de su país, para explicar, fácil, naturalmente el atractivo que ata al mexicano a su tierra.

El terruño en México atrae al individuo y arraiga a las familias que emigran poco⁴. Los edificios públicos de la administración colonial, los palacios de los ricos fastuosos de la época, prevalecen en las ciudades o influyen poderosamente en el tipo de construcciones posteriores. En el campo la vieja casa de la hacienda es la misma que levantó el colono español, o el nieto sobre el modelo de la antigua, y así, monumentos prehistóricos, edificios coloniales, ídolos regados y el nieto sigue las huellas del abuelo y toda la historia se va desarrollando sin quiebres, todo somete al pueblo de hoy a los modelos de las generaciones nuestras. En México todo evoluciona lentamente sin rupturas con el pasado.

¿Cómo se formó el pueblo que habita hoy el territorio nacional? Afortunadamente contamos con documentos fidedignos por su origen, que nos detallan el pasado histórico. Nadie pone en duda los datos que constan en el *Ensayo* del barón de Humboldt⁵, así como en la *Historia verdadera de la Conquista de Nueva España*⁶.

⁴RABASA, Emilio, *La Evolución Histórica del México*, Porrúa, México 1972, p. 11.

⁵HUMBOLDT, Alejandro, *Ensayo Político sobre el reino de la Nueva España*, Porrúa, Sepan Cuantos, México 1971.

Los matrimonios y familias que vinieron de España formaron el núcleo de la población europea.

Los criollos y los mestizos son el origen de la población actual y naturalmente forjaron la historia del México que hoy, día a día, nosotros la conformamos.

La escasez de obras sobre Derecho Parlamentario, tanto aquí en México como en España ha dado lugar a muchas explicaciones: la flexibilidad en el funcionamiento de los Parlamentos y la falta de conocimiento real de lo que en ellos sucede que obedece fundamentalmente a una razón: el principio de la soberanía del Parlamento inherente al constitucionalismo liberal que transformaba todo lo ocurrido dentro del Parlamento en una materia de carácter jurídico dudoso en cuanto no es susceptible de ser controlable jurisdiccionalmente.

Es a partir de la aparición de los Tribunales Constitucionales cuando de hecho se implantó el principio de la Soberanía de la Constitución y el sometimiento a ella de todos los poderes públicos y, entre ellos el Parlamento, cuando comienzan a producirse significativamente actos que para muchos tenían un carácter jurídico dudoso no susceptible de control jurisdiccional.

El avance de la teoría del Derecho Administrativo que ha sido espectacular en España en los últimos treinta años, se produce sobre el eje de la teoría del acto administrativo como objeto de control jurisdiccional que obliga a profundizar en dos cuestiones: la teoría del órgano –competencia y la teoría del procedimiento. Junto con ellas se destaca la teoría de la acción administrativa, tan rica, que desborda el propio concepto sobre el que opera, y hace que incluso se identifiquen Estado y Administración y se fundan en una sola institución.

García Martínez, cita a Fraile Clivillés, en el Prólogo de la obra *El Procedimiento Legislativo*, de las publicaciones del Congreso de los Diputados en Madrid, sostiene que: *El*

⁶DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal, *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, Porrúa, Sepan Cuantos, México 1980.

*procedimiento parlamentario como cauce formal de esta función, supone la sucesión de actos jurídicos concatenados a través de los cuales el Parlamento forma su propia voluntad*⁷.

La obra de García Martínez, es una tesis doctoral que intenta hacer una teoría jurídica que analice el procedimiento legislativo y considera el Parlamento, lo mismo que Asamblea e igual que Pleno, lo que da pie a Fraile para desarrollar una teoría jurídica de la acción administrativa tan rica, que desborda los criterios sobre los que opera y consigue que se identifiquen los conceptos como Estado y Administración haciendo que en España, algunos de los constitucionalistas más ilustres, resulten administrativistas a la postre.

Esto se explica por el origen romano germánico que les dio nacimiento, aunque en otros ordenamientos del mismo tronco, como Italia y Francia no haya sucedido así.

La autora reconoce que la escasez de estudios tanto de Derecho Constitucional como de Derecho Parlamentario principalmente, durante más de cuarenta años, hace muy difícil que superemos esa falta.

*El procedimiento parlamentario, cauce formal de esta función supone la sucesión de actos jurídicos concatenados a través de los cuales el Parlamento forma su voluntad para el ejercicio de sus funciones: Santaolalla López*⁸. La pluralidad de procedimientos existentes para canalizar estas funciones se agrupan en dos tipos de procedimientos básicos: los legislativos –en los que englobamos los que responden a la cuestión financiera, aunque tenga políticamente diferencias importantes respecto a la función legislativa, que se desarrolla por medio de una técnica muy similar a aquella por ser un acto legislativo-.

⁷GARCÍA MARTÍNEZ, María Asunción, *El procedimiento legislativo*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, p.32.

⁸SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Editora Nacional, Madrid 1984, p. 193.

De la misma manera, *los Actos de Control*, indicando que en ambos casos se engloba una pluralidad distinta de funciones parlamentarias concretas.

a) Las funciones legislativas que engloban tanto a la función financiera, que queda comprendida aunque tenga diferencias políticas importantes respecto de las funciones legislativas y *los Actos de Control*, que se refieren a una gran variedad de procedimientos que responden a modalidades distintas del ejercicio concreto de las funciones parlamentarias.

b) La autonomía normativa: En este segundo punto consideramos al sujeto con competencia para regular las normas procedimentales parlamentarias que enlazan directamente con la autonomía de los Parlamentos.

El Parlamento, se distingue principalmente por ser una Institución representativa en la que se ostenta la máxima representación del esquema institucional del Estado. Consecuencia de este carácter representativo es el desenvolvimiento progresivo que ha tenido a lo largo de su historia de una serie de prerrogativas que le otorgan un lugar preeminente en el conjunto de instituciones públicas en el cual se le confiere un lugar destacado que con la teoría de la división de poderes reafirma su significado.

La autonomía del Parlamento responde al principio de que éste en lo general, o cada una de las Cámaras en lo particular tienen la potestad de establecer sus particulares normas de funcionamiento, de que eligen sus propios órganos y establecen los medios materiales y personales que necesitan para su funcionamiento.

Esta autonomía tiene manifestaciones distintas de las que en realidad le son propias como institución organizada dentro de la teoría de la división de poderes conforme a la cual tiene la posibilidad de ejercer determinadas atribuciones dentro de la organización interna.

La autonomía del Parlamento responde al principio de que éste en lo particular, tiene la potestad de establecer sus propias normas de funcionamiento.

La Autonomía Normativa del Parlamento es la facultad de fijar por sí mismas sus propias normas de organización y funcionamiento para la realización de sus actividades; esta facultad se manifiesta en una norma interna denominada Reglamento de la Cámara, cuyo contenido sustancial son las normas reguladoras de los distintos procedimientos parlamentarios cuya articulación concreta dependerá siempre de la propia estructura del Parlamento.

La existencia de unas normas de procedimiento reguladas directamente por la Constitución o reservadas por ella para formar parte del Reglamento de la Cámara, ha hecho que la doctrina italiana haya formulado el principio de una reserva de reglamento parlamentario consagrado constitucionalmente.

Esta reserva pone de manifiesto la característica que tienen los Reglamentos de las Cámaras de ser normas que desarrollan directamente la Constitución, lo que nos lleva a plantear, aunque sea someramente el que sea un tema colateral con el trabajo que estamos desarrollando.

La reserva de reglamento parlamentario imprime a éste la cualidad de ser una norma jurídica de desarrollo directo de la Constitución, carácter que se deduce de la misma Constitución, de manera genérica según el cual resulta incuestionable que la potestad reglamentaria de las Cámaras, aunque derive de un principio genérico, tiene su fuente inmediata en la Constitución; éste enraizamiento del Reglamento en la Constitución y el carácter normativo que el Reglamento de la misma le reconoce como norma de desarrollo directo de la propia Constitución, hace posible que se les someta a control de constitucionalidad por parte de los órganos competentes, lo que sitúa decididamente a los Reglamentos de la Cámaras, en los países donde se admite esta posibilidad, en la categoría de actos normativos sustrayéndolos a la doctrina tradicional de los *Interna Corporis*, que tiene su fuente inmediata en la Constitución.

La Doctrina de los Interna Corporis Acta

La doctrina de los *Interna Corporis Acta*, nos dice Aranda Álvarez⁹, en su amplio estudio sobre *los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, es un tema íntimamente relacionado con el capítulo relativo al estatuto de los parlamentarios por incorporarse en el marco de las prerrogativas parlamentarias colectivas.

Esta teoría es una de las construcciones dogmáticas más acabadas que se han elaborado para garantizar la independencia de las Cámaras en el ejercicio de sus funciones.

El tema de los *interna corporis acta* es una teoría que desde un objetivo claro pretende asegurar la plena independencia interna de las Cámaras parlamentarias y organizar la relación entre la institución parlamentaria y el ordenamiento jurídico general, se corresponde, nos dice Aranda Álvarez con la posición original del Parlamento Inglés, que se caracterizaba por la no distinción entre la función judicial y normativa, típica de la concepción consuetudinaria medieval del derecho, y en segundo lugar es de aquellas que veían al Parlamento como una institución en sentido pleno. Desde esta óptica las Cámaras están dotadas de todas las funciones típicas de una organización autosuficiente y en seguida es de aquellas que entienden que la ingerencia de cualquier otro órgano del Estado en la actividad de las Cámaras supondría un obstáculo a su libertad de autodeterminación. Para quienes sostienen esta tesis, la autonomía de las Cámaras puede llegar a suponer que la ingerencia de cualquier órgano del Estado en la actividad de las Cámaras se convertiría en un obstáculo a su libertad de autodeterminación, aún cuando la autonomía de las Cámaras suponga la derogación de ciertos principios como el de legalidad, puesto que debe garantizarse y mantenerse la absoluta independencia de las Cámaras para preservar su función político-representativa.

⁹ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, *Los Actos Parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 1998.

El antecedente inmediato de los *interna corporis acta*, nos dice Aranda, lo podemos encontrar en el concepto de *interna proceedings* del derecho parlamentario inglés. Los *interna proceedings* en el sistema inglés constituían privilegios parlamentarios tendentes a asegurar el correcto ejercicio de sus principales funciones legislativas y de control político. Bertoline observa que la expresión inglesa *interna proceedings* tenía un doble sentido: uno que hacía referencia a la tradicional autonomía procedimental que la Cámara de los Comunes gozaba; otro, referido a la garantía contra todo tipo de interferencias (penales) que procediendo del exterior, pudieran afectar a los parlamentarios y al ejercicio de sus funciones. Los *interna corporis* pueden referirse tanto a las materias del procedimiento legislativo, o, en sentido más amplio a cualesquiera otra cuestión relativa al funcionamiento interno de la Cámara.

De esta manera, continúa Aranda, la concepción tradicional de *interna corporis* se refiere, por un lado, a la libertad en la ordenación de los temas de discusión, al modo de dirigir estas discusiones así como al procedimiento de deliberación; por otro lado, los *interna corporis* se refieren a la competencia exclusiva en la facultad de elaborar normas procedimentales y valorarlas discrecionalmente sobre el modo de atenerse a la disciplina parlamentaria. En definitiva lo que se pretende es que la Cámara, en aquellas materias que comienzan y concluyen en su interior, no esté sometida a ningún control externo. En última instancia la concepción más amplia de los *interna corporis* es una propuesta clara de la idea clásica de garantizar la independencia del Parlamento y los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones institucionales frente a los poderes públicos, lo que nos lleva a recordar los esfuerzos por garantizar la independencia del Parlamento y los parlamentarios ante las presiones de los monarcas y la lucha entre la Cámara de los Comunes inglesa y Ricardo II de Inglaterra, que perdió la vida en el patíbulo.

Fernando Santaolalla, sostiene que los reglamentos parlamentarios que gobiernan el funcionamiento de las Cámaras constituyen una manifestación del poder de normación autónoma de determinados órganos constitucionales. Su especialísima posición en el esquema estatal exige reconocer a las Cámaras legislativas esta facultad de autonormación sobre su estructura y funcionamiento. Cada una de ellas es libre para disciplinar, sin más límites que los constitucionales, sus *interna corporis*. Sobre este campo no cabe ni la iniciativa del Gobierno o de la otra Cámara ni su sustitución por leyes o normas con fuerza de ley, pues en este caso no serían ya disposiciones de la exclusiva voluntad de la Cámara correspondiente. Los reglamentos internos no son leyes en sentido formal, pero sí son normas jurídicas que vinculan a los sujetos y órganos que entran en su ámbito de aplicación. Pero la peculiaridad de estos cuerpos normativos, dice Santaolalla, no acaba ahí, pues son el mejor ejemplo de la relatividad de la sanción jurídica en el derecho parlamentario. No existe la posibilidad de imposición coactiva externa de la norma en caso de incumplimiento. Los parlamentos carecen de la tutela judicial ordinaria. Si no se admite a trámite una iniciativa parlamentaria, o no se permite un turno de palabra aunque resulte ajustado al reglamento, no hay autoridad externa a la que recurrir para obtener la imposición del precepto reglamentario supuestamente infringido. Su aplicación descansa en controles internos. En último extremo puede decirse que se hace muy difícil, por no decir imposible, obtener el cumplimiento de lo mandado.

En nuestro derecho mexicano, es el artículo 70 de la Constitución Federal la base fundamental del derecho parlamentario mexicano al estatuir en sus párrafos segundo, tercero y cuarto que: *El Congreso expedirá la ley que regulara su estructura y funcionamientos internos.*

La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a

efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

Es expresamente este cuarto párrafo del artículo 70 constitucional el que establece la posibilidad de que las Cámaras expidan sus interna corporis para el gobierno interior de las propias Cámaras sin intervención de ningún otro poder.

La finalidad de la doctrina de los *Interna Corporis* es doble: por un lado delimitar claramente el ámbito de actuación del Derecho Parlamentario de tal manera que éste no produzca efectos fuera del recinto de la Cámara pero por otro lado, principalmente, impedir la ingerencia de la actividad judicial o la del Ejecutivo en el desarrollo de aquellos asuntos que competen exclusivamente al Parlamento, o sea los que nacen y se desarrollan dentro de la Cámara y producen sus efectos también dentro de la Cámara.

El problema fundamental que esta doctrina enfrenta es la evolución del Parlamento que se inició como representación del pueblo para convertirse más tarde en parte de la estructura del Estado.

Los Reglamentos de las Cámaras son susceptibles de ser sometidos a control de constitucionalidad en España, donde tienen un sentido similar a la Constitución francesa de 1958 que establece el control previo de constitucionalidad de los Reglamentos al afirmar que dichos Reglamentos de las Asambleas parlamentarias, deben ser sometidos al Consejo Constitucional, el cual se pronunciará sobre su conformidad con la Constitución.

La vinculación directa del Reglamento de las Cámaras con la Constitución viene confirmada por la conocida Sentencia del Tribunal Constitucional 101/1983, conforme a la cual, el Tribunal Constitucional, en relación al recurso de amparo formulado contra el acuerdo del Congreso de los Diputados, que declaró la suspensión de los derechos y prerrogativas parlamentarias de los actores, diputados electos de Herri

Batasuna, (Asociación política declarada fuera de la ley), reflexiona sobre la naturaleza jurídica de los reglamentos respecto de los que sin acabar de definirse, afirma que se encuentran (directamente incardinados a la Constitución) siendo su contenido propio el de regular la organización y funcionamiento del órgano parlamentario. (Considerando 3º, A.).

Ahora bien, si parece no haber dudas legislativas, jurisprudenciales o doctrinales respecto a la vinculación Constitución-Reglamentos parlamentarios y sometimiento de éstos a aquella en lo que ya no parece acuerdo, y aquí es donde se centra el problema de la naturaleza jurídica de los Reglamentos en su relación con las leyes formales y su valor jerárquico respecto de los que, sin acabar de definirse, afirma que se encuentran *directamente incardinados a la Constitución*.

Por lo tanto, la reserva de reglamento parlamentario imprime a éste la cualidad de ser una norma jurídica de desarrollo directo de la Constitución.

Naturaleza Jurídica de los Reglamentos

Si no hay dudas legislativas o doctrinales en la relación Constitución-Reglamentos parlamentarios y quedando claro que éstos se encuentran vinculados o sometidos a la Constitución por razón natural, el problema se centra en determinar la naturaleza jurídica de los Reglamentos y determinar claramente la posición jurídica de los mismos y su naturaleza.

El hecho de que los Reglamentos desarrollen directamente la Constitución ha conducido al establecimiento de un valor jerárquico de los Reglamentos, superior incluso a la Ley ordinaria de donde resulta la posibilidad de invalidar la Ley Ordinaria a través de un Reglamento. No cabe duda de que el sistema presidencial se originó en los Estados Unidos a partir de 1787 donde alcanzó su máximo desarrollo.

Por principio, el sistema presidencial constituyó una reacción al sistema monárquico y parlamentario que regía en Inglaterra cuando las colonias americanas alcanzaron su independencia y la aversión fue expresa. Durante la Convención de Filadelfia se expuso abiertamente el temor de una *monarquización* de la presidencia. La intención de la Convención Constituyente era alejar definitivamente la figura presidencial y el gobierno todo del nuevo país, de la monarquía y el parlamentarismo inglés.

Se estableció la separación definitiva del titular del Poder Ejecutivo de la integración del Congreso. El Presidente no puede ser simultáneamente integrante del Poder Legislativo, como en el cargo de un Primer Ministro que sí tiene que ser miembro del Parlamento. Ni el presidente ni sus secretarios de Estado pueden ser diputados ni senadores, y éstos no pueden desempeñar comisiones permanentes del Poder Ejecutivo. Existe una incompatibilidad de cargos. En un sistema parlamentario, por el contrario, el Primer Ministro y su gabinete deben ser miembros del Parlamento y el titular del Poder Ejecutivo es el líder de la mayoría parlamentaria. La experiencia política exige una carrera parlamentaria previa antes de ocupar un puesto en el gabinete, por lo que en el sistema parlamentario el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, se encuentran unidos y confundidos.

El Ejecutivo unipersonal garantiza la unidad de acción y de decisión así como la eficacia y seguridad de la Nación como responsabilidad del Presidente. En la Convención de Filadelfia algunos se inclinaban por un Ejecutivo Colegiado ante el temor de que un Presidente unitario pudiera degenerar en déspota y tiranizar al país. Por lo tanto, se estableció la separación definitiva del Poder Ejecutivo de la integración del Congreso.

Existe una incompatibilidad de cargos. En el sistema parlamentario por el contrario, el Primer Ministro y su gabinete deben ser miembros del Parlamento y el titular del Poder Ejecutivo es el líder de la mayoría parlamentaria por lo

que en el sistema parlamentario los Poderes Ejecutivo y Legislativo están unidos y confundidos.

Un ejecutivo unipersonal garantiza la unidad de acción y de decisión. En la Convención de Filadelfia algunos se inclinaban por un ejecutivo colegiado ante el temor de que un presidente unitario degenerara en déspota para tiranizar al país. En cambio en el ejecutivo unipersonal, la responsabilidad es clara y exigible.

Carl Schmitt¹⁰ explica el sistema parlamentario:

En los estados del continente europeo empezó a ensancharse en el siglo XIX la influencia política de la Representación popular electiva, frente al gobierno monárquico. El Parlamento como órgano electivo trataba de extender su poder más allá de lo que las leyes permitían.

El diccionario de la Lengua española se define a sí mismo como el libro que por orden alfabético contiene y define todas las palabras de un idioma, en nuestro caso el español. En la doctrina jurídico-política alemana, la palabra *litigio constitucional*, debe su sentido especial a dos circunstancias particulares.

✓ La estructura donde una Constitución *federal* no distingue si se trata de una Confederación o de un Estado Federal. La Federación como tal, tiene un interés político y jurídico-político en los litigios constitucionales surgidos en el seno de un Estado-miembro, interés que es distinto del que existe en las reclamaciones constitucionales y del interés general de inspección. En el desarrollo histórico jurídico del Derecho político federal alemán, éste ha llevado a instituciones especiales en el curso del siglo XIX. Toda Federación se

¹⁰SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Editorial Nacional, México 1981, p. 353.

apoya en el principio de la homogeneidad de sus miembros: en particular, la Constitución de los Estados miembros necesita presentar un mínimo de homogeneidad. Por consiguiente, toda federación tiene unos ciertos derechos de intervención, un derecho de *mediación* como se llamó en la federación alemana, mientras que, por el contrario, los estados miembros trataban de impedir en lo posible, en interés de su independencia, tal mediación. De aquí resulta una regulación especialmente establecida para los litigios constitucionales en el seno del Estado-miembro; pueden ser resueltos por la mediación de la Federación, por un Tribunal arbitral o por un Tribunal, o en vías de legislación federal. Un auténtico litigio constitucional en el seno de un Estado-miembro, no tiene que interesar desde luego, pero si bajo ciertos supuestos, a la Federación convirtiéndose así en un asunto Federal. Así se explica que el concepto de litigio constitucional fuera introducido en el derecho político alemán por un acuerdo de la Asamblea alemana de 30 de octubre de 1834.

✓ La estructura de la Monarquía constitucional en Alemania representa una situación intermedia entre el principio monárquico y el democrático, y permite tratar al gobierno y a los estamentos, al Príncipe y a la Representación popular dualísticamente, como dos partes colocadas una frente a otra y cuyas relaciones se regulan por la Constitución. La Constitución puede ser considerada de éste modo como un pacto cuyas partes son: Gobierno y Representación popular. Los litigios constitucionales entonces se determinan, no sólo por el objeto (la Constitución) sino también por las partes: Gobierno y Representación popular.

La Constitución del Imperio de 1871 emplea la palabra en el artículo 76, 2 en el mismo sentido.

La Constitución de Weimar concede al ciudadano particular un derecho de petición (artículo 126); ofrece a minorías de ciudadanos la posibilidad de suscitar un referéndum en vías de la iniciativa popular o de introducir un procedimiento de legislación por referéndum (artículo 74,3). Pero no conoce ni una acción popular de carácter general basada en la violación de una ley constitucional, ni un derecho del individuo a la resistencia armada. Del principio de la democracia no se desprende nada a favor de una facultad general de demandar o de un recurso de reposición a beneficio de individuo.

La inseguridad, la confusión, puede darse al delimitar los papeles de parte en los litigios constitucionales tiene como última razón el que la Constitución de Weimar como toda Constitución moderna, está compuesta de elementos liberales (del Estado de Derecho) y democráticos (políticos).

Una concepción liberal-individualista pura, que menospreciara todos los elementos estructurales políticos-específicos (sean monárquicos, democráticos, federales) de la Constitución, daría, si se aplicara de manera consecuente, una acción jurídica contra el Estado en cualquier caso de violación de derecho objetivo a todo hombre, y no sólo a todo ciudadano. Con esto, el Tribunal de Estado se convertiría en un Tribunal sobre el Estado y contra el Estado; toda violación de una ley sería también al mismo tiempo una violación de la Constitución.

Capítulo Tercero.-

EL Concepto de las Fuentes del Derecho

Los autores Jerónimo Betegón, Marina Gascón, Juan Ramón de Páramo y Luis Prieto¹¹, han publicado un magnífico texto titulado: *Lecciones de Teoría del Derecho*, en el que la Dra. Marina Gascón hace un puntual análisis del concepto de fuentes del Derecho. La naturaleza política del sistema de fuentes que nos sirve para el estudio de las fuentes del Derecho Parlamentario.

Dice la autora:

*Uno de los dogmas del positivismo más asentados en nuestra cultura jurídica es el de la unidad del ordenamiento jurídico; esto es, la idea de que el Derecho es un conjunto de normas sistematizadas u ordenadas en un todo unitario. La unidad del ordenamiento viene articulada mediante un tipo de normas que determina cuales son los elementos que lo componen y que, precisamente para indicar que son normas que disciplinan la producción normativa y proporcionan criterios para la identificación de otras normas se denominan metanormas. Desde la perspectiva de las fuentes, para distinguir entre normas y metanormas se habla de normas de producción jurídica y normas sobre la producción jurídica. Normas **primarias** y normas **secundarias**, en la terminología de Hart).*

(Las normas sobre la producción jurídica asumen un valor instrumental respecto de las normas de producción jurídica por cuanto determinan a qué actos corresponde el particular tipo

¹¹BETEGÓN, Jerónimo; GASCÓN, Marina; PÁRAMO DE, Juan Ramón y PRIETO, Luis, *Lecciones de Teoría del Derecho*, McGraw Hill, Madrid 1997.

de efecto jurídico consistente en la producción de disposiciones y normas jurídicas. Así, mediante este tipos de normas se fijan: a) los órganos, procedimientos y actos con capacidad para crear Derecho; b) el régimen jurídico propio de cada tipo de acto, e incluso c) los criterios para su interpretación. Se trata, por lo tanto, de una clase de normas esenciales para poder hablar con sentido de ordenamiento jurídico, ya que establecen no sólo cuales son los elementos normativos del sistema, sino también que lugar les corresponde dentro del mismo.

Es evidente que en el Derecho Parlamentario no todas las normas son órdenes que deben cumplirse bajo amenaza como veremos detalladamente más adelante.

Desde el punto de vista filosófico, se entiende como fuentes del Derecho los principios constitutivos del Derecho en general, o séase los instrumentos o instituciones necesarias para crear derecho positivo legalmente obligatorio.

Desde una perspectiva meramente de política social, las fuentes del derecho son los factores históricos, sociales, económicos y políticos que determinan la elaboración de normas e instituciones jurídicas. Normalmente cuando se habla de creación de normas de derecho positivo se hace referencia a las fuentes de producción que originan la creación de las normas positivas, o sea las instituciones creadas ex profeso como fuentes del Derecho. (Parlamentos, Congresos, Cámaras, etc.).

En este sentido nos estamos refiriendo a la producción normativa. Es necesario, por lo tanto insistir en que las *fuentes del derecho* no son las normas de derecho objetivo, ni las disposiciones que las contienen, sino precisamente el acto que es la causa de tales disposiciones, independientemente de que estas a su vez sean fuente de normas derivadas. Por *fuentes del derecho* sólo se hace referencia a los actos de producción normativa.

La Dra. Gascón en el estudio arriba aludido resume: la expresión *fuentes del derecho* alude al hecho de que el

ordenamiento regula su propia producción normativa atribuyendo a ciertos sujetos la capacidad de producir disposiciones o normas jurídicas. Por lo tanto son fuentes del derecho los actos normativos, es decir, los actos a los que el ordenamiento atribuye capacidad para crear disposiciones o normas jurídicas.

La definición de las fuentes del derecho como actos normativos se ubican en la estructura del sistema, pero esto nada dice acerca de cuando un acto es normativo; o mejor dicho constituye una fuente de Derecho.

Se habla de fuentes del Derecho para referirse al principio constitutivo del Derecho en general, es decir, no se busca lo que está al interior del sistema jurídico, sino lo que se encuentra fuera de él, al exterior, y del cual se deriva el objeto motivo de la investigación, es decir el Derecho. La Dra. Gascón pone por ejemplo: *históricamente se considera a Dios como la fuente del Derecho natural al entenderlo como la causa eficiente de las normas iusnaturalistas así como se refiere al poder político como las fuentes del Derecho positivo* y muchos autores señalan los factores históricos, económicos, sociales y políticos que determinan la elaboración de las normas jurídicas y sus instituciones. Otros autores señalan otro tipo de causas como el nacimiento de la burguesía, la revolución industrial, el surgimiento de determinado tipo de delincuencia, el narcotráfico y la delincuencia organizada.

Es cierto que muchos cambios sociales que determinan modificaciones en la estructura de la sociedad, modificaciones que influyen en sus instituciones, son considerados lógicamente como las fuentes que determinan los cambios que se operan en las estructuras jurídicas que sirven de base a los entramados de la sociedad.

En otras ocasiones se denomina fuentes del derecho a los fenómenos sociales que inducen a la creación, modificación o derogación de determinadas normas del Derecho positivo.

Se habla de fuentes del derecho, -dice la autora- en el sentido de fuentes de producción para referirse a los actos

jurídicos que, en base a las normas sobre la producción jurídica vigente en un determinado ordenamiento, tiene como efecto la creación, modificación o derogación de las disposiciones y normas que lo integran. Este es el significado con el que se alude, al reglamento como fuentes del derecho. Pero la expresión *fuentes del derecho* se usa también en el sentido de fuentes de conocimiento y entonces se refiere al conjunto de instrumentos que permiten conocer tales disposiciones o normas. Fuentes son, en esta segunda acepción del término, los documentos y publicaciones que hacen cognoscible o facilitan el conocimiento del Derecho, por ejemplo, las gacetas oficiales, pero también los textos meramente compilativos¹².

En la producción de las normas jurídicas se distinguen tres elementos: a) la autoridad normativa o sea la institución o el sujeto investido del poder de crear normas. (El Rey, el Parlamento, cualquier persona o institución autorizada para legislar), b) el acto que da origen a la norma y c) el documento que contiene la norma misma. Es preciso insistir en la separación de la norma y los actos previos que le dieron origen. La norma es el resultado, los actos previos que le dieron origen, son las fuentes. El término fuentes del Derecho hace referencia simplemente a los actos de producción que determinan la existencia de la norma, es decir aquellos actos que tienen el poder o la capacidad para crear disposiciones o normas jurídicas.

Los actos normativos que producen disposiciones jurídicas, para ser considerados como fuentes del Derecho, deben ser vinculatorios, es decir que vinculan a los sujetos con las normas jurídicas que resultan de las fuentes. En este sentido podemos considerar como fuentes del derecho, a la ley y al reglamento por ser expresiones de reglas generales y abstractas en tanto que no lo son, las sentencias, los contratos y los actos administrativos.

¹² *Ibidem*, p. 303.

Desde otro punto de vista se considera como fuentes del Derecho los procesos de integración política en aquellos movimientos sociales que determinan un cambio o variación en las normas más generales y sustantivas como la Constitución. En términos generales, las fuentes del derecho, como por ejemplo la Constitución, se encuentran sometidas a presiones políticas que determinan sus variaciones o modificaciones.

Kelsen concibe el sistema de fuentes como normas de distinto grado que operan como factores de justificación o fuentes de normas situadas en grado inferior. En palabras del propio Kelsen, con la expresión fuentes del Derecho cabe designar *no sólo los métodos de producción del Derecho... sino toda norma superior en su relación con la norma inferior cuya producción regula. De ahí que por fuente del Derecho pueda entenderse también el fundamento de validez... de una norma jurídica; es decir, la norma superior positiva regula su producción. En este sentido, la Constitución es la fuente, por vía de la legislación... de las normas jurídicas generales producidas, la norma jurídica general sería la fuente de la sentencia judicial que la aplica, y también la sentencia judicial podría ser considerada fuente de las obligaciones y derechos que estatuye entre las partes litigantes, o de la autorización otorgada al órgano que tienen que ejecutar esa sentencia.*

Sobre los hombros de Kelsen¹³

Mi único recuerdo personal de Hans Kelsen –dice el autor- se remonta a 1967. En compañía de otros estudiantes de Derecho y del profesor Antonio Bascañán, pude visitarle en la grata y nada ostentosa vivienda que él ocupaba junto a su esposa en una de las colinas de Berkeley. Permanecí entonces casi todo el tiempo en

¹³SQUELLA NARDUCCI, Agustín, *Introducción a la Teoría Pura del Derecho de Hans Kelsen*, Edición Autorizada por el Hans Kelsen-Institut, México 2002, pp. 149-153.

silencio ante el notable jurista, inhibido seguramente por la lucidez, la agilidad y la modestia con que trajinaba entre sus libros y papeles, mientras daba respuesta a las preguntas que el grupo de visitantes le dirigíamos.

Recuerdo, asimismo, que al término del encuentro nos anunció que esa tarde debía ir al campus de la Universidad para ver una antigua película. Aceptó fotografiarse con nosotros frente a su casa, junto a una verja de madera, y le vimos alejarse en seguida no hacia el interior de la vivienda, sino calle abajo, en un viejo Chevrolet 51, cubierto por un arrugado impermeable, mientras conducía con algo de prisa y distracción, a punto de estrellarse contra el cerro y luego contra una pareja de árboles. Tenía entonces 86 años y era la época del año en que se insinuaba ya la primavera en California.

*Hans Kelsen¹⁴, el jurista más destacado e influyente del siglo, iba a morir en esa misma casa de Berkeley en 1973, a los 91 años. Se cumplen, pues, en éste ya 20 años de su muerte y no veo por qué estas líneas no puedan servirnos para avivar su memoria y hacer un recuerdo de su obra. Los partidarios de sus ideas compartirán nuestro propósito y se sumarán a este homenaje. Sus detractores concederán al menos lo que uno de sus críticos Luis Legaz y Lacambra, admitió alguna vez con hidalguía: **Si hoy podemos ver más que Kelsen –dijo el filósofo español- es a condición de montarnos sobre sus hombros.***

*Kelsen es bien conocido entre los juristas por el esfuerzo que desplegó para procurar una mejor comprensión del Derecho, de su estructura y de las nociones fundamentales de su conocimiento. Llamó **Teoría Pura***

¹⁴Publicado en la Revista *Ius et Praxis*, números 21 y 22, enero-diciembre, Lima, 1993, pp. 267-270. una primera versión se publicó en *El Mercurio* de Santiago de Chile con fecha 28 de diciembre de 1993, y vuelto a reproducir en *El Comercio* de Lima.

del Derecho a uno de sus libros y esta misma denominación acabó sirviendo para designar al conjunto total de su pensamiento. Ese modo de hablar, sin embargo, fue tal vez la fuente de muchos de los malentendidos y confusiones que su obra produjo entre quienes creyeron erróneamente que el autor vienés pretendía presentar al Derecho en un inexistente e imposible estado de pureza, cuando lo que él pretendió fue únicamente establecer las bases de una ciencia jurídica depurada de los elementos ideológicos que por siglos habían dificultado una más certera identificación y descripción del Derecho como objeto de conocimiento.

Kelsen es conocido también por sus contribuciones en el campo de la teoría política. *Esencia y valor de la democracia*, un librito suyo de 1920, es una verdadera joya en cuanto explicación sobre lo que significa hablar de democracia cuando invocamos esta palabra para referirnos a esa forma de gobierno que el propio Kelsen prefirió también a todas las demás, porque, al presuponer ella la libertad y al fundarse además en la tolerancia, era la única que correspondía con su vocación científica y con su consiguiente deseo de ver desarrollarse la ciencia con el mínimo de interferencias producidas por quienes detentan el poder.

Partidario de un conocimiento jurídico expurgado de jactancias metafísicas, de contaminaciones ideológicas y de genuflexiones ante los poderes de turno, prosélito de una forma de gobierno que se manifiesta dispuesta a entregar el poder sólo a quienes consigan para sí la mayoría y se muestren dispuestos a ejercerlo con respeto por las minorías, Kelsen no pudo menos que padecer la persecución del nacionalismo y la hostilidad de los colaboradores que éste tuvo también en el mundo científico y universitario.

Después de deambular por diversas universidades europeas pudo Kelsen radicarse finalmente en los

Estados Unidos, en 1940. Allí, en un clima político e intelectual muy diferente, continuó hasta el fin de sus días haciendo lo que siempre había hecho y lo único que en verdad debe hacer todo auténtico hombre de ciencia: pensar y dejar pensar libremente, y no guardar otra fidelidad que a las pocas evidencias y a las sinceras convicciones que pueda conseguir en su comprensión del mundo y de las cosas.

Los precedentes recuerdos y reflexiones encuentran motivo, como se dijo, en el reciente aniversario de la muerte de Kelsen, pero, también, en la feliz y oportuna publicación en el Perú de una obra de Kelsen que constituye un espléndido resumen de las ideas del autor. Me refiero a la *Introducción de la Teoría Pura del Derecho*, en traducción de Emilio O. Rabasa, y que cuenta con una informada Presentación de Domingo García Belaunde y con un Apéndice Bio-bibliográfico de Kelsen que ha preparado José F. Palomino Manchego, ambos de la Universidad de Lima.

La obra en referencia fue redactada por Kelsen al modo precisamente de un compendio introductorio a su *Teoría Pura del Derecho*. Esta última, por otra parte, no es sólo el título de uno de los libros más importantes del autor – que cuenta con dos versiones, una de 1934 y la segunda de 1960-, sino la denominación que acostumbra darse al conjunto de las ideas que Kelsen vertió durante su larga vida en más de seiscientas publicaciones.

Escrita con brevedad y con propósitos deliberados de simple divulgación, *Introducción a la Teoría Pura del Derecho* cubre, sin embargo, con claridad y síntesis, algunos de los principales temas desarrollados por Kelsen a lo largo de toda su obra escrita, tales como Ser y Deber Ser, Causalidad e Imputación, el Derecho como orden coercitivo, Derecho y Estado, Derecho y Moral, Positivismo Jurídico y Doctrina del Derecho Natural.

Por lo mismo, se trata de una obra muy útil, a efectos académicos, en dos sentidos diferentes: como texto introductorio que puede ser utilizado en el primer año de los estudios de Derecho, y, a la vez, como síntesis del pensamiento del autor sobre el Derecho en un curso de término de los estudios jurídicos, como es el de Filosofía del Derecho.

La obra que comentamos fue antes publicada en México, pero es hoy de difícil hallazgo en esa edición, ya lejana, que data de 1960. Por lo mismo, y tal como señalamos anteriormente, no ha podido ser más feliz y oportuna la iniciativa del profesor García Belaunde en orden a gestionar y presentar lo que constituye la primera edición peruana de una obra muy adecuada tanto como aproximación y como síntesis del pensamiento de Kelsen. Valioso es también el esfuerzo que ha hecho el profesor José F. Palomino Manchego para presentar en esta nueva edición lo que él llama Bio-bibliografía de Hans Kelsen.

En un medio como el nuestro –el de las naciones del cono sur de América- en el que este tipo de iniciativas editoriales son más bien escasas, el trabajo que han llevado a cabo los profesores García Belaunde y Palomino Manchego merece las más calurosas felicitaciones.

*Así lo entendió también el **Instituto Hans Kelsen** de Viena, y su infatigable director Dr. Robert Walter, cuando concedió autorización para la edición peruana de la obra que hemos comentado en estas líneas.*

La Dra. Gascón resume los siguientes puntos:

*1º. La relación entre una fuente y otra se expresa en términos de transferencias o **delegaciones de poder**, es decir, una fuente situada en un determinado grado de la pirámide sólo tiene poder normativo en la medida en*

que le haya sido delegado por otra fuente de grado superior y dentro de los límites de esa delegación.

2º En cada delegación de poder se determinan las **condiciones de validez** de una norma. Concretamente, en cada delegación se expresa: a) el **sujeto** habilitado para producir una norma, b) el **procedimiento** adecuado para ello, y c) la **competencia** material. Dicho de otro modo, la validez de una norma dependerá del respeto por las condiciones de validez establecidas por la norma superior, que es, respecto a aquella, una norma sobre la producción jurídica.

3º. Consecuencia de lo anterior es que todo acto jurídico es a la vez la aplicación de una norma y la creación de otra, salvo la norma primera, que es pura creación, y los actos que están en la base de la pirámide, que son actos de pura ejecución. Se acaba por tanto, con la distinción entre **creación** y **aplicación** del Derecho característica de la teoría de la interpretación que había reservado el monopolio de la creación a un órgano político ad hoc (el legislador), dejando las operaciones de aplicación a instancias neutrales, no políticas.

4º. Se disuelve la categoría de **fuentes**. Si todos los actos jurídicos son actos de creación del Derecho, y no sólo de aplicación, todos son fuentes del Derecho por lo que esta categoría pierde por completo su valor analítico¹⁵.

En consecuencia, todo derecho positivo tiene como fuente primigenia, la Constitución.

Marco Referencial del Derecho Parlamentario

Para establecer el marco referencial del Derecho Parlamentario, debemos mencionar las siguientes normas jurídicas:

✓ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁵GASCÓN, *Op. Cit.*, p. 212.

- ✓ *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.*
- ✓ *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.*
- ✓ *Ley Orgánica de la Auditoría Superior de la Federación.*
- ✓ *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*
- ✓ *Estatuto de la Administración Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.*
- ✓ *Acuerdos Parlamentarios* (aprobados por las LX y LXI Legislaturas).

La Constitución Política, es la base fundamental del Derecho Parlamentario. Numerosos artículos de la Constitución se refieren a la organización y funcionamiento del Congreso. Destacan por su importancia:

El artículo 3º que en su fracción VIII estipula que el Congreso de la Unión, unificará y coordinará la educación en toda la República y para tal efecto expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios.

El artículo 14 que establece el mandato imperativo para el Congreso de no dar efecto retroactivo, en perjuicio de persona alguna, a ninguna de las leyes que expida.

El artículo 26 que dispone que el Congreso intervendrá en la planeación democrática del desarrollo nacional que impulse el crecimiento de la economía con equidad, lo que significa que el Congreso debe intervenir en el que se denomina Plan Nacional de Desarrollo.

El artículo 29 que previene los casos graves en los que, para hacerles frente, se deben suspender las garantías individuales, compete al Congreso autorizar la suspensión de las garantías, determinando cuales son la que se suspenden, por cuanto tiempo y en que parte del territorio nacional tiene vigencia la suspensión.

Los artículos 50 al 79 inclusive que constituyen el Capítulo Segundo del Título Tercero, que se refieren a la organización y

funcionamiento del Congreso, su división en dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores. Las normas que se deben observar cuando las dos Cámaras actúan unidas, la manera de funcionar de cada una de las Cámaras por separado. Las facultades del Congreso General y las de cada Cámara en particular, así como las funciones y facultades de la Comisión Permanente. Quedan también comprendidas la organización, funcionamiento y facultades de la Auditoría Superior de la Federación que es el órgano de la Cámara de Diputados encargado de fiscalizar todos los gastos federales.

El artículo 93 que fija las facultades de información e investigación que tiene el Congreso.

El artículo 102 que ordena al Congreso establecer organismos de protección de los derechos humanos, y fija las facultades y el funcionamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Los artículos del 109 al 112 que establecen los procedimientos a cargo de las Cámaras del Congreso en la determinación de las responsabilidades en que incurran los servidores públicos.

El artículo 122 que fija la intervención del Senado en el funcionamiento de las autoridades del Distrito Federal y

El artículo 131 que establece la potestad del Congreso para facultar al Ejecutivo la fijación de los aranceles y en general el manejo del comercio exterior.

El texto original de la fracción XXIII del artículo 73 decía:

Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIII.- Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias a fin de hacer concurrir a los diputados y senadores ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes.

Sin embargo, no fue sino hasta el año de 1934 que promulgó el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

Ubicación del Derecho Parlamentario

En una secuencia lógica, el Derecho Parlamentario es una rama del Derecho Constitucional que a su vez se desprende del Derecho Público. Del Derecho Constitucional se derivan diversos estudios especializados que tienen en aquel un tronco común.

Garantías y Amparo

Sistema Político Mexicano

DERECHO CONSTITUCIONAL

Derecho Municipal

Derecho Electoral

Derecho Parlamentario.

Como el Derecho Parlamentario comprende el conjunto de normas y relaciones que regulan el funcionamiento del Poder Legislativo, o Congreso de la Unión, en sus dos Cámaras, el Senado y la Cámara de Diputados, incluyendo a la Comisión Permanente, este conjunto de normas que arrancan de la Constitución, van derivando hacia la legislación secundaria, la doctrina del Derecho Parlamentario, que tiene títulos para considerarse una disciplina autónoma.

El Derecho Parlamentario es una disciplina reciente. En 1987, en el antiguo recinto de la Cámara de Diputados situado en las calles de Donceles, se celebró el Primer Curso de Derecho Parlamentario Iberoamericano en el que reclamó para sí, precisamente la denominación de *Derecho Parlamentario*, en dicho curso impartieron cátedra, distinguidas personalidades. El Maestro Antonio Martínez Báez, dictó una cátedra magistral en la que expresó: *El Parlamento, insisto, debe tener un sistema jurídico peculiar y propio, que tenga al cuerpo colectivo deliberante como sujeto en lo formal, en sus funciones y en sus competencias, por lo que esta rama jurídica y disciplina científica debe indudablemente seguirse llamando*

Derecho Parlamentario, fórmula o denominación universalmente aceptada.

Esta rama jurídica es la que precisa el tipo de relaciones fundamentales entre el Congreso o Parlamento y el Gobierno, lo que la teoría clásica denominaría, las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo.

Es palpable el proceso de fortalecimiento que ha tenido el Poder Legislativo desde la década de 1970, principalmente a través de la reforma de 1977 que transformó el sistema electoral y amplió las facultades del Congreso de la Unión. Posteriormente se modificaron la regulación de los partidos políticos, la responsabilidad de los servidores públicos, la política exterior, derechos humanos, deuda pública, gobierno del Distrito Federal, la organización del Poder Judicial y del régimen electoral. Todas estas reformas se vinculan con el Congreso de la Unión y su ámbito de competencia, afectando sus facultades y en varios aspectos su organización interna.

Aunque como disciplina es de factura reciente, el Derecho Parlamentario tiene añosos antecedentes de prosapia. Baste citar los nombres de Cayetano Filangieri, autor de *La ciencia de la Legislación* cuya traducción del italiano al español data del año de 1787. La edición de esta obra cuenta con los valiosos comentarios de Benjamín Constant y en primerísimo lugar la obra del muy conocido Jeremy Bentham, (1748-1832) abogado y político inglés, destacado por sus indagaciones en economía y en filosofía, decidido defensor del utilitarismo jurídico postulando la primacía de la ley sobre todo tipo de regulaciones y conducta y privilegiando la codificación del derecho como medio para alcanzar los altos fines del mismo como la seguridad esencial, no obstante que como inglés, pertenecía al sistema del derecho consuetudinario, se dio a la tarea de recopilar y ordenar el gran número de disposiciones reglamentarias que integraban el régimen interno del Parlamento inglés, producto de costumbres de gran antigüedad y que jamás habían sido codificadas, y que, aunque vigentes, se encontraban en total desorden. Bentham publica

estas disposiciones en su obra que tituló *Tácticas parlamentarias* que fueron ampliamente conocidas en Francia primero y luego en todo el mundo.

En 1787 se reunieron en Francia los Congresos Provinciales cuyos trabajos se desarrollaban con torpeza debido a las cuestiones surgidas en relación con los procedimientos internos, las decisiones precipitadas y contradictorias, el desorden en la conducción de los debates y otras muchas dificultades surgidas de la inexperiencia.

Bentham se dio a la tarea de elaborar un manual que contuviera las experiencias y formalidades que se observaban en el Parlamento inglés, trabajo que envió a Mirabeau, miembro de la comisión designada por la Asamblea para establecer las reglas de procedimiento que normasen el trabajo de la Asamblea.

Aunque la Asamblea francesa rechazó la obra por provenir de un inglés, a la postre sirvió como modelo.

Denominación del Derecho Parlamentario

Tradicionalmente se denominaba Derecho Legislativo al conjunto de normas que, desprendiéndose directamente de la Constitución Política, regulan el funcionamiento del Congreso de la Unión, de cada una de sus Cámaras y de la Comisión Permanente.

Con el término *Parlamento* se designa a la asamblea en que se deposita el Poder Legislativo. Este vocablo, de origen europeo, se utilizó primero en la Gran Bretaña y en Europa continental para referirse a los cuerpos legislativos.

Al desprenderse de Inglaterra las colonias americanas y adquirir su independencia, rechazaron el nombre de *parlamento* para el Poder Legislativo, al que denominaron *Congreso*, integrado por sus dos Cámaras, la Cámara de Representantes a la que concurren los representantes del pueblo electos democráticamente en cada uno de los Estados, según el número de sus pobladores y el Senado, o Cámara de

Senadores, integrada por representantes de cada uno de los Estados Federados en forma paritaria, dos senadores por cada Estado, sin importar su tamaño ni su importancia.

Al asumir su independencia cada uno de los países latinoamericanos, se organizaron como repúblicas según el modelo norteamericano, y sus Poderes Legislativos se denominaron Congresos, lo mismo las repúblicas que adoptaron la forma federal, como las que adoptaron la forma unitaria o central.

De esta manera, quedaron designadas como *parlamentos* las Asambleas Legislativas originadas en el seno de las monarquías mientras los *congresos* son los órganos representativos de las repúblicas.

Hoy en día, parece existir un consenso universal para que toda asamblea donde resida el Poder Legislativo, pueda denominarse genéricamente *parlamento*, la rama del Derecho Público, y particularmente del Derecho Constitucional, encargada de regular su estructura, funciones y relaciones, es el *derecho parlamentario*.

En México, la doctrina jurídica de esta joven disciplina, ha definido ya su denominación, objeto y alcances, si bien el proceso de transformación en que se encuentra inmerso el sistema político y con él, el propio Congreso, obliga a una permanente reflexión acerca del Poder Legislativo y el sistema jurídico que lo conduce, que es el *Derecho Parlamentario*.

Objeto del Derecho Parlamentario

La materia del Derecho Parlamentario abarca no sólo el conjunto de normas y relaciones que regulan la organización y el funcionamiento de las cámaras legislativas o parlamentarias, sino que abarca cuestiones más amplias como son:

Su contribución a la definición del régimen político.

La regulación intrínseca de los procedimientos y de los órganos y estructuras encargadas de la función parlamentaria y legislativa; y

La determinación de los vínculos entre los parlamentos o congresos y la sociedad y sus grupos, particularmente el electorado y la ciudadanía, los partidos políticos, los grupos de presión y los medios de comunicación social.

En su acepción de *Derecho Parlamentario*, esta rama jurídica precisa el tipo de relaciones fundamentales entre el Parlamento y el Gobierno, las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo según la teoría clásica. Este tipo de relaciones entre ambos poderes define el régimen político como parlamentario, presidencial, semipresidencial, directorial o de asamblea, confirmando así que las funciones parlamentarias son fuente del Derecho Constitucional, y que éste contiene los elementos e instituciones básicas del Derecho Parlamentario, lo que determina que pueda hablarse de un Derecho Parlamentario Constitucional y de un *Derecho Parlamentario* como rama autónoma.

Santaolalla López¹⁶, en su obra de *Derecho Parlamentario Español*, afirma que:

Lo que cualifica al derecho parlamentario frente al resto del Derecho Constitucional, es la peculiaridad de su objeto, que a su vez se trasmite al conjunto de normas que forman su contenido, añade: así las cosas, cabe definir al derecho parlamentario como el conjunto de normas y de relaciones constituidas a su amparo, que regulan la organización y funcionamiento de las cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de derecho.

Nos dice mi querido amigo y compañero Bernardo Bátiz. A su vez, Bátiz continúa:

Podemos agregar, para concluir, que las reglas del Poder Legislativo, que constituyen el derecho parlamentario, tienen un objetivo formal y procesal, que sirve para

¹⁶BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, Oxford University Press, México 1999, pp. 8 y 9

ordenar y facilitar el trabajo de los cuerpos colegiados que integran dicho poder, pero también tiene una función legitimadora de las resoluciones de las cámaras, de tal modo que las leyes o los decretos, al pasar por el proceso debido y al cumplir con todos los pasos y requisitos establecidos en la norma, llegan a tener validez y obligan a sus destinatarios.

Capítulo Cuarto.-

Incompatibilidades y delimitaciones

Las incompatibilidades de diputados y senadores son el conjunto de cargos y de situaciones jurídicas que no se pueden ejercer mientras se ostente el mandato representativo.

Las incompatibilidades persiguen la absoluta independencia de los parlamentarios en relación con los otros poderes del Estado y las fuerzas políticas sociales y estas prohibiciones tienen por objeto asegurar la independencia de diputados y senadores. Así mismo, tratan de asegurar la independencia de éstos funcionarios y persiguen además eliminar situaciones privilegiadas que producirían discriminación y privilegio en el proceso electoral. Las causas de inelegibilidad son aplicables desde que comienza y hasta que termina el proceso electoral con la consecuencia de producir la nulidad en la elección de las personas afectadas por esta situación.

La incompatibilidad obliga al parlamentario a escoger entre su escaño y la participación incompatible con su cargo.

Consecuencia de esta diferencia de efectos entre la inelegibilidad y la incompatibilidad es también la diferencia entre el órgano llamado a controlar su observancia. Por afectar el proceso electoral, las causas de inelegibilidad son verificadas por el órgano competente que juzga la regularidad de las elecciones y por tanto (en España) este tipo de situaciones pertenece a la competencia de los Tribunales Contencioso-Administrativos. De la misma manera las causas de incompatibilidad que afectan el ejercicio del mandato parlamentario tienen que ser reclamadas por el órgano competente al que corresponde vigilar la regularidad de las elecciones.

En cambio, las causas de incompatibilidad afectan el ejercicio del mandato durante todo el tiempo que dure este, por lo cual basta la denuncia de tales hechos para que se suspenda la vigencia del nombramiento efectuado.

Por lo tanto, las causas de incompatibilidad y de inelegibilidad son verificadas por el órgano competente que vigila la regularidad de las elecciones.

En España, lo mismo que en México, las causas de incompatibilidad tienen por efecto anular el resultado de las elecciones.

Estas causas pueden ser absolutas o relativas. Las absolutas operan sobre todos los cargos, las relativas operan en determinados distritos según las circunstancias.

Las causas de incompatibilidad son las mismas que las de inelegibilidad, por lo que unos mismos cargos o funciones actúan como causa de inelegibilidad hasta el momento de las elecciones y después como incompatibilidades haciendo así que unas mismas circunstancias actúen como ambos conceptos, uno tras otro.

Ya se ha mencionado que el control del cumplimiento de las incompatibilidades corresponde tanto al Congreso como al Senado que lo ejercen con el auxilio de comisiones internas.

Santaolalla¹⁷, se refiere a los privilegios de las Asambleas Legislativas que son: *la inmunidad y la inviolabilidad*. Ambos privilegios no les son concedidos a título personal, sino que los poseen en cuanto son miembros de los cuerpos legislativos, representantes de la voluntad popular. Son propiamente las Cámaras las titulares de estos atributos; las inmunidades y la inviolabilidad de los parlamentarios no protegen los intereses personales de estos sino la independencia y autonomía del Poder Legislativo. Por tal razón la utilización de estos privilegios parlamentarios que no respondan a su fundamento legal debe considerarse como una desviación del poder. En este caso los privilegios pierden su carácter institucional y se convierten en odiosas prerrogativas personales.

¹⁷*Ibidem*, p. 118.

La inviolabilidad Parlamentaria

La inviolabilidad Parlamentaria (*freedom of speech para los ingleses, y responsabilité parlementaire para los franceses e insindicalitá para los italianos*).

En Italia, nos dice De Bufalá Ferrer, se sigue, o más bien se siguió, durante mucho tiempo *el sistema de imperiali*¹⁸ que se resume en un cociente igual al total de los votos emitidos, dividido entre el total de escaños que se van a cubrir más dos.

Para evitar que la disgregación de los partidos políticos no sea muy notable, la ley electoral fija a veces un nivel por debajo del cual ningún partido puede alcanzar representantes. En este sistema italiano, el peligro se encuentra en la disgregación de los partidos por no alcanzar los mínimos señalados por la legislación electoral.

En Italia, la mayoría juega un papel parlamentario de la mayor importancia porque supone que las relaciones entre el gobierno y su mayoría es lo que permite a un partido político alcanzar un gobierno representativo conforme al capítulo IX de la Constitución.

Esto supone que la mayoría debe sostener constantemente la línea política trazada por el gobierno de forma tal que le proporcione los medios de resistir los ataques de que será objeto seguramente. Este es un problema muy delicado, pues si la mayoría no sostiene la línea política trazada por el gobierno, éste no podrá resistir los ataques provenientes de los partidos políticos.

Más delicado que el control de la mayoría dentro del Parlamento es que éste control es lo que le permite a la mayoría seguir siendo el gobierno. Para ser precisos, el gobierno debe tener el poder de intervenir en un cierto número de niveles con la ostentación de un determinado número de puestos en el gobierno. Esta situación es la que le

¹⁸DE BUFALÁ FERRER-VIDAL, Pablo, *Derecho Parlamentario Electoral*, Editorial Porrúa, México 2008, p. 30.

permite al partido sostener sus privilegios que le permiten tomar las decisiones para formar el gobierno.

■ Sin embargo, esta situación es sumamente delicada para el partido que tiene la mayoría.

■ Respecto al funcionamiento independiente de la institución parlamentaria es importante tener presente que el tema de órganos internos parte del principio de que el trabajo parlamentario necesita su creación, es decir la creación de los órganos internos del Parlamento.

■ Es importante tener presente que si los órganos del Parlamento recibieran su estatuto de manos del gobierno, éste haría lo posible por nombrar a sus miembros con lo que adquiriría demasiada influencia sobre el Parlamento. El peligro que implica un Parlamento dominado por su mayoría, éste perdería su fuerza y quedaría en manos de los partidos gubernamentales. En consecuencia no basta proteger al Parlamento contra los posibles medios de presión jurídica provenientes del gobierno, sino que hay que amparar también a la institución contra los medios de presión política que el mismo gobierno utiliza para presionar al Parlamento sobre la aprobación de sus programas en perjuicio de las minorías.

■ En esta etapa debemos tener presente que el gobierno presionará y hará todo lo posible para evitar que los debates se desarrollen a favor del pueblo y no precisamente a favor del gobierno.

■ Para este efecto es necesario que el Parlamento pueda ejercer un contrapeso y que ejerza poderes importantes para nivelar el poder del Gobierno.

■ A ese respecto es preciso tener presente que la función legislativa ha sido reconocida como la principal función de las Cámaras incluso identificando al Parlamento con el Poder Legislativo como sucedió durante el siglo XIX. Sin embargo, esta situación desembocaba con frecuencia en una equiparación inexacta, porque ni en el siglo XIX ni en el XX el Parlamento se ha limitado a una actividad puramente legislativa

La función del Parlamento en muchas ocasiones se ha extralimitado para ejercer una actividad legislativa, resucitando situaciones anteriores en que el Parlamento autorizaba gastos e ingresos, presupuestos, concesión de subsidios, etcétera; y terminó convirtiéndose en una absorción total y completa de la facultad legislativa.

Es de notar que no sólo en Italia sino en varios países el Poder Legislativo ha usado sus facultades para beneficio propio y del Poder Ejecutivo.

De esta manera y al amparo del doble aspecto de la función del control parlamentario es una desviación que conduce al abuso de las prerrogativas con detrimento de la justicia y del recto gobierno.

Aspecto Teórico Jurídico

Otra función que en el presente aún perdura con carácter residual en los parlamentos es la función jurisdiccional. Es importante destacar el control parlamentario analizado desde el punto de vista jurídico puesto que ésta es una situación que fácilmente conduce al abuso en beneficio de los líderes y en perjuicio de la Nación.

En relación con el análisis del control jurídico es importante señalar que este control debe ser la comprobación y determinación sobre si los miembros elegidos cumplen con los requisitos exigidos por la legislación electoral y si las elecciones se han desarrollado sin desviación del procedimiento legal. Esta función era típica del parlamentarismo decimonónico y hoy en día asistimos a una transferencia progresiva hacia los órganos jurisdiccionales ordinarios.

Por lo que toca a la competencia jurisdiccional del Parlamento se requiere un examen de incompatibilidades que debe hacer cada Cámara de sus propios miembros en vista de la legislación que corresponde y si consideramos que ya concluyó la contienda electoral y se conocen los resultados. Así la declaración de incompatibilidades tiene efectos menos

graves que los que causaría una invalidación total de las elecciones ya que normalmente se reconocen las facultades que tiene el diputado para optar por una situación distinta renunciando a su escaño.

Sin embargo, hay que reconocer que la atribución más importante de una asamblea legislativa es la que lleva al Parlamento al conocimiento de los delitos que han cometido ya sean sus miembros o, los integrantes del gobierno.

Durante mucho tiempo los parlamentos han ostentado o se han adjudicado el poder suficiente para conocer de los delitos cometidos por los integrantes del gobierno, incluso aun por los Jefes de Estado cuando no gozaban de total irresponsabilidad penal.

Hay que reconocer que en la actualidad los Parlamentos italianos han evitado ostentar facultades para juzgar actos de gobierno con relieve penal y estas facultades se han venido transfiriendo a órganos jurisdiccionalmente auténticos con competencia para acusar por las comisiones de algún delito, con lo cual ha variado enormemente la situación de los diputados parlamentarios por una parte y de los funcionarios gubernamentales por otra ya que la legislación relativa a las funciones propias del Parlamento conduce a un control parlamentario de claras consecuencias

Esto resulta evidente que un sujeto deviene jefe de una mayoría parlamentaria por ser el jefe de un partido y consecuentemente el jefe de gobierno.

Si existe división, ésta proviene de un bloque integrado por el gobierno-mayoría, que se opone a otro bloque, el de la oposición.

Aquí se observa esa nueva concepción de la separación de poderes, entre un poder del Estado y un poder Tributario como explica Maurice Duverger, en la *Monarquía republicana*¹⁹.

Así es como se logra la unidad entorno al gobierno, e incluso en un momento dado se torna unidad original que en su momento es la del partido.

¹⁹*Ibidem*, p. 62.

En definitiva dice De Bufalá Ferrer, este concepto sobre la separación de poderes entre un poder del Estado y un poder tribunicio como explica Duverger, es el resultado del planteamiento hecho por Duverger, en la *monarquía republicana* y expuesto por De Bufalá Ferrer, en el *Derecho Parlamentario Electoral*.

De Bufalá dice, que la teoría de Duverger, plantea dos propuestas: que existe una división principal que nos lleva a distinguir a los regímenes de mayoría en los sistemas parlamentarios y que las mayorías que carecen de ella propugnan por desarrollarse dentro de los sistemas parlamentarios que se apoyan en los regímenes de mayoría.

La Teoría Alemana

Los autores alemanes distinguen entre parlamentarismo de novedades y parlamentarismo de partido. En esta situación es clara la distinción de los grupos parlamentarios disciplinados lo que produce un cambio en la organización de los partidos. Estos ya no son una colección de cuatrocientas o quinientas personas sino un conjunto de varios grupos dentro del partido y que se caracterizan porque cada grupo sostiene puntos de vista que los distinguen del resto y que constituyen tendencias diversas que tienen que tomarse en cuenta porque son grupos muy importantes dentro de un solo partido político. Esta estructura es la que caracteriza a los partidos alemanes y que se define como un parlamentarismo estructurado entre grupos disciplinados que persiguen ideas afines sin llegar a la separación de grupos, en este ejemplo el problema fundamental es la estabilización, porque el partido en general depende de la estabilidad de las alianzas internas que se forman.

Así podemos distinguir varios tipos de organizaciones que, sin embargo, forman parte de un mismo partido político. Los principales ejemplos son los que aparecen en Finlandia y

también en menor medida en Italia y en Benelux e incluso en agrupaciones pequeñas que corresponden a Israel.

Como el lector entenderá la unidad que existe entre los diversos grupos expuestos, están unidos por una estabilidad deleznable que puede variar y romperse en cualquier momento.

En este tipo de partidos todo depende de la habilidad personal de cada jefe, por esto es que siempre y en cualquier país son agrupaciones que quedan a la zaga.

Análisis del Parlamentarismo Británico

El régimen político inglés ha sido considerado durante mucho tiempo como la organización que todos los pueblos deberían imitar, un sistema político modelo cuya eficacia popular y la libertad ciudadana de que gozan se coordinan en forma realmente sorprendente de tal manera que algunos personajes como Montesquieu, vieron en Inglaterra lo que ellos hubieran deseado tener en Francia aunque esta situación ha hecho difícil el conocimiento de la vida pública inglesa.

En primer lugar, que Inglaterra no tiene *Constitución* y en la práctica formula una política esencialmente consuetudinaria.

Explica: que la organización parlamentaria del Reino Unido *puede admirarse e incluso anhelarse, pero no comprenderse*²⁰.

Aspectos especiales del Régimen Inglés

Gran Bretaña carece de Constitución escrita porque los aspectos prácticos que se requieren han sido creados a medida que aparece su necesidad —de manera— que en ocasiones las circunstancias políticas y económicas son las que han aconsejado las modificaciones que se introducen en la práctica del régimen inglés.

En realidad la Constitución Británica es simplemente consuetudinaria. Si una constitución consiste en un cúmulo de

²⁰*Ibidem*, p. 70.

instituciones que por el respeto que se tiene de esos antecedentes; puede decirse que la Constitución británica ha sido formulada, pero carece totalmente de papel. Es decir, es una Constitución que sólo existe en las costumbres y cabalmente por esa misma razón la Constitución Británica ha perdurado por largo tiempo.

La Cámara de los Comunes se encuentra compuesta por un determinado número de diputados procedentes de los tres partidos aceptados por el Parlamento Inglés: los Conservadores, los Laboristas y el Partido Liberal, que componen la alianza liberal-social demócrata²¹.

En las elecciones celebradas en mayo de 1997 el Partido Laborista obtuvo 44% de los votos populares que significan 419 escaños; el Partido Conservador con 22% alcanzó 165 escaños y la Alianza Social Demócrata obtuvo tan solo 46 escaños del total de diputados comunes es decir de un total de 656 diputados.

Históricamente ha sido el presupuesto, es decir, el consentimiento de los tributos y el control de los gastos, como se ha diferido la soberanía política, de manera tal que el verdadero titular de la soberanía es el pueblo, el verdadero asiento de la suprema autoridad, y el Parlamento, y los cotos los auténticos representantes y depositarios de tal soberanía.

Doble aspecto del control parlamentario

El intento de superar los esquemas puramente políticos empleados de manera habitual por el estudio de las cuestiones constitucionales ha derivado en definiciones imprecisas, en conceptos tan importantes como el control parlamentario.

La doctrina italiana ha planteado la necesidad del buscar conceptos precisos para el concepto del control parlamentario. Esto es, la comprobación sobre si los miembros elegidos respecto a una Cámara cumplen los requisitos fijados por la ley.

²¹*Ibidem*, p. 91.

Sin embargo, la atribución más importante de las asambleas legislativas, es la que se refiere al conocimiento de los delitos por los empleados de gobierno.

Durante mucho tiempo, los parlamentos han ostentado competencia para conocer de ciertos delitos cometidos por los empleados de gobierno, incluso por altos jefes de Estado cuando gozan de total impunidad. Conforme a la práctica institucional más moderna se ha evitado que el Parlamento ostente facultades para juzgar actos de gobierno con relieve penal, y éstas se transfieren a órganos jurisdiccionales auténticos, si bien se sigue reservando al Parlamento la facultad de acusar por la comisión de algunos delitos.

Algunas Teorías sobre el Control Parlamentario

Hay dos aspectos que cabe aceptar. Por una parte la afirmación de que el control parlamentario siempre supone actos colegiales de manifestación de las Cámaras y por otra parte, su consideración de que sus preguntas e interpelaciones son actos individuales de conocimiento que no constituyen actos de control parlamentario.

El control parlamentario supone un juicio político de oportunidad sobre la conducta del gobierno o de sus miembros y una decisión que puede afectar la situación y sus actos.

Aunque algunos autores admiten una tipología en esta materia como la función electoral, la designación del primer ministro, la representativa, la educadora, la informativa, la financiera, etc; resultó importante admitir la existencia de una función de representación de los parlamentos que consiste en servir de interprete al país, esto es, un medio de expresión de las ideas del pueblo sobre todas las cuestiones que se plantean en un entorno político y social.

Sin embargo, conforme a la práctica institucional más moderna, se ha evitado que el Parlamento ostente facultades juzgadoras de actos de gobierno con relieve penal, y éstas se transfieren a órganos jurisdiccionales auténticos si bien se

sigue reservando al Parlamento la facultad de acusar por la Comisión de algunos delitos.

Por el contrario, no parece consciente la opinión de algunos autores que defienden el control como actividad referida a las materias reservadas al gobierno, pues parece formula imprecisa que nos impide en la práctica conocer en cada caso, si se trata de una actividad reservada al gobierno, sobre la que el Parlamento deberá limitarse sólo a un acto de suficiencia.

Análisis de las funciones propias del Parlamento

Teoría sobre el papel de los Partidos

Aunque ciertos autores admiten una tipología más amplia y variada como la función electoral, la designación del primer ministro, la función educativa, la informativa, la financiera, etc. Resulta importante admitir la existencia de una función de representación en este sentido de los parlamentos que consiste en la idea de servir de intérprete del país, esto es, ser un medio de expresión de las ideas del pueblo, sobre todas las cuestiones que se plantean en su entorno político y social.

El Parlamento se ofrece así como una institución donde pueden manifestarse las distintas fuerzas políticas sobre cada problema o situación que afecte a la comunidad. Son diversos los debates y procedimientos de las Cámaras que pueden ser aprovechados por los partidos y grupos parlamentarios para manifestar su postura respecto a los problemas del país.

Por su parte los partidos políticos sirven para expresar el pluralismo político además de formar y manifestar la voluntad del pueblo.

Resulta necesario afirmar que estas organizaciones son los verdaderos protagonistas del parlamentarismo de nuestro tiempo y constituye el vehículo de expresión de la voluntad popular.

Sin embargo, en México tenemos otro tipo de problemas, a los que me refiero a continuación.

Facultades del Congreso Mexicano

En el primer Ciclo de Mesas Redondas celebradas en la ciudad de Colima del 24 al 31 de marzo de 2004, el Dr. Diego Valadés Ríos, Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, desarrolló una conferencia sobre las facultades implícitas y explícitas del Congreso Mexicano, calificadas de reformas integrales al marco jurídico del Congreso Mexicano.

En términos generales se trataba de buscar solución a uno de los más grandes problemas que enfrenta el Congreso Mexicano, en el transcurso de la corta vida del México Independiente.

El problema se inscribe en una larga transformación de reforma al Poder Legislativo que no ha encontrado correspondencia dentro del Poder Ejecutivo.

En términos generales se trataba de proponer reformas a la estructuras tanto al Poder Legislativo como al Poder Ejecutivo.

Durante la celebración de las reuniones de estudio se puso muy claro que la organización del Poder Legislativo al paso del Poder Judicial, se han modificado en busca de una mejor organización, en tanto que el Poder Ejecutivo se ha mantenido estático.

Respecto al Presupuesto se ha avanzado, en cuando que son los congresos los que autorizan el monto de los ingresos, son los congresos los que examinan y verifican la confiabilidad de la cuenta pública, pero no se ha agotado el debate de si el presupuesto es una ley o solo un acto administrativo. Si se admite que es un acto administrativo que habilita los gastos del gobierno hasta el monto asignado por las partidas presupuestales aprobadas por los congresos, queda un espacio para la dimensionalidad que no existiría si se considera que el presupuesto es una ley y que en tanto que se asignan partidas por un monto determinado y el ejercicio de ese monto no queda sujeto a la decisión circunstancial de quien aplica el presupuesto, es decir, el gobierno. Queda pendiente ese paso.

Existen cuatro aspectos que deben ser objeto de atención cuando se plantea justamente la reforma del marco jurídico.

Se deben considerar aspectos que han permanecido descuidados hasta ahora.

La reforma del marco jurídico del Congreso mexicano, entendiéndolo por marco el conjunto de leyes de diferente jerarquía, a partir de la Constitución, incluyendo las costumbres que a su vez son fuente del Derecho.

Es decir, queda pendiente la definición. Se encuentra muy clara la facultad, falta la interpretación, lo cual es un contrasentido, cuando precisamente de eso trata el texto constitucional, y transcurre el tiempo y surgen los problemas y no se aplica el texto constitucional.

No obstante que el artículo 72, apartado f) establece la facultad interpretativa, esta facultad no se usa, no obstante que el texto constitucional la establece con toda claridad.

Una situación similar pero de mayor importancia, es el caso del artículo 93 que establece la facultad de integrar comisiones de investigación con relación al ejercicio de las funciones del gobierno.

Es decir, que de acuerdo con la Constitución, el Congreso tienen la facultad de integrar comisiones que investiguen al Ejecutivo, pero el Congreso nunca lo ha hecho ¿Por qué?

Conclusiones

En realidad, para el suscrito, esta es la parte más difícil de redactar, por la profundidad del pensamiento que alcanzaron los autores a quienes he recurrido para realizar el presente trabajo.

En primer término me refiero a las *Lecciones de Teoría del Derecho*, en que el Dr. Luis Prieto Sanchís, nos presenta un análisis del Derecho, como hecho, como valor y como norma, para determinar su validez, eficacia y justicia al analizar la doctrina de Kelsen quien reconoce la fuerza normativa de un valor jurídico estatal, con sus conceptos de validez, eficacia y vigencia.

Así mismo al Derecho Parlamentario Electoral de Pablo de Bufalá Ferrer, quien analiza detalladamente la institución del Parlamento, su origen y evolución fundamentalmente en Inglaterra, Francia, España, Estados Unidos, Suiza, América Latina.

Temas de gran importancia es la naturaleza de las disposiciones legales en Alemania, y otros países de Europa, así como aspectos muy importantes de la legislación de Argentina, que requirió la revisión total del texto del Derecho Parlamentario ante la muerte intempestiva de Silvano Tosi, que obligó a la revisión total de sus obras.



Bibliografía

Aranda Álvarez, Elviro, *Los Actos Parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 1998.

Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, Oxford University Press, México 1999.

Betegón, Jerónimo; Gascón, Marina; Páramo de, Juan Ramón y Prieto, Luis, *Lecciones de Teoría del Derecho*, McGraw Hill, Madrid 1997.

Calvillo, Manuel, *La República Federal Mexicana, Gestación y Nacimiento*, edición del Colegio de México en colaboración con el Colegio de San Luis, México 2002.

De Bufalá Ferrer-Vidal, Pablo, *Derecho Parlamentario Electoral*, Editorial Porrúa, México 2008.

Díaz del Castillo, Bernal, *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, Porrúa, Sepan Cuantos, México 1980.

García Martínez, María Asunción, *El Procedimiento legislativo*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.

García Solís, Iván, *El Poder Legislativo federal y local en el marco de un nuevo federalismo*, Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, LIX Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México 2005.

Humboldt, Alejandro, *Ensayos Políticos sobre el reino de Nueva España*, Porrúa Sepan Cuantos, México 1971.

Rabasa, Emilio, *La Evolución Histórica de México*, Porrúa, México 1972.

Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Editorial Nacional, México 1981.

Santaolalla López, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Editora Nacional, Madrid, 1984.

Squella Narducci, Agustín, *Introducción a la Teoría Pura del Derecho de Hans Kelsen*, Edición Autorizada por el Hans Kelsen-Institut, México 2002.



Sumario.- Introducción.- I.- El Sistema Federal en la teoría política; II.- La situación política en el entorno de la revolución de independencia.- III.- El nacimiento constitucional del Federalismo mexicano; IV.- El federalismo Mexicano a 200 años de la Independencia. Conclusiones. Bibliografía.

INTRODUCCION.-

La realización del presente trabajo pretende ser una contribución para que en el marco de las dos

FEDERALISMO EN EL MARCO DE LAS CELEBRACIONES DEL 2010

Rafael M. Velázquez Gallegos*

Al recordar las condiciones de modo, tiempo y lugar en que se van sucediendo los hechos y se van construyendo las ideas de los protagonistas de la etapa en la que surge el México independiente, en que se va definiendo nuestro proyecto de país; en la que se van determinando nuestros principios políticos, y se consolidan en instituciones las aspiraciones que el conjunto social conquista con sus luchas, surge de manera espontánea la admiración y el respeto por su testimonio, pero a la par, la inquietud por explicarnos las razones por las que, pese al bagaje tan ejemplar de nuestra historia, con todo y sus claroscuras, no hayamos aún logrado los estadios de bienestar, equidad, progreso y justicia, que tanta sangre y esfuerzo han costado a la nación.

El tema sin duda es apasionante y da para una revisión mucho más exhaustiva de lo que esta monografía aporta. Por ahora no es el propósito de este trabajo; si lo es en cambio, acompañado del pensamiento y guía de destacados estudiosos

*Director de Proyecto de Estudios Legislativos Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias



Sumario.- Introducción.- I.- El Sistema Federal en la teoría política; II.- La situación política en el entorno de la revolución de independencia.- III.- El nacimiento constitucional del Federalismo mexicano; IV.- El federalismo Mexicano a 200 años de la Independencia. Conclusiones. Bibliografía.

INTRODUCCION.-

La realización del presente trabajo pretende ser una contribución para que en el marco de las dos conmemoraciones históricas, que el año 2010 nos refiere de manera oficial, recordemos un tema que constituye una parte fundamental de nuestra historia, el establecimiento del Sistema Federal como forma de gobierno y como reflejo del pensamiento liberal que ha escrito las páginas más brillantes de la historia de México.

Al recordar las condiciones de modo, tiempo y lugar en que se van sucediendo los hechos y se van construyendo las ideas de los protagonistas de la etapa en la que surge el México Independiente, en que se va definiendo nuestro proyecto de país; en la que se van determinando nuestros principios políticos, y se consolidan en instituciones las aspiraciones que el conjunto social conquista con sus luchas, surge de manera espontánea la admiración y el respeto por su testimonio, pero a la par, la inquietud por explicarnos las razones por las que, pese al bagaje tan ejemplar de nuestra historia, con todo y sus claroscuros, no hayamos aún logrado los estadios de bienestar, equidad, progreso y justicia, que tanta sangre y esfuerzo han costado a la nación.

El tema sin duda es apasionante y da para una revisión mucho más exhaustiva de lo que esta monografía aporta. Por ahora no es el propósito de este trabajo; sí lo es en cambio, acompañado del pensamiento y guía de destacados estudiosos del tema, revisarlo con la intención de permitirnos un momento de reflexión sobre el destino que ha tenido en

nuestra realidad jurídico-política, un principio constitucional, el federalismo, cuya vigencia plena ha sido escamoteada prácticamente desde su adopción hace 186 años, por una tendencia obcecada al centralismo, seguramente derivada de la amarga experiencia del sistema colonial, que se nos convirtió precisamente en eso: una obsesión traumática, alimentada por una carga genética de dependencia individual y social al fuerte, al poderoso, observable incluso, desde nuestros antecedentes indígenas y desarrollados de manera más intensa durante los trescientos años de dominio colonial y desde luego, de sumisión religiosa.

Por ello, la identificación que a lo largo de la vida independiente del país se ha dado entre los movimientos que impulsaron las ideas liberales independentistas y el proceso descentralizador resultante de la adopción del sistema federal, ha tenido un denominador común: cerrarle el paso al predominio de una visión unívoca de lo que ha de ser el destino de la Nación, como hubiera pretendido una minoría privilegiada en los albores de la patria. Cuando estableció como forma de gobierno ser *una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos*, el Congreso Constituyente de 1824, asumiendo las lecciones que la historia habría enseñado al país, sintetizó las aspiraciones de las distintas regiones y del mosaico étnico, social y cultural de nuestra población, manifestadas en los largos años de lucha por su liberación.

Solo los poderosos e imbricados intereses de la oligarquía creada al abrigo colonial, conformada por criollos privilegiados, el alto clero, funcionarios importantes del gobierno colonial y algunos peninsulares, sus descendencias y sucesores a través de los años, han defendido el status quo que los había encumbrado, combatiendo sin tregua a los gobiernos liberales y federalistas. Algunos episodios de esta confrontación son recordados en estas páginas, con la sola intención de ayudarnos a recordar nuestra historia, comprender el presente y continuar de manera permanente, la construcción del

proyecto de nación diseñada por sus forjadores. Este debiera ser el sentido de las celebraciones del 2010.

I. El Sistema Federal.- Marco Conceptual.

Federalismo proviene del vocablo latino *foedus o federare*, que significa unión, alianza, pacto, acuerdo; por lo que dicho término hace alusión a que un Estado Federal, será aquel en el que se hallan reunidos varios gobiernos independientes de ciertas funciones de la soberanía y dependientes de uno general, los cuales participan en un pacto que se sustenta en la Constitución.²² Kelsen se refiere al Federalismo en cuanto a la norma y refiere que "El orden jurídico de un Estado federal se compone de normas centrales válidas para todo su territorio y de normas locales que valen solamente para partes de este territorio, los territorios de los estados componentes (o miembros). Las normas centrales generales o leyes federales son creadas por un órgano legislativo central, la legislatura de la federación, mientras que las generales locales son creadas por órganos legislativos locales, o legislaturas de los estados miembros. Esto presupone que en el Estado federal el ámbito material del orden jurídico, en otras palabras, la competencia de legislación del Estado, encuéntrase dividida entre una autoridad central y varias locales"²³

El federalismo es una forma de gobierno que responde, nos dice el maestro Jesús Reyes Heróles, *a que las partes sean la base que permita la convivencia armónica del todo*. El federalismo conjuga simultáneamente relaciones centrales y descentralizadas. Pero se trata de una conjugación de relaciones donde lo óptimo es no el equilibrio puro o abstracto del poder, sino una configuración calculada, balanceada y correlacionada de poderes que garanticen la diversidad política

²² GÁMIZ PARRAL, Máximo: *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*. 1ª. edición p. 55.

²³ KELSEN Hans, *Teoría General del Derecho y el Estado*, trad. de Eduardo García Máynez. UNAM. México, 1969, pp376 y 377.

y cultural en favor de la unidad del Estado, para acrecentar la vida civil de la sociedad y la expresión pública de las organizaciones ciudadanas.²⁴

Dicho de otra forma, se requiere de la duplicidad orgánica, como nos refiere la maestra Maldonado Siman, a partir de la cual tenemos dos ordenamientos jurídicos dentro del Estado: uno federal, cuyo ámbito de validez es en todo el territorio y otro u otros parciales, cuyos ámbitos de validez se circunscriben a la división política del Estado.²⁵ Se tiene así un sistema de organización estatal cuyo lazo integrador lo constituye el orden constitucional.

Establece la autora, con apoyo en diversos tratadistas de la corriente alemana, que el federalismo contiene el principio de "multiplicidad en la unidad". El planteamiento hace referencia a las características tan diversas que pueden coincidir precisamente en la unidad estatal integrada por entes tan diversos y plurales en su desarrollo cultural, económico, industrial, étnico, lingüístico; explica que esta dicotomía corresponde a lo que se denomina unidad dialéctica de dos tendencias contradictorias: la tendencia a la unidad y la tendencia a la diversidad. La unidad estatal se habrá de realizar en la medida en que se respete la diversidad.

Citando a Peter Penrthaler y Elmar Samsinger, sostiene como conceptos fundamentales del federalismo los principios de organización, de subsidiariedad, de la construcción de la sociedad y del Estado por pequeñas unidades autónomas. En la medida en que el Poder del Estado se divide entre la Federación y las unidades mencionadas, estaremos frente a la realización constitucional del federalismo.

En los estados unitarios descentralizados, comentan los tratadistas austriacos, el Estado garantiza una cierta autonomía a las provincias o regiones, como si se tratara de una concesión pero sin desaparecer una estricta vigilancia estatal. La unidad

²⁴ <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art2.htm>

²⁵ MALDONADO SIMAN Beatriz, *Breves consideraciones sobre algunos aspectos de la Teoría General del Federalismo*.- pp. 811 y 812

estatal se basa en el ejercicio tecnócrata del gobierno centralizado y en la supeditación del individuo frente a un fenómeno de acumulación de poder.

Pese a que en la época actual, la tendencia de los estados federales pareciera llevarlos a una identificación con el centralismo tecnócrata, es también perceptible un movimiento universal de reforma en el que federalismo y regionalismo cobijan la singularidad de otras manifestaciones políticas y sociales, de grupos, minorías y uniones políticas que a través del federalismo vienen encuadrando sus demandas y encontrando soluciones a su problemática.

Ello es así, como dijera el maestro Tena Ramírez, porque el federalismo debe considerarse como una *técnica constitucional* cuya conveniencia y eficacia, debe apoyarse en su capacidad de adaptación a las circunstancias del país que lo hace suyo²⁶, al estructurar el funcionamiento del sistema federal en ese país, instituyendo el *reparto competencial en la Constitución*, en palabras de Mario Moya Palencia.²⁷

Aceptamos entonces, junto con los tratadistas Rainer-Olaff, que el federalismo debe cumplir al menos dos funciones. La primera, La separación y delimitación del poder por medio de una división vertical de poderes y, simultáneamente, dar protección a las minorías a través de la autonomía territorial. La segunda, cumplir un papel integrador en sociedades heterogéneas.

Cuando nos adentramos en el proceso de analizar las diversas instituciones jurídicas, como es el caso de revisar las distintas formas de gobierno, introducimos al estudio del sistema federal nos lleva necesariamente a revisar las fuentes históricas y de derecho comparado, *porque el federalismo es ante todo un fenómeno histórico, cuyas notas esenciales son extraídas por la doctrina de las peculiares y variadas*

²⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, 14^a. Ed., México, Porrúa, 1976, p.116

²⁷ MOYA PALENCIA, Mario. *Democracia y participación*, México, UNAM, Publicaciones ENEP Acatlán, 1982, p.74

*realizaciones del sistema*²⁸, y si bien, el sistema federal nace y se desarrolla según la experiencia de las colonias en Norteamérica, lo cierto es que al adoptarse tiempo después en otros Estados americanos y europeos, con otras circunstancias sociopolíticas y económicas, su carga genética se modifica y transforma, ofreciendo como producto nuevas realidades políticas.

Con la afirmación de *que la idea moderna del sistema federal ha sido determinada por los Estados Unidos de América*, el profesor K.C. Wheare, citado por Tena Ramírez, resume el pensamiento de los tratadistas que al analizar el sistema en el derecho comparado, *le otorgan al norteamericano la calidad de tipo y modelo*²⁹. Por ser el primer país en adoptar el sistema, señaló el rumbo y a partir de su experiencia, observamos que se mantiene leal a sus líneas directrices y con gran vigor; de ahí que el sistema norteamericano es el parámetro para medir a los otros, según se acerquen o se alejen de él.

Contraria a la realidad vivida en los demás países del continente americano, desde sus orígenes las trece colonias inglesas tuvieron una amplia libertad para conducirse, pues a pesar de estar subordinadas al gobierno inglés, eran independientes entre ellas y tenía una fuerte participación en el gobierno propio. Así, el binomio independencia entre colonias y subordinación a la corona, marcó los esfuerzos en su lucha contra Inglaterra. El principio del constitucionalismo inglés de que no hay impuesto sin representación, fue en este proceso un factor importantísimo que condujo a la autonomía de las colonias, pero que llegado el momento de luchar por la independencia, obstaculizó los empeños para unir las en ese objetivo. Al menos, tal fue la experiencia del Plan de Unión de Albano propuesto por Benjamín Franklin en 1754, en el que se creaba un organismo central presidido por un presidente designado por la Corona y, un Consejo, elegido cada tres años

²⁸ TENA RAMÍREZ...op.cit. pg.109

²⁹ idem...pg.110

por las asambleas coloniales. No prosperó esta propuesta en razón de que se cedía a dicho órgano central el establecimiento de impuestos y tarifas.

Ante nuevas cargas impositivas y arbitrariedades emanadas del Parlamento Inglés, que generaron gran descontento en las colonias, aún limitadas en su representación ante dicho órgano, se acentuó la controversia por la inobservancia del principio ya enunciado, quedando también de manifiesto que las arbitrariedades que se atribuían al Parlamento inglés escapaban a todo control constitucional, *pues la Constitución flexible estaba a merced de dicho órgano parlamentario, lo que les hizo pensar en la necesidad de contar con una Constitución fija, que colocada por encima de todos los poderes, inclusive del legislativo, los limitara a todos.*³⁰

Del análisis de esta circunstancia que para las colonias norteamericanas habían devaluado la imagen del Parlamento inglés, se comenzó a construir un nuevo planteamiento en el sentido de que podían coexistir dentro de un mismo orden constitucional dos o más entidades legislativas vinculadas y coordinadas entre sí, con competencia distinta y suficiente cada una, ligadas todas por la Constitución. Esta conclusión a la que arribaron, cada uno por su cuenta, Jefferson, Adams y Wilson, explicaba el funcionamiento del imperio inglés, aún cuando la Corona tardó siglo y medio más para reconocerlo; pero no obstante, fue la simiente del sistema federal que quedaría finalmente adoptada en la Constitución de 1787.

En efecto, no sin antes recorrer un arduo camino que los llevo primero a crear la confederación, buscando mantener incólumes sus atribuciones políticas, económicas y jurídicas, en detrimento del órgano central y, a poco mas de diez años de declarada la independencia de la Corona británica y tres de haber firmado la paz con Inglaterra, una nueva Convención federal fue el marco para allanar finalmente el camino para la instauración del sistema federal. Convocada por Washington,

³⁰ idem.pg. 112

la Convención reunió a un importante grupo de notables, provenientes de los Estados con el sólo ánimo de resolver de manera pragmática la definición de un gobierno nacional que contara con los elementos suficientes para ser reconocido y respetado por todos y en el que todos se sintieran representados. Por otro lado, los gobiernos de los Estados conservarán también todos los derechos de la soberanía no delegada a los Estados Unidos. Esta tesis habrá de modificarse más adelante, haciendo del Constituyente el único depositario de la soberanía.

De esta manera, la asamblea de Filadelfia, resuelve con gran pragmatismo e intuición política la pugna que por años se había mantenido entre las dos principales corrientes en que se habían agrupado los Estados de la Unión, por hacer prevalecer los intereses locales o regionales frente a los nacionales. De los planes de Virginia, en el que los grandes Estados buscaban avasallar a los pequeños y, el de New Jersey, en el que estos últimos por ser más, buscarían imponerse a los otros, se rescataron las propuestas más significativas y se formuló una tercera a la que se denominó Transacción de Connecticut, la que integró los siguientes principios: crear la Cámara de Representantes a partir de la representación proporcional al número de habitantes, a la que incumbiría de manera exclusiva la materia financiera, que había sido uno de los temas mas controvertidos al no estar de acuerdo los Estados en cederlo a la Federación; otorgó el voto igual para los Estados dentro de la Cámara de Senadores. Con este bicamarismo nace el sistema federal, con una Cámara representando al pueblo y la otra a los Estados. Complementaba el sistema, la revisión constitucional a cargo del Congreso y las legislaturas de los Estados.

En síntesis, estamos frente a un gobierno nacional que de manera directa ejerce autoridad sobre sus ciudadanos, sin que puedan interferir los gobiernos de los Estados que, por otro lado, en su esfera de competencia ejercen el propio gobierno en todos los aspectos no entregados al gobierno nacional por la Constitución, que se coloca así por encima de los dos órdenes.

II.- La situación política en el entorno de la revolución de independencia.-

Frente al escenario descrito en las líneas anteriores, resulta evidente la fuerte influencia de las corrientes de pensamiento que alimentaban los movimientos políticos del nuevo mundo, no obstante el ambiente de cerrazón que había limitado la libre circulación de los libros provenientes de Europa. Y es que, *los libros prohibidos, no obstante las escrupulosas pesquisas de la Inquisición, circulaban bajo la mano y algunas personas, aún eclesiásticas los leían, pocos con licencia y los más sin formar mucho escrúpulo de hacerlo sin ella.*³¹ Esta clase de lectura se fue dando en círculos limitados pero influyentes estimulando nuevas ideas y aspiraciones en los habitantes de las colonias, en materia política y jurídica, proporcionándoles elementos para discernir y discurrir la situación política que se encontraban viviendo, y que vino a romper el cerco ideológico que la colonia había impuesto por mas de trescientos años.

De igual manera, la referencia de lo que estaba ocurriendo en norteamérica no podía ser ajena a los demás países del continente, pese a los esfuerzos de España por silenciar los progresos y avances de la "Confederación Norteamericana", a la que presentaban como una nación de piratas y forajidos, como lo refirió Humboldt en su momento. Pero como lo explica el Dr. Mora, a partir de la firma de la paz de Versalles, en los tratados firmados entre Estados Unidos, España, Francia y Gran Bretaña en 1783, no solo se reconoció la independencia de las colonias que formaban los Estados Unidos, sino que cambió la percepción tendenciosa que los españoles habían fomentado en México acerca de los avances registrados en Norteamérica; se hizo evidente además, la deferencia que España mostraba en su trato a la nueva nación, a quien había otorgado concesiones especiales, lo que no pasó

³¹ ALAMAN, Lucas. *Historia de México desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el año de 1808 hasta la época presente. Primera Parte.* tomo i, p.120. México. Imprenta de J.M. Lara. 1849

desapercibido en México a quienes estaban ya atentos a ese proceso.

Sin duda, la experiencia norteamericana y el flujo de las ideas revolucionarias francesas abrieron los ojos de quienes veían con fascinación la posibilidad de constituirse como nación, situación que hasta entonces no se había contemplado, pero que la experiencia tan cercana ofrecía como una alternativa posible. Mora alude a la revolución francesa con el carácter de escuela cuyo modelo vino a servir de ejemplo al mundo entero, enseñando el camino que han de seguir los pueblos y los gobiernos en la difícil empresa de la organización social, mostrando las dificultades y riesgos que deben correrse en su adopción.³²

Fue el año de 1808 el momento histórico en el que coincidieron acontecimientos y circunstancias que habrían de definir el rumbo del mundo americano y europeo. Por un lado, apunta Mora "se abrió para no cerrarse jamás la discusión sobre gran cuestión de la independencia y de los derechos políticos civiles de los mexicanos"³³. Las ideas que por diversos conductos comenzaron a permear en diversos sectores ilustrados y pensantes favorecieron la articulación de grupos y corrientes que de manera subterránea analizaban y estudiaban las corrientes filosóficas. El pensamiento liberal se introduce en las pláticas de criollos y españoles, despertando y excitando nuevos escenarios en el devenir político, según lo refieren el padre Mier, Lucas Alamán o el propio Mora, entre otros. La referencia obligada al proceso que se venía consolidando en el país del norte y el florecimiento de las ideas libres se vio además impactado por los acontecimientos que venían sucediendo en el viejo continente y que afectaban de manera directa a España.

Toda esta situación se traducía en un ambiente de tensión entre españoles y criollos en México que, atentos a los

³² MORA, José María Luis, *México y sus Revoluciones*, tomo III, pp.284-285. París, Librería de Rosa, 1836

³³ idem, p.295

acontecimientos buscaban unos defender sus posiciones y otros ampliar su injerencia en el gobierno. Juntos eran los dueños de la riqueza del país, gobernaban las ciudades, monopolizaban los puestos en las Audiencias y los altos empleos; nos recuerda Justo Sierra que suyos eran también el clero superior y el consulado. El propio autor nos dibuja de manera clara el momento: *Ilegó a México la noticia del motín de Aranjuez, de la abdicación de Carlos IV, de la exaltación al trono de Fernando VII, que Iturrigaray, profundamente inquieto, hizo jurar en México por rey de España y de las Indias. El naufragio de Godoy lo arrastraba al abismo; procuró salvarse, y esperó; esperó poco: los acontecimientos de Bayona y la noticia de la sublevación de Madrid contra el régimen francés cayeron en México como el rayo: de hecho no existía el gobierno de España; la colonia rechazaba unánimemente, por lealtad a los reyes destronados, el gobierno de José Napoleón, y el Virrey y la Audiencia, por la fuerza de las cosas, reasumieron el poder. ¿Con quienes lo iban a compartir? ¿Con los criollos? Equivalía esto a la independencia. ¿Con los españoles? Sería una declaración de guerra a los mexicanos. Pronto se vio esto: Iturrigaray se inclinaba a los mexicanos; la Audiencia se apoyaba en los españoles intransigentes. El virrey provocó juntas de la Audiencia, del Ayuntamiento de México, órgano del partido criollo y algunos notables; en septiembre de 1808 llegaron representantes de juntas españolas, que se apellidaban soberanas, y si esto aumentó la confusión, alentó a los españoles, porque indicaba que la resistencia se organizaba en la península. El partido mexicano sostenía que no debía reconocerse a ninguna junta, que debía convocarse un congreso en México y que éste y el virrey deberían gobernar hasta que Fernando recobrase su libertad. En la sesión solemne que se celebró en Palacio, se vio claramente cuánto habían adelantado las ideas nuevas, cuánto habían leído los*

*mexicanos y cuán impotente había sido la Inquisición para impedir la transformación del alma de un pueblo.*³⁴

Y no podía ser de otra manera si las nuevas ideas liberales se difundían cada día con mayor ebullición y se extendía su difusión a las provincias como fue el caso de Guadalajara, según refiere Zavala, y se hablaba ya de de conceptos diferentes como derecho social, soberanía del pueblo, límites de la autoridad, deberes de los gobernantes, ciudadanos y, por supuesto, se introducía en las escuelas el estudio de la filosofía moderna, la física experimental, los principios de Newton, la lógica de Condillac, las doctrinas de Locke. España, dentro del proceso tan complejo que vivía en aquel momento, se convierte en multiplicador de estas ideas que traducidas al español en la Península, habrán de encontrar pronto cómo llegar a las colonias y fermentar rápidamente en ellas que se encuentran ávidas de información y cambios.

En paralelo, las Cortes de Cádiz, recibieron a un importante grupo de diputados americanos y su presencia e intercambio fue sin duda, un invaluable medio para difundir estas nuevas corrientes de pensamiento y enriquecer a su regreso a América, los ambientes políticos e intelectuales; Fray Servando Teresa de Mier fue sin duda un de los propagadores mas consistentes de las ideas liberales, aunque en su perspectiva personal de lo que ocurría, nunca pudo despojarse del todo de ciertas ataduras al antiguo régimen, lo que no le impidió desde su investidura ser promotor de las ideas libertarias de las colonias e igualitarias de los ciudadanos españoles y americanos, e incluso reconocer la idea de que la soberanía reside esencialmente en el pueblo.

Así es que mientras en España se daba la participación de los diputados americanos a las cortes de Cádiz, operando a favor de encontrar una solución a la crisis política que España vivía y en la que se veían envueltas sus colonias buscando soluciones alternas, en el nuevo mundo corría el furor independentista

³⁴ SIERRA, Justo, *Evolución Política del Pueblo Mexicano, Obras Completas XII*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984

entre los criollos a quienes el tiempo se les hacía poco y urgían a la acción para romper en definitiva con la dependencia de la Península. La participación de los abogados junto a los criollos en México, ambos grupos imbuidos de las ideas liberales, contribuyeron según el comentario de Zavala, a la formación de muchos jefes mexicanos quienes, habiendo servido primero al gobierno español, terminarían trabajando para la causa independentista como el más patriota de los ciudadanos de la nueva nación. Tal era ya la convicción de que el cambio era inminente que el propio virrey Iturrigaray, ante la intervención francesa que se había dado en España, decidió emitir una proclama en la que reiteraba *la obediencia al rey, pero negaba la obediencia a las juntas que el rey no hubiera creado, y el acatamiento de las órdenes que se ajustaran a los términos que las leyes marcaran*. Los tiempos habían llegado para los grupos conspiradores y comenzaron a manifestarse públicamente los posicionamientos.

La insurgencia inició sus acciones y su trabajo a partir de ese momento para encontrarle sentido y destino a las ideas liberales abrevadas y las experiencias revolucionarias que se habían constituido en sus referentes; pero en su horizonte aún pretende encontrar respuestas en el orden vigente. El cura Hidalgo, imbuido de las ideas de los enciclopedistas franceses, leídos en secreto y discutido en uno de los grupos conspiradores que se reunían en Querétaro, habiendo sido delatados, decidió encabezar el movimiento independentista al que la fuerza de los hechos habrá de convertir en una auténtica revolución de independencia, al ir adoptándose decisiones que en mucho se parecían a las reivindicaciones sociales aprendidas de la propia revolución francesa.

De esta suerte, el movimiento armado popular al mando del cura de Dolores y del capitán Ignacio Allende, se lanzó a la lucha, alcanzando como en toda contienda, triunfos y derrotas, momentos brillantes, pero también cuestionables; sin embargo, la semilla estaba sembrada y pese al sacrificio de los iniciadores, las condiciones estaban dadas para continuar la

lucha. Morelos, otro cura, alumno de Hidalgo en Valladolid, de origen campesino, inteligente y brillante, quien se había hecho cargo de las acciones rebeldes en el sur del País junto con López Rayón, no solo dio nuevo brillo a la guerra, -recordamos el sitio de Cuautla-, sino que inició el camino de la institucionalidad al establecer el Congreso de Chilpancingo; fue la perspicacia de Morelos, la que habiendo visto el fin de la ocupación francesa en la Península, supo que debía adelantarse a la reinstalación de Fernando VII, formalizando cuanto antes la declaración de independencia, lo que ocurrió en noviembre de 1813. En la que fue la última campaña militar, Morelos, enfrentó a una fuerza realista reanimada por el regreso del monarca español y la conducción del ahora encargado del virreinato, Félix Ma. Calleja, su acérrimo enemigo. La fuerza militar insurgente estaba disminuida por la muerte de sus principales cuadros y por depender ahora de la decisión del Congreso de Chilpancingo, al que se sometió el caudillo ejemplarmente, así como a la Junta de Zitácuaro, creada por Rayón.

Derogada en la Península la Constitución de Cádiz, Morelos responde desde el sur de Michoacán presentando la declaración de Apatzingán; encontramos en ella una postura contestataria frente al disimulo y rutinerismo constitucional que hasta ese momento, los criollos que se habían sumado pretendían darle al movimiento. Reyes Heróles nos plantea la hipótesis de que el método de los puros encuentra su primera gran expresión en el texto de Apatzingán, que expresa la radicalización de los problemas en cuanto: 1° Sin tapujos declara el objetivo de la independencia de la Nueva España; 2° La independencia no se pretende justificar a título de la antigua legislación española, sino como una derivación del concepto de la soberanía nacional; y, 3° Por ser su contenido jurídico-político diáfano democrático y liberal.³⁵ Pese a

³⁵ REYES HERÓLES, Jesús, *Lecturas Mexicanas, El liberalismo mexicano en pocas páginas*, Cultura SEP, FCE, México, 1985.

este avanzado posicionamiento, persiste sin embargo la intolerancia religiosa contenida en el documento, la cual consideramos como circunstancial, explicable tanto por la formación religiosa y clerical de su promotor como por la presencia avasallante de la iglesia católica y el temor a la Inquisición, suprimida apenas un año antes por las Cortes de Cádiz, pero sustituida por tribunales eclesiásticos, que harán sentir su presencia represora y humillante en los momentos finales de la vida de los dos más importantes héroes del proceso: Hidalgo y Morelos.

Considerada la primera Constitución del México independiente, define conceptos que se inspiran en sus similares francesas de 1793 y 1795, como son la separación de los tres poderes, los derechos del ciudadano y la libertad de expresión. Reconoce que el origen de la soberanía reside en el pueblo, la cual es ejercida por los representantes que los propios ciudadanos eligen. La influencia iusnaturalista se percibe en conceptos como la voluntad general que reconoce a la ley como el instrumento garante de la felicidad común y a ésta como el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad; todos estos, conceptos del liberalismo burgués europeo, derechos fundamentales del hombre cuando ha decidido participar en el pacto social. No incluye el documento constitucional, por otro lado, cambio alguno en materia agraria o en el régimen de la tenencia de la tierra, no obstante ser la principal actividad económica de la colonia, o en la minería, severamente afectada durante estos años. Temerosos de algún futuro caso de despotismo, los diputados establecieron un ejecutivo compartido, limitándole sus facultades y atribuciones y reservando para el legislativo el mando de las fuerzas armadas. Esta última medida, ¡oh paradoja!, será también el principio del fin para la revolución popular y su más grande estrategia. Privado del mando del ejército, pronto fue acorralado en una acción final realizada para proteger a los miembros del congreso a quienes conducía a Tehuacán, una posición más cercana a los grupos independientes, algunos

vencidos, pero que ante la presencia de aquéllos pudieran reanimar la lucha; hecho prisionero de las tropas realistas, tras breve juicio, fue degradado por la iglesia y sacrificado por Calleja en Ecatepec.

Fue el año de 1815 el que marca la disgregación de la nación insurgente; el año en que ocurre que un jefe insurrecto da el primer golpe de estado al disolver el Congreso en una República en gestación. Quedaron treinta mil hombres diseminados entre el Istmo y la Mesa Central. Hacia fines de 1819 el virrey Calleja fue llamado a España, partiendo así quien había caracterizado el ejemplo más logrado de gobierno represor y despótico, cuyas acciones dejaron sembrado en el corazón de la nación, el rencor que habría de servir de acicate para impulsar al movimiento emancipador. El mismo Calleja, -recuerda Justo Sierra-, pronunciaba el juicio de su política en documentos publicados después: "Seis millones de habitantes decididos a la independencia, decía, no tienen necesidad de acordarse ni convenirse"³⁶

En efecto, durante este período en que pareciera derrumbarse el proyecto, al faltar algunos de los líderes iniciadores del movimiento, la llama es mantenida encendida por personajes de gran valor y convicción como los hermanos López Rayón, los Bravo, Victoria, D. Andrés Quintana Roo, Leona Vicario y, sin duda, Francisco Javier Mina, el aguerrido guerrillero español cuya formación en la corriente liberal y su relación con el padre Mier, le hacen trasladarse a América con toda su carga ideológica, su arrojo y conocimiento de las armas a resultas de la invitación que el clérigo le hace para venir a apoyar la lucha de los insurgentes en contra de los absolutistas, reinstalados en la Península tras la invasión napoleónica. Su incursión en 1817 a tierras americanas, combatiendo, venciendo y sembrando el estupor en las autoridades novohispanas, es una epopeya marcada por el valor y la energía desplegados y, aunque breve en su duración,

³⁶ SIERRA, Justo. Op. Cit., p. 159

su campaña fue un incentivo para la fe casi perdida de los revolucionarios.

Sin embargo, la política de perdón y olvido emprendida por el virrey Apodaca, aunada al apoyo militar que pudo recibir de España, llevaron pacificación casi total del país hacia 1820. Pero era una calma chicha; si bien algunos jefes insurgentes se habían acogido al indulto, otros permanecían en prisiones y otros más, ocultos. Guerrero y Ascencio, en el sur, se mantenían en pie de lucha después de haber rechazado el indulto, decididos a combatir hasta el último aliento. El caso es que el ambiente prevaleciente en todos los ámbitos de la vida nacional, según reseñan los historiadores, ya está psicológicamente predispuesto a seguir trabajando en el proyecto independentista y todo era cuestión de tiempo. Resultaba evidente que una buena fracción del clero superior, de la Audiencia, casi todo el clero bajo, el personal mexicano empleado en los órganos de justicia y de la administración, la mayoría de los criollos y la inmensa mayoría de los mestizos y las masas indígenas, formaban el partido de la independenciam y atisbaban en el correo de España el momento propicio para entrar en acción. El trabajo intenso realizado por los francmasones entre los cuadros del ejército había generado un ambiente adverso al absolutismo y propugnaba por el establecimiento de un gobierno constitucional en España, lo que impulsaba el trabajo de quienes se inclinaban por esta vía, incluso de los absolutistas, que sin ser enemigos abiertos del constitucionalismo, lo eran ciertamente de la Constitución de 1812, a la que veían como la causa de pérdida de privilegios de las clases dominantes, incluida la iglesia católica, la cual estaría en riesgo de desaparecer. Esta perspectiva tenía convencidos a los absolutistas locales de que el triunfo de la corriente constitucionalista en España traería como consecuencia inevitable la independenciam y que era preferible promoverla ellos, al margen de la Constitución española.

Así es que al triunfo de los constitucionalistas españoles, los realistas buscaron una cabeza militar que les garantizara el

control del país para poder enfrentar cualquier decisión proveniente del lado español. Encontraron en Agustín de Iturbide al militar cuyos antecedentes de combate a la insurgencia, con exceso de fuerza y sangre le significaban prendas muy convenientes a las tareas que se le pretendían encomendar. Habiendo participado en los albores del movimiento del lado insurgente, pronto se habría inclinado del lado contrario, al verse marginado por su ambición de poder y gloria; entonces su celo le hizo cometer crímenes atroces en contra de los caudillos y del pueblo. La misión que de entrada le dio el virrey fue acabar con Guerrero, a quien hasta entonces no habían podido someter los realistas, no porque en ese momento representara un peligro inminente, sino porque era necesario organizar sus fuerzas para reducir a los constitucionalistas, de ser preciso.

Iturbide, astuto y ambicioso, en medio de un mar de confusión en las ideas y de profunda indeterminación en los deberes, como apunta Sierra, recibe en charola de plata el mando de las fuerzas militares realistas, que como hemos visto simpatizan con los constitucionalistas de aquí y de allá, y ve en perspectiva la posibilidad de alcanzar la gloria de crear una nación y congraciarse con España. Después de acercarse a Guerrero en enero de 1821 y plantearle su idea, superados los recelos naturales por parte de éste, sellan su alianza por el famoso abrazo de Acatempan, Así, en una rápida operación incruenta, el ejército de las tres garantías asume el control y depone al virrey Apodaca. Para el mes de agosto, una vez que arribó el nuevo virrey Juan O'Donojú, quien traía ya el sello de los constitucionalistas, con gran perspicacia por la información que le es presentada entiende el carácter irreversible de la situación política, se entrevista con Iturbide, y firman los llamados Tratados de Córdoba, en los que España reconocía el derecho de los mexicanos para emanciparse y decidir conforme a las bases del Plan de Iguala, organizarse. El 27 de septiembre de 1821, la entrada triunfal del ejército trigarante en la ciudad de México, marca el inicio del Imperio mexicano y el fin de la Nueva España.

III.- El nacimiento constitucional del Federalismo mexicano.

Breve, confuso, lleno de contradicciones el momento que duró el imperio Iturbidista. Como ahora se diría, el vastísimo capital político que le significó haber sido el instrumento para materializar la independencia del país, fue dilapidado por la serie de errores cometidos, producto de la ambición y de la falta de oficio político. Se constituyó la Regencia, en tanto se dilucidaba en España la aceptación de Fernando VII para encabezar el Imperio, integrada por Iturbide quien la presidía, O'Donoghú y otros notables, comenzando a organizar el gobierno. El 24 de febrero de 1822 se instaló el primer congreso del imperio con 102 diputados conforme al Plan de Iguala. Pero la situación económica era fatal, había gastos y adeudos pendientes que era imposible liquidar pues no había ingresos y la aduana de Veracruz, que era la más importante, permanecía en manos del general español Dávila.

En el Congreso había de todo; desde personajes que habían participado en las Cortes españolas, quienes habían tenido contacto con las corrientes de pensamiento progresistas; otros que en sus viajes habían adquirido libros políticos y, que se habían constituido en maestros y guías de la generación que ahora aprehendía a ejercer su nuevo papel político. Pero también representaban grupos que entre sí tenían sus diferencias, aunque todos compartían en común, su inexperiencia y sorpresa ante este ejercicio nuevo de relacionarse y hacer gobierno. No eran pocos por cierto, los que enfrentaban por diversas causas a Iturbide y esperaban la coyuntura que habría de presentarse cuando España se pronunciara respecto a los Tratados de Córdoba. Cuando al fin se conoció en México la noticia del rechazo de éstos por parte de las Cortes españolas, se dejó ir la mejor oportunidad para consolidar la unidad nacional y la independencia.

En efecto, dicho rechazo se interpretó como la extinción de cualquier compromiso con la corona y, por vez primera, la liberación total del país. Movido por su ambición, Iturbide se

adelanta al Congreso y pese a la posición que ya se manifestaba en el sentido de buscar otras formas de gobierno, similares a la adoptada por Colombia, Perú o Argentina, que optaron por la república, ante la decisión adoptada por el Congreso, de acotar a la regencia el mando sobre las fuerzas armadas, utilizando a la guarnición de la capital sobre la que ejercía mando, se proclamó emperador, en una acción que contó con el apoyo entusiasta del pueblo que como siempre depositó en el caudillo todas sus esperanzas de reivindicación. El Congreso no tuvo más alternativa que sancionar el hecho mediante un decreto; sin embargo, el experimento no iba a durar mucho tiempo pues era ya importante la influencia de muchos congresistas cuya visión de país era diferente a la impuesta por las circunstancias.

Esta falta de origen, no resuelta correctamente, da origen a que año y medio después en Veracruz, a través del llamado Pacto de Casa Mata, se desconociera la legalidad del Imperio y se sometiera a la decisión del Congreso restablecido para ello, -Iturbide lo había disuelto meses atrás-, aceptar o rechazar la abdicación al imperio que pretendía hacer el Emperador. Al rechazarla, el Congreso argumentó que el Imperio habría sido ilegítimo en su origen por lo que no cabía la abdicación. Iniciado el mes de abril de 1823, Iturbide marchó al destierro. Y con el fin de acabar en definitiva con las tentaciones monárquicas, el propio Congreso, declaró insubsistentes el Plan de Iguala, los Tratados de Córdoba y el Decreto del 24 de febrero de 1822, por el que se había adoptado como forma de gobierno la monarquía moderada constitucional, lo que liquidaba cualquier interés por restaurar las aspiraciones de la Casa de Borbón.

El país entraba en una nueva etapa de definiciones políticas en que las diferentes concepciones de organización del ejercicio del poder se encontrarían en duras batallas que habrían de dirimirse, muchas dentro de los cauces institucionales y otras veces en los campos de batalla. Pensaban algunos que tocaba el turno de asumir el poder a

quienes desde sus posiciones privilegiadas habían propiciado el desenlace del fin de la monarquía: la oligarquía triunfante, compuesta por el alto clero, los principales jefes del ejército, los más ricos propietarios. Su objetivo favorecía la intención de establecer una república centralista, posición que fluía de manera natural de la experiencia virreinal e imperial y que contaba entre sus impulsores a Lucas Alamán y, pese a sus expresiones en contrario que más adelante se comentaran, Fray Servando Teresa de Mier; ambos se pusieron al frente en la integración del partido. Por el otro lado, se agruparon las que podríamos identificar como clases medias de la población, conformadas por comerciantes, mineros y agricultores, en su gran mayoría españoles avecindados en México, el clero menor y los empleados de la administración y la justicia, y una parte importante de la oficialidad y tropa del ejército trigarante. A ellos se sumó el partido reformista, -los jacobinos les llamó Mier-, quienes no identificados con los españoles y los privilegiados de afiliación centralista, quisieron sumarse a la propuesta que planteaba establecer la república federal, tomando, señalan algunos historiadores, como referencia la norteamericana, destacando entre sus propulsores a Miguel Ramos Arizpe, Zavala y Gómez Farías.

El Congreso, sin embargo, sometido a fuertes presiones, particularmente por los problemas de orden económico en el país además de la falta de definiciones políticas, aún difíciles de alcanzar, consideró procedente dar por concluida su actuación y proceder a convocar a un nuevo congreso constituyente cuya tarea sería definir y organizar la forma de gobierno que el país anhelaba. Así, por decreto de 12 de junio de 1823, el Congreso se pronunció porque se adoptara la de una república federada y el 17 de junio siguiente, estableció las Bases para las elecciones de un nuevo Congreso Constituyente.

Integrado el Segundo Congreso Constituyente, celebró su sesión de instalación el 7 de noviembre de 1823 y cerró sus sesiones el 24 de diciembre de 1824. Presencias insustituibles en esta nueva composición fueron, entre otros, las de Miguel

Ramos Arizpe y el padre Mier, quienes encabezaron las posiciones ya descritas. Era urgente que el congreso adoptase ya una decisión en cuanto a la forma de organización política, tanto que, a nombre del gobierno, Pablo de la Llave, Ministro de Justicia, así lo solicitó.

Unos días después, ante la complejidad de elaborar de inmediato un proyecto de Constitución, como lo argumentó la Comisión encabezada por Ramos Arizpe, se presentó el proyecto de Acta Constitucional, que habría de *fixar la suerte para los seis millones de hombres libres* que habitaban entonces la nación mexicana y *ante la necesidad imperiosa y urgente de dar un punto cierto de unión a las provincias*.³⁷ El Acta Constitutiva de la Nación Mexicana estableció así, haciéndose eco de la opinión mayoritaria del país y del propio congreso, en su artículo 5: *La Nación adopta para su gobierno la forma de República representativa popular federal. El artículo 6 dispuso: Sus partes integrantes son estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalla en esta Acta y en la Constitución General.*

El documento, el más importante antecedente del origen de nuestra organización política, redactado por los más conspicuos representantes del pensamiento liberal que predominaba en el país, que sin duda, habían abrevado de las fuentes doctrinales y testimoniales de la época, sintetiza lo que de manera más amplia sería el contenido de la Constitución Federal de 1824. En nueve apartados y 36 artículos traza el guión que permitirá a los constituyentes orientar su trabajo en la formación de la estructura y distribución del poder. Después de reconocer a las antiguas provincias que integrarían los nuevos Estados de la Federación, el artículo 9 dispone que el supremo poder de esta, para su ejercicio se dividiría en legislativo, ejecutivo y judicial. Al referirse al primero,

³⁷ MALPICA DE LAMADRID, Luis. *La Independencia de México y la Revolución Mexicana, Tomo I*, México, 1985, Ed. Limusa, pp. 775

establece la creación de dos cámaras, de diputados y senadores, sus integrantes habrían de ser nombrados por los ciudadanos: los diputados representando a la población, que los elegiría y, los senadores, nombrados por cada Estado, mismo que representarían ante la Federación; en seguida procedía a señalar las atribuciones de los individuos que ejercerían dicho poder.

En cuanto al Poder Ejecutivo, aun era incierta la definición de su titular y sus atribuciones, lo que contrasta con las que se reserva para su ejercicio el legislativo; consecuencia natural del mal del que quería desembarazarse el país. Por otra parte, se deposita el Poder Judicial en un Corte Suprema de Justicia y los tribunales que se establezcan en cada Estado. Se refirió, finalmente, a la organización política de los Estados de la Federación y, consignando algunas disposiciones preventivas de carácter general.

Es el inicio del federalismo mexicano, el inicio formal, porque ciertamente como pensamiento, como corriente ideológica, como intención manifiesta, se había ido construyendo desde años atrás en Europa y, por ende, en las naciones que venían gestándose conforme el impulso independentista inundó al continente americano. El maestro Carpizo, refiere que al estudiarse la génesis del federalismo mexicano se han expuesto tres interpretaciones: la primera, -que de hecho incluye cuatro aspectos-, que se trató de una imitación extralógica del sistema de los Estados Unidos de Norteamérica, que durante los tres siglos de la dominación española, México tuvo un gobierno central, que no se tenía experiencia de autogobierno y que el sistema federal desuniría lo que hasta ahora estaba unido; la segunda, que la adopción del sistema federal fue necesaria para unir lo que se estaba desuniendo, y que desde los últimos años del virreinato se había vivido ya un principio descentralizador; y, la tercera, consideraba la experiencia de la época prehispánica en la que los pueblos del Anáhuac, se habrían organizado con la idea de federación. Concluye Carpizo que por la importancia de los

estudios realizados por importantes tratadistas, se adhiere a la segunda corriente.

La idea de establecer el sistema federal permeó en muy pocos años en el sentir y, consecuentemente en el actuar de la población; su carta de naturalización se dio porque la solución que el federalismo planteaba, coincidía con las aspiraciones liberadoras que los mexicanos venían incubando tras el largo periodo de dominación absolutista y dictatorial. Por ello es que la sinergia federalismo-liberalismo encontró una amplia receptividad entre los millones de ciudadanos que aspiraban a ser algo más que el objeto utilitario de los gobiernos despóticos. Fue así como inició el proceso para establecer el sistema federal en el país y se incorporó al ordenamiento constitucional, convirtiéndose en el primero de los grandes principios constitucionales históricos que forman nuestra Carta Magna. Para Emilio Chuayffet, *esta Constitución surge como un acto de voluntad que en última instancia refleja el primer elemento connotativo de 1824: la voluntad del pueblo de autodeterminarse*. Esta decisión es la primera manifestación de que había cuajado la autodeterminación popular; el origen de estas ideas, agrega, abrevan del constitucionalismo español en tres temas: procesos electorales, formación de los poderes y, por supuesto, intolerancia religiosa. De las Constituciones norteamericanas, -a través de ellas recibimos el concepto de republicanismo y de federalismo- y de autores muy connotados en la época: Filangieri, Montesquieu, Bratt, Rousseau, que tienen una honda influencia en nuestros constituyentes. Los federalistas siempre propusieron, para ganar la batalla, la ventaja fundamental para que una república representativa reflejara realmente la voluntad del pueblo, porque el sistema permitía un enlace de todas las entidades, para que estas puedan protegerse sin la ayuda que el gobierno central podía proporcionarles, y porque la prosperidad

norteamericana seguramente se debía a la adopción de su forma de gobierno.³⁸

A casi doscientos años de su adopción, el país ha vivido el sistema federal con las peculiaridades que puedan derivarse de nuestro precedente colonial, con todo lo que ello signifique. No ha sido una convivencia armónica la que se ha dado todo el tiempo. Las tentaciones centralistas heredadas del pasado, han reaparecido de vez en vez, generando siempre el rechazo social; las soluciones eclécticas que en algunos momentos se han adoptado, tampoco han contribuido a lograr la armonía y el equilibrio.

A la promulgación de la Constitución Federal ocurrida el 4 de octubre de 1824, sobrevino un período complejo. Esperanzado el país en que al momento del arribo del federalismo, seguiría una etapa promisoriosa y diferente, que haría olvidar la larga noche transcurrida desde el inicio de la revolución de independencia, resultó que, *desafortunadamente no fue así, porque el período que siguió, casi siempre presidido por Antonio López de Santa Anna, significó era de violencia, caos y anarquía.*³⁹ La razón de este estado de cosas se originó por el talón de Aquiles de la Constitución, la designación del Poder Ejecutivo. Este se depositaba en el presidente y el vicepresidente, recayendo el primer cargo en aquel que obtuviera el mayor número de votos de las legislaturas y, el segundo, en quien le siguiera en sufragios, durando ambos en sus encargos cuatro años. Esto despertó la ambición y la anarquía. En los primeros diez años de independencia hubo ocho presidentes. Santa Anna, de vocación centralista, ocupó once veces la presidencia y fue un factor importante en la inoperancia del sistema federal durante ese período. Don Valentín Gómez Farías, Vicepresidente, de sólida formación liberal, mantuvo una

³⁸ CHUAYFFET, Emilio. *El Sistema Republicano de la Constitución de 1824 y su evolución hasta nuestros días*, p. 261

³⁹ RABASA, Emilio. III. *La Ruina del Sistema Federal: La Etapa Centralista*, en *La Historia de las Constituciones Mexicanas*, pp. 33

buena relación con la V Legislatura, con la que existió una gran afinidad ideológica, lo que le permitió procesar diversas iniciativas que presentaba al Congreso, cuya conveniencia era inconcusa para ir integrando el sistema jurídico del país, le fueron aprobadas por el Congreso. Dentro de esas disposiciones, hubo diversas leyes que tuvieron que ver con reducir la presencia y la ingerencia eclesiástica en las cosas públicas, como la afectación de bienes inmuebles *de manos muertas*, la prohibición de enterrar muertos en las iglesias y de que los curas abordaran en sus sermones asuntos políticos y la de que no participaran en la enseñanza pública.

Obviamente hubo reacciones por parte de los conservadores, que sintieron como una afrenta estas reformas realizadas por el Congreso General, por lo que viendo a Santa Anna como *la única esperanza de salud* y éste *volvía a empuñar las riendas del gobierno en el momento crítico y preciso*, respondiendo con prontitud al llamado de los privilegiados se convirtió en su gran aliado, y frente a la rebeldía del Congreso, de manera arbitraria dio por concluido el periodo de sesiones de la V Legislatura. Al reunirse en enero de 1835 la VI Legislatura, de corte centralista, revisó toda la legislación aprobada por la anterior y lo actuado por Gómez Farías, cesando al vicepresidente en sus funciones. Santa Anna, viendo *restablecido el orden*, nuevamente solicitó licencia y se retiró, quedando Miguel Barragán como presidente interino.

Hacia fines de 1835, dejó de tener vigencia la Constitución de 1824. Se experimentaron una serie de cambios en el manejo político y administrativo del país, en medio de un turbulento ambiente centralista; se suprimieron las legislaturas locales y se sometió a los gobernadores de los estados; el Congreso procesó y aprobó, de manera gradual las Bases para una nueva Constitución y las Siete Leyes constitucionales, quedando completada el 6 de diciembre de 1836.

Fueron los siguientes, años difíciles para el país; una tras otra se fueron sucediendo rebeliones que perseguían restaurar la vigencia del sistema federal. Entre asonadas, sublevaciones,

nuevos congresos constituyentes, disolución de los mismos, regreso al sistema federal en 1847, nuevamente centralismo con Santa Anna, hasta agosto de 1855, en que acorralado por las fuerzas revolucionarias encabezadas por el General Juan Álvarez, que desde abril de 1854, junto con Moreno y Comonfort, habían proclamado la revolución de Ayutla, es vencido y sale del país. Es este un momento crucial para la causa liberal, Álvarez, designado presidente interino, integró su gabinete con los reformistas Melchor Ocampo en Relaciones, Benito Juárez, en Justicia y Negocios Eclesiásticos, Guillermo Prieto en Hacienda y el Generalísimo Comonfort, ministro de la Guerra. Comenzaron a generarse cambios importantes promovidos por los reformistas: se expidió, la conocida como *Ley Juárez ó Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios*", se estableció la supresión de fueros eclesiásticos en materia civil, exclusión del voto electoral a los clérigos y supresión del régimen de jurisdicción excepcional; en materia militar, se propuso la supresión del ejército y creación de la guardia nacional.

Se generó de inmediato la reacción del alto clero y de los mandos castrenses; la contrarrevolución empezó a organizarse y era inminente un nuevo derramamiento de sangre. El presidente Álvarez decidió entregar la posición a Comonfort, quien fue designado presidente sustituto el 8 de diciembre de 1855. *Hombre de intención recta y de gran corazón*. Simpatizante de los reformistas, planteó un programa conciliador que de manera gradual fuera implantando las reformas aprobadas, no obstante enfrentó a las autoridades eclesiásticas en contubernio con los mandos del ejército que se veían amenazados, -guerra de religión y fueros-, en Puebla. El conflicto era por la definición de los asuntos que correspondía atender a los clérigos frente a las facultades del Estado y por ende el sometimiento de éstos a las leyes; se trataba de un dualismo, de la perpetuidad de un estado eclesiástico excéntrico conviviendo con el Estado Político, que a su vez

tendía con propensión irresistible a la unidad; esta fue la razón suprema de cuanto hizo la Reforma y la irrefutable base del derecho de intervenir los bienes de la diócesis poblana.

De regreso en la Capital, Comonfort empezó a matizar la aplicación de las disposiciones aprobadas por el Congreso, mientras éste se encontraba enfrascado en la discusión sobre el rumbo que habría de tomar el país; evidentemente, no fue bien recibida esta nueva posición del presidente por los reformistas radicales, dando pie a un nuevo diferendo con el Congreso. El Ejecutivo impulsó entonces la emisión de un *Estatuto orgánico provisional de la República Mexicana*, de tendencia centralista; sin embargo, el Congreso, en cuya integración y orientación, habían permeado las ideas liberales continuó trabajando, por un lado, con la revisión de los actos del gobierno de Santa Anna y por otro, estructurando una nueva Constitución que diseñara un sistema federal adecuado de manera más específica a la realidad del país.

A pesar de esta soterrada lucha, con el impulso del Secretario de Hacienda, Miguel Lerdo de Tejada, un economista y progresista reconocido, el Ejecutivo expidió la Ley de Desamortización de las Fincas rústicas y urbanas de las Corporaciones civiles y religiosas de México, procurando despojarla de todo tinte antirreligioso; conocida como la *Ley Lerdo* fue promulgada por el Presidente sustituto Ignacio Comonfort; todos sus fundamentos eran económicos y financieros: movilizar la riqueza territorial improductiva en manos del clero y de otras corporaciones civiles, toda una revolución social.

Por su parte, el Congreso aportaba su cuota en esta lucha, reiterando la expulsión a los jesuitas, que Santa Anna había restablecido. Era el inicio, señala Justo Sierra, de una guerra (Guerra de Reforma), que quedó definitivamente declarada entre el estado laico y el eclesiástico. Fue esta, -la Reforma-, la etapa más sobresaliente de la lucha por la consolidación de la nación mexicana; en los seis años, que van de 1854 a 1860, es cuando se dirime la gran confrontación entre dos modelos de

*Estado: el Estado moderno que parte del concepto de nación, soberanía del pueblo y separación entre los asuntos civiles y religiosos; y, el Estado pre-moderno, de vena feudal, de confusión entre lo político y lo espiritual, que apelaba, en consecuencia, a un mecanismo religioso de control de las conciencias para la dominación social.*⁴⁰

El Partido del Progreso, ó de los Puros, impulsó las reformas apuntadas con el propósito de definir la separación total Estado – iglesia, y en este empeño comprometió todos sus esfuerzos en el ámbito del congreso, pero ciertamente enfrentó la oposición de los conservadores y de los moderados liberales, así como la presión del gobierno, también moderado, y en consecuencia, la incorporación de las medidas propuestas se vio disminuida como producto de la transacción realizada, resultando la Constitución de 1857 un documento que a nadie dejó satisfecho.

Sobrevino entonces la posibilidad de que, nuevamente la reacción conservadora se hiciera del poder. Tras un golpe de Estado, inexplicablemente apoyado por el Presidente Comonfort, usurpando el General Félix Zuloaga la Presidencia de la República, destituyó al propio Comonfort.

Ante estos ominosos hechos, conforme a lo dispuesto por la Constitución, Juárez, en su calidad de de Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entró en ejercicio del Poder Ejecutivo Federal. Entraron así en colisión, ahora de manera violenta, los dos proyectos económicos y políticos en pugna histórica: *el del progreso, apoyado en la legitimidad, la legalidad y la constitucionalidad, encabezado por el Presidente Juárez; y el del retroceso, basado en el golpe de Estado, promovido por los conservadores, el clero, Zuloaga y Miramón.* El País vivía de nuevo la guerra civil.

La Reforma estableció las bases del Estado moderno en México, al eliminar de una vez y para siempre, la injerencia de

⁴⁰ TREJO Cerda, Onosandro, *Independencia, Reforma y Revolución, MEXICO 2010*. Serie Amarilla. Temas Políticos y Sociales. CEDIP. LXI Legislatura, Cámara de Diputados, 2010

la iglesia en los asuntos que solo competen al Estado. Esta constituyó la primera gran medida de delimitación de competencias: las de carácter civil, en las que solo participa el Estado, salvaguardando derechos sociales; y, la libertad de conciencia y asociación religiosa, que quedan en el ámbito de las garantías individuales.

Sin embargo, la realidad era que la guerra civil estaba en proceso; primero Zuloaga y después Miramón, ambos jóvenes y ambiciosos formados en el más puro estilo de la *escuela militar* de Santa Anna continuaron la persecución al gobierno legítimo del Presidente Juárez, quien Constitución en mano, enfrentó con la fuerza de la ley y la razón el embate de la reacción. Ubicado en el primer puerto del País, Veracruz, realizó su labor legisladora y de coordinación de la resistencia en los diferentes frentes. Europa, acechaba los movimientos de las fuerzas contendientes; no fue difícil reconocer sus intenciones intervencionistas, particularmente de España, en aquel momento. Por su parte Estados Unidos, de manera tardía, reconoció el error de precipitar su reconocimiento a los golpistas, buscando ahora acercarse al gobierno constitucionalista, al percibir un peligro en el regreso de los europeos. Los combates adquirieron una crudeza no vista antes en el país. El General Márquez, al frente de las fuerzas reaccionarias, en nombre de la defensa de la religión y las garantías *cayó sin máscara en un charco de sangre*, matando sin freno alguno, a civiles por el solo hecho de simpatizar con los reformistas. Las posiciones estaban polarizadas por la gravedad de la discordia, pero sobretodo de los agravios.

La presidencia de Juárez, itinerante como fue, construyó en el camino el gran andamiaje jurídico que la República reclamaba, *dando unidad al pensamiento de la reforma social*. Estaba claro que la *guerra sangrienta y fratricida* que se vivía, tenía como justificación por parte del alto clero, la defensa de sus intereses y prerrogativas; para acabar con la guerra, Juárez planteó en un Manifiesto, el 7 de julio de 1859 en Veracruz, los principios que orientarían la gran transformación de México,

que rompería de manera definitiva con la confusión que permitía se reciclaran vicios heredados desde la colonia, los que fueron recogidos en el cuerpo de las llamadas Leyes de Reforma: 1) Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, julio 12/1859; 2) Ley sobre la ocupación de los Bienes Eclesiásticos, julio 13/1859; 3) Ley Sobre el Matrimonio Civil, julio 23/1859; Ley Orgánica del Registro Civil, julio 28; Ley de Secularización de Cementerios y Panteones, julio 31/1859; Ley que suprime varios Días Festivos y Deroga las Disposiciones sobre Asistencia del Gobierno a Funciones Religiosas, agosto 11/1859; Ley Sobre Libertad de Cultos, diciembre 4, 1859; finalmente, Ley de Secularización de Hospitales y Establecimientos de Beneficencia, febrero 2, 1861.

Ante la publicación de las leyes de Reforma, las reacciones fueron contrastantes, creció el apoyo a las leyes, tanto como el temor se apoderó de quienes vieron peligrar sus fortunas y propiedades. El episcopado argumentaba la ilegitimidad del gobierno de Veracruz, señalando que solo el emanado del Plan de Tacubaya (golpista) era legítimo. Esta sola confesión, dice Justo Sierra, era bastante para autorizar la nacionalización como pena. El establecimiento del Estado laico tenía un obstáculo insuperable: la Iglesia constituida en potencia territorial y espiritual al mismo tiempo. Sobre lo segundo, el Estado nada podía hacer; sobre lo primero sí, y lo hizo, desarmó de su poder territorial a la Iglesia y de paso, le hizo un favor. La guerra en cambio, aún debía soportar páginas de terror, traiciones y acciones, unas heroicas, otras vergonzantes. Por el lado reactivo, Márquez y Miramón respondían por sus huestes; por el lado del ejército constitucionalista, a la figura de Degollado, se sumaron las de González Ortega y más adelante, Ignacio Zaragoza, quienes dieron a las fuerzas constitucionalistas fuerza, orden e inteligencia, que fueron traducándose en un nuevo posicionamiento en el país. Hacia mediados de 1860, las fuerzas de Miramón no pudieron frenar el encuentro de las fuerzas que comandaban Zaragoza y González Ortega en Silao

y queriendo cortarles el paso a la Capital los enfrentó, sufriendo una brutal derrota. Luego sobrevendría la recuperación de Guadalajara para las fuerzas reformistas, en una épica batalla en la brillaría junto a Zaragoza, Leandro Valle; ambos generales de apenas treinta años, habían infundido a sus fuerzas la pasión y la exaltación que los movía hasta la victoria.

El País entero ya estaba en manos de la legalidad y solo restaba recuperar a la ciudad de México y Puebla. El 22 de diciembre, Miramón es vencido en Calpulalpan y el 25, entraba el ejército constitucionalista a la Capital. *La reacción había sucumbido para siempre; para resucitarla, la primera nación militar del mundo, arrastrando en pos suya a un príncipe austríaco y a una parte de la sociedad mexicana, había de gastar todo su prestigio y todo su poder, sin conseguirlo. En el mundo de las ideas había muerto ya; en el de los hechos acababa de entrar definitivamente en la historia. Lo que de ella figuró en nuestra gran tragedia nacional fue un espectro, un aparecido; idealmente, socialmente, militarmente, había concluido. Sobre el programa reformista se iba a informar el nuevo mundo mexicano.*⁴¹

Por ello, el desenlace de esta última aventura, auspiciada internamente por las eternas alianzas reaccionarias y externamente por el apoyo aventurero de Napoleón III y demás intereses que anhelaban seguir expoliando al país, tuvo que ser y aparecer ejemplar; los traidores, Miramón y Mejía y el pseudo emperador Maximiliano, después de ser juzgados y sentenciados, fueron pasados por las armas. El pueblo y la ley exigieron ese castigo. *Concluía para México la etapa de la prueba de fuego en la defensa del Estado moderno, del Estado laico.*⁴²

⁴¹ SIERRA, Justo, idem, pp.300-305

⁴² TREJO Cerda, Onosandro, idem, p.18

IV.- El federalismo Mexicano a 200 años de la Independencia.

El intenso período de vida de la nación mexicana que comprende desde el momento en que se consolida la independencia hasta el surgimiento de la Constitución fundacional de la República Mexicana, marca el punto de partida de un proceso de definición política y de un modelo de desarrollo que pugnarán por encontrar su identidad. *Los avatares nacionales, tales como la inestabilidad de los gobiernos, la lucha intermitente entre liberales y conservadores y entre republicanos y monarquistas, las intervenciones extranjeras, los conflictos con la iglesia católica, la destrucción de la riqueza, las guerras civiles, la estrechez del erario, el caciquismo, la irregularidad de los comicios, el atraso económico, social y cultural, el pretorianismo, la debilidad parlamentaria y la ausencia de auténticos partidos, que compartió México con el resto de Latinoamérica y aún con España, se conjugaron para que el planteamiento federalista no condujera a una verdadera vida federal*⁴³

Había ciertamente una aspiración que conforme avanzaban los años se hacía más ingente en el ánimo social, y que solo los caracteres indomables de figuras señeras como la de Juárez, habrían logrado que, pese a tantas vicisitudes, no se arriaran las banderas del constitucionalismo democrático –popular, federal y republicano–, propuesto en los albores de nuestra vida independiente por el Constituyente de 1824 y refrendada por el de 1857. Pero durante todo este largo período el proyecto nacional fue sistemáticamente atacado por los eternos intereses reaccionarios, que se negaban a perder sus privilegios. De tal suerte, no se vivió la institución federal, como tampoco la soberanía popular, el municipalismo, la división de poderes, los derechos humanos, la democracia electoral ni el Estado de Derecho.

⁴³ RUIZ MASSIEU José Francisco, *Consideraciones de Derecho Político (México-España)*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, pp.20-21

A la desaparición física del defensor de la república, y del esfuerzo de Sebastián Lerdo de Tejada por preservar el orden constitucional recuperado por Juárez, sobreviene una nueva andanada conservadora, encabezada por uno de los generales que no obstante haber militado en la lid triunfadora de la causa republicana y de los embates contra el invasor extranjero, prefirió allanarse al confort que le ofrecía el poder y la lisonja de la aristocracia medieval mexicana, Porfirio Díaz Mori. Su largo período en la presidencia que corrió de 1876 a 1911, significó un duro revés al federalismo, pues ante la necesidad de controlar y pacificar al país, desencadenó un proceso de centralización del poder que abarcó casi todos los órdenes de la vida nacional: el centralismo se convirtió en el eje de su ejercicio de poder y la Ciudad de México experimentó los efectos de esta decisión. La profesionalización del ejército para eliminar a los cacicazgos militares, la cooptación de líderes opositores, la represión a disidentes y la intimidación fueron los instrumentos para establecer a sangre y fuego, orden en las poblaciones. La promoción y el fomento a través del gasto público y la inversión extranjera, para apoyar la creación de una reducida clase empresarial asociada con capitales extranjeros, que desarrollara proyectos en materia de infraestructura en comunicaciones y transportes, minería y textiles, constituyó la base de un aparente progreso y modernización de la capital y de algunas ciudades del interior. A ello se sumó un proceso de sometimiento de todas las instituciones políticas, el Congreso, el Poder Judicial, los gobiernos estatales y los ayuntamientos-, al poder presidencial y una discreta pero eficaz flexibilización en la aplicación de la legislación restrictiva hacia la iglesia católica. La suma de estas acciones permitió al dictador consolidar su poder, posibilitar la reelección ilimitada del presidente, y la falsificación de los comicios ante una ausencia real de partidos políticos.

Fue un período largo de dominación del grupo oligárquico, con Porfirio Díaz en la presidencia, al que rodeó una elite de *científicos* con la que ejerció un control férreo del país que, por

otro lado, encontró a una población cansada de tantas luchas fratricidas, que se había estrellado tantísimas veces contra la misma estúpida piedra, hoy convertida nuevamente en poder por la fuerza de las armas. Los caminos, los ferrocarriles construidos en diversas partes del país, el trabajo en las fábricas y en las minas, habían ciertamente generado progreso y prosperidad, pero solo para una minoría que usufructuaba el esfuerzo de los demás. Las gotas de sudor y el dolor de la explotación comenzaron a ser el simiente de una nueva generación de mexicanos que recuperando las banderas de los hombres de la Reforma, de los luchadores por la libertad, desplegaron de nuevo sus armas del pensamiento, pero también sus brazos para revelarse ante esta nueva adversidad, que en aras del progreso material de unos había sacrificado el bienestar de la mayoría.

Al inicio del siglo XX se recrudeció la lucha; Regeneración, la voz de los hermanos Flores Magón, se convirtió en el vocero de un ala muy representativa de los inconformes que llamaban la atención del país sobre la simulación constitucional que se había convertido en una constante del gobierno de Díaz, junto con la connivencia con el clero, al margen de las leyes de Reforma. En el discurso opositor, sin embargo, aparecía un nuevo ingrediente: la reivindicación social. Se tomaba conciencia de que en el fondo de todas las confrontaciones, subyace un elemento común: la distribución de la riqueza generada por el trabajo; las condiciones laborales que tenían los trabajadores en aquel momento eran ominosas, a pesar de haber generado los bienes y servicios que a todos deslumbraban, situación de la que habían adquirido plena consciencia.

Por el otro lado, las voces más representativas del *México desarrollado* resaltaban lo que a su parecer era admirable, el logro de la paz y el progreso alcanzado en tan breve tiempo. Justo Sierra alude a la investidura que por voluntad de los ciudadanos y el aplauso de los extraños ha otorgado al presidente Díaz una magistratura vitalicia, de hecho, sin

violentar la ley. Y lo justifica: *Esta investidura, la sumisión del pueblo en todos sus órganos oficiales, de la sociedad en todos sus elementos vivos, a la voluntad del presidente, puede bautizársele con el nombre de dictadura social, de cesarismo espontáneo, de los que se quiera; la verdad es que tiene caracteres singulares que no permiten clasificarla lógicamente en las formas clásicas del despotismo. Es un gobierno personal que amplía, defiende y robustece el gobierno legal...*⁴⁴

Lo cierto es que para 1908, la oposición a la reelección de Díaz por un período más, era apoyada hasta por un sector importante de los propios simpatizantes del porfirismo. Fueron tanto el Partido Antirreeleccionista, organizado por Francisco I. Madero, como el Partido Liberal Mexicano, fundado por Arriaga y Flores Magón, los que atizaron el fuego para terminar con la dictadura, aunque si bien coincidían en este objetivo, diferían en lo que debiera seguir. Mientras los segundos pugnaban por la aplicación de las leyes de Reforma y la atención del problema social de obreros y campesinos, Madero y su partido planteaban solo establecer el principio de la No Reección. Más adelante, en 1911, éstos incluirían algunas demandas sociales que, pese a haberse logrado el objetivo principal de poner fin a la dictadura, fueron incumplidas por Madero ya como presidente en funciones. De ahí se sucedieron una serie de acontecimientos y hechos de armas que polarizaron las posiciones de las diferentes facciones que intervinieron en el conflicto hasta que Carranza, habiendo sofocado la insurrección de las fuerzas villistas y zapatistas, en 1916 planteó la urgencia de restablecer el orden constitucional. Para ello, convocó a un Congreso Constituyente que se integraría con representantes de las entidades federativas, que serían elegidos en proporción al número de habitantes y cuya función sería acordar y aprobar el proyecto de reformas a la Constitución de 1857, solución que se planteó como la más conveniente.

⁴⁴ SIERRA Justo. idem...p.395

La Constitución de 1917, denominada así a partir de su aprobación, al ser el fruto normativo del movimiento social conocido como Revolución Mexicana, incorpora a la Constitución de 1857 garantista de los derechos individuales, el nuevo concepto de derechos sociales, otorgando además al Estado potestad para salvaguardar la soberanía nacional y conducir el desarrollo. Recoge y retoma la vocación federalista consagrada en la Constitución fundacional. Ruiz Massieu expone una interesante tesis en relación al sistema federal, que adopta la Constitución reformada. Explica que se afilia al federalismo dual al instituir dos órdenes orgánicos, normativos y de competencias, de idéntica jerarquía y sometidos ambos a la propia Constitución: el federal y el estatal. Entre ambos órdenes, dice, no existe una relación jerárquica, sino una *relación de coextensión*, y procede a realizar su análisis refiriendo inicialmente el contenido del artículo 124 de la Constitución que establece que los Poderes de la Unión, -órganos federales-, tienen las competencias que expresamente les concede ésta, y las demás se entienden reservadas a los estados; disposición que resulta congruente con el artículo 40 cuando prescribe que *es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental*, y el artículo 41 que añade, *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 en la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal*.

Dos ejes, que identifica como el principio de congruencia y el principio de uniformidad, habrán de delimitar las bases del régimen interno de las entidades que conforman la Unión, de tal manera que entre las instituciones federales y las estatales

debe haber plena coincidencia. Los artículos constitucionales 115, (municipios) y 116, (poderes locales) contienen las disposiciones que establecen la composición y ordenamiento interno de los Estados. La mayor excepción a la congruencia institucional radica en el bicameralismo federal, frente al unicameralismo estatal.

El principio de uniformidad lleva a que todos los estados miembros tengan el mismo estatuto constitucional, independientemente de su territorio, población, recursos, carácter originario o superviniente. La Constitución General aplica por igual en los que hace a su estructura y competencias.

Se articula el federalismo mexicano en tres elementos, decía Ruiz Massieu, a pesar de las reformas centralizadoras que se han sucedido desde su adopción. El primero, la potestad de darse a sí mismos su propia Constitución, sin que para perfeccionarse y para surtir plenos efectos normativos se requiera la sanción de un órgano federal. Caso diferente al de los municipios, sujetos a que la autoridad federal ó estatal pueda determinar o modificar su ámbito competencial. Un segundo elemento consiste en la libertad con que los poderes constitucionales estatales actúan en su ámbito de competencia, con la sola excepción del control de la constitucionalidad por vía del amparo o para el caso de solución de controversias entre poderes. Se excluyen también los ayuntamientos.

El tercer elemento que consideraba el tratadista, se refería a la participación de los Estados en la conformación del Poder de la Unión: el Senado, *integrado por 2 senadores por cada entidad federativa*⁴⁵, *de manera paritaria, calificando la*

⁴⁵ La referencia sobre el número de representantes de los Estados al Senado de la República ha sufrido variaciones; en 1986 fue introducida una reforma para renovar por mitades su composición, esto es, un senador cada tres años. Posteriormente en 1993 se daría otra reforma, el Senado se integraría por 4 representantes de cada estado y el Distrito Federal, tres electos por el principio de mayoría y uno sería asignado a la primera minoría. En 1996 se introduce el concepto de la representación proporcional, quedando la composición de la

elección de los senadores el congreso local, lo que hacía incontrovertible la pertenencia de aquéllos a la entidad, situación que era aún más evidente en la Constitución de 1824, que prescribía que los dos miembros al senado eran elegidos por las correspondientes legislaturas estatales, lo que evidenciaba el mandato con que el senador actuaba ante la federación. Como se aclara en el aparato crítico, tanto la conformación del Senado como el desarrollo de los procesos electorales han sufrido cambios en el tiempo. Hoy la organización, desarrollo y declaración de validez de los comicios es competencia del Instituto Federal Electoral y, en caso de impugnación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ello ocurre así en el caso de las elecciones de diputados federales y senadores al Congreso de la Unión, así como en el caso del Presidente de la República.

Me parece que esta modificación al marco constitucional en el proceso de elección de los representantes de los Estados al Congreso Federal rompe con el principio de unidad al que se refería Ruiz Massieu, pues ha quedado fuera de la esfera de los Estados este tercer elemento constitutivo del principio uniformador del federalismo al que aludía su tesis. Si bien, la reforma abona en beneficio de la certeza en cuanto a la equidad de los procesos electorales y la legalidad de los resultados, el que sea un órgano federal el que finalmente organice, determine y califique a quienes han de ser los representantes de los Estados ante la propia Federación, pareciera ser una injerencia en decisiones que debieran producirse en el ámbito de las soberanías estatales. Si a lo anterior se suma la naturaleza nacional de los partidos políticos, que postulan a los candidatos –sobre todo a los electos por el principio de representación proporcional con

Cámara en 128 senadores. cuatro en cada Estado y el Distrito Federal, de los cuales dos son electos por el principio de mayoría relativa, uno asignado a la primera minoría y uno electo conforme al principio de representación proporcional con base en el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal nacional: se renueva en su totalidad cada seis años.

base en listas regionales-, atendiendo más a cuestiones derivadas de su agenda política, en demérito de las de sus estructuras locales, -generalmente al margen de estas decisiones-, las cuales actúan simplemente como agencias operadoras de los procesos electorales, tenemos que salvo excepciones, los candidatos tendrán una cuestionada actuación como representantes de sus Estados ante la Federación, pues su compromiso responde a otros resortes.

La fractura de este tercer elemento, puede conducir a un debilitamiento de la naturaleza del Pacto Federal; las competencias del Senado encuentran su lógica en un argumento histórico-constitucional: los estados miembros transfieren una parte de su soberanía a la federación a través de la celebración del Pacto Federal consignado en la Constitución General; ello ocurre cuando el Senado conoce de asuntos que interesan a las partes y éstas participan conforme al principio de paridad ya mencionado. Este principio de paridad exige, no solo que sea incuestionable el proceso de elección de los senadores, sino fundamentalmente, que su actuación obedezca al mandato recibido por los estados federados a los que representan; es ahí cuando la Cámara de Senadores se justifica como el ente de representación popular-territorial al que alude el tratadista. De ahí que las competencias de que está investida la Cámara Alta resultan de la mayor trascendencia, pues de su correcta definición y ejercicio depende la fortaleza de la Unión. Por ello también, la representación electa para tan alta función, debe corresponder al grado de desarrollo al que aspire cada parte de la Federación.

Las facultades exclusivas que la Constitución General otorga al Senado, se distinguen por involucrar decisiones que afectan la esfera inmediata de los Estados, por ejemplo, cuando haya necesidad de declarar desaparecidos los poderes en un Estado y de designar a quien deba hacerse cargo temporal o extraordinariamente del Ejecutivo local; o bien, cuando se presenten conflictos de orden político entre dos o más

Estados. Resulta claro el beneficio que las propias entidades federativas esperan de las decisiones que en su caso adopte el Senado, para resolver cualquiera de las eventualidades planteadas, como sano será para la República que la decisión política que se adopte permita fortalecer a la Unión.

Recae en el Senado también el tema de la política exterior del país; el análisis de la política exterior y de las acciones desarrolladas por el Ejecutivo Federal en la materia, para lo cual habrá de revisar informes, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas, o las modificaciones, denuncias, suspensiones enmiendas, reservas que sobre dichos instrumentos realice el propio Ejecutivo Federal. La intervención del Senado en estos temas, así como en ratificación de los servidores públicos que representarán a la República, implica un grado de importancia mayor, porque en ejercicio de la personalidad jurídica que los Estados transfieren a la Federación, ésta asume compromisos y responsabilidades a nombre de la Unión. Los Senadores realizan una función de vigilancia del ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en la materia y de corresponsabilidad en aquellas en que la Carta Magna directamente los implica.

Lo mismo ocurre en la participación que corresponde a la Cámara Alta respecto de los casos en que deba autorizarse el empleo de las fuerzas armadas, ya sea para salir del territorio nacional, como para atender algún evento interno; expuestas las razones que lo justifiquen, de considerarlo procedente, a nombre de la República Federal, el Senado autoriza su empleo. Las implicaciones en el uso de las fuerzas armadas evidentemente es un tema de la mayor relevancia. El Senado, en representación de la Federación, debe velar por la vigencia plena de las disposiciones constitucionales en la materia.

La integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación representa sin duda una de las intervenciones más acotadas al Senado. Siendo una decisión que la Constitución de 1917 sometía a un proceso de elección más federalista, a partir de

1928 se modificó el procedimiento para recaer en el Presidente de la República la facultad de designar a los Ministros y, al Senado, aprobarlos. Hoy, el Ejecutivo Federal propone ternas y el Senado elige de entre los candidatos propuestos. Pareciera que dada la evolución de las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia, al ampliarse sus facultades en materia de control constitucional, que le llevan a conocer de Controversias Constitucionales, Acciones de Inconstitucionalidad y en materia de Amparo, la designación de los Ministros de la Corte, bajo el procedimiento original establecido por el Constituyente de Querétaro, al abrirse a la propuesta de candidatos que hacían las legislaturas estatales, de entre los destacados juristas de cada entidad, para luego someterlos a un proceso de elección en que las Cámaras Federales, erigidas en Colegio Electoral, elegían a quienes habría de desarrollar la función, resultaba un procedimiento más plural y democrático. La representación que ostenta el Senado sería razón suficiente para que en él residiera la facultad de elegir de entre dichas propuestas, a los Ministros de la Corte. En todo caso, se apegaría esta propuesta de manera más cabal al espíritu de los principios consagrados en los artículos 39 40 y 41 de la Carta Magna.

Con ser estas facultades exclusivas de la Cámara Alta, y por ende de la mayor relevancia por las materias a que se refieren y la función de integración que deriva y soporta al Pacto Federal, existen otras materias, en las que interviene el Senado en su calidad de colegisladora, que por su naturaleza resultan fundamentales en el desarrollo de cada uno de los Estados que conforman la Federación, y de la República como el todo que deriva de la Unión de las partes. Nos referimos a la intervención del Senado en la aprobación de las fuentes tributarias. Es el aspecto fiscal una de las vertientes más importantes y sensibles en el equilibrio de la relación entre la federación y las entidades federativas. Al corresponder al Congreso, ahora con una competencia más amplia, no solo revisar y aprobar la propuesta enviada por el Ejecutivo Federal,

sino incluso modificarla, esta intervención trasciende hacia cada una de las partes de la Federación pues la exacción de las cargas impositivas habrá de abarcar y, por ello afectar, el desarrollo de cada una de ellas.

El sentido con que nace el nuevo régimen, -una vez superado el largo proceso de guerra intestina que provocó la lucha de masas con que se significó la Revolución Mexicana, en la que por todo el país surgieron causas y caudillos y, concluido el movimiento, intereses y caciques-, parte de la urgencia de contar con un poder central fuerte que diera estabilidad y permitiera transitar, lograda la paz, a la institucionalidad y al desarrollo. Y el país lo hizo en el único camino conocido, el fortalecimiento de la institución presidencial. El General Calles supo que sólo ejerciendo una presidencia fuerte y generando instituciones que atendieran las demandas sociales se podría encauzar la inquietud ciudadana. Así comenzó el proceso centralizador del siglo XX, ciertamente por necesidad al principio, pero en el camino se extravió nuevamente el desarrollo de los principios fundamentales de nuestro sistema constitucional, el federalismo y el municipio libre. La Nación siguió viendo en la presidencia fuerte al *gran Tlatoani*, que todo lo puede y todo lo abarca. El sistema por su parte, encontró la manera de conservar la hegemonía y la unidad, renovando a la institución presidencial de acuerdo al mandato constitucional y, el esquema funcionó.

La propuesta de institucionalizar la vida pública generó progreso y disciplina en el ejercicio del gobierno, pero centralizando sus resultados. Así, sus efectos se concentraron en la Ciudad de México, y muy residualmente en los Estados, que tuvieron que aprender sobre la marcha cómo poder avanzar, a pesar del centralismo imperante. La Constitución se adaptó para permitir este proceso de distribución de competencias entre los órdenes local y federal, resultando de esta manera beneficiado el Ejecutivo Federal, a cuya esfera pasaron entre otras muchas cuestiones, la educativa, al crearse

la secretaría del ramo; la legislación laboral y de seguridad social; la materia bancaria y financiera y por ende, la política monetaria; el control y explotación de las aguas, hidrocarburos y minería; las vías generales de comunicación, incluyendo los medios masivos; el campo y todo lo concerniente a los esquemas de desarrollo agropecuario; el comercio exterior. Esta concentración significó una asignación cada vez mayor de recursos a la Federación en detrimento de sus partes. La distribución del ingreso nacional y en especial el fiscal, se tornó inequitativa y limitante para el desarrollo de las entidades de la federación, que se olvidaron hasta de cómo ejercer sus facultades fiscales residuales. El gran desarrollo del sector paraestatal consolidó este escenario de centralización económica y política, que culminó con el referendo constitucional a la rectoría estatal de la economía, momento definitorio que marcó el principio del fin de un sistema económico que le dio al país la posibilidad de crecer y desarrollar una planta productiva, protegida, en una economía cerrada que respondía a los intereses del propio sistema.

A mediados de los ochentas del siglo anterior, se conjugaron diversas circunstancias que evidenciaban el agotamiento del sistema económico, incapaz ya de generar los recursos que requeridos para satisfacer las necesidades del país; una de ellas, fue sin duda, el desbordado crecimiento poblacional registrado en el país, particularmente en las zonas de menor desarrollo; otra razón, a la larga definitoria, consistió en experimentar desde el exterior, fuertes presiones por parte de los organismos e intereses internacionales, para modificar el sistema económico del país, induciendo al gobierno federal a cambiar el rumbo de la economía y a abrir los mercados nacionales a un nuevo esquema de organización mundial de la producción, el comercio y la distribución de sus beneficios.

A partir de entonces, sin alternativas, sin plan B, el sistema cambió los paradigmas y se entregó sin rubores a la globalización de la economía que demandaban los organismos internacionales y los capitales globales a los que se sumaban,

tímidos e inseguros algunos privilegiados domésticos. El Estado mexicano desarmó todo su esquema de participación en la economía, despojó a la nación de plantas industriales, instalaciones, servicios, explotación directa de recursos y los entregó a la inversión privada. Al final, la gran solución falló. Se acentuaron las carencias, se concentraron aún más las ganancias, se disparó el desempleo y el paro en las empresas y, el bienestar de las regiones y sus pobladores se convirtió en un espejismo.

Al cabo de estos 25 años de explotación, expoliadas las economías nacionales, se desmoronan y arrastran en su caída por supuesto, a las que apostaron todo al proyecto globalizador y no tuvieron la previsión o el tiempo para generar opciones. El proyecto Constitucional con perspectiva social, federal y democrática, en que el Estado, en su calidad de rector del desarrollo nacional, planearía, coordinaría esfuerzos de los agentes económicos y estimularía su actividad, nuevamente se dejó de lado.

El futuro está a la puerta y en la prospectiva de este año conmemorativo de dos fechas singulares de nuestra historia que marcan, el inicio de nuestra vida como nación independiente por un lado, y la conjugación de las aspiraciones e intereses de las diferentes corrientes políticas y sectores sociales, resultantes del movimiento revolucionario, condensadas por el Constituyentes de 1917 por el otro, sería deseable que las fuerzas políticas del país y quienes en este momento ejercen como mandatarios del Poder Público, en los tres órdenes de gobierno, se dieran el tiempo de reflexionar, ahora que es su tiempo, volviendo la mirada al proyecto Constitucional.

Frente a los hechos que condicionan el futuro de generaciones de jóvenes, sin perspectivas para realizar su vida y cumplir sus aspiraciones; de nuestros Estados, limitados por una camisa de fuerza que significa la avasallante presencia federal que inhibe su desarrollo libre y soberano, nuevamente el País se encuentra en una encrucijada. Es preciso reorientar

el rumbo y para ello, no debemos olvidar la historia; no ha lugar a repetir los errores que han significado en el pasado y en el presente, pérdidas tan grandes en vidas, recursos y sobre todo tiempo; sí, tiempo que ya no tienen los millones de mexicanos sumidos en la pobreza y la desesperanza, esperando un futuro, mil veces ofrecido, de un bienestar que no llega y que al contrario, les recuerda una realidad que les arrebató la vida.

Es el tiempo de retomar los principios constitucionales. El Federalismo, boicoteado permanentemente por los intereses económicos y caciquismos políticos, debe ser el motor del desarrollo nacional. Es imperativo redistribuir las competencias entre los tres órdenes de gobierno para hacer realidad la República Federal; solamente con Estados fuertes, soberanos e independientes, la Federación será fuerte. Debe haber espacio para que cada Estado realice su vocación regional.

Las reformas estructurales que tanto se exigen al Congreso, no deben ser para destruir aquello en lo que se había logrado un avance, sino para dismantelar la madeja de intereses que han impedido que la economía camine por la vía ancha de la libre competencia, lo que parte de un mercado interno fortalecido, del apoyo concreto a la iniciativa de los particulares y de los grupos sociales interesados en desarrollar proyectos económicos bien sustentados, de políticas públicas que fortalezcan el avance de los programas educativos y de investigación científica y tecnológica con carácter regional; de un concepto bien entendido de la división de poderes, en que la suma de las acciones realizadas por los tres órdenes de gobierno, fortalezca el ser nacional.

CONCLUSIONES.-

1.- La revisión histórico-jurídica de la evolución de una nación constituye un ejercicio necesario y obligado para todos los miembros de una colectividad, pero más aún, para quien ejerce algún mandato representativo de ésta, en los órganos de gobierno que la misma se ha dado. Las razones pueden ser múltiples: culturales, sociológicas, políticas, económicas; todas ellas deben ayudar a entender el sentido de la realidad que hoy se vive.

2.- El sistema federal como forma de gobierno, es una conjugación calculada, balanceada y correlacionada del poder, entre relaciones centrales y relaciones descentralizadas, que armonizan sus intereses con el fin de garantizar una diversidad política y cultural a favor de la unidad del Estado, para acrecentar la vida civil de la sociedad y la expresión pública de las organizaciones ciudadanas. Esta dicotomía entre la tendencia a la unidad y la tendencia a la diversidad, se sintetiza en el principio de *multiplicidad en la unidad* y se habrá de resolver en la medida en que la *unidad estatal* respete la *diversidad*.

3.- La adopción del Sistema Federal en Norteamérica instituyó un paradigma para las naciones del continente americano principalmente, al resolver de manera pragmática la definición de su gobierno nacional, dándole los elementos suficientes para ser reconocido y respetado por todas las partes, y en el que todas, a su vez, se sintieran representadas; por su parte, los gobiernos de los Estados de la Unión conservarían todos los derechos de la soberanía no delegada a los Estados Unidos. Tiempo después la tesis se modificaría para depositar en el constituyente la soberanía.

4.- El pensamiento libertario proveniente de Europa y la influencia de la experiencia norteamericana al trascender al interior del país, pese a las amenazas del tribunal de la inquisición para quienes abrevaran en los textos que entraban al país, fueron permeando en la sociedad mexicana, primero

entre los clérigos que tenían la facilidad de allegarse de dichos materiales, y luego en los criollos y algunos naturales que veían en estas nuevas ideas la posibilidad de resolver, a partir de nuevos esquemas de organización política, los problemas que venían acentuando las desigualdades y diferencias, tanto internas, como en la cada día más complicada e injusta relación con el gobierno peninsular.

5.- La experiencia de los diputados americanos representantes ante las Cortes de Cádiz, provenientes de las diferentes provincias, fue sin duda una positiva influencia para traer de regreso el pensamiento recogido en Europa y refrescar los ambientes políticos e intelectuales con las ideas liberales que daban un nuevo aliento a las inquietudes locales. Fray Servando Teresa de Mier introduce el concepto de la soberanía que reside esencialmente en el pueblo. El y Ramos Arizpe, habrán de ser protagonistas relevantes en los prolegómenos de la Constitución fundacional de la Nación mexicana.

6.- Si bien reconocido por su posición liberal, el padre Mier cuestionó la propuesta de establecer un gobierno federal y lo combatió en memorables intervenciones como diputado al Congreso Constituyente, prevaleciendo al final la postura encabezada por Ramos Arizpe, quien argumentando la imperiosa y urgente necesidad de dar un punto cierto de unión a las provincias, logró se aprobara el artículo 5° del Acta Constitutiva de la Nación Mexicana consignando la adopción para su gobierno de *la forma de República representativa, popular federal*; y, en el 6° se dispuso que las partes que lo integraban serían *estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior*.

7.- La idea de establecer el sistema federal permeó en muy pocos años en la población; su carta de naturalización se dio porque la solución que el federalismo planteaba, coincidía con las aspiraciones liberadoras que los mexicanos venían incubando tras el largo periodo de dominación. Por ello es que la sinergia federalismo-liberalismo encontró una amplia

receptividad entre los millones de ciudadanos que aspiraban a ser algo más que el objeto utilitario de los gobiernos despóticos. Fue así como inició el proceso para establecer el sistema federal en el país y se incorporó al ordenamiento constitucional, convirtiéndose en el primero de los grandes principios constitucionales históricos que forman nuestra Carta Magna. Para Emilio Chuayffet, *esta Constitución surge como un acto de voluntad que en última instancia refleja el primer elemento connotativo de 1824: la voluntad del pueblo de auto determinarse.*

8.- Junto a este primer gran principio consagrado en la Carta Magna, la Guerra de Reforma, aportaría otros principios que orientarían la gran transformación de México, recogidos en el cuerpo de las llamadas Leyes de Reforma y posteriormente incorporadas a la Constitución de 1857: Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, Ley sobre la ocupación de los Bienes Eclesiásticos, Ley Sobre el Matrimonio Civil, Ley Orgánica del Registro Civil, Ley de Secularización de Cementerios y Panteones, Ley que suprime varios Días Festivos y Deroga las Disposiciones sobre Asistencia del Gobierno a Funciones Religiosas, Ley Sobre Libertad de Cultos, Ley de Secularización de Hospitales y Establecimientos de Beneficencia. Fue esta la gran delimitación de competencias determinándose las que correspondían de manera exclusiva al Estado mexicano.

9.- Parafraseando a Ruiz Massieu, concluimos que la suerte del federalismo mexicano durante el siglo XIX e inicios del XX, y en algunos temas avanzado éste, podría resumirse así:

Los avatares nacionales, tales como la inestabilidad de los gobiernos, la lucha intermitente entre liberales y conservadores y entre republicanos y monarquistas, las intervenciones extranjeras, los conflictos con la iglesia católica, la destrucción de la riqueza, las guerras civiles, la estrechez del erario, el caciquismo, la irregularidad de los comicios, el atraso económico, social y cultural, el pretorianismo, la debilidad parlamentaria y la ausencia

de auténticos partidos, que compartió México con el resto de Latinoamérica y aún con España, se conjugaron para que el planteamiento federalista no condujera a una verdadera vida federal.

10.- La *Revolución Mexicana*, el movimiento social de inicios de siglo cuya motivación fue acabar con el gobierno de Porfirio Díaz, habría de traducirse, una vez superada la lucha armada, en la incorporación en la Carta Magna de 1917 de los principios que motivaron el inicio del movimiento, de *Sufragio Efectivo*, *No reelección*, a los que se habrían de sumar además, los principios que consagraron las garantías sociales que reivindicaban derechos de las clases más desvalidas y explotadas del antiguo régimen: los trabajadores del campo y la ciudad; salvaguardaba también la economía de las clases urbanas populares; definió la propiedad originaria del Estado respecto de los recursos naturales y en el ordenamiento de la economía. Todo ello en el marco de la ratificación de la forma de gobierno que el país se había dado casi un siglo atrás y, de las garantías individuales incluidas por el Constituyente de 1857.

11.- Sería conveniente retomar en la integración del Senado mexicano la fórmula establecida por el Constituyente de 1824 de manera que los senadores electos para esta función representativa, conociendo plenamente el carácter integrador del Senado asuman la calidad de representantes de sus Estados ante la Federación. Sólo de esta manera se garantizará un ejercicio de funciones comprometido con la entidad representada, velando en todo momento por su bienestar y progreso.

12.- El proceso de distorsión del federalismo mexicano, a lo largo del siglo pasado, se comenzó a generar a partir de la asignación de pequeñas parcelas de poder, a protagonistas diversos del movimiento revolucionario con el propósito de contribuir a la pacificación el país. Esta medida, fortaleció a los caciques locales, a los caudillos y jefes militares de los grupos

alzados. A la par, se inició el esfuerzo por organizar la economía del país, creándose instituciones como la banca central y algunos programas de fomento. Pero la preocupación por mantener el control político, impregnó cualquier acción de gobierno, por lo que permisos, concesiones usufructo de la riqueza nacional, o cualquier otra decisión de la autoridad, implicaba un ingrediente de compromiso político.

13.- Lo anterior, si bien no impidió que el país se desarrollara y creciera, se convirtió a la larga en un problema estructural, pues en la medida que había mejores satisfactores, la población crecía, llegando el momento en que el esquema de desarrollo económico no pudo crecer al mismo ritmo, iniciándose un proceso regresivo. Coincidió esta realidad en México, con circunstancias similares ocurridas en otros países emergentes, e incluso, algunos desarrollados, combinados además con los cambios operados en el escenario geopolítico mundial. Surge entonces la respuesta del mundo occidental a través de su propuesta de mercado global, impulsada por los organismos internacionales y los grandes intereses económicos mundiales; en muy breve tiempo se impusieron las reglas y se presionó para que se diera la incorporación de los países a este modelo. México no fue la excepción y en el primer lustro de los ochentas inicia su proceso de apertura económica y desmantelamiento del aparato productivo estatal, que habría de concluir en los años siguientes. Por su naturaleza hegemónica, la decisión asumida por el gobierno federal fue básicamente centralista y perturbadora del pacto federal. Los resultados, tras 25 años de experiencia neoliberal se manifiestan en la crisis económica, acentuada por las distorsiones a que hacíamos referencia líneas arriba, el enorme desempleo y la concentración de la riqueza, sin precedentes, que se vive actualmente en el país.

14.- Solo en la medida que el país retome con decisión y compromiso la adopción cabal del sistema federal como forma de gobierno, tomando para ello las decisiones de carácter político y económico que se requieran, lograremos superar en

definitiva los añejos problemas y distorsiones económicas que persisten, armonizando el desarrollo nacional conforme ha sido delineado, en el capítulo económico de nuestra Carta Fundamental.

BIBLIOGRAFIA.

- 1.- MALDONADO SIMAN Beatriz, *Breves consideraciones sobre algunos aspectos de la Teoría General del Federalismo.*-
- 2.- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 14ª. Ed., México, Porrúa, 1976
- 3.- MOYA PALENCIA, Mario, *Democracia y Participación*, México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales, Acatlán, 1982
- 4.- ALAMAN, Lucas, *Historia de México desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el año de 1808 hasta la época presente. Primera Parte*, México. Imprenta de J.M. Lara, 1849
- 5.- MORA, José María Luis, *México y sus Revoluciones*, tomo III, pp.284-285. París, Librería de Rosa, 1836
- 6.- SIERRA, Justo, *Evolución Política del Pueblo Mexicano, Obras Completas XII*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984
- 7.- REYES HEROLES, Jesús, *Lecturas Mexicana, El liberalismo mexicano en pocas páginas*, Cultura SEP, FCE, México, 1985.
- 8.- MALPICA DE LAMADRID, Luis. *La Independencia de México y la Revolución Mexicana, Tomo 1*, México, 1985, Ed. Limusa.
- 9.- CHUAYFFET, Emilio. *El Sistema Republicano de la Constitución de 1824 y su evolución hasta nuestros días.*

- 10.- RABASA, Emilio. *III. La Ruina del Sistema Federal: La Etapa Centralista, en La Historia de las Constituciones Mexicanas.*
- 11.- TREJO Cerda, Onosandro, *Independencia, Reforma y Revolución, MEXICO 2010, Serie Amarilla, Temas Políticos y Sociales, CEDIP, LXI Legislatura, Cámara de Diputados, México.*
- 12.- RUIZ MASSIEU José Francisco, *Consideraciones de Derecho Político (México-España), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.*

Páginas Web consultadas:

- Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.- disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm>
- El Sistema federal mexicano.- 1.- Palabras Preliminares. Jorge Carpizo
<http://132.248.65.10/publica/librev/rev/gac/cont/3/doc/doc7.pdf>



**LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS**

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
CÁMARA DE DIPUTADOS
LIBRES GRATIS

- 10.- RABASA, Emilio. *III. La Ruina del Sistema Federal: La Etapa Centralista, en La Historia de las Constituciones Mexicanas.*
- 11.- TREJO Cerda, Onosandro, *Independencia, Reforma y Revolución, MEXICO 2010, Serie Amarilla, Temas Políticos y Sociales, CEDIP, LXI Legislatura, Cámara de Diputados, México.*
- 12.- RUIZ MASSIEU José Francisco, *Consideraciones de Derecho Político (México-España), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.*

Páginas Web consultadas:

- Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM - disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/area/indice.htm>

- El Sistema Federal mexicano. Preliminares. Jorge Carpizo <http://132.248.65.10/poc/cont/3/doc/doc7.pdf>

LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

ISSN 1870726-2



CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

Av. Congreso de la Unión, 66; Col. El Parque

C.P. 15960 México, D.F.; Edificio I, Nivel 2; Tel. 5036-0000 ext. 58140

www.diputados.gob.mx

cedip@congreso.gob.mx