



# Quórum

Legislativo

NICOL  
RICALGO  
IGNACIO  
DE  
ALENDE  
JUAN  
DE  
ALDANA  
ARIANO  
IBASOLO  
JOSE MARIA  
WIRELOS  
VARIANO  
ANTANOROS  
CONTRERO  
BRAVO  
NICOL  
BRAVO  
EDMUNDO  
GALIANA

WARREN  
JINEZ  
FRANCISCO  
XAVIER MINA  
PEDRO  
MORENO  
VICTOR  
ROSALES  
AGUSTIN  
DE  
ITURBIDE  
VICENTE  
GUERRERO  
IGNACIO  
LOPEZ RAYON  
GUADALUPE  
VICTORIA  
NICOL  
BARRACAN

ICARVOT  
ZARAGOZA  
A LOS  
DEFENSORES  
DE PUEBLA  
DE  
ZARAGOZA  
EN  
1882 Y 1883  
EL  
CONGRESO  
DE LA UNION  
JUAN  
ALVAREZ  
VALENTIN  
GOMEZ  
FARIAS  
IGNACIO  
DE LA  
LLAVE

FRANCIS  
ZARCO  
JOSE MA  
ARTICA  
BENITO  
JUARE  
MELCHO  
OCAMP  
SANTO  
DECOLLA  
MARIAN  
ESCOR  
A LOS  
VENCEDO  
EN  
GUERRE  
EN  
1867





## Antiguo Palacio Legislativo

(Actualmente Asamblea de Representantes del Distrito Federal)



77

Octubre - Diciembre 2003





## **Fe de erratas**

Edición de la Revista ***Quórum Legislativo***

Número 77  
Octubre – Diciembre de 2003

Texto de la sección Editorial  
Primer párrafo, línea 19

Dice:

*“...colaborador, Manuel González Hinojosa,...”*

Debe decir:

*“...colaborador, Manuel González Oropeza,...”*





**Presidente de la Cámara de Diputados**  
Dip. Juan de Dios Castro Lozano

### **Junta de Coordinación Política**

#### **Presidente**

Dip. Emilio Chuayffet Chemor

#### **Integrantes:**

Dip. Francisco Barrio Terrazas

Dip. Pablo Gómez Álvarez

Dip. Jorge Kahwagi Macari

Dip. Óscar González Yáñez

Dip. Jesús Martínez Álvarez

#### **Secretaria General**

Lic. Patricia Flores Elizondo

#### **Secretario de Servicios Parlamentarios**

Lic. Alfredo del Valle Espinosa

#### **Secretario de Servicios Administrativos y Financieros**

Lic. Rodolfo Noble San Román



**CEDIP**  
Centro de Estudios de Derecho e  
Investigaciones Parlamentarias

#### **Director General**

Lic. Jorge Moreno Collado





Quórum Legislativo es una publicación periódica del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la H. Cámara de Diputados.

Reg. en SEP ante la Dir. Gral. De Reservas de Derechos del Instituto Nacional del Derecho de Autor No. 04 - 2003 - 100709593900 - 102.

El material publicado puede reproducirse parcial o totalmente previa solicitud por escrito a la Dirección General del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la H. Cámara de Diputados.

- 7** Editorial
- 13** **I. Distribución de Responsabilidades y Facultades en las Democracias Federales (Primera Parte)**
- 15** **El Federalismo como Forma de Gobierno y no de Estado (El caso Mexicano)**  
José Barragán Barragán
- 67** **Democracia y Federalismo.**  
Víctor Luis Castellón Cervantes.
- 85** **Hacia un Nuevo Régimen Interior de los Estados en México**  
David Cienfuegos Salgado
- 103** **Las Facultades Municipales: Diagnóstico y Prospectiva.**  
José Rosas Aispuro Torres
- 115** **El Municipio y las Relaciones Intergubernamentales**  
Marcial Rodríguez Saldaña
- 123** **II. Los Investigadores del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias**
- 125** **Partidos y Regímenes Políticos**  
César Silva Mejía
- 157** **Reconducción Presupuestal. Un Tema Pendiente**  
Laura A. Morales Lozano
- 169** **III. Reseñas de Libros**
- 171** **Hobbes y Rousseau de José Fernández Santillán**  
Por César Silva Mejía

El contenido de todos los artículos publicados en la Revista Quórum Legislativo es responsabilidad de los autores.

La opinión de los investigadores del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias no es, de ninguna manera, el criterio de la Dirección General, sino la expresión de pluralidad con la que ésta se conduce.



# Quórum

Legislativo

## *Editorial*

El 14 de agosto de 2003 el Foro de Federaciones y el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal auspiciaron la mesa redonda Distribución de responsabilidades y facultades en las democracias federales. El caso de México, que constituyó un coloquio muy completo e interesante entre académicos, legisladores, magistrados y presidentes municipales, en el que se presentaron ponencias de gran calado sobre estos temas, que por su oportunidad y penetración vale la pena difundir para aprovechar su orientación y sugerencias. Gracias a la gestión de nuestro amigo y colaborador, Manuel González

Hinojosa, Quórum se beneficia de las ponencias de distinguidos autores, y publica en dos números, éste y el siguiente, el valioso material del encuentro mencionado.

La república federal es una de las decisiones fundamentales del régimen político mexicano, compartido por un número importante de países del continente una vez establecido el modelo en la Constitución federalista de los Estados Unidos de América en el siglo dieciocho. Al escogerse el federalismo en el siglo diecinueve como una forma de distribución territorial del poder y la autoridad,



uno de los temas de mayor significación a abordar era sin duda el de la distribución de competencias entre los dos órdenes de gobierno y desde luego la determinación que en esta materia habría de adoptarse en relación con los municipios. Teóricamente el estado federal implicaba desde su nacimiento una confrontación de soberanías, en la medida en que el estado federal fue el resultado de una decisión de la nación para crear una federación con dos órdenes de gobierno, o bien una determinación soberana de entidades estatales para adoptar mediante el pacto constitucional la forma federalista de gobierno o de estado.

Es interesante, en consecuencia, resolver si en el caso mexicano el pacto federal constituye una forma de estado, o bien, una forma de gobierno, como parece estar definido en el texto mismo de la Constitución desde 1824. A ciento ochenta años de distancia, seguimos poniendo en revisión el federalismo mexicano, para efectos no meramente intelectuales, sino también de orden práctico, a fin de garantizar que la división territorial del poder y su descentralización extrema, constituyan una garantía

de libertad para los ciudadanos y para los pueblos, al igual que la división de los tres poderes asegura la limitación del poder por el poder, el establecimiento de pesos y contrapesos y en todo caso que el poder controle el poder. Así contempla la teoría constitucional al federalismo, como un tipo de "control vertical" del poder político, tal como lo propone el tratadista Karl Loewenstein (Teoría de la Constitución, p. 353 y ss), quien señala que en el federalismo "la unidad nacional se busca a través de la diversidad regional", y a quien debemos también el planteamiento siguiente:

La distribución del poder estatal en una organización federal no puede ser equiparada con un sistema de doble soberanía. Desde el punto de vista de la distribución del poder, la organización federal se propone y consigue proteger los derechos de los Estados miembros y de una manera tan eficaz como sea compatible con la soberanía del Estado central contra una usurpación y absorción anticonstitucional por parte del Estado central, así como la protección del Estado central frente a las intromisiones anticonstitucionales de los Estados

miembros en los dominios asignados a su exclusiva competencia.

El espíritu del federalismo es la garantía de la libertad y ésta sólo es posible en la democracia. Federalismo y democracia son parte de una misma y única realidad que es el estado de derecho, el cual resulta de las aportaciones debidas al desarrollo político de Inglaterra, Francia y los Estados Unidos de América. Según Paolo Biscaretti di Ruffia, de Inglaterra proviene la protección jurisdiccional de los derechos humanos y un jefe de estado políticamente irresponsable; de Francia, el reconocimiento de que la soberanía nacional reside en el pueblo, la teoría de la división de los poderes y la Declaración universal de los derechos del hombre y el ciudadano; y, de los Estados Unidos de América, la protección judicial de la constitucionalidad de las leyes y el régimen federal. La suma de todas las instituciones mencionadas, además de dar lugar a un sistema político democrático, expresan al estado de derecho, fundado en una Constitución y obediente del principio de legalidad. El federalismo, por ello, es, conjuntamente,

simultáneamente, forma de estado y forma de gobierno; es un tipo de régimen que se asocia históricamente al constitucionalismo y a la democracia liberal.

Independientemente del carácter discutible o no de la tesis de José Barragán Barragán de que el federalismo es una forma de gobierno y no de estado, para lo cual se remonta a los orígenes del régimen federal mexicano, el primero de los artículos de este número de Quórum Legislativo contiene una buena colección de hechos históricos de dimensión política, sociológica y jurídica que lo hacen interesante y rico en aportaciones documentales y en inferencias doctrinales, con las que Barragán ratifica su lúcida visión de observación retrospectiva, de la que ya había dado muestras en la edición por esta Cámara de Diputados, en 1974, de su libro: Crónicas del Acta Constitutiva y de la Constitución de 1824. El artículo de Barragán nos revela el protagonismo histórico de la corriente federalista en México, en América Latina, en la formación de los países centroamericanos y en la conformación nacional e institucional de la República

Mexicana. Aclara igualmente la distancia entre el proceso estadounidense y de este país del Anáhuac, así como el papel de las provincias y los municipios en el primer proceso constituyente del sistema mexicano.

El ejemplar de Quórum Legislativo que el lector tiene en sus manos vincula, desde luego, en la aportación de Víctor Luis Castellón Cervantes, los conceptos y estructuras de “democracia y federalismo”, título de su trabajo, en el que contrasta el carácter equívoco del término democracia, con el más técnico de federalismo, al que coloca como necesariamente correlacionado con el principio de la división de los poderes; afirma, centralmente, que federalismo y democracia “son instituciones que para su desarrollo necesitan del ejercicio del principio de división de poderes, así como este último necesita de la federación para distribución competencias”, con lo cual el régimen federal se asimila a las instituciones liberales, cuyo fin es reducir a su mínima expresión el poder estatal.

El análisis federalista de la estructura del estado y de su forma

de gobierno, no se agota en la relación entre estado federal y entidad federalista, sino que puede centrar también su objeto en el análisis específico de cada uno de los órdenes de gobierno, tal como lo ofrece David Cienfuegos Salgado, cuyo ensayo aborda sucesivamente los temas de soberanía, poder público, república y el contraste dialéctico de soberanía y autonomía, para de allí pasar a los presupuestos para un nuevo régimen interior de los estados, tanto el presupuesto académico que exige privilegiar el estudio de los poderes locales, como el presupuesto institucional y el presupuesto económico, para de allí pasar a las propuestas específicas del “nuevo régimen interior”, que pretende dar solución a los problemas centrales de esos tres capítulos enunciados, temario en el que resalta la sugerencia de convertir “comunidades y pueblos en municipios de acuerdo con las necesidades de desarrollo de la autonomía y de la economía regional que implica el aumento del número de municipios y el acercamiento de la autoridad municipal a las comunidades”.

Respecto al tema municipal, tan entrañable a la tradición

republicana de México, en este número se presentan los trabajos de José Rosas Aispuro Torres, acerca de “Las facultades municipales: diagnóstico y perspectiva, y El municipio y las relaciones intergubernamentales, de Marcial Rodríguez Saldaña, cuyas respectivas aportaciones son más que la enumeración de las atribuciones funcionales y de las relaciones interinstitucionales de los municipios y sus gobiernos, para constituir análisis críticos de la subordinación a la que se somete al orden de gobierno más irreductible de la estructura constitucional del Estado y la descripción funcional de un municipio (el de Acapulco) en el segundo caso.

Por lo que toca a la sección de la revista que cubren los investigadores del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, destacamos el análisis de los partidos y el régimen político que aporta César Silva Mejía, así como el tema políticamente inconcluso de la reconducción presupuestal que desarrolla Laura A. Morales Lozano, ambos colaboradores del CEDIP. El propio Silva Mejía reseña un libro que se antoja como escenario de un encuentro

intelectual de altos vuelos entre Hobbes y Rousseau, que pareciera una invitación a oír el diálogo entre la razón y el romanticismo, entre el “lobo del hombre” y el “buen salvaje”.

Reciba, pues, el lector, este nuevo número de Quórum Legislativo (77), como un anuncio de continuidad en la misión de darle institucionalidad a una obra de reflexión y compromiso intelectual de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

El Director  
Jorge Moreno Collado

## Distribución de Responsabilidades y Facultades en las Democracias Federales “El caso de México”



## Primera Parte

# El Federalismo como Forma de y Gobierno no de Estado (El caso Mexicano)

**José Barragán Barragán**

## **I. Planteamiento General.**

Permítaseme comenzar esta intervención, expresando mi agradecimiento por la gentil invitación que tuvieron a bien extenderme, para poder comparecer el día de hoy ante ustedes y someter a su amable atención algunas consideraciones sobre el pasado y presente de la distribución de competencias en el federalismo mexicano. Se trata de un tema, como todos sabemos, tan interesante como complejo; un tema, que cada vez es mejor estudiado y mejor conocido, debido a los diversos enfoques bajo los cuales ha venido siendo examinado

en los últimos años, no sólo respecto a los planteamientos teóricos y doctrinarios, sino también respecto a los planteamientos prácticos, como aquellos que tienen que ver con el problema de la distribución de competencias, objeto de estas consideraciones.

Pues bien, para seguir un cierto orden en mi exposición, así como para no perderme mucho en la Historia, su servidor ha intentado examinar estos temas pensando que el federalismo mexicano, en vez de forma de Estado, sea más bien una simple forma de gobierno, sin perder desde luego la perspectiva histórica.

Vamos, pues, a intentar llevar al lector a un planteamiento nuevo sobre nuestro federalismo, más ajustado a la información existente en las fuentes propias y, por ello mismo, más alejado del modelo norteamericano. Vamos a intentar formular un replanteamiento de nuestro federalismo, insistiendo, por ejemplo, en que el federalismo mexicano es más producto del devenir histórico, incluso de la misma secuencia histórica de las instituciones colonialistas, que de una imitación o copia formal de un modelo exterior, como podría ser el norteamericano; insistiendo, también, en que el federalismo mexicano nada tiene que ver con las formas de Estado, porque es una forma de gobierno como han dicho todos y cada uno de los proyectos de Constitución y textos constitucionales.

Al ser nuestro federalismo una forma de gobierno, resulta obvio que los problemas se reducen al estudio de cómo se decide por la asamblea popular constituyente la distribución del poder público en México, al amparo de la idea de una sola soberanía, que es la que corresponde al pueblo, como dice el actual artículo 39 constitucional. Y, por otro lado, al no ser el

federalismo una forma de Estado, no hay ni siquiera por qué plantearse tantas teorías sobre si existen o no en México dos Estados soberanos o dos soberanías como encontró Tocqueville en los Estados Unidos de América; o sobre si solamente existe una soberanía, que corresponde a los Estados miembros y no a la entidad global que nace de la unión; y viceversa, según lo han explicado los autores estadounidenses y muchos autores mexicanos, quienes, fundándose en esta doctrina, reafirman, por un lado, la soberanía de los Estados; o, por otro lado, les niegan por completo esa prerrogativa diciendo que, en realidad, los Estados, mas que soberanos, son autónomos.

Todo ello examinado a la luz de las fuentes históricas mexicanas, auténticas y fidedignas, como son los diarios y actas de sesiones de las mismas asambleas que debatieron estas cuestiones al calor de las tendencias políticas personales, lo mismo que al tenor de las circunstancias del momento histórico correspondiente.

## II. El Federalismo como Forma de Gobierno

Para empezar, tomemos el manual de Derecho Constitucional que tengamos más a la mano y veamos cómo, por regla general, al estudiar el federalismo invariablemente se hace al amparo de un capítulo que habla de las formas de Estado. Se nos dice muy explícitamente que existen Estados unitarios y Estados federales y se insiste en que la base de esta clasificación no es otra más que la misma contraposición de una y otra clase de Estado. Así lo federal, en sentido estricto, para estos autores, es una simple forma de Estado. Veamos:

Ignacio Burgoa en su libro *Derecho Constitucional Mexicano*, en cualesquiera de sus muchas ediciones, por ejemplo, en la séptima edición de 1989, estudia el tema del federalismo en el capítulo quinto, páginas 401-464, que intitula precisamente *Las Formas de Estado*, ocupándose aquí mismo del federalismo mexicano a partir de la página 421.

Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, igualmente conocidos, han escrito muchas páginas sobre Derecho Constitucional. Por ejemplo,

veamos lo que señalan en su *Derecho Constitucional*, un manual editado por el Instituto Federal Electoral, México 1993, en la página 91 bajo el epígrafe de 1.4 *El Régimen Federal*, donde dicen textualmente:

El artículo 40 constitucional expresa que México es un Estado federal y que dicho Estado está constituido por Estados libres y soberanos; pero unidos en una sola Federación. La tesis que asienta nuestro precepto constitucional es la teoría de Tocqueville, es decir, la cosoberanía: tanto la Federación como los Estados miembros son soberanos<sup>(1)</sup>.

A continuación los autores mencionados se refieren a las contradicciones aparentes ("parece") entre el artículo 40 y el 39: ya que el primero admite la cosoberanía, mientras que el segundo la rechaza al precisar que nada más hay una soberanía y es la que reside en el pueblo. ¿Cómo resuelven los autores citados esta contradicción? Muy sencillo: concluyendo en que "las entidades federativas no son soberanas sino autónomas". Más adelante los autores completan su planteamiento asegurando que "La

(1) Véase en su libro *Derecho Constitucional*, ya citado, la p. 91.



regla para la distribución de competencias en el Estado federal mexicano sigue el principio norteamericano<sup>(2)</sup>.

Sin embargo, no todos los autores siguen ésta misma doctrina de los maestros citados. Felipe Tena Ramírez, por ejemplo, mantiene una teoría diferente, pues para él, el federalismo mexicano "es ante todo un fenómeno histórico", que debe ser examinado de manera particular tomando en cuenta la forma en que fue adoptado por México. Igualmente insiste en que se trata de un sistema "de distribución de facultades entre los dos órdenes (llamado el uno federal por antonomasia y el otro regional o local)". Más adelante, en la nota 29 de la página 126 precisa que:

Para nosotros, el reparto de competencias, es decir, una distribución clasificada de facultades entre órganos de poder, de ninguna manera cabe entenderlo como un fraccionamiento de la entidad sociológica llamada nación ni del orden jurídico nacional que a ella corresponde<sup>(3)</sup>.

De manera, pues, que para el maestro Tena Ramírez "el sistema

federal, como nos dice en otro párrafo, no es sino una forma de gobierno, una técnica para organizar los poderes públicos". Por esta razón, le dedica todo un capítulo al examen de ésta materia, intitulado *La forma de gobierno*, de la página 101 a la 124, de la vigésimo séptima edición, México, 1993.

Nosotros hacemos nuestro el planteamiento de Tena Ramírez y lo tomamos como base de estas reflexiones. Creemos que es un planteamiento muy firme, entre otras cosas, porque todos los enunciados legales que existen al respecto dicen que lo federal en México es una forma de gobierno, sin que, por otro lado, exista texto alguno legal que autorice a calificarlo como una forma de Estado. Veamos con detenimiento este planteamiento, haciendo referencia a los hechos históricos, en primer lugar, para, en segundo lugar, examinar las formas jurídicas.

## 1. Los Hechos Históricos

Los hechos mandan. En las clases de filosofía nuestros maestros acostumbraban a recordarnos el peso del viejo aforismo: *contra facta*

(2) Véase la misma obra citada.

(3) Estamos citando su conocido Derecho Constitucional Mexicano, vigésimo séptima edición, México, 1993.

*non sunt argumenta*: es decir, contra los hechos no existen los argumentos. Los hechos no se demuestran por los sistemas de la argumentación. Los hechos se explican y se reconocen.

Nosotros, en varios de nuestros libros, hemos tratado precisamente de explicar los hechos que dan nacimiento al federalismo mexicano, como: *Introducción al federalismo mexicano*: la formación de poderes en 1824, editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, en 1978 y reimpresso por la Universidad de Guadalajara, en 1994; *Principios sobre el federalismo mexicano*, editado por el Departamento del Distrito Federal, en 1984; *El pensamiento federalista mexicano: 1824*, editado por la Universidad Autónoma del Estado de México, en Toluca, en 1984; *Historia del Senado*, en tres tomos, de los cuales somos autores del tomo primero, relativo al proceso de creación de la institución aparentemente más federalista, el Senado, editado en México, en 1987, por la misma H. Cámara de Senadores<sup>(4)</sup>. Además, han aparecido muchos otros artículos siempre sobre estos mismos temas, tanto para publicitar documentos cuanto para explicar

los procesos mismos, todos de carácter histórico.

Nadie, que conozca medianamente el período histórico, que va desde 1810 hasta 1824, se atrevería a sostener la mentira, que recogen muchos libros, de que el federalismo mexicano es exactamente igual al federalismo norteamericano, salvo en que ellos por el federalismo se unieron y México por el federalismo se desunió. Y no se atrevería a sostener esa mentira por la sencilla razón de que no existe ningún hecho, absolutamente ninguno, acaecido durante esa larga etapa de 1810 a 1824, que se parezca en nada a los hechos sucedidos en Norteamérica durante su proceso de independencia y de formación federalista.

Porque los hechos son diferentes, el federalismo mexicano no se parece en nada al federalismo norteamericano. Por esta misma razón, los estudios, tan preciosos y abundantes sobre el federalismo estadounidense, no necesariamente sirven para, sin más miramientos, explicar el federalismo mexicano. El mismo Tena Ramírez, incluso al referirse al ejemplo norteamericano insiste en

(4) Este mismo libro fue publicado de manera independiente con el título *Proceso histórico de formación del Senado mexicano*, México, 2000.

la importancia del factor histórico a fin de ver cómo se adapta a México dicho federalismo<sup>(5)</sup>.

Vaya como ejemplo la institución del Senado, cuyo proceso de formación nosotros hemos estudiado con el detenimiento necesario y el manejo de la fuente histórica correspondiente para concluir, como lo hacemos en el libro que acabamos de reseñar, que no se guarda relación alguna con la institución norteamericana, más allá del uso del mismo nombre y el hecho de haberse resuelto que fueran dos los representantes de los Estados, sistema vigente hasta que recientes reformas han aumentado el número total de senadores a 128: dos electos por el voto directo; un tercero electo a favor de la primera minoría partidaria; mientras que los 32 senadores restantes serán electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Otro ejemplo puede ser el del proceso de creación y, lo que es más valioso, el funcionamiento,

durante más de un cuarto de siglo, de la Suprema Corte de Justicia, a la cual se le habilitó para que sustituyera a la vieja Audiencia virreinal de la ciudad de México; o el hecho de que su primer reglamento fue uno de 1813, dictado para el Supremo Tribunal de la Constitución española de 1812<sup>(6)</sup>.

El parecido, por citar un ejemplo más, entre el presidente mexicano del *Acta Constitutiva y Constitución* de 1824, o el de 1857, o el de 1917, con el rey de la Constitución de 1812, es más que casual, es literalmente el mismo<sup>(7)</sup>.

Pueden citarse muchísimos otros ejemplos. No hay nada parecido a Iturbide en la historia de Estados Unidos. Pues bien, guste o no guste, Iturbide proclamó y consumó la independencia; con Iturbide se abrigó por unos instantes la idea del Gran Anáhuac, que iría desde Nuevo México al norte hasta la frontera con Panamá al sur. Para ello se convoca al llamado primer Constituyente mexicano, integrado con representantes de toda esa inmensa, rica y variada extensión de tierras. El último diputado centroamericano, que pidió

(5) Véase su Derecho Constitucional Mexicano, ya citado.

(6) Para una mejor comprensión de este tema recordemos que dicha audiencia virreinal había sido creada desde los tiempos de Hernán Cortés, pues su primera encomienda fue la de tomarle el Juicio de Residencia al propio Conquistador. Recordemos, además, que la Suprema Corte mexicana sencillamente asumió las funciones de Audiencia para el Distrito Federal y Territorios Federales, aplicando las leyes históricas coloniales, entre otras Las Siete Partidas y las leyes expedidas por las Cortes españolas de Cádiz. Véase un estudio pormenorizado en José Barragán "El proceso de creación de la primera Suprema Corte de Justicia", en La Suprema Corte de Justicia y el pensamiento jurídico, volumen 1, p. 15-74.

(7) Véase a MARTÍNEZ SOSPEDRA Manuel: "El rey en la Constitución de Cádiz: una monarquía presidencialista", en la Revista Estudios del Departamento de Historia moderna de la Facultad de Filosofía, Zaragoza, España, 1975, p. 225-252.

permiso para retirarse de aquel Congreso, fue José Cecilio del Valle, hondureño, gracias al cual se negoció la abdicación de Iturbide, su salida pacífica de la capital del país y su destierro a Londres.<sup>(8)</sup>

¿Qué parecido guardan estos hechos, narrados en cualquier libro de historia, con los hechos acaecidos en los Estados Unidos?

Y justamente entre estos hechos, protagonizados por Iturbide, el Congreso disuelto por Iturbide, primero; el Acta de rebelión de Casa Mata contra Iturbide y otra vez el Congreso reinstalado, nace el movimiento hacia el federalismo mexicano.

Digámoslo otra vez, el federalismo mexicano, como proceso histórico, se inició el primero de febrero de 1823, que es la fecha del *Acta de Casa Mata*; y comenzó este movimiento por la propia fuerza interna de todos y de cada uno de los puntos de dicha Acta, que no era otra cosa más que un ultimátum a

Iturbide, y una especie de programa crítico que sólo la historia tenía que descifrar de todos y cada uno de los pasos del proceso de formación del federalismo mexicano<sup>(9)</sup>.

Efectivamente, todo se reduce a hechos históricos sencillos de narrar: entre los puntos del *Acta de Casa Mata* estaba el de la inmediata reinstalación del primer Congreso Constituyente, disuelto por Iturbide a fines del mes de octubre de 1822. La reinstalación tuvo lugar el día 7 de marzo de 1823, como se dice en su *Diario de Sesiones*<sup>(10)</sup>.

También se exigía, en la misma *Acta de Casa Mata*, el que este Congreso, recién reinstalado, procediera a convocar a una nueva Asamblea Constituyente<sup>(11)</sup>.

He aquí la gran paradoja: el Congreso reinstalado no quiso acatar, en principio, este punto del *Acta de Casa Mata* y precisamente por oponerse a elaborar la mencionada convocatoria,

(8) Para un seguimiento detallado de los sucesos que se producen desde la Declaración de Independencia, hecha por Iturbide, en 1821, hasta la Constitución del 4 de octubre de 1824. Véase José Barragán: Introducción al federalismo: la formación de los poderes en 1824, ya citado; así como la colección de Actas constitucionales mexicanas 1821-1824, preparadas por el mismo autor, 10 volúmenes, edición de 1980 por la UNAM, México: en esta colección están los Diarios y Actas de las sesiones de la Soberana Junta Provisional Gubernativa de 1821, del primer Congreso Constituyente Mexicano de 1822; de la llamada Junta Nacional Instituyente de finales de 1822 y principios de 1823 y del segundo Congreso Constituyente Mexicano de 1823-1824.

(9) Véase el estudio detallado de estos hechos en José Barragán: Introducción al federalismo: la formación de los poderes en 1824, ya citado, p. 113 y siguientes.

(10) Una de las mejores fuentes de información de todos estos hechos son precisamente los libros de Actas y Diario de Sesiones, que nosotros hemos reimpresso facsimilarmente en 1980 a través de la UNAM, bajo el título de Actas constitucionales mexicanas: 1821-1824, de los cuales se han reimpresso 10 volúmenes.

(11) Este proceso histórico, además de encontrarse suficientemente documentado, fundamentó sus pretensiones políticas en las doctrinas de la Escuela Jurídica Española sobre la comunitas perfecta et integra y su capacidad para autodeterminarse soberanamente. Véase cómo se produce el proceso de formación del Estado de Jalisco, o el de Zacatecas en nuestro libro Introducción al federalismo... el caso de Jalisco en P.147; el de Zacatecas en p. 165; el caso de Oaxaca, p. 139. En todos estos casos, el respectivo Constituyente declaró, como propia y provisional, a la Constitución de Cádiz de 1812.

procedieron varias Diputaciones Provinciales, primero, a negarle el apoyo y la obediencia a Iturbide por haber disuelto al Congreso; segundo, a adherirse al *Acta de Casa Mata*; tercero, procedieron a reunirse en Puebla, a fin de elaborar ellas mismas la referida convocatoria; cuarto, ante la negativa del Congreso para autodisolverse, le retiraron su obediencia; y quinto, varias de estas Diputaciones Provinciales iniciaron un proceso interesantísimo de auto-transformación en estados libres independientes y soberanos.

Estos hechos, es decir, todos los hechos relativos al proceso de autotransformación de las Diputaciones Provinciales en Estados son, no sólo maravillosos, sino que en nada, absolutamente en nada, se parecen a los hechos sucedidos entre las colonias norteamericanas y su proceso de federación <sup>(12)</sup>.

Lamentablemente estos hechos aún son muy escasamente conocidos. Por ejemplo, apenas sabemos que ese proceso se inició

con una consulta a los municipios, preguntándoles cuál era su voluntad al respecto, como se hizo en lo que era la Nueva Galicia, y en la región yucateca, y en Oaxaca; pero también en Quetzaltenango, Guatemala, y León, Nicaragua.

Incluso, para comparar el hecho y resaltar la importancia de los cabildos abiertos del municipio colonial, como se hizo años antes en Santa Fe de Bogotá, en Neiva o Mariquita, cuyos cabildos iniciaron un interesantísimo movimiento de autotransformación libre y soberana dictándose sus propias constituciones municipales <sup>(13)</sup>.

En suma, nuestro federalismo se consolida con el voto favorable de los municipios para la transformación de regiones enteras en Estados libres independientes y soberanos, dando nacimiento al Estado de Jalisco y de Zacatecas; lo mismo que a Yucatán y Oaxaca; al igual que nacieron los países centroamericanos. Todos nacen a partir de junio de 1823, muchísimo antes de que se reuniera el segundo Congreso Constituyente, el cual comenzará sus sesiones

(12) Una prueba de esta diferencia es precisamente la continuidad de las instituciones coloniales y gaditanas: la Diputación Provincial se declara, al ser separada de Madrid, en libre e independiente de cualquiera otra Diputación y promueve la transformación de su territorio y de sus instituciones en Estado; la Audiencia se transforma en Tribunal Superior; el Jefe Superior Político se convierte en Gobernador, al grado que el último Jefe Superior pasa a ser nombrado gobernador provisional; los ayuntamientos no cambian nada, incluso son ellos, los ayuntamientos, los que, en consulta formal, resuelven transformarse en un Estado, como sucedió en Jalisco, Zacatecas, o Yucatán. Nada, absolutamente nada guarda semejanza, ni relación remota, con los hechos y las instituciones del país vecino de Norteamérica.

(13) Para el estudio del proceso de autodeterminación en libres, independientes y soberanas de las provincias, así como respecto del proceso de autodeterminación de algunos municipios hasta el punto de darse su propia Constitución, como el de Leiva, o el de Mariquita, en lo que era el Reino de la Nueva Granada, véase: el acta de confederación del día 27 de noviembre de 1811 de Santa Fe de Bogotá, en "Congresos de las provincias unidas" en Biblioteca de Historia Nacional, volumen XXIII, recopilación de Eduardo Posada, Imprenta Nacional, Bogotá, Colombia, 1924. p. 1. y ss.

preparatorias el mismo día 30 de octubre en que se estaba autodisolviendo, contra su voluntad, uno de los Congresos más esforzados de la historia parlamentaria de México, su primer Constituyente<sup>(14)</sup>.

En esta sucesión de hechos, y nada más que de hechos escuetos, provistos de su propia etiología, que en nada se parece a la etiología que provocó la formación del federalismo norteamericano, está la separación definitiva de Centro América. Separación de la idea del gran imperio iturbidista.

Y está también, por otro lado, la posición entendible de otras varias Diputaciones Provinciales, que se opusieron siempre a la idea federalista, hasta que el segundo Constituyente les ordenó su inmediata transformación en Estados, expidiendo al efecto una hermosa convocatoria, a fin de poder estar en condiciones de aprobar, con las solemnidades del caso, el *Acta Constitutiva* del 31 de enero de 1824.

He aquí, citados como ejemplos, los hechos que llevaron a Centro América a ser lo que comenzaron a ser desde 1823; que llevaron a

México al federalismo. No los olvidemos. Mucho menos los despreciemos, diciendo cosas tan extremadamente inexactas como aquella de que el federalismo mexicano es una nueva creación de la Constitución; o aquella otra de que la soberanía estatal no debe tomarse en serio, porque a lo sumo los Estados son autónomos.

Si los enunciados constitucionales, como los que hablan de los más sagrados principios, entre los que está el de la soberanía (art. 39); el de la existencia de Estados libres independientes y soberanos (arts. 40 y 49), a muchos les suenan a palabras huecas e insinceras, ello no es debido a que los hechos históricos hayan perdido su vigencia, sino a que todos los demás enunciados, como los relativos a los derechos humanos, son igualmente palabras huecas, por causas ajenas también a los anhelos del pueblo mexicano, o por causas históricas que tienen su propia y peculiar explicación, muy relacionada, por cierto, con el presidencialismo, uno de los fenómenos más perturbadores del federalismo mexicano y de toda la vida nacional.

(14) Véase el estudio pormenorizado de estos procesos en BARRAGAN, José. Introducción al federalismo, ya citado, p. 115 y ss.

La autoconstitución en el Estado libre independiente y soberano de Jalisco, en junio de 1823, o la del Estado de Zacatecas, la de Yucatán o Oaxaca, por mencionar algunos ejemplos, que pertenecen a las mismas fechas, es algo más que un formalismo de papel, sobre todo si recordamos que Jalisco y Zacatecas le hicieron frente con sus fuerzas al ejército, que desde el centro se despachó para "sofocar su rebelión", vencéndolo, aunque esta batalla se haya llevado a cabo sobre una mesa de negociaciones en Lagos de Moreno.

Todavía, en este brevísimos repaso de acontecimientos históricos, debemos aquí recordar cómo existe una continuidad, no sólo de la legislación expedida por las Cortes españolas de 1810-1813, y con ella la pervivencia de algunas instituciones políticas, como sucede con la figura del Jefe Superior Político, sino también la persistencia de instituciones coloniales, según sucede con la Audiencia y la institución municipal.

Por ejemplo, respecto de la supervivencia de la legislación gaditana podemos remitir al lector al primer tomo de la conocida colección de leyes de los autores

*Dublán y Lozano*, en donde efectivamente vienen muchísimas de estas disposiciones, porque, según se aclara en la introducción, o advertencia, están aplicándose todavía en el México de entonces; así mismo podemos recordarle al lector que apareció en la imprenta de Galván, en el año de 1829, un tomo consagrado a recopilar aquéllas leyes españolas que se declararon vigentes después de consumada la independencia.

Respecto de la pervivencia de la figura del Jefe Superior Político, podemos mencionar que existen varios casos en donde solamente se produce el cambio de nombre, llamándolo ahora gobernador del Estado pero sin que se produzca ni siquiera un cambio en la persona que estaba desempeñando dicho encargo: así vemos que Quintanar, que es el último Jefe Superior Político de lo que fue la Nueva Galicia, continuará desempeñando las mismas funciones, pero ahora por virtud de un decreto del Congreso Constituyente del Estado, con el nombre de Gobernador. Esto mismo le sucedió a Múzquiz en el Estado de México.

Continuando con éstos ejemplos, debemos recordar que las

audiencias, en los lugares en donde las había, sencillamente se transformaron en los nuevos Tribunales Superiores de los Estados. Sobra advertir que la institución municipal siguió subsistiendo, no sólo en México, sino en todos los territorios de las antiguas colonias españolas.

## 2. Las Formas Jurídicas

No menos decisivos para el proceso federalista mexicano que los hechos históricos, brevemente ejemplificados en las páginas que anteceden, fueron y son las formas jurídicas, pero vistas éstas no con miopía sino como lo que fueron y son realmente, es decir, como hechos históricos también.

Una Constitución, como la vigente de 1917, o como la de 1857 y la de 1824, independientemente de su valor formal, el valor que privilegia Kelsen por así decirlo, tiene otros valores, como pueden ser los históricos, los políticos y los sociales. Una Constitución, decía Diego Sevilla Andrés, es hija de su tiempo.

Más aún, nosotros afirmaríamos con Diez Picazo, maestro nuestro en Valencia, y con otros muchos

destacados juristas, como el mexicano Rolando Tamayo, que la Constitución de un pueblo está vinculada con su vida real, con su organización real, con su comportamiento histórico, aún en los casos en que ni siquiera dicho pueblo se haya podido dar un documento formal.

El propio Rolando Tamayo, que no es nada sospechoso de antikelseniano, ha estudiado estupendamente esta temática en su libro *Introducción al estudio de la Constitución*, editado por la Universidad Nacional Autónoma de México en 1989, fecha del libro que tenemos a la vista.

La norma jurídica, como regla general, es posterior a los fenómenos históricos: los filósofos suelen comentar que *primum est esse quam taliter esse*, esto es, la existencia es primero que el ser de una determinada forma, lo cual, llevado al área jurídica, significaría que la existencia del hombre es anterior a las normas por las que se va a conducir.

En otras palabras, si bien es muy cierto que algunos territorios federales fueron creados desde la voluntad del poder revisor de la



Constitución, otros muchos han tenido su existencia y su forma peculiar de ser, esto es, su existencia con todas y cada una de sus prerrogativas de libertad, independencia y soberanía, con bastante antelación a la existencia de la norma general.

Así pues, la forma jurídica, que fue la primera en el tiempo en este proceso histórico de formación del federalismo mexicano, tal vez fue el voto del primer Congreso Constituyente aceptando que hubiera una Federación, que era lo exigido por algunas Diputaciones, ya constituidas en Estados, y algunas otras que estaban en proceso de su autotransformación. Este voto lleva fecha del día 12 de junio de 1823 y decía:

El soberano Congreso constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya la Nación.

Otras formas jurídicas, muy importantes, fueron las limitaciones expresas y terminantes puestas sobre el pliego de poderes con que llegaron muchos diputados al segundo Congreso Constituyente Mexicano, el cual inició sus sesiones preparatorias el día 30 de octubre de 1823 y se declaró legítimamente instalado el día 7 de noviembre del mismo año<sup>(15)</sup>.

Las limitaciones en cuestión decían sencillamente que tales señores diputados nada más tenían poder de representación para constituir al país bajo la forma de una Federación. No podían ser más categóricas estas limitaciones.

En Yucatán la limitación fue impuesta por el mismo Congreso Constituyente, por decreto del día 11 de septiembre de 1823, cuyo artículo 2 decía:

Art. 2. Que verificada la elección se autorice a los diputados electos con el poder, cuya fórmula prescribe la citada convocatoria, incluyendo en él, como cláusula esencial pronunciada por la voluntad general, la de que sólo pueden constituir a la Nación en forma de gobierno republicano, representativo y federal.

(15) Para un estudio de estas limitaciones véase BARRAGAN, José. Introducción al federalismo, ya citado, p.153 y ss.

En Michoacán o Valladolid, las limitaciones fueron decretadas por su junta electoral bajo la denominación de Instrucciones, de manera que su artículo 1° decía lo siguiente:

Art. 1 La provincia de Valladolid está toda pronunciada expresa y terminantemente por el sistema de gobierno popular representativo federado, y bajo de esta forma y no de otra alguna quiere y debe ser constituida.

Las limitaciones impuestas por Jalisco y Zacatecas, que para éstas fechas estaban ya constituidos en Estados libres independientes y soberanos, se fijaron, entre otros documentos, en el convenio celebrado en Lagos de Moreno con los comisionados del general Bravo el día 10 de agosto de 1823, en donde leemos textualmente:

Los artículos adicionados de la ley de convocatoria señalados con los números 1° y 2° deben quedar en todo su vigor y fuerza, para que los diputados del futuro Congreso no puedan constituir a la Nación como entiendan que le conviene; sino bajo el sistema

de república federada conforme a su voluntad general.

Notemos bien cómo en todos éstos documentos se habla de lo federal siempre bajo la idea de forma de gobierno, incluido el documento yucateco en donde pareciera que, en lugar de una federación, se estaba inculcando una confederación de Estados

Con todo, el ejemplo más explícito y de mayor relevancia no puede ser otro sino la forma jurídica llamada *Acta Constitutiva de la Federación* del día 31 de enero de 1824. Sin duda, la forma jurídica más importante de todas, la más solemne, la de mayor rango dentro de la jerarquía normativa, anterior en el tiempo y formalmente superior a la Constitución que luego vendría (el 4 de octubre de 1824) y que debía acomodarse al Acta. No en vano en la breve exposición de motivos con que se presentó al pleno el proyecto de Acta se decía que: *primum est esse quam taliter esse*, esto es, antes que todo, debía formalizarse el acto de la existencia misma de la Federación que el discutir (lo que se hará en el proyecto de constitución), los detalles específicos de la organización y funcionamiento de

dicha Federación, siguiendo los principios del Acta fundacional.

Esta Acta, que se presenta bajo la forma de una Constitución abreviada, es nada más y nada menos que el pacto de federación. Es un documento por medio del cual se formaliza la voluntad de los Estados, que ya existían con anterioridad, de constituirse bajo la forma de una federación.

Antes de esta Acta no había federación evidentemente. Más aún, casi diríamos que no había ni Nación, toda vez que la gran geografía del intento de imperio iturbidista, desde Nuevo México hasta la frontera con Panamá, estaba en proceso de definición: Chiapas, por ejemplo, tomó su rumbo hacia la mexicanidad a fines de ese año de 1823. Por ello, el federalismo mexicano, al contrario de lo que se afirma, unió lo que quedaba de una inmensa extensión territorial en descomposición política completa y que tan sólo tuvo, como ideal, la creación de un fabuloso imperio, que Iturbide no supo consolidar.

La Federación, en cuanto acuerdo o pacto de voluntades, nació con el *Acta Constitutiva*, como sucede con

todas las entidades, que el Derecho crea como personas morales. Pero no nace la Nación mexicana, ni el Estado mexicano, por virtud de esta Acta.

La Nación mexicana o el Estado mexicano no es producto del Constituyente que aprueba el Acta, sino que es producto de hechos y decisiones políticas de diversa naturaleza: la Nación mexicana tiene su propio proceso histórico de formación, que comienza con las Actas de Independencia, pues hubo varias en esa región del gran Anáhuac de 1821; con la reunión del primer Constituyente y el intento de formar un gran imperio; pero también con el proceso de desincorporación del referido ideal imperial por parte de las mismas Diputaciones Provinciales, que lo intentaron formar, dando pie a los procesos de formación de estas Diputaciones en Estados libres y soberanos, tanto por el rumbo de Centroamérica cuanto por el rumbo del altiplano y el extremo norte.

A nosotros, pues, nos queda muy claro que el proceso de formación de la Nación mexicana, del Estado mexicano, es un proceso esencialmente diferente del proceso de adopción de la forma unitaria, que tomaron los países

centroamericanos, después de los escauceos federalistas, y es esencialmente diferente del proceso de adopción de la forma federal que adoptará esta misma Nación mexicana.

Nos queda tan clara esta distinción que, precisamente por ella, consumado el proceso de federalización, es decir, aprobado el Pacto de Unión, el Acta y las Constituciones posteriores, incluido el texto de la de 1917, dejaban abierto el proceso de formación de la Nación mexicana, aceptando la eventual incorporación a su Unión de alguna otra Nación, como nos previene el artículo 73, fracción I.

¿A dónde queremos llegar? Queremos llegar a la conclusión obvia: la Federación, lo federal no es más que el resultado y el efecto jurídico de lo que subyace como elemento esencial del acuerdo explícito de voluntades, que todos conocemos y llamamos pacto federal.

Todos los pactos, que tienen por objeto crear entidades distintas a las personas, tienen el carácter de ficticios, no en el sentido de falsos, sino en el sentido de que son ficciones jurídicas, como se dice

desde el Derecho Romano. La expresión *ficciones jurídicas* se encuentra en los textos latinos como *ficta iuris*, cuya traducción apropiada es la siguiente: *cosas que son hechas por el derecho o creaciones del derecho*. Por tal motivo, las entidades, creadas por medio de estos pactos, reciben el nombre de entidades morales, es decir, no corpóreas como lo es el ser humano, como lo es la Nación, como lo es el Estado, como lo es el municipio, etcétera.

Por eso el *Acta Constitutiva* se llamó así, y por eso mismo fue suscrita por todos los diputados en su carácter de representantes de sus respectivos Estados, tal como puede apreciarse en la versión original que se conserva en el Archivo General de la Nación, reproducida en muchas ocasiones facsimilarmente, tal como lo hicimos nosotros en nuestro libro *Crónicas del Acta Constitutiva y de la Constitución de 1824*, editado por la H. Cámara de Diputados, México, 1974.

La entidad, pues, que creó dicha Acta, es una entidad moral o ficticia, en el sentido de que es una creación del Derecho, que nunca debió confundirse con lo que es la

Nación mexicana, ni con lo que es el Estado mexicano, tal como se confunde en los criterios de algunos de nuestros constitucionalistas, lo mismo que en muchas de las innumerables reformas de los textos constitucionales, por ejemplo del vigente de 1917.

Como bien sabemos, la Nación y, en su caso, el Estado tienen entidad corpórea, porque constan, entre otros, del elemento de la territorialidad y de la población. En cambio, ninguna de las entidades creadas por el Derecho tienen, como esenciales, ni al elemento territorial ni al elemento poblacional. Desde luego que, en cuanto personas morales por comparación con la persona física, necesitan no sólo una sede o domicilio, sino también una voluntad y, de hecho, todas las personas morales, llámense sociedades, asociaciones, sindicatos o federaciones, tienen su domicilio y su voluntad, conforme lo ordene su propia norma de creación.

Así ocurre con la entidad llamada federalismo mexicano, que siempre ha tenido un domicilio, (que puede cambiarse cuando el Congreso lo decida) y una voluntad. El domicilio

o sede ha sido siempre, desde 1824, la capital de la Nación. Ahora bien, para formar su voluntad, algo fabuloso, se echó mano de la teoría de la división de poderes y se precisó que esa voluntad no se formalizaría en una asamblea general, tal como acontece en las sociedades y asociaciones, sino en la existencia de tres poderes, exactamente conforme a la teoría clásica, como los poderes de un Estado.

He aquí lo que ha confundido a nuestros estudiosos. Opinan, dejándose arrastrar por las sencillas apariencias, que la entidad federal, por formalizar su voluntad al amparo de la teoría de la clásica división de poderes del Estado, de hecho y de Derecho es una misma cosa que el Estado.

Y sobra añadir que esta falacia se ha convertido, no sólo en el elemento de la discordia entre nuestros constitucionalistas y, en general, entre los estudiosos de nuestro federalismo, sino que, además se ha convertido en el catalizador más potente de las tendencias unionistas y centralizadoras a lo largo de la presente centuria. Tanto es así que, en estos momentos, puede

reconocerse, sin exagerar, que el Estado mexicano, pese a su forma federativa, aparece mucho más centralizado que los países unitarios que han sido siempre fuertemente centralistas, como Francia y no digamos España y su proceso de regionalización.

Esta permanente confusión entre la entidad federal mexicana, y el Estado mismo, o la Nación misma, ha conducido a muchos estudiosos a los exudados cerebralistas, como los llamaría Unamuno, de pensar que en México puedan existir dos Estados soberanos, uno federal y los Estados miembros de la Unión: he aquí el origen de la teoría de las dos soberanías, planteada desde noviembre y diciembre de 1823 en el Congreso mexicano y, por tanto, doce años antes que Tocqueville. He aquí también el absurdo de su planteamiento actual<sup>(16)</sup>.

Este planteamiento erróneo y absurdo no debe conducirnos, como hacen algunos autores, al desconocimiento de la soberanía de los Estados miembros, para salvar el principio doctrinario de la soberanía del Estado federal, sino sencillamente a reconocer que la entidad federal, creada por el *Acta Constitutiva* o Pacto de Unión, no

debe confundirse ni con lo que es la Nación, ni con lo que es el Estado mexicano.

Esto es, debe llevarnos a releer dicha Acta y, sobre todo, el debate que suscitó esta problemática, para entender que México emerge en el plano mundial como Nación soberana, es decir, como Estado libre independiente y soberano, como lo son el resto de Estados de la comunidad internacional, tal como vemos que lo están declarando los primeros artículos de esta misma Acta; y que la federación es nada más lo que une a dichas entidades internas. Veamos:

Art. 1° La Nación Mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del virreinato llamado antes Nueva España, en el que se decía capitanía general de Yucatán, y en el de las comandancias generales de Provincias internas de Oriente y Occidente.

Art. 2° La Nación Mexicana es libre e independiente para siempre, de España y de cualquier otra potencia; y no

(16) Véase, a mayor abundamiento, de BARRAGÁN, José, Principios del Federalismo Mexicano: 1824, e Introducción al federalismo mexicano, ya citados.

es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona.

Art. 3° La Soberanía reside radical y esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes, la forma de gobierno.

Art. 5° La Nación adopta para su Gobierno la forma de República representativa popular federal.

Art. 6° 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<sup>(17)</sup>.

La elocuencia de estos enunciados es muy superior a la arbitraria interpretación de nuestros constitucionalistas: ahí están perfectamente diferenciadas las ideas; ahí está el concepto de Nación; el del Estado, y las ideas

relativas a la forma de gobierno; ahí está lo federal reducido a un problema de distribución y de organización del poder público en México, exactamente como lo estudia el maestro Tena Ramírez, un poder que es uno en su concepción filosófica, que es uno en su raíz y origen (porque dimana de la voluntad popular), que es uno por su sede y por su fuente de legitimación, que está en el pueblo, pero que se distribuye, para su ejercicio, en dos órdenes jurisdiccionales diferentes y, dentro de cada orden, el poder es delegado a los respectivos órganos, empleándose para ello la teoría clásica de la división de poderes.

Por otro lado, cabe insistir en que lo dicho por el artículo 5 del Acta es exactamente lo mismo que dicen todos y cada uno de los posteriores proyectos de constitución y textos constitucionales, de carácter federalista, que hemos tenido durante el siglo pasado y el presente, incluyendo por tanto el texto vigente de 1917, según pasamos a ver.

Como es natural, en la Constitución del 4 de octubre de 1824 se repetirán los mismos principios que ya había consagrado el Acta, la

(17) Véase en BARRAGAN, José: Crónica de la Acta Constitutiva, ya citada, en donde, en efecto, se reproducen el texto original manuscrito, así como el original impreso.

cual, sobra decirlo, sirvió de base para elaborar dicha Constitución y permaneció vigente aún después de promulgada la referida Constitución. En efecto, en su artículo 3 se dice:

Art.3. La nación adopta para su gobierno la forma de república, representativa, popular federal.

Por la reacción centralista de 1835 y 1836 se buscó, ante todo, una reforma sobre la forma de gobierno vigente hasta entonces. Esta fue la intención de la convocatoria del Congreso de 1835 y ésta fue, en esencia, la afectación trascendental que se enuncia en las bases constitucionales de la República mexicana, suscritas en la ciudad de México el 23 de octubre de 1835, en las que, como dice la Base Tercera, el sistema gubernativo de la Nación es el republicano, representativo popular, es decir, se suprime única y exclusivamente la palabra federal.

Con la simple supresión de esta palabra, pasamos de un gobierno federal, --de una federación compuesta de Estados libres independientes y soberanos-- a un gobierno centralizado y

unitario, que dividió políticamente el territorio nacional en departamentos, todo ello sin que se afectara para nada lo relativo a la idea de Nación, o a la idea de Estado.

Más adelante, en julio de 1840, sobrevino la reacción por la vuelta a la restauración del federalismo y se hace un pronunciamiento enérgico, a impulsos, entre otros, de Valentín Gómez Farías. En esta ocasión se fracasó y en medio de los problemas políticos, que todos conocemos, llegamos a los proyectos de 1842, conocidos, uno como proyecto de la mayoría y el otro como proyecto de la minoría.

Es decir, aquella Asamblea recibe de la Comisión de Constitución dos proyectos, en lugar de uno solo, por existir una profunda división entre sus integrantes. En el fondo la división era motivada principalmente por la palabra federal, de manera que el proyecto de la mayoría no la incluía al enunciar la forma de gobierno; mientras que el proyecto de la minoría se pronunciaba a favor de la forma federal, por ello es que el artículo 20 de este proyecto decía que "el gobierno de la nación, es el sistema republicano, representativo popular federal".



Ahí están ambas propuestas: un proyecto formula un gobierno unitario y el otro establece la forma de gobierno federal. Ahí está perfectamente planteado el problema de lo federal en México, que nunca se pensó como forma de Estado, sino como una técnica, en palabras de Tena Ramírez, para distribuir las facultades de gobierno, no obstante que podamos encontrar diferencias muy grandes entre la forma de gobierno federal de 1824 y la forma de gobierno unitario y centralizado de 1835 y 1836.

Después de éstos dos proyectos, se hizo el encargo de redactar un tercer proyecto, que pretendía conciliar ambos extremos, en noviembre de 1842. En este tercer proyecto se recogió la tesis del proyecto de la mayoría, es decir, se decidió la adopción de la forma de gobierno "representativa popular", rechazándose la forma federal.

Un año más tarde, en 1843, tenemos nuevas Bases de gobierno, cuyo artículo primero volvía a repetir la preferencia por la forma de gobierno unitaria, y estaba redactado de la siguiente manera:

Art. 1. La Nación mexicana, en uso de sus prerrogativas y derechos como independiente, libre y soberana, adopta para su gobierno interior la forma de república representativa popular.

Nada más claro: la idea de nación, que es una, que es libre y que es independiente y soberana, no se discute. Lo que, en todo caso, está a discusión y a debate es la forma de gobierno, optando en esta ocasión por el gobierno unitario en vez del gobierno federal.

Luego de ésta insistencia por una forma de gobierno unitario vino la reacción federalista de 1847. Estamos ahora ante el documento llamado Acta de Reformas de dicho año, denominado así porque se concibió como un documento solemne para restablecer la vigencia de la Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 y la Constitución del 4 de octubre del mismo año, tal como lo decía el proyecto:

III. Que el Acta Constitutiva y Constitución federal, sancionadas en 31 de enero y 4 de octubre de 1824, forman la

única Constitución Política de la República.

A partir de ésta fecha, pasamos a la Constitución de 1857, lo mismo que a la Constitución vigente de 1917, en las que se repiten exactamente los mismos enunciados, considerando lo federal como una forma de gobierno, tal como lo expresa el artículo 40 del texto en vigor:

Art. 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal...<sup>(18)</sup>

Por tanto, si lo federal, si la entidad federal es lo que dicen los textos arriba citados, resulta claro que a la entidad federal solamente se le usa como una forma para distribuir el poder público del pueblo mexicano, de la nación mexicana, que es la única depositaria de la única soberanía que pueda existir: la soberanía popular.

Efectivamente, los problemas particulares de adoptar una u otra forma de gobierno (entre las monarquías y las repúblicas, o entre las formas unitarias, unitarias-regionales, o las federalistas) son

problemas que, supuestas las circunstancias históricas de cada caso, tienen que ser resueltos no por la Nación entera, sino por una legítima representación de ella, llamada Asamblea Constituyente, según lo expresa el artículo 3 del Acta, ya citado; o el artículo 39 de la vigente Constitución.

De conformidad con lo dicho, el federalismo mexicano, en cuanto forma de gobierno, ha venido cambiando, ¡y hay que ver en qué forma! desde aquel año inicial de 1824 hasta el día de hoy. Más aún, precisamente por ser lo federal una simple forma de gobierno tuvo lugar la reacción o el cambio por una forma unitaria a la altura de 1836, sin que por este cambio se modificara el ser de la nación o del Estado frente a la comunidad internacional.

### III. Lo Federal como Sistema para Distribuir el Poder.

Como es natural, el problema central en una federación tiene que ver con la distribución del poder del Estado entre la federación, por un lado, y los Estados miembros, por otro. A estas dos instancias todavía puede sumársele, para ciertos casos, las áreas de lo municipal: se

(18) En nuestra opinión, este texto no permite ni puede tomarse como fundamento jurídico para afirmar "que México es un Estado federal por voluntad del pueblo", así como hacen Carpizo y Madrazo en el sentido de que lo federal es una misma identidad que el Estado. Así como tampoco puede ser fundamento jurídico, como piensan Burgoa y otros, para incluir lo federal mexicano entre las formas de Estado, si con ello se insiste en confundir lo que son formas de gobierno con el Estado mismo.

trata de un problema muy serio, muy difícil y complejo, sobre todo habida cuenta de los erróneos planteamientos que se han hecho por la doctrina sobre el particular. Vayamos paso a paso en nuestro examen, sin temores.

## 1. La Unidad del Poder o Soberanía

Empecemos por reconocer que en México, y supuesto que lo federal es una forma de gobierno, el principio de la soberanía nacional, o de soberanía popular, según las expresiones constitucionales, se enuncia con absoluta precisión y propiedad: la soberanía es una sola; una sola su fuente de legitimación, pues dimana nada más del pueblo mexicano; y una sola su sede y su origen, que es el mismo pueblo.

Por nación y por pueblo debemos entender lo que entendieron los propios constituyentes, tal como se recoge en las actas de sesiones o diario de debates.

Algunos autores, siguiendo algunas tesis jurisprudenciales, piensan que tanto el concepto de la soberanía popular, como el concepto de pueblo, provienen y

fueron tomados por los mexicanos de la doctrina de Rousseau. Sin embargo, no aportan, ni la Suprema Corte ni los autores, manejo de fuente alguna que demuestre la verdad de sus afirmaciones<sup>(19)</sup>.

Por nuestra parte, rechazamos de plano esas afirmaciones, no sólo porque carecen de manejo de información apropiada, sino porque ambos conceptos, el de la soberanía, así como el de Nación o de pueblo se explicaron amplia y suficientemente durante el debate que suscitó el artículo 3 del Proyecto de Constitución de 1812.

Este debate lo hemos examinado en varios libros nuestros, como en *Temas del liberalismo gaditano*, UNAM, México, 1978, páginas 31-48; en *Introducción al federalismo: la formación de poderes en 1824*; UNAM, México, 1978, páginas 36-64; en *Principios del Federalismo Mexicano: 1824*, páginas 121-150, México, 1984. Nos remitimos a ellos para el examen detallado de esta cuestión.

Ahora únicamente queremos recordar que, entre quienes hablaron sobre este tema, quien mejor se expresó fue Guridi y Alcocer, Obispo de Tlaxcala,

(19) En efecto, estas tesis figuran como opiniones categóricas y dogmáticas, cuando lo propio y lo científico tiene que ver con la necesidad de documentar nuestras afirmaciones.

diputado a las Cortes españolas de 1810-1813, lo mismo que a las cuatro asambleas de aquel México de 1821-1824. Guridi y Alcocer decía que por nación debíamos entender a los habitantes asentados en un determinado territorio; y que por pueblo se debía de entender a una sociedad organizada, que era la misma noción sostenida por los tratadistas de la llamada Escuela Jurídica Española.

Se hablaba entonces de una *societas perfecta*, o una *communitas perfecta*, definida ésta como *Respublica temporalis*. Y la república temporal, a su vez, se definía también en latín como, *respublica perfecta et integra*. *Ergo non est subiecta alicui extra se, alias non esset integra. Ergo potest sibi constituere principem nullo modo in temporalibus alteri sobiectum*<sup>(20)</sup>.

Esta es la definición que nos ofrece Francisco de Vitoria en su libro *De Potestate Ecclesiae*, autor citado por los diputados a las Cortes españolas, quienes glosaban éstas ideas de la siguiente manera:

Que en una comunidad perfecta era necesario un poder a quien

pertenciese el gobierno de ella misma, porque el pueblo, según sentencia el Sabio de los Proverbios, quedaría destruido faltando quien gobernase. De aquí se deduce ser una propiedad que dimana del mismo derecho natural del hombre esta potestad de gobernar y que antes de elegirse determinada forma de gobierno reside dicha potestad en la unidad o congregación de hombres.

Son palabras del obispo de Calahorra. Por su parte, otro obispo, Lera, decía que:

Toda comunidad perfecta, como es la Nación española, por derecho natural, tiene en sí mismo este principado o soberanía y el derecho para establecer sus leyes fundamental, y de adoptar la forma de gobierno que más le convenga, como también para determinar la persona o personas por quién quiere ser gobernada; porque el derecho natural que da por sí e inmediatamente éste poder a toda comunidad perfecta no le manda que ella lo ejerza por sí misma, sino que le deje en libertad de nombrar una persona que ejerza la soberanía, o que elija algunos sacados de los principales de la Nación o que finalmente, se

(20) He aquí su traducción: organización social perfecta; comunidad perfecta; república temporal (no espiritual); una república o Estado perfecto e íntegro, por tanto, una república no subordinada a alguna otra república exterior, porque de otra manera ya no sería íntegra. Por tanto, capaz de darse un príncipe (gobierno) independiente, o no subordinado en los asuntos temporales, bajo ningún modo, a otro príncipe o gobierno.

gobierno por toda la comunidad, lo que es muy fácil cuando ésta consiste en una sola ciudad.

Después de todo este debate, ilustrado aquí de manera muy abreviada, se puso a votación el artículo 3, ya citado, quedando de la siguiente manera:

Art. 3. La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo le pertenece exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales, y de adoptar la forma de gobierno que más le convenga.

Un pueblo así organizado, una Nación así organizada es, por definición, libre, independiente y soberana. Es una República soberana. Es un Estado soberano frente a la comunidad de naciones, de repúblicas y de Estados soberanos.

La soberanía, como cualquier otro poder, es delegable para su ejercicio, hoy en día siempre tiene que ser delegable, por la sencilla razón de que hoy en día ningún pueblo, ninguna Nación puede ejercer su soberanía de manera inmediata y directa, tal como

sucedía entre los griegos y sus *poleis*. Precisamente por ello, a la hora de concretar lo relativo a la forma de gobierno, se dice que será representativa, popular y democrática: es decir, que se ejercerá por medio de representantes populares electos democráticamente. Esto es lo que significa que la soberanía es y tiene que ser delegable.

Sin embargo, el pueblo no siempre toma la decisión de delegar todo su poder o soberanía. Además de que jamás renuncia al principio de legitimación última e intransferible del poder soberano, en cuanto fuente legítima de su emanación. El pueblo puede hacer reservas expresas sobre materias determinadas, de manera que esas ciertas materias no puedan nunca variarse ni cambiarse, salvo por otra asamblea popular constituyente.

Por ejemplo, la Constitución de 1812 decretó la irreformabilidad de sus principios fundamentales, como el de la monarquía o el de la Religión. Actualmente, en mi opinión, el enunciado del artículo 39 no sólo contiene la proposición del principio de la soberanía, sino que también incluye la reserva formal y

expresa para que nadie pueda variar ni alterar lo relativo a la forma de gobierno, salvo que se haga por otra nueva asamblea constituyente.

El poder revisor, malamente llamado poder constituyente permanente, querámoslo o no, es un poder constituido y, como tal, limitado u obligado a respetar, es decir, a no suplantar la voluntad de las asambleas populares constituyentes; a respetar las reservas expresas hechas a favor de la soberanía popular; a respetar, inclusive, los demás principios fundamentales, aunque no se hayan enunciado bajo las palabras expresas de reservas constitucionales. La razón es muy sencilla: un poder revisor ilimitado nos conduciría al absurdo de tenerlo que considerar como el genuino soberano, como la genuina fuente de emanación del poder público, desplazando por completo a las referidas asambleas populares constituyentes, como depositarias por representación del pueblo, de su legítima soberanía.

## 2. La División del Poder

El poder público, o la soberanía, en ocasiones es ejercido de manera directa o inmediata por todo el

pueblo. En estos casos, se afirma que estamos ante la forma más perfecta de la democracia: el gobierno del pueblo por el pueblo. Así era el gobierno de las famosas *poleis*, estudiadas por Aristóteles. Ejemplos parecidos se dieron en la Nueva España (1808) y la Nueva Granada en donde inclusive se llegaron a aprobar unas constituciones municipales.

En estos casos, el pueblo se reúne en asamblea abierta, o cabildo abierto para tomar decisiones de gobierno de carácter fundamental. En 1808 ocurrió la invasión de Napoleón sobre la península Ibérica, por eso algunos municipios, como el de la ciudad de México, el de Santa Fe de Bogotá y otros mas, reunidos en cabildos abiertos, se declararon libres e independientes y reasumieron las prerrogativas de sus respectivas soberanías a fin de no seguir vinculados a una España ocupada por el ejército francés. Y, como decimos, esta reasunción de la soberanía llevó a los municipios de nueva Granada a darse sus propias constituciones<sup>(21)</sup>.

En los demás casos, la democracia tendrá el carácter de representativa popular. Es decir, entonces el poder

(21) En todos estos casos, la soberanía equivale a la capacidad de una comunidad par tomar decisiones fundamentales, o la capacidad para autogobernarse. Y cuando se habla de reasumir la soberanía, solamente se está reafirmando el principio de la forma en esa comunidad en la sede de la soberanía: en ella reside originalmente, de raíz o esencialmente.

soberano se divide para su ejercicio. El artículo 41 de la Constitución mexicana de 1917 precisa que el pueblo ejerce su poder por medio de los poderes federales y, en su caso, por medio de los poderes de los Estados.

Tenemos en México, por razón de la forma federal de gobierno, una doble distribución del poder para su ejercicio: por una parte, se divide su ejercicio en dos órdenes, el federal y el de los Estados; y, por otra parte, se divide en tres poderes para el ámbito federal y otros tres poderes para el ámbito de cada Estado.

Por supuesto que el poder, en estricto sentido, es inmaterial y como tal indivisible en el sentido en que son divisibles las cosas materiales. Todas nuestras constituciones, hablan de la división del poder, o de la división de poderes, sin que a nadie se le haya ocurrido pensar, que se está hablando de una división material de dicho poder. Se habla de otras formas y maneras de dividir las cosas, incluidas las espirituales o inmateriales.

Debemos insistir, cuando nuestras constituciones consagran lo federal

como forma de gobierno, de hecho y de Derecho, están empleando lo federal como un medio para separar y para dividir el poder público en México: primero, para separarlo por órdenes, por órbitas, por niveles, o como se les quiera llamar, a fin de distinguir el área federal de otras áreas, como las estatales y, llegado el caso, las municipales; y, en segundo lugar, para precisar el alcance territorial de cada área: así, por ejemplo, en el área federal habrá un supremo poder de la Federación, el cual coexistirá en perfecta armonía con los supremos poderes de cada Estado y con los modestos, pero soberanos poderes, encomendados a las áreas municipales.

Pero ésta no es la única manera de dividir o separar el poder, ya que pueden entrar en juego otros criterios a fin de precisar el contenido y el alcance del poder en cada área. Por ejemplo, el poder federal se extiende a ciertas islas, cayos, arrecifes, a la plataforma continental y mar económico, etcétera, conforme lo expresan los artículos 42 y 27 constitucionales; puede extenderse ese mismo poder federal a todo el territorio nacional si, por ejemplo, se

trata de materias reservadas exclusivamente a la Federación.

Más aún, existe todavía otro criterio para dividir el poder como indican nuestros textos constitucionales, cuando el supremo poder federal lo divide el artículo 49 en tres; y cuando los supremos poderes estatales igualmente se dividen en tres. Aquí el criterio en cuya virtud se dividen es también un criterio inmaterial, pues se hace atendiendo al concepto poder; al concepto de función o facultad; o al concepto de atribución. Tanto vale uno u otro concepto.

### **3. Las Diferencias entre Estado, Federación y Estados Miembros**

Más importante que la cuestión sobre si el poder se divide o no, que resulta bizantina, toda vez que nuestros textos hablan de la división de poderes, es la cuestión de precisar cuál es la naturaleza del poder así dividido por áreas, por territorialidades, por materias, etcétera.

#### **A) El Estado mexicano no es lo que es la Federación**

Una de las consecuencias más importantes de considerar lo federal como forma de gobierno, es

la indispensable y la necesaria distinción entre forma de gobierno y forma de Estado. Nadie, que esté medianamente informado, podrá confundir las formas de gobierno con el Estado. Pese a que existe la claridad doctrinal, entre nuestros constitucionalistas y por obra consecuentemente del poder revisor, aparece la mezcolanza y la confusión entre lo federal, entre la Federación y el Estado mexicano, o la nación mexicana.

Tan lamentable confusión, desde luego, no se debe a que no existan los conocimientos suficientes sobre lo que son las formas de gobierno y lo que es el Estado o la Nación, sino que es debido al empeño, o al empecinamiento de, llevándole la contraria a los enunciados constitucionales, seguir viendo lo federal como una forma de Estado, de manera que para toda esta doctrina la Federación mexicana se identifica plenamente con el Estado mexicano, con la Nación mexicana<sup>(22)</sup>. Todo ello, repetimos, sin fundamento alguno legal, peor aún, llevándole la contraria a lo expresamente dicho por los textos fundamentales.

(22) La afirmación frecuente que habla de Estados federados y Estados Unitarios pareciera permitir concluir en la existencia de una forma especial de Estado, el federal precisamente frente a la otra forma del Estado unitario. En nuestra opinión no debe confundirse la categoría Estado con la forma en que el poder público pueda estar o ser distribuido hacia su interior. Esta categoría de Estado se sustenta sobre sus elementos esenciales, que le son propios, a saber: el territorio, la población y el poder. De manera que estos elementos se encuentran necesariamente tanto en el Estado unitario como en el Estado federal. Por ello los adjetivos de unitario y de federal no son definitarios del concepto Estado, sino que son simplemente descriptivos de la forma en que se distribuye el poder hacia el interior del Estado.



La confusión de la doctrina ha pasado ya a los enunciados de la Constitución: el poder revisor, que le ha hecho ya más de seiscientas reformas al texto original de 1917, no sólo no ha abusado de su encargo, sino que ha cometido graves errores e incurrido en flagrantes contradicciones, o, por decirlo con una palabra suave, incompatibilidades.

Tomemos la Constitución en las manos y vayamos leyéndola para, a modo de ejemplo, detectar pasajes, unos en donde veamos cómo la propia Constitución todavía diferencia perfectamente al Estado de la Federación; y, otros, para ver cómo el poder revisor incurrió ya en las lamentables confusiones, que comentamos.

En el artículo tercero encontramos consagrado el derecho a la educación y para ello dice que el Estado *-Federación, Estados y Municipios-* impartirá educación preescolar... etcétera. He aquí el ejemplo, explícito, categórico, que diferencia al Estado de la Federación. Más elocuentemente no se podrían decir las cosas: el Estado es el todo y abarca a la Federación, lo mismo que a los Estados y a los municipios. Más

aún, la Constitución, al hacerle la encomienda de responsabilidad de la educación al Estado, de manera directa e inmediata, por igual, les hace a la Federación, a los Estados y a los municipios sendas asignaciones soberanas<sup>(23)</sup>.

Un ejemplo de mezcolanza y confusión lo tenemos en el mismo artículo 3, pero en la fracción III y VIII, por las cuales se le encomienda al Ejecutivo federal determinar los planes y los programas de estudio en toda la república. ¿Por qué? ¿Acaso la asignación del primer párrafo no es lo suficientemente clara, categórica y explícita? Sí lo es, lo cual significa que, si queremos mantener la congruencia entre lo dicho por el primer párrafo y lo dicho por la fracción III y VIII debemos interpretar estas fracciones en el sentido de que esos planes y programas tendrán que limitarse y circunscribirse al sistema educativo federal, respetando el poder estatal y el poder municipal para crear sus propios planes y programas dentro de sus áreas de jurisdicción. Sin embargo, el contrasentido es mucho más violento al expedirse la ley general de educación, como si México fuera un país unitario y fuertemente centralista.

(23) La soberanía del Estado federal mexicano en materia de educación se asigna, por igual, a la Federación que tiene competencia en todo el territorio nacional; a los Estados dentro de su respectivo territorio; y a los municipios, también dentro de su territorio.

En el artículo 4 tenemos nuevos ejemplos: se emplea primero la voz Nación y más adelante la voz Estado. Aquí ambas voces se emplean con el mismo sentido que se empleó la voz Estado en el primer párrafo del artículo 3. En el artículo 4 se habla de que la ley es igual para el varón y la mujer; que la ley protegerá el desarrollo de la familia; que la ley definirá las bases para el libre acceso a los servicios de la salud, etcétera. ¿De qué leyes hablamos? Naturalmente que en el ámbito de la Federación, la ley en cuestión es la ley federal; pero en el ámbito de los Estados, la ley en cuestión será la ley estatal; sin perjuicio del libre acceso a los servicios de salud, al registro de nacimientos, defunciones y matrimonios ante los municipios.

En el artículo 5 encontramos otra vez la exacta distinción entre Estado y Federación y entre Federación, Estados y municipios, aún sin mencionarse para nada la voz Estado ni la voz Nación. Este artículo consagra la libertad del ser humano para realizar cualquier trabajo o actividad siendo lícita; pero precisa que “la ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título”.

En el artículo 10 se dice que en los Estados Unidos Mexicanos, que es el nombre oficial de México, del Estado y de la nación mexicana, todos sus habitantes tendrán derecho a poseer armas, con excepción de las prohibidas por la ley federal... etcétera. Ahí está el Estado por un lado, como el todo y lo federal como una parte del todo, no obstante que, en este caso por razón de la materia, estamos ante una competencia reservada exclusivamente a la Federación.

Podríamos seguir con las citas de ejemplos. No es el momento. Con todo, son más que bastantes para ilustrar la tesis de que lo federal o la Federación es algo diferente a lo que es el Estado o la Nación. ¿Qué cosa son?

Al Estado se le define por sus elementos de que consta: un territorio, la población y el elemento poder. A la Nación se le define asimismo por el elemento territorial y el poblacional. Esto está claro. ¿Y cómo se define a la Federación?

La respuesta es muy sencilla. Leamos lo que dicen el artículo 42 y 43 de nuestra Constitución, que cito:

Art. 42. El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las Islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el océano Pacífico.
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional, y las marítimas interiores;
- VI. y El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional."

Art. 43.- Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit,

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

¿Qué cosa es la Federación, volvemos a preguntarnos? Muy sencillo, pues el artículo 42 nos dice que la Federación es la integración de todos y cada uno de los territorios de todas y cada una de las partes que la componen. Mientras que el artículo 43 nos da los nombres de esas partes componentes.

En cambio, territorialmente hablando, el Estado mexicano o la nación mexicana es algo más, pues comprende no sólo al territorio de las partes que integran la Federación (fracción I) sino también los territorios y los espacios de las restantes fracciones, que hablan de las islas, cayos, etcétera.

Eso es la Federación, desde el punto de vista territorial. ¿Acaso podríamos definirla también políticamente? Claro que sí, pues todos sabemos que la Federación es la entidad que fue creada por el Pacto Federal, formalizado histórica y originalmente por un

documento público, solemne, más importante o tan importante como la Constitución, llamado así *Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824*.

Esto es la Federación políticamente hablando. Es, volviendo al texto del artículo 42 y 43, el componente político que aglutina a todas y cada una de las partes integrantes o signatarias de dicho pacto.

La Federación, en suma, es una creación jurídica, es una ficción del Derecho, como dijeron los romanos de las personas morales. No tiene como esenciales ni al elemento territorial ni al elemento poblacional. Prueba de ello es que su sede o domicilio podrá cambiar en cualquier momento, según reza una previsión puesta desde 1824, sin que por este cambio mengüen o se altere la esencia de lo federal ni ninguna de sus características.

## **B) Sobre las Soberanías Estatales**

Ya sabemos que, para quienes lo federal es una forma de Estado y, para colmo de males, lo confunden con lo que es el Estado o la Nación, no se puede decir que las partes integrantes de la Federación sean

Estados soberanos. No hay tal soberanía, porque entramos en el conflicto ese de si hay o no dos Estados soberanos en una Federación, etcétera.

Cada día se unen más voces que consideran a los Estados meramente como entidades autónomas. Incluso, ya tenemos el nuevo texto constitucional del Estado de Veracruz, en donde se habla de un Estado libre independiente y autónomo. Sin más, el poder revisor promulgó una nueva Constitución, sin ningún rubor, sin ningún recato y, de paso, consagró esa peregrina idea de la autonomía, sin importarles el que el texto federal siga hablando de soberanías estatales, como parte de un pacto de federación, que no puede ser modificado a voluntad de un sólo Estado.

Jorge Carpizo, en el manual que venimos citando, lo expresa de la siguiente forma: en la página 97 lo enuncia como epígrafe 1.4.1. La autonomía de los Estados. Luego aclara que:

Soberanía y autonomía son principios distintos, y si bien ambos se traducen en el acto de dar una Constitución, difieren en

cuanto que, respecto al primero, no existen limitaciones jurídicas que condicionen o determinen el contenido de las decisiones constituyentes, mientras que, respecto al segundo, existe una zona de límites y de terminantes jurídicos creados por una voluntad distinta a la del constituyente local y que necesariamente deben de observarse en el acto de dar la constitución.

En otras palabras -sigue diciendo- el poder constituyente local no se encuentra ante la nada jurídica en el acto de hacer la constitución para la entidad federativa, sino que debe atender a las bases creadas por el Constituyente originario y plasmadas en la Constitución Federal.

Concluye el maestro Carpizo diciendo que nuestra constitución vigente, en su artículo 41, recoge el principio de la autonomía de los Estados. No es convincente este razonamiento. No aceptamos la idea de autonomía que ahí se afirma, ya que por regla general en las entidades autonómicas jamás se dan constituciones, sino normas estatutarias, como puede apreciarse en el caso de España, o

en el caso de Italia, no sólo hablando de las regiones que gozan de autonomía, sino también de otras entidades, como colegios y corporaciones que gozan también de autonomía.

Menos aún aceptamos que le haga decir al artículo 41 lo que no dice, porque el artículo 41 no puede interpretarse sin tomar en cuenta lo que dice el 40, a saber:

Art.40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.

Nos parece inaceptable que se ignoren las palabras que se emplean a ciencia y conciencia en nuestra Constitución desde 1824, o que se les quiera dar un significado diferente al que el sentido común, y el sentido jurídico les ha dado desde siempre, como resulta inaceptable que si la Constitución dice que lo federal es forma de gobierno, se empeñe en tomarlo como una forma de Estado, para lo cual no existe ningún fundamento legal.

No es convincente el razonamiento, porque, en el fondo, está contraponiendo la soberanía local a la soberanía federal. En efecto, ¿acaso no habla de una Constitución federal? Claro que sí. ¿Acaso existe en México en sentido propio una Constitución federal? No. Yo no conozco ninguna, ni tengo noticias de que haya habido alguna a lo largo de la historia de México, diferente de la Constitución federal de los Estados Unidos mexicanos. Es decir, Carpizo está en la creencia de que lo federal, o la Federación es la misma cosa que el Estado mexicano y por ello es que afirma que no pueden coexistir dos constituciones soberanas en el sentido pleno de la palabra, para concluir en que lo mejor es atribuirles a los Estados, digan lo que digan los enunciados constitucionales, unas meras autonomías.

Tampoco nos convence el razonamiento, porque los hechos históricos lo desdican; en efecto, primero existe Jalisco, Yucatán, Oaxaca y Zacatecas, por citar los casos por mi estudiados, como Estados libres y soberanos, impuestos aún por vía de las armas, antes de que naciera la

Federación <sup>(24)</sup>. Más aún, son los Estados libres y soberanos los que decidieron soberanamente firmar el pacto federal o *Acta Constitutiva* del 31 de enero de 1824, de manera que la Constitución posterior, del día 4 de octubre, no hizo más que apegarse a las bases impuestas por dicha Acta.

Pero salgamos de este laberinto tan tortuoso, creado por el empeño de considerar lo federal, lo repetimos una vez más, como forma de Estado y confundir lo que es la Federación con lo que es el Estado mexicano. Las cosas cambian, si confiamos en lo dicho por los enunciados constitucionales, sin traicionar su significado.

Si lo federal lo vemos como forma de gobierno, es decir, como un sistema de distribución de la soberanía o del poder público en México; en primer lugar, no tenemos por qué entrar en la problemática de la soberanía, por la sencilla razón de que ya no tenemos dos Estados soberanos, ni tenemos dos soberanías: sino, repetimos, un sistema de distribución de la única soberanía existente, en un solo Estado existente.

(24) En ocasiones, los pueblos tienen la capacidad suficiente para autogobernarse soberanamente, pero la circunstancia histórica puede no serle favorable y así se ven obligados a mantenerse subordinados a otro pueblo que los hace dependientes. Ahora bien, cuando a esa capacidad intrínseca de autodeterminar se suma una fuerza militar suficiente como para garantizar la independencia efectiva y real, entonces se deviene justamente a la plenitud de la soberanía. Pues esto sucedió con los casos de Jalisco y Zacatecas, aclarando que en otras ocasiones, las circunstancias son pacíficas e igualmente favorables a la plena soberanía, que en lo ocurrido en el área de los países centroamericanos de Guatemala, Salvador, Honduras, Nicaragua, vinculados originalmente con la idea del imperio iturbidista; y Panamá, vinculado con los sucesos acaecidos en la región de la Nueva Granada.

Claro que aún así tenemos cuestiones muy serias que aclarar, con el apoyo de los enunciados constitucionales.

Desde el punto de vista del Estado mexicano, los mexicanos formamos un todo, como comunidad nacional, como comunidad política, organizados en distritos electorales, fijados mediante el uso de criterios equitativos, es decir, según el número de habitantes. Mediante estos procesos se reunió la Asamblea Constituyente de 1822, la de 1824, la de 1857 y la de 1917, hablando en general. Y a través de dichos constituyentes nos configuramos políticamente, haciendo uso y afincando nuestra prerrogativa inherente de soberanía, una sola soberanía y un solo Estado y una sola nación.

Asimismo es a través de esas Asambleas Constituyentes por las que, como un todo nacional, se tomó la decisión de organizar el poder público bajo la forma de gobierno federal. Y para ello se creó una entidad llamada Pacto federal o Federación, diferente al Estado y diferente a la Nación. Igualmente a través de esas mismas asambleas se tomó la decisión de que, por ser

Federación, sus partes integrantes fueran Estados libres independientes y soberanos. ¿Acaso repugna esta soberanía estatal respecto de la soberanía nacional? No, en absoluto. No hay repugnancia ni lógica ni jurídicamente hablando.

No existe repugnancia, porque lo federal simplemente es una forma de distribuir el poder único soberano del Estado, haciendo, mediante los mismos enunciados constitucionales, asignaciones o atribuciones soberanas tanto en el área de los poderes federales o el área de la Federación, cuanto en el área de los poderes estatales o Estados miembros, e incluso en el área municipal en ciertos casos.

¿Por qué los poderes federales son soberanos o ejercen funciones soberanas? Muy sencillo, porque la Constitución les hace asignaciones o atribuciones soberanas. Luego podemos concluir diciendo que efectivamente la Federación mexicana goza de soberanía sin contraponerse con el enunciado del artículo 39.

Ahora bien. ¿Y por qué los poderes estatales no son soberanos, si esa misma Constitución les hace

asignaciones o atribuciones soberanas, del mismo modo a como lo hace con la Federación y, en su caso, con los municipios? ¿Acaso estas atribuciones, tanto las hechas a favor de la Federación, cuanto las hechas a los Estados no emanan de la misma única fuente, que no es otra más que la reconocida en el artículo 39?

La respuesta cae por su peso, es obvia. Y no puede ser, desde otro punto de vista, más categórica y contundente. Leamos otra vez lo que dice el artículo 40, desglosando el contenido del 39: que es voluntad del pueblo mexicano constituirse bajo la forma federal, es decir en Estados libres y soberanos. En otras palabras, es voluntad del pueblo mexicano distribuir su soberanía, mediante asignaciones expresas, entre el área federal y las áreas estatales. ¿En dónde quedaron las repugnancias lógicas y jurídicas?

En fin, ¿en qué consiste, en última instancia, la soberanía tanto la del área federal cuanto la del área estatal sino en poder ejercer funciones que son asignadas de manera exclusiva y excluyente?

Hay soberanía cuando un poder,

federal o local, ejerce unas funciones sobre materias exclusivas y con exclusión de todo otro poder. El régimen interno de los Estados, en cuanto que es un campo reservado exclusivamente a cada Estado, se constituye en un campo soberano y por este hecho la Constitución general dice que México se organiza bajo la forma federal, en la que sus partes integrantes son Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior. Y como todos sabemos, entre esas atribuciones soberanas, está la de poderse dar una Constitución propia, que es cosa muy diferente y distante de las normas autonómicas.

Y, en segundo lugar, no hay repugnancia en el uso de los términos, por un lado el término de soberanía del artículo 39, y, por otro lado, con respecto al uso del término Estados soberanos. En el artículo 39 se explica y se define el concepto profundo de la soberanía y se dice en dónde reside. Mientras que, cuando se habla de la existencia de Estados soberanos, o cuando se habla de las asignaciones soberanas a favor de los Estados, está hablando desde el punto de vista del ejercicio de dicha única soberanía. Es decir,



una cosa es el concepto y la sede de la soberanía, y otra cosa muy diferente es el ejercicio de dicha soberanía. El artículo 39, expresa el concepto, mientras que el 40, el 41 y otros más, como el 3, solamente hablan de su ejercicio, o de las referidas asignaciones en particular.

#### **IV Examen de la Distribución del Poder**

Avancemos un paso más en nuestro breve y rápido examen. Siendo lo federal una forma de gobierno, es decir, de distribución del poder soberano, queda pendiente el reto de examinar la forma particular en que se hace el reparto de ese poder. Es feliz lo dicho por Jorge Carpizo en varios de sus escritos, como por ejemplo en su libro *La Constitución mexicana de 1917*, cuando habla de la creación por parte de la Constitución de dos áreas u órbitas, la federal y las estatales, como receptoras de las diversas asignaciones competenciales. Nada más añadiríamos que, en algunos casos, la Constitución también hace atribuciones directas a favor de los Municipios.

El mismo autor explica con detalle cuál es el contenido de dichas áreas... Lo mismo hacen todos los demás autores de Derecho Constitucional. Y para ayudarse mejor en su explicación con toda razón hablan de facultades expresas a favor de los poderes federales, apoyándose en el enunciado del artículo 124 y demás correlativos. Además de éstas, también hablan de facultades concurrentes, de facultades implícitas; facultades coincidentes; facultades coexistentes; facultades de auxilio, etcétera.

Nosotros no aceptamos del todo este último planteamiento, entre otras razones, que en seguida iremos examinando, porque al tomar estos autores lo federal como forma de Estado, tienden a atribuir a los poderes federales todo aquello que se dice del Estado mismo, cuando ya hemos visto que el Estado mexicano es algo diferente a lo que es la Federación.

Bien, intentemos plantear esta materia de otra manera, siempre usando como apoyos los enunciados constitucionales. Hagámoslo fundándonos en el elemento territorial, por un lado; así como en una mejor lectura del

artículo 124, que en nuestra opinión ha sido mal interpretado por la doctrina.

## 1. Desde la Perspectiva Territorial

Es obvio observar que la soberanía requiere de un espacio territorial propio. En otras palabras, el elemento territorial es y suele ser siempre un criterio indispensable a la hora de precisar los alcances del poder soberano. Pero no solamente, sino que es, lo territorial, un elemento esencial del Estado, lo mismo que de la Nación. Regulan el principio de lo territorial, entre los principales, los artículos 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48 en relación con el 39, 40, 41, 115 y 116; sin olvidar al 73, fracción VI.

Ya sabemos lo que dicen los artículos 42 y 43. Veamos el texto del artículo 44:

La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México

con los límites y extensión que le asigne el Gobierno Federal.

El mismo sentido aclaratorio tienen los textos de los artículos 45, 46, 47 y 48, que ya no transcribimos para no hacer tedioso nuestro examen. Pues bien, por las transcripciones que anteceden se percibe con absoluta claridad, que el territorio nacional es algo diferente a lo que son las partes que integran la Federación, precisando que lo federal es nada más el componente espiritual, o el componente político de dichas partes, el componente integrador.

Resulta manifiesto que el territorio de la Federación solamente comprende o se integra, como lo indica el artículo 43, por los 31 Estados y por el territorio del Distrito Federal. En cambio, el territorio nacional, que marca los verdaderos límites espaciales del Estado mexicano o de la Nación mexicana, además de las partes integrantes de la Federación, comprende lo que se dice en las fracciones II, III, IV, V y VI del mismo artículo 42 arriba transcrito.

¿Qué cosa es la Federación, desde el punto de vista del elemento territorial? Ya lo sabemos también. Es un componente espiritual, pero

no muerto, ni tampoco inanimado o inerte. Es un componente vivo, porque tenemos luego una serie de artículos que le atribuyen vida a ese componente territorial. Se trata de vida política, al decir que tendrá unos poderes, tres poderes, es decir, que tendrá una voluntad política, como la que tienen todas las personas morales creadas por el Derecho, desde las asociaciones, sociedades, hasta las entidades de carácter público, como es el caso de la Federación mexicana. Esa voluntad política adopta para expresarse, no los órganos tradicionales de las asociaciones y de las sociedades anónimas, sino la teoría clásica de la división de poderes. Esto viene en el artículo 39, en relación con el 40, el 41, primer párrafo y el 49. Ya los conoce el lector. Sin embargo, importa mucho para conservar la unidad de nuestro planteamiento que los recordemos ahora:

¿Qué dice el artículo 39? Ya los sabemos. Habla de la soberanía nacional y la enuncia como sigue:

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se constituye para beneficio de este. El pueblo tiene,

en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Es obvio que la soberanía nacional se extiende a todo el territorio nacional y abarca no sólo al territorio de las partes que integran la Federación, sino a los restantes espacios enumerados en las fracciones II, III, IV, V y VI del citado artículo 42. Con otras palabras, el concepto de la soberanía nacional resulta ser mucho más amplio que la extensión que pueda dársele al poder de la Federación y al poder de cada una de sus partes integrantes. Y, además resulta diferente, entre otras cosas, porque dicha soberanía reside en el pueblo y no en la Federación.

Tan claro y categórico como lo es el artículo 39, aparece el texto del artículo 40 que dice:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

He aquí lo que es en México lo federal: una simple forma de gobierno y no, como dice la doctrina general, una forma de Estado. Nunca, ningún texto histórico fundamental de México ha dicho otra cosa, más que lo que leemos: que lo federal es una simple forma de gobierno. Es decir, lo federal es una forma de organización del poder público en México, tal como lo precisa el artículo 41 y el 49, que citamos para recordarlos y leerlos directamente, sin la perniciosa visión de la doctrina que ha leído en ellos lo que jamás han dicho:

Art.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.

Art.49.El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo,

Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Veamos la forma en que se realiza esta distribución. Por un lado, tenemos el territorio de cada uno de los Estados, aceptándose la creación o el reconocimiento de un régimen interno plenamente soberano, por cuanto que se inculca que ese régimen interno soberano deberá ser respetado tanto por los poderes federales cuanto por los poderes de los demás Estados. De una manera parecida tenemos, por otro lado, el territorio correspondiente al Distrito Federal, y los llamados territorios federales, así como a las demás áreas espaciales mencionadas en las fracciones II, III, IV, V y VI del artículo 42 constitucional. Veamos

lo que sucede en cada uno de estos supuestos.

## A) El Régimen Interno de los Estados

Con independencia de que varios de los Estados de la Unión hayan existido con anterioridad a la convocatoria para reunir al segundo Congreso constituyente mexicano, sigue siendo cierto que se les configura como partes de lo que Tena Ramírez llama una *técnica para organizar a los poderes públicos* del Estado mexicano, de manera que esta caracterización guarda coherencia, y en opinión del constituyente y de quienes firmaron el Acta de 1824, resultó ser la forma de gobierno más adecuada para nuestro país. Dentro de cada territorio estatal se crea un área de reserva exclusiva de poder a favor de los Estados, un área que no deberá ser invadida por ningún otro de los poderes existentes, ni del orden federal ni del resto de los demás Estados<sup>(25)</sup>.

El reconocimiento de su poder soberano viene expresamente en el texto de los artículos 40 y 41, ya citado, así como viene inculcado en las disposiciones, que dan motivo al Juicio de Amparo y, en su caso, a

las controversias y acciones de inconstitucionalidad, de los artículos 103 y 105, y todos ellos en relación con los principios establecidos en el artículo 124, que más adelante examinaremos.

La soberanía interna reconocida a los Estados, representa no sólo una concesión al sistema de descentralización del poder, que por este hecho se trata de una descentralización diferente a aquellas que pueden tener lugar en los Estados unitarios, sino también como un reconocimiento a la inviolabilidad territorial y política propia de la naturaleza del Estado, que es parte componente de la Federación y que dista mucho de la naturaleza de una Provincia o de un Departamento.

Nosotros decimos que hay soberanía y que debe de hablarse de soberanía y no de autonomía, porque esa es la palabra usada siempre por los textos constitucionales y porque estamos convencidos de que son palabras impecablemente bien utilizadas. Una autoridad ejerce poderes soberanos, cuando lo hace de manera exclusiva sobre un espacio determinado, excluyendo de manera categórica y absoluta la

(25) Para salvaguardar este espacio soberano interno de cada Estado, el artículo 103 contempla el empleo del juicio de amparo en contra de "leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal".

intervención de cualesquiera otras autoridades. Francisco de Vitoria decía: *alteri non subiecta*: porque no están subordinados los Estados a ninguna otra autoridad.

Claro que las autoridades estatales deberán subordinarse a la Constitución general o del Estado, y que las Constituciones locales igualmente deberán respetar los principios de distribución del poder público enunciados en la primera <sup>(26)</sup>. Ni más ni menos que como se subordinan las mismas autoridades federales a la Constitución general del Estado y, en todo caso, ni más ni menos que como todo el poder público está subordinado a la Constitución en un Estado de Derecho.

## **B) El Régimen de los Territorios Federales**

Sabemos que ya no existen territorios federales, en el sentido histórico en que los hubo, porque se fueron transformando en Estados. Sin embargo, los vamos a tomar en cuenta en este apartado a fin de aclarar que en estos territorios a la Federación se le encomendó siempre una plena e ilimitada competencia, con exclusión naturalmente de todos los demás

poderes. Esta competencia se reconocía a través del artículo 73, fracción VI, la cual decía que el Congreso tenía la facultad para legislar en todo lo concerniente a dichos territorios federales, reconociendo así de manera expresa, categórica e ilimitada plenos poderes para el gobierno de estos territorios a favor de la Federación.

Con fundamento en esta competencia es que nacieron, en su momento, todos los códigos federales, que como podemos apreciarlo ahora mismo regulan de manera universal e indiscriminada las materias de comercio, las de carácter civil y penal, etcétera, advirtiendo, sin embargo, que su aplicación se hará con fundamento en la diferenciación de lo que en ello se llama materia común o propia para el Distrito y los territorios federales y para toda la república sólo en materias reservadas a la Federación.

## **C) El Régimen del Distrito Federal**

Como sabemos bien, primero, por lo que se disponía en la misma fracción VI del mencionado artículo 73 y de conformidad con las

(26) Por ello, otra fracción, la III, del artículo 103, previene el mismo juicio de amparo contra leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal

reformas que últimamente se le han venido haciendo al artículo 122, se tiene el propósito de configurar al Distrito Federal con un régimen sui generis. De esta manera se procede a la formación de la Asamblea de Representantes, al principio otorgándole facultades de escasa significación, pero que sucesivamente se le han ido ampliando, abriéndose paso la idea de convertirla en un verdadero órgano legislativo, desplazando con esto el papel que tradicionalmente se le había encomendado al Congreso de la Unión.

Asimismo, a partir del año 1997, cambió el régimen constitucional relativo al Jefe del mismo Departamento, en lo relativo al procedimiento para su elección, incluyendo el cambio de nombre. Como quiera que sea, el Distrito Federal se nos presenta como una entidad especial, sujeta a estos diversos regímenes que históricamente se le han reconocido.

## **D) El Régimen de las Restantes Áreas Territoriales**

Por último debemos hacer mención del régimen, encomendado también a la Federación, como

representante del Estado, según lo diría Tena Ramírez, que recae sobre las áreas espaciales contempladas en las fracciones II, III, IV, V y VI del mencionado artículo 42. No son, en sentido propio, territorios federales, o no les podemos atribuir el mismo carácter que tuvieron los territorios federales que posteriormente se transformaron en Estados.

Son espacios sujetos a la jurisdicción federal por mandato constitucional, por ser la Federación la que representa al Estado mexicano y a la que se le encomienda el ejercicio de estas funciones soberanas sobre áreas que naturalmente no pueden asignarse a los Estados, debido a que se trata de espacios colindantes con aguas internacionales o con límites internacionales, o simplemente con áreas contempladas por el Derecho Internacional, que deben quedar al amparo de los mismos órganos a quienes la Constitución les reconoce competencia en materia de relaciones internacionales.

## 2. Desde la Perspectiva de las Materias

Además del principio de la territorialidad, la Constitución emplea otros principios para ir haciendo la asignación concreta y particular de competencias en ambos órdenes, el federal y el estatal, sin olvidarnos del orden municipal, al cual en determinados casos la Constitución le hace también asignaciones fundamentales.

En efecto, uno de estos principios o criterios es el que toma en cuenta la naturaleza de las materias, para, con fundamento en esa naturaleza, reconocer, que determinadas materias corresponden de manera expresa y exclusiva a alguno de estos órdenes, prohibiendo la intervención a las autoridades de los demás órdenes.

Por ejemplo, la materia del artículo 5, que contiene la libertad para dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo, siendo lícitos, será materia exclusiva de cada Estado y del Distrito Federal (poderes federales), sin perjuicio naturalmente de la protección de estas garantías que dispensa el Juicio de Amparo federal.

La materia del artículo 10, por lo que respecta al uso, portación y tenencia de armas prohibidas, será una materia exclusiva de la Federación.

Lo mismo ocurre con muchas otras materias, todas importantes como los hidrocarburos, la minería, la energía nuclear y, en general, las enumeradas en los artículos 25, 26, 27 y 28, entre otros, como materias reservadas exclusivamente al gobierno federal, de manera que la jurisdicción federal sobre estas materias se extiende a todo lo ancho y lo largo del territorio nacional y, en ese mismo sentido de la reserva, se constituyen en áreas prohibidas para las autoridades locales.

En este apartado entrarían también otros atributos soberanos igualmente encomendados de manera exclusiva a la Federación, muy importantes, como las materias diplomáticas y consulares; la arancelaria; la materia relativa a la declaración de guerra y movilización del ejército regular, etcétera, que, bajo el mismo sentido de la reserva, se constituyen en áreas prohibidas para los Estados.

Desde luego, las materias citadas



son meros ejemplos, pues no tenemos el ánimo de pormenorizar y detallar el régimen de estas materias en este momento. Pero, a la hora de llevar a cabo un estudio completo, se deberá hacer un repaso íntegro de todos y cada uno de los pasajes de la Constitución.

### 3. Desde la Perspectiva del Artículo 124

Con independencia de la distribución de facultades, ayudándose de la territorialidad o de la diversa naturaleza de las materias, la Constitución todavía consagra otras formas y otros criterios por cuya virtud se termina de realizar esa gran tarea de distribución del poder público en México entre estos diversos órdenes, ya mencionados. En particular, en este apartado, vamos a pasar a examinar los modos y los criterios establecidos en el artículo 124, cuyo tenor no hemos acabado de comprender.

Leámoslo con el mismo cuidado, de manera directa e inmediata, sin atender las deformaciones que la doctrina general le ha hecho. He aquí textualmente lo que dice:

Art. 124. Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados <sup>(27)</sup>.

El primer principio, que aquí se enuncia, es consecuencia de lo establecido en el artículo 39 y 40. La voluntad del pueblo mexicano es que existan los poderes federales y que estos poderes federales no hagan uso sino de las facultades que expresamente esa misma voluntad popular les atribuyó.

Hablamos de voluntad del pueblo y no de la voluntad del poder revisor o reformador. Esto significa una prohibición expresa: dichas facultades no podrán serles ampliadas, o restringidas, a través del poder reformador. La razón es sencilla: porque si se permitiera su ampliación, o restricción, se afectaría al pacto federal, o al régimen interno de los Estados.

Ahora bien, este principio establece una doble prohibición para los funcionarios federales, así como para el poder reformador. A saber: por la primera, no podrán hacer uso sino de las facultades expresas;

(27) Esta disposición guarda una perfecta coherencia con las previsiones del artículo 103: es decir, los funcionarios federales solamente pueden ejercer aquellas facultades que expresamente les encomienda la Constitución y en los términos que les sean asignadas, de otro modo vulnerarán la soberanía interna de los Estados y procederá al juicio de amparo.

mientras que, por la segunda, no podrán ejercer facultad alguna sobre todas las demás materias reservadas para los Estados.

El artículo 124 decreta, pues, el principio de las facultades expresas para los poderes federales, así como el gran principio de que todas las demás materias, por estar reservadas a los Estados, se constituyen en el contenido de sus propias soberanías.

Si explicamos esto mismo con otras palabras, llegaremos a las dos conclusiones fundamentales siguientes: la primera, es la prohibición para los funcionarios públicos de ejercer facultad alguna que no les esté expresamente encomendada; y la segunda, que los Estados, además del natural ejercicio soberano en materia de régimen interior, no tendrán ninguna prohibición para el ejercicio de facultades sobre todas aquellas materias, respecto de las cuales los funcionarios federales tengan facultades expresas. Es decir, que los Estados solamente se abstendrán de hacer uso de facultades sobre materias que sean calificadas, además de expresas, como reservadas, exclusivas, o privativas de los poderes federales.

No cabe duda que el artículo 124 es la mayor de todas las salvaguardas del federalismo mexicano. Por su enunciado cobra vida y eficacia la soberanía estatal prevista en el artículo 40 y 41. Los Estados, en efecto, son soberanos, porque el mencionado artículo 124 les impone tanto a los poderes federales cuanto al poder reformador, la prohibición de irrumpir sobre el régimen interno estatal.

Por último, nada más para fortalecer el sentido inequívoco que le estamos dando al artículo 124, recordemos el texto del artículo 21 de la Acta de reformas de 1847, que decía:

Art. 21. Los poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa designación.

Como se puede apreciar, el artículo 124 no permite afirmar, como lo hace Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, y otros autores, que las facultades expresas tengan, al

mismo tiempo, el carácter de facultades exclusivas encomendadas al gobierno federal. De su texto se infiere que lo expreso, no necesariamente está reservado al gobierno federal.

El texto del artículo 124 ciertamente emplea la voz reservadas, pero lo hace a favor de los Estados y no del gobierno federal. Además hay otro argumento y es el siguiente: que cuando la Constitución quiere que una materia sea exclusiva de los funcionarios federales, o del gobierno federal, lo indica de manera expresa y categórica, o cuando menos la idea de la exclusividad a su favor se desprende, bien de la naturaleza misma de la materia, como cuando se habla del Ejército mexicano o de la defensa del territorio nacional, etcétera, o bien de alguna otra expresión que tampoco deje duda de que estamos ante una materia reservada al gobierno federal, como es la materia de las relaciones diplomáticas y consulares.

Por ejemplo, el artículo 10, que habla de la portación de armas y de la prohibición de tener o portar armas reservadas al Ejército tiene carácter federal, ya que toda esta

materia debe ser regulada por una ley federal. Aquí la expresión ley federal, aunada a la naturaleza de la materia, nos lleva a la conclusión de que efectivamente se trata de una competencia exclusiva del gobierno federal. Ahí están algunas materias del artículo 27 y ahí están las materias del artículo 28 y muchas más materias<sup>(28)</sup>.

En suma, todo esto significa que las materias que no vayan acompañadas de la leyenda de materias exclusivas del gobierno federal, serán necesariamente materias de competencia de los Estados dentro de sus respectivos territorios: la razón es obvia, y se desprende del contenido del mencionado artículo 124.

A los funcionarios federales se les prohíbe ejercer facultades que no estén expresamente encomendadas por la Constitución. En cambio, los Estados no tienen más que la prohibición de abstenerse de hacer uso de facultades en las áreas reservadas exclusivamente al gobierno federal. Hecha esta salvedad, los Estados pueden y deben tener como propias, como pertenecientes a su régimen interno soberano, la facultad para ocuparse de todas las

(28) En estos artículos se enuncia el principio de la propiedad originaria de la nación, de la cual se desprenden las diferentes especies de propiedad reconocidas en México, como la privada, la social y la pública. Pero además se aclara que corresponde exclusivamente al Estado la explotación de la riqueza del subsuelo, la energía nuclear y la electricidad y otras importantes áreas estratégicas.

demás materias no exclusivas del gobierno federal.

Por ejemplo, la materia de Derechos Humanos, aún en el área expresa que regulan las leyes del Juicio de Amparo, pueden ser objeto del ejercicio directo o inmediato por parte de los Estados, creando juicios de amparo de carácter local y sin oponerse a la aplicación de la legislación federal. En suma, los Estados únicamente son limitados por los enunciados de facultades exclusivas del gobierno federal.

Para completar nuestro examen, resta el estudio de las llamadas facultades coincidentes, que nosotros con un sector importante de la doctrina preferimos denominar concurrentes. ¿De qué facultades estamos hablando?

Los autores patrios de Derecho Constitucional estudian con detenimiento esta clase de facultades concurrentes. Sin embargo, no todas sus conclusiones son aceptables<sup>(29)</sup>.

Por ejemplo, en materia de educación: el gobierno federal podrá crear sistemas y planteles educativos, no sólo en el Distrito

Federal y, cuando los tuvo, en los territorios federales, sino en todo el territorio nacional. Ahora bien, el ejercicio de esa facultad deberá hacerse sin menoscabo de la facultad de los municipios y de los Estados para hacer lo propio dentro de sus respectivos territorios, de tal manera que, en un municipio dado, podrán coexistir una escuela federal, una estatal y una municipal, sin menoscabo para ninguno de los gobiernos que las haya creado.

Lo que ya sería discutible es el establecimiento de sistemas y planteles privados en un territorio estatal o municipal al amparo de una autorización federal, porque en este caso el gobierno federal no tiene facultad expresa para autorizar el establecimiento de escuelas y sistemas educativos en los territorios de los municipios y de los Estados. Esto es, la única autoridad competente para autorizar una escuela privada en un municipio, es la autoridad municipal y no la estatal ni la federal.

Digámoslo con otras palabras, sería absurdo que el municipio de Quitupan, al cual pertenece su servidor, pretendiera crear un sistema educativo en el Distrito Federal, sujeto a su jurisdicción y

(29) Sobre todo no son aceptables cuando, entrando en contradicción terminológica, confunden facultades concurrentes (como las asignadas en educación, en donde hay concurrencias de Federación, Estados y Municipios) con facultades exclusivas de la Federación de esta forma se afirma que todas las facultades previstas en el artículo 73 como facultades del Congreso de la Unión, son facultades exclusivas de dicho poder federal, lo cual es completamente falso, ya que la mayoría de dichas facultades tiene carácter de concurrentes.

excluido de la jurisdicción que las autoridades del Distrito Federal tienen por razón del territorio.

En suma, todas las materias concurrentes, coincidentes, coexistentes, etcétera, están sujetas al principio de la territorialidad por un lado, así como a la naturaleza propia de cada materia. Es decir, los municipios no pueden crear escuelas propias sino en su territorio; los Estados no podrán crear escuelas propias sino en su territorio; y la Federación podrá crear escuelas propias en todo el territorio nacional.

Sobre este particular, la reforma constitucional de 1921, publicada en el Diario Oficial del día 8 de julio, de la fracción XXVII del artículo 73 precisaba que: la Federación tendrá jurisdicción sobre los planteles que ella establezca, sostenga y organice, sin menoscabo de la libertad que tienen los Estados para legislar sobre el mismo ramo educativo<sup>(30)</sup>.

#### **4. Desde la Perspectiva de la Competencia Atribuida a la Nación y al Estado**

Ya sabemos que la Federación es una forma de gobierno del propio

Estado y que, por ello mismo, no puede identificarse sin más con lo que es el Estado o la nación. Sin embargo, según lo advierte muy bien Tena Ramírez, la Federación debe representar a la nación y al Estado mexicano por mandato de la Constitución en muchos supuestos. No hay duda sobre este particular. Por ejemplo, no hay duda que la Federación y, en particular, el Poder Ejecutivo Federal, representa al Estado mexicano frente a terceros países.

Los problemas se presentan, cuando por la falta de empleo de una técnica legislativa adecuada, la propia Constitución, dejándose llevar por las teorías que consideran lo federal como una forma de Estado, se llega efectivamente a confundir lo federal con lo que es el Estado y se confunden las atribuciones de la Federación con las atribuciones del mismo Estado. Esta es un área de problemas muy difíciles, a la cual Tena Ramírez se refiere diciendo que se emplea la voz Federación de manera impropia.

Más allá de estos supuestos, todavía tenemos otra clase de supuestos constitucionales en los que la asignación de poder se hace

(30) He aquí una excelente precisión muy en consonancia con lo mandado por el artículo 124 de la misma Constitución, aclarando que el ejercicio de las facultades concurrentes debe hacerse sin menoscabo de las atribuciones hechas a los Estados.

directamente al Estado o a la nación, aclarándose de manera inmediata en unos casos, que por Estado debe entenderse tanto a las autoridades federales o al orden federal, cuanto al orden estatal e inclusive al orden municipal.

Este es el caso del artículo 3, el cual dice que todo individuo tiene derecho a recibir educación, y que el Estado *-Federación, Estados y Municipios-* impartirá la educación preescolar, primaria y secundaria. Aquí se aprecia muy bien la diferenciación que existe entre el Estado, así como la Federación, los Estados y los Municipios.

Se aprecia que la asignación de competencia se hace en términos de igualdad, de manera que la competencia que se atribuye a la Federación es de la misma naturaleza que la competencia que se atribuye a los Estados; y que la competencia atribuida a la Federación y a los Estados es de la misma naturaleza que la competencia atribuida a los Municipios, de manera que, si la Federación goza de un poder soberano en materia de educación, los Estados y los Municipios gozarán de esa misma prerrogativa.

Desde luego que somos muy conscientes que la redacción original de este primer párrafo entra en contraposición y flagrante contradicción con reformas posteriores que se le han hecho al mismo artículo 3, como respecto de la fracción VIII, por medio de la cual se faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes a fin de unificar y coordinar la educación en toda la república, contrariando el sentido original e igualitario del párrafo primero.

Existen otros muchos ejemplos, parecidos a lo que dispone el artículo 3. Ahí está el principio de la propiedad originaria atribuido a la nación, y no al Estado, y por ello mismo, atribuible por igual a los Estados y a los Municipios, que son los que tienen como esencial el elemento territorial, constitutivo del objeto de la propiedad que ahí se anuncia.

La entidad federal es una simple persona moral, creada por un pacto de unión. No tiene que ver nada ni con la nación ni con el Estado. Lo federal se reduce a una forma de gobierno. Por ello, la propiedad de la nación mexicana es algo que pertenece a todos los mexicanos, que constituimos uno de los

elementos esenciales de esa nación (la población). Y, es, desde otro punto de vista, de los municipios, de los Estados, de los pueblos y comunidades que tienen, además de la población, al elemento territorial como parte de su esencia. No son, ni pueden ser nunca bienes federales.

Distinto al de la propiedad originaria de la nación, es el problema de la competencia de la Federación, exclusiva o no, sobre materias del régimen de propiedad originaria, así como sobre materias puestas bajo el amparo de la soberanía del Estado. Propiedad y competencia son dos cosas muy diferentes, aunque eso sí, pueden coexistir sobre un mismo bien. Por ejemplo, un propietario de un bien inmueble puede arrendarlo a un tercero, puede hipotecarlo, puede darlo en usufructo, etcétera. Así, los bienes propiedad de la nación pueden estar al amparo de la competencia de la Federación, sin que por este hecho se pueda afirmar que pertenecen a la Federación, ni mucho menos se puede afirmar que la Federación goce de facultades exclusivas sobre el aprovechamiento y la explotación de todos los bienes pertenecientes a la propiedad originaria de la nación.

Por ejemplo, en materia de aguas, no todas las aguas del territorio nacional pertenecen a la Federación, ni siquiera son de su exclusiva competencia, según todos sabemos.

Lo mismo ocurriría con otras varias clases de bienes, pertenecientes a esa propiedad originaria de la nación, como son todos los recursos pesqueros de las aguas interiores y de los mares mexicanos; o como son los recursos silvícolas y boscosos de nuestro suelo patrio. En estos casos puede sostenerse, con mayor propiedad, que dichos recursos pertenecen y caen bajo la esfera de la propiedad, y, consecuentemente de la competencia, respecto de su explotación y comercialización de los Estados y municipios en cuyos términos o cercanías se encuentren dichos bienes o recursos. Repetimos que esta es una cuestión muy difícil, muy compleja, que debe ser estudiada con mayor detenimiento.

Los citados son meros ejemplos, sobre materias muy difíciles y complejas, que deben ser examinados con el detenimiento y el detalle que lo ameritan, tal como

algunas de estas materias han sido estudiadas por nosotros mismos en otros trabajos ya publicados. En todo caso, estos ejemplos nos sirven ahora para fijar la metodología correcta con que deben ser estudiados, a fin de revertir las tendencias centralizadoras que han venido predominando en nuestro país.

## V. Algunas Conclusiones.

La teoría clásica del federalismo no ha podido superar todavía algunas contradicciones que lleva en sus enunciados básicos. En efecto, frente a la teoría de la soberanía única, que es esencial a la idea de Estado, los federalistas sostienen la tesis de la cosoberanía, como elemento válido para explicar la presencia de Estados soberanos en el interior del Estado federal; y, frente a la teoría de la unidad del Estado, los federalistas sostienen la existencia de dos Estados en uno.

Estas contraposiciones se explican de manera diferente de uno a otro autor. Tocqueville es un autor clásico, hablando del modelo norteamericano. En otros casos, según la preferencia de cada autor, se resolverán las contradicciones,

bien afirmando que la única soberanía es la que corresponde a la federación, ya que los Estados son meramente autónomos; bien, afirmando que la única soberanía, es la que les corresponde a los Estados miembros, ya que la Federación solamente es soberana por delegación o cesión del poder soberano de los Estados asociados.

Los estudiosos del federalismo no salen de estos o parecidos planteamientos. Los más audaces, como Jean Dabín, hacen una abstracción de tales contraposiciones y prefieren aplicar al federalismo las teorías de la descentralización. Esto es, explican el federalismo a través de los procesos de la descentralización; o bien, prefieren hablar del federalismo cooperativo; del federalismo participativo, etcétera.


Frente a estos planteamientos clásicos, nosotros hemos querido proponer un punto de vista, que no es nuevo, pero que sí ha estado en el olvido, o no se le ha tomado en cuenta. Este punto de vista es el de presentar el federalismo como una forma de gobierno y no de Estado. Así se expresan, desde 1824, las



constituciones federalistas de México, tal como lo hemos indicado en este trabajo.

Nosotros creemos que el punto de vista de los textos mexicanos, (para no aventurar opinión alguna sobre los textos de otros países), además de la importancia intrínseca que puedan tener para los mexicanos, resuelve adecuadamente esos extremos difíciles y contradictorios de la teoría clásica del federalismo: primero, no se entra en la discusión relativa a la soberanía, ni a los extremos de si pertenece a la federación y a los Estados (tesis de la cosoberanía); o de si solamente pertenece a la Federación y no a los Estados, o de si más bien pertenece a los Estados y no a la Federación; y, segundo, se plantea lo federal como un simple principio para distribuir el poder en dos ámbitos, el federal y el ámbito local: es decir, lo federal se toma como una forma de gobierno. Incluso, dicha distribución del poder puede llevarse al nivel municipal.

En suma, en mi opinión, el tomar lo federal como forma de gobierno en los términos de los textos mexicanos, favorece muchísimo y no trae ninguna de las complicaciones de las teorías

clásicas, las cuales, al menos, no pueden, ni deben tomarse como explicación única posible del fenómeno federalista. 

# Democracia Federalismo

Víctor Luis Castellón Cervantes

## 1. Introducción. La Entidad Estatal.

Hablar de la democracia y el federalismo en el Estado mexicano, es una tarea que implica un análisis desde tres perspectivas diferentes: una política, una histórica y por supuesto una jurídica, las cuales no se tratan de forma autónoma sino que interactúan en virtud de los elementos tan complejos que participan.

En consecuencia, la idea que debemos desentrañar es la de la naturaleza del Estado mexicano. Lo que nos lleva a investigar los factores que le dan origen.

Todo Estado, tal como un individuo, es un producto histórico, ya que los elementos tanto jurídicos como políticos, que se han desarrollado a lo largo de la historia han cambiado, es decir, la cosmovisión que han tenido quienes han ejercido el poder político ha sido diferente. Aunque aceptamos que la combinación de ciertos elementos tienden a volverse a encontrar en ciertos casos creando ciclos, tal como lo escribió Vico.

Por ejemplo, en la *polis* griega nos referimos a la idea de ciudades-estado, mientras que en Roma encontramos a la *civitas* como una idea de comunidad. En la antigua

Grecia se inicia la idea de democracia, en donde debemos de reparar que dicho concepto se refiere mas a la sociedad, a las formas sociales ejercidas en la misma este concepto los griegos lo llamaban *ethos*.

Dicha idea nos lleva a la conclusión de que la idea de Estado democrático no era conocida sino hasta Roma con la *res pública*. Sin embargo no es una concepción actual.

Es hasta el siglo XVI, con el aparecimiento y auge de la burguesía, consecuencia del comercio dinámico de la época, se produce un rompimiento de paradigma, ya que naturalmente los factores cambian y la ideología política se transforma surgiendo obras como el Príncipe de Maquiavelo.

Ya en el siglo XVII con el racionalismo de Juan Bodino se estigmatizó al Estado como el recto gobierno de varias familias y de lo que es común con potestad soberana, siendo el Estado una consecuencia histórica, y por lo tanto los elementos que la componen también. Confirmamos con esto, que la forma de Estado y

como se desenvuelve su gobierno es un producto histórico natural de los factores que dieron origen al Estado en un momento determinado.

En la edad moderna se confunde por su *primitives* al Estado absoluto francés con su concepto de razón de Estado, lo que significaba que dada la importancia de la entidad estatal, no era menester justificar la actividad alguna, sino solo actuar.

Ya con Rousseau se dice que el hombre nace libre y si pierde la libertad es como si perdiera su moral y por lo tanto su individualidad. Es por consiguiente que las doctrinas políticas de aquella época tratan de proponer una legitimidad de la igualdad, manifestándose cada individuo en la voluntad general de la sociedad, que es la luz que guía el destino del Estado. De esa voluntad general, entendida como el querer que va a transformar lo particular a lo general se deduce la soberanía, que no es otra cosa mas que la materialización, es decir, el ejercicio de la misma voluntad general.

Surgiendo entonces la idea de la constitución jurídica del Estado. Lo

que nos refiere a la organización de la misma junto con la manifestación material de la voluntad general, lo que entendemos como el poder político.

Siendo el poder una consecuencia del dominium que ejercen los representantes del Estado con respecto a los gobernados teniéndose inclusive la facultad de ejercer la fuerza si es necesario.

Max Weber define al poder como una asociación política coactiva con una organización permanente será llamada Estado si y en tanto su aparato administrativo logra mantener con éxito su pretensión al monopolio del uso legítimo de la fuerza física para el cumplimiento de su orden.

Derivándose la idea de autoridad, que en el derecho político moderno se refiere a los órganos del Estado que detentan el poder depositado en ellos como ejercicio de la soberanía popular.

En donde las funciones del Estado son los medios para alcanzar los fines del mismo. Siendo que el poder político es la consecuencia de las facciones y demás organizaciones políticas.

Entonces, con la llegada del constitucionalismo norteamericano

y la revolución francesa, el poder público deja de ser una fuerza material puesto que radica en el derecho, en la filosofía política que impera en el Estado y se concretan en el orden jurídico, que es lo que llamamos el Estado de derecho.

Es decir, podemos entrar al juego de suponer que un Estado, de haber hecho sus gobernantes la ejecución de cierta decisión o bien la definición de cierta política puede tener como consecuencia una situación particular. Lo que nos lleva a realizar cuestionamientos del siguiente tipo: ¿Cuáles serán las consecuencias que tendrán que asimilar los gobernantes de los Estados Unidos e Inglaterra de descubrirse que era una farsa los pretextos para invadir Iraq?

De la misma forma podemos establecer que un Estado como el Estado mexicano de principios del siglo XX no es lo mismo que el Estado mexicano actual.

## 2. La Idea de la División de Poderes.

Las funciones que el Estado mexicano son tanto democráticas como federales. Para hablar de estas, es necesario detenernos en el mecanismo de distribución de poder que se contiene en la teoría de la división de poderes.

Primariamente, no es ocioso anotar es nuestro sentir relativo a que dichas instituciones, no son propiamente una consecuencia natural de nuestra historia, y mucho menos la asimilación de la misma.

Ya que el desarrollo lógico en nuestra dinámica histórica, de corte medieval-irreinal no podría tener otra consecuencia natural que la de una república centralista, más parecida a la actual república francesa, puesto que el poder político ha desarrollado una tendencia centralista en nuestra sociedad, con grupúsculos locales de poder que actúan aisladamente, de la misma forma que actúa un rey con respecto a sus señores feudales.

Es decir, la participación de todos los actores políticos, así como la distribución de competencias para

evitar una centralización del poder político, no son propiamente atributos naturales del desarrollo de nuestra nación mexicana.

Sin embargo debemos considerar el análisis de ciertas situaciones, probablemente objetivas, desde un punto de vista estrictamente histórico, puesto que los actores políticos en su respectiva época ejecutaron actos teniendo como consecuencia la asimilación de instituciones que no corresponden a nuestro medio, sino que son remedos consecuencia mas bien de una polarización de proyectos de Estado diferentes, en el mejor de los casos.

Sabemos, sin pecar de ser nihilistas sino más bien pragmáticos, que dichas instituciones han tenido que pagar una cuota muy alta para su establecimiento, o mejor dicho, la nación mexicana ha pagado un precio muy oneroso para la utilización de dichos elementos, como es el caso de la eternización de objetivos que los gobiernos no pueden lograr, precisamente por ser prácticamente inalcanzables. La idea que contiene el objetivo es claramente inexistente en virtud de no darse los mecanismos para su alcance.

Observamos pues, que el ejercicio de las funciones del Estado se caracteriza por la distribución del poder político, mediante la institucionalización de la división de poderes.

La idea que implica la división de poderes, se refiere a una distinción de funciones, los que no implican una función de naturaleza administrativa sino política.

La expresión división de poderes, tan estrechamente ligada a los enunciados de separación, colaboración o distribución de poderes, es un tema de obligado tratamiento en todas las disciplinas que tienen que ver con el fenómeno político, pues su importancia es manifiesta en el estudio del poder y de la naturaleza y estructura del gobierno.

Como teoría política fue elaborada por Carlos de Secondat, Barón de Montesquieu en 1748. a partir de las ideas propuestas durante la guerra civil en Inglaterra, por John Locke (quien consideraba que el poder se desdoblaba en ejecutivo, legislativo y federativo, e incluía al Poder Judicial en el ejecutivo, para que el federativo fuese el encargado de las relaciones

internacionales) con el propósito de "garantizar un régimen de libertad mediante el desdoblamiento del poder y el recíproco freno de los organismos en que la autoridad estatal suprema se desmiembra".

Su originalidad se encuentra en que como doctrina se aparta de otros aspectos de la ciencia política tratados con anterioridad a lo largo de varios siglos, como son los que se refieren a las formas de gobierno y a las funciones del Estado.

La teoría sobre el particular, es considerada como un sistema de restricciones al ejercicio del mismo y, por tanto, garantía de la libertad de los individuos. Atribuye a los distintos órganos de gobierno funciones específicas y establece equilibrio entre ellos al normar su autonomía a fin de que actúen separadamente en el cumplimiento de sus funciones, pero vinculados a los fines propios del Estado.

Como explica el politólogo argentino Carlos Fayt, la división de poderes es "un procedimiento de ordenación del poder de autoridad, buscando equilibrio y armonía de fuerzas mediante una serie de frenos y contrapesos, a fin de que sean iguales, independientes y

separados, sin que por ello deje de existir una necesaria coordinación funcional". El propio Montesquieu afirma que "todo estaría perdido si el mismo hombre o el mismo cuerpo de los próceres o de los nobles o del pueblo, ejerciese estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias de los particulares".

En el proceso de constitucionalización del Estado moderno, la doctrina analizada surge como un coto al ejercicio del poder absoluto, constituyendo una base relevante de las libertades políticas sostenidas por el liberalismo. Su influencia en la organización del poder a partir del siglo XVIII, ha sido determinante en todas las naciones occidentales, las cuales en sus textos constitucionales la han acogido como fundamento de la distribución del mismo poder que deja de ser absoluto. Actualmente la división del poder, más que implicar una fragmentación, como parecía entenderse en sus orígenes, conlleva la idea de separación o coordinación de funciones o competencias. Esta fragmentación es una implicación al grupo gobernante de que no concentre en el menor provecho

particular el poder político que en un momento se puede tener, independientemente de que es propio que alguno de los órganos que ostente mayor poder político, creando sistemas de gobierno ya sea presidencialista (en el caso del ejecutivo) o parlamentario (en el caso del poder legislativo).

En consecuencia, tal y como apunta el Dr. Francisco Berlín Valenzuela: "En México, el principio constitucional de que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, y de que todo poder público dimana de él y se instituye para su beneficio, funda la división del Supremo Poder de la Federación en Legislativo, Ejecutivo y judicial como órganos institucionales para su cabal ejercicio. De esta forma, la Constitución mexicana localiza y precisa las diversas funciones del Estado mexicano en tres órganos distintos e independientes, como principio de limitación y colaboración de un poder de la Federación, mediante fórmulas constitucionales de competencia, función y equilibrio de los citados órganos para garantizar la vida y libertad del Estado."

Lo anterior se relaciona con el contenido del artículo 116 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos:

*El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un sólo individuo.*

En donde la competencia federal condiciona la organización de las entidades federativas integrantes de la federación de la misma forma.

Este ejercicio de la división de poderes es efectivo en un estado donde la participación de su población no tenga cotos de especie alguna, por lo que la aceptación del sistema democrático en este sentido, es un engranaje lógico y viable para su desarrollo.

El objeto del principio de división de poderes, tal y como lo anota el autor Javier Patiño Camarena es el siguiente: "...que el poder frene al poder, de suerte tal que se logre una distribución equilibrada de las funciones estatales entre los diversos órganos públicos; que el ejercicio del poder esté supeditado

a las facultades que en cada caso señalan las leyes; que el poder limite al poder en beneficio del pueblo y que al impedirse el monopolio del poder se promueva y defienda una atmósfera favorable de libertad."

Observamos claramente que en la cita anterior se hacen alusiones directas tanto al federalismo como a la democracia en virtud de que son instituciones que para su desarrollo necesitan del ejercicio del principio de división de poderes, así como este último necesita de la federación para distribuir competencias en cuanto a los diversos poderes que se crean para activar al gobierno del Estado, además de que se da este desarrollo en un marco de libertad de acción campo propicio de la democracia.

### **3. La Concepción de la Democracia en México.**

El término democracia es vago, ya que lo mismo se entiende por democracia tanto como una forma de gobierno, como una forma de estado, en virtud de que la idea de democracia ha sido ya tan variada, que de ser una institución sustantiva ha pasado a ser una



adjetiva, y por consiguiente malversado su uso.

Es por esto que en nuestro discurso político dicho término se ha utilizado con tanta frecuencia llegándose al extremo de mal interpretarlo o bien aplicarlo donde no corresponde, ya que de alguna forma se ha hecho un uso tan indiscriminado de la misma que ya pareciera que la democracia es el paliativo para combatir todos los males, arrancando del supuesto de que la democracia fuera el mejor de los gobiernos o mejor dicho la fórmula ideal para la Nación mexicana.

El mal uso (o he de decir abuso) del término democracia ha tenido como consecuencia que el lenguaje político se altere y mande mensajes equivocados. Esta situación la podemos ejemplificar en el caso siguiente: cuando a un funcionario de la cámara de diputados le pedían que usara a la fuerza pública para desalojar a un grupo de manifestantes que habían irrumpido en el inmueble, este contesto: "Yo soy un demócrata, es mi definición, entiendo que hay momentos de tensión muy severos y creo que toda responsabilidad de un demócrata es cuidar los caminos

dentro del diálogo y de la ley". El comentario que nos merece dicho asunto es explicado claramente por el investigador José Antonio Aguilar Rivera: "Tolerar la violencia, la coerción de grupos organizados, no es democrático. Y quien lo permite no es un demócrata."

El mismo autor trata de llegar a la esencia de la democracia hablando desde una perspectiva de teoría política: "La teoría democrática no es unívoca: hay quienes proponen definiciones de ella que hacen énfasis en los procedimientos mientras que otros creen que la esencia de ese sistema de gobierno es la participación. Sin embargo los regímenes democráticos liberales de Europa y Estados Unidos comparten un cuerpo institucional, mas o menos similar, que supone un conjunto de prácticas: la tolerancia religiosa, la libertad de discutir los asuntos públicos, las restricciones al comportamiento de los cuerpos de seguridad del estado, elecciones libres, un gobierno constitucional basado en la separación de poderes, presupuestos estatales sujetos a la inspección pública y una política económica comprometida con el crecimiento económico establecido en la propiedad privada."

Hacemos notar que un concepto que consideramos básico para el ejercicio de la democracia es la tolerancia. Concepto que significa en términos generales el intercambio y desarrollo libre de ideas sin que exista represión o rechazo de las mismas, y siempre y cuando estas no afecten derechos de terceros. El problema que ha surgido para la discriminación y demás secuelas naturales de la intolerancia es precisamente la determinación de estos derechos. En consecuencia podemos llegar a la conclusión de que esta definición de derechos debe estar regulada en la convención que tenga la sociedad para la organización de la entidad que va a dirigir sus destinos, que evidentemente conocemos como constitución en donde el gobierno del Estado debe de estar vigilado sin que esta vigilancia implique un obstáculo para su funcionamiento.

En otras palabras la tolerancia no significa licencia para actuar con impunidad, sino todo lo contrario, el ejercicio de la tolerancia debe de desarrollarse en un marco normativo, en donde el cumplimiento de la norma jurídica sea la única regla del juego, los límites, que los debe de haber, son

previamente establecidos por la sociedad en virtud de la cual actúan sus representantes, dichos representantes son los voceros de la voluntad de la sociedad.

Si bien es cierto la introducción del término en el discurso político nace del debate sobre el ejercicio a la libertad de culto y la discusión que terminó con la proscripción de la represión religiosa -con el notable transfondo del poder que se encuentra tras el poder por supuesto-, el ejercicio de la tolerancia en las relaciones humanas es un principio para que el individuo se desarrolle en un ambiente de igualdad de condiciones junto a los demás miembros de la sociedad en donde y en virtud de su conciencia política y del consentimiento individual manifestado en un proceso electoral depende la existencia del gobernante, este ejercicio de iure implica la legitimación del gobierno. “El origen de la autoridad es individual y no colectivo. En la tradición democrática liberal son los individuos y no las colectividades las que tienen derecho básicos porque estos son los únicos sujetos del consentimiento original.”

La teoría anterior es un producto

claro del liberalismo del siglo XVIII y XIX padre doctrinal de los gobiernos democráticos, en donde se efectúan una determinación de competencias políticas en una sociedad donde los miembros buscan la libertad de ser iguales para formar parte de un grupo con ciertas características especiales que a su vez le dan identidad al grupo social constituyéndose en una nación, de ahí el término de estado-nación que al ser asimilado en el contexto político de un país encuentra claramente sus objetivos y en consecuencia su realización.

Pero eso es una nota del pasado. En finales del siglo XIX y principios del siglo XX los estados occidentales democrático-liberales descubren que existen grupos que asumen identidades especiales, por lo que se convierten en actores políticos y por lo tanto deseosos de participar en la vida política del estado correspondiente, impulsando un movimiento de revisión del constitucionalismo a nivel mundial que trajo como consecuencia la consideración en los pactos sociales, de integrar garantías sociales. Aunque es preciso señalar que en algunas ocasiones los fines de dichos grupos se han malinterpretado

generando instituciones corporativas propias de estados totalitarios y no de democracias.

Ahora bien, sin embargo la democracia es una figura tanto política como jurídica, y por lo tanto esta delimitada por la normatividad que se establece en la constitución del Estado mexicano, la cual es necesaria para su existencia puesto que las instituciones que integran los gobiernos pueden caer en excesos, los que deben ser previstos. Esta previsión se hace con mecanismos de corrección que tienen por resultado que las instituciones y sus miembros regresen al camino de la norma.

Podemos destacar que en la democracia, observamos que su ejercicio debe de satisfacer por lo menos el cumplimiento de las siguientes reglas:

1. Regla de la mayoría, el cual se constituye como el fundamento de las decisiones colectivas. El ejercicio de la soberanía, que originalmente es considerada en el artículo 39 de nuestra constitución, refiere a la titularidad de ésta en el pueblo.
2. El derecho de participar en las

- decisiones colectivas. La actuación de todos los actores políticos sin omisiones de tipo alguno. Cualquier grupo que se distinga por la causa que sea, ya sea ideológico o de cualquier naturaleza, lo que implica una no discriminación.
3. La garantía del respeto a los derechos políticos. Todos los actores pueden ser representados en los órganos de representación que a cualquier nivel, ya sea nacional o local, utilizando el mecanismo de elecciones libres se designa a los gobernantes. Por supuesto también se refiere a la no discriminación para el ejercicio del voto activo, obligándose el Estado a facilitar las instituciones que sean necesarias para el ejercicio del sufragio.
  4. La garantía del cumplimiento y respeto de una alternancia en el poder. Esto no significa que necesariamente se implique que cuando se cambie de gobierno se cambie de grupo político para el ejercicio del mismo, sino más bien se refiere a la posibilidad de que pueda darse este cambio, en virtud de la demanda que la ciudadanía haga en el ejercicio del voto.
  5. La garantía del respeto a la existencia y contemplación de iniciativa de las minorías. La democracia encuentra su enriquecimiento en la diversidad. Las ideas que puedan aportar los diversos grupos o facciones que participen en la política del Estado mexicano, harán de nuestro país uno mejor. El concepto fundamental para el ejercicio del mismo es la idea de tolerancia. De su efectiva aplicación depende la existencia de la democracia. En una democracia no puede darse una discriminación. Tal y como lo señalaba Madison en el décimo artículo del Federalista: "...la diversidad de las facultades del hombre, donde se origina el derecho de propiedad, es un obstáculo insuperable a la unanimidad de los intereses...el primer objeto del gobierno es la protección de dichos intereses..." Mas adelante el autor redonda su idea de forma lapidaria cuando sentencia sin temor alguno: "...las causas del espíritu de facción no puede suprimirse y que el mal sólo

puede evitarse teniendo a raya sus efectos.” La mejor forma de asegurarse de esta idea es la de promover el concurso electoral con diversos partidos políticos, sin llegar por supuesto, a una sobre oferta democrática.

6. Respeto a la legalidad. Es el cumplimiento del Estado de derecho. Cierta autor (Max Weber) al responder sobre el cuestionamiento de la longevidad de la Constitución de los Estados Unidos de América, respondía: Todavía existe porque los ciudadanos así lo quieren. Lo anterior nos lleva a la idea de la cultura política que se ejerza en cada Nación. Es pues en el caso del Estado mexicano que dicha cultura política tiene en su analogía mas aproximada la idea que implica la frase letra muerta, ya que la sociedad mexicana siempre se ha distinguido por obedecer a las instituciones en base al juego de intereses que estas le representen, y no por el pleno respeto a la mismas. Este principio implica que la autoridad es la primera que debe de respetar el estado de derecho, debe ser la celosa guardiana del cumplimiento de la

normatividad, proscribiendo de una vez por todas esa falsa idea que se tiene en gobiernos de naturaleza débil o con ausencia de ejercicio de poder (ingobernabilidad), que la cultura del respeto a la norma jurídica es la forma elegante de llamar a la represión. Las reglas del juego democrático se hicieron para observarse no para ignorarse, pues es un sinsentido. Además implicamos en este punto el respeto a los principios consagrados en las disposiciones constitucionales que impliquen tanto garantías individuales como sociales, el respeto a estas es total para el cumplimiento del estado de derecho, puesto que responde a la pregunta necesaria ¿quién vigila a quién? Con su relativa: ¿y a la autoridad quien la vigila?

Reglas que constituyen en consecuencia el concepto de democracia, el cual entendemos como el poder que es del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Definición concebida desde la perspectiva de la democracia como forma de gobierno.

Finalmente, entendemos que se constituye en México una clase de

democracia directa en la cual la ciudadanía reunida en forma de asamblea toma cada una de las decisiones estatales. Con la nota de representatividad en virtud de la designación de los gobernantes.

#### **4. La Democracia Inmediata. ¿Cuál es el Futuro de la Democracia en México?**

Replanteamos nuestro cuestionamiento ¿tiene la democracia un futuro en México? ¿verdaderamente México es una democracia? Seamos objetivos, para que hablemos de una democracia en México es necesario que se cumplan por lo menos los tópicos que se indican líneas arriba, es decir que se contesten afirmativamente las siguientes preguntas: ¿se cumple con la voluntad de la mayoría? ¿se respeta el derecho a todos los actores políticos de participar en las decisiones colectivas? ¿son respetados los derechos políticos de todos los individuos? ¿hay en México una alternancia en el poder político? ¿son respetados los derechos de las minorías? ¿existe en México un estado de derecho?

De aquí que se encuentre presente en el debate nacional actual el tema

de la reforma del estado, como es el ejemplo el presente foro, ya que si no existe un cambio del estado mexicano en el seno de sus estructuras más básicas, éste no dejará de tener una naturaleza que sea cualquiera, menos democrática.

Para que la transición democrática del Estado mexicano se realice es necesario: reforzar el equilibrio a la separación de poderes, que de una vez por todas se actualice el Estado de derecho, que se cumpla el principio del federalismo en cuanto a determinación de competencias políticas y se evite la práctica, tal como lo señala el periodista Carlos Ramírez de que “se de una reproducción piramidal del poder a nivel estatal y a rango municipal, en un rango por supuesto de reformas a la constitución.”

Lo que se plantea en si es que la democracia o mejor dicho, que el Estado mexicano, si en verdad pretende ser democrático utilice estas estructuras, ya citadas en el desarrollo de la presente exposición, y no instituciones que implican estructuras propias de un régimen de estado totalitarista. Proscribir el corporativismo, funcionamiento de los

partidos políticos, acotar el presidencialismo, delegación del poder político, vigencia a la observancia de la normatividad, para así demostrar, demostrarnos que hemos aprendido la lección y por lo tanto asimilamos las instituciones a nuestra realidad, hasta entonces sabremos si existe un futuro para la democracia en México.

## 5. Federalismo en México.

El federalismo es la encarnación de la descentralización política por excelencia. Esta descentralización política solamente puede hacerse mediante la normativización de la misma, en consecuencia tenemos que esta descentralización va a determinar dos ordenes jurídicos una aplicable a la federación y otro al sistema local ya sea este estatal o bien municipal.

Desde el punto de vista jurídico una federación está organizada sobre la base de reconocer dos órdenes normativos distintos: uno que tiene validez para todo el territorio de un Estado y otro, en que las normas son válidas para distintas partes del territorio, es decir, existe un orden jurídico nacional con normas que son reconocidas por todas las

partes federadas y un orden jurídico local, con validez limitada a cada una de las entidades integrantes de la federación. En la creación de estas normas intervienen órganos legislativos diferentes pues unas son originadas en un parlamento nacional y las otras por un parlamento regional.

El federalismo describe una forma de organización política en la que existen unidades políticas vinculadas entre sí que son distintas en el sistema político general de un país, las cuales mantiene su integridad política esencial.

Existen en los sistemas federales una distribución del poder entre el gobierno nacional o central y los gobiernos regionales constitutivos de la federación, cuya finalidad se encuentra en la protección existencias y el respeto a todos los gobiernos, pues con la exigencia de "que las directrices políticas básicas sean formuladas y puestas en práctica mediante una forma de organización, el sistema permite que todos participen en los procesos de adopción y ejecución de las decisiones".

Las entidades integrantes del

sistema federal son consideradas como partes del todo nacional, que permite al federalismo orientar el desarrollo en todos los órdenes de un gobierno nacional con vínculos directos con el pueblo y con los gobiernos constitutivos que conforman la federación.

Como organización política, la federación se caracteriza por estar integrada por una población heterogénea que unifica para el logro de objetivos fundamentales, sin atentar contra los vínculos que mantienen unidas a las partes integrantes de la federación misma. Es esta la razón por la que los poderes y funciones de un gobierno federal se encuentran limitados, generalmente en la Constitución Política de los Estados, respetando la autonomía que es propia de los gobiernos regionales constitutivos.

De acuerdo con las ideas expresadas, la República Mexicana está constituida en una federación, en los términos del artículo 40 de su norma fundamental que establece que: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal compuesta por 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." Esta disposición constitucional es complementada por el primer párrafo del artículo 41 en el que se establece que: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de las competencias de éstos, y por los de los Estados, en 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."

El federalismo en México es importada vía Estados Unidos, sin embargo podemos aplicar la misma idea que sobre la democracia hemos esbozado, si no asimilamos las instituciones a nuestra realidad por supuesto nunca gozaremos de sus virtudes.

Alexis de Toqueville en su famosa obra "Democracia en América" se refiere al federalismo mexicano de la siguiente forma:

"Los mexicanos, deseando establecer un sistema federal, tomaron la constitución federal de



sus vecinos anglosajones como modelo y la copiaron casi al pie de la letra. Sin embargo, cuando tomaron prestada la letra de la ley no fueron capaces, al mismo tiempo, de transferir el espíritu que le había dado vida.”

En relación a la anterior cita el investigador José Antonio Aguilar Rivera señala: “Lo que está ausente en México no es sólo un tipo peculiar de cultura, sino también el sentido intrínseco del constitucionalismo liberal. En occidente, las instituciones de la democracia poseen una justificación normativa ligada a su origen histórico. Nosotros copiamos las instituciones sin comprender cabalmente la visión de la sociedad y de los individuos que estas encarnaban.”

Miguel Lanz Duret señala que la federación en México no es más que una institución integrada al sistema político jurídico mexicano por mandamiento de ley, por lo que señala la misma constitución, sin que existan razones de orden histórico, social o por lo menos filosófico que justifiquen su existencia.

La naturaleza del Estado federal es de compartir la soberanía, puesto

que los diversos integrantes de la unión continúan ejerciendo soberanía en un aspecto interno de la misma, que denominamos autonomía, los que sin embargos se encuentran subordinados a la federación, a esa entidad creada precisamente por estos integrantes.

En términos de Mouskheli el estado federal es un estado integrado por colectividades públicas gobernadas por la federación en los asuntos de carácter general o nacional, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad federal, distinguiéndose, de este modo, de todas las demás comunidades públicas internas.

Es en este punto en donde encontramos una vinculación con la democracia, es decir, la descentralización política va a implicar un medio político más sano viable para que se desarrolle la libertad, propio de la democracia, para que los diversos actores políticos puedan acomodarse y desarrollarse, llegando al punto en donde la diversidad que implica la democracia sea identificado en un sola entidad nacional propiciada por la federación.

Es decir, en nuestro medio siempre se ha entendido que la esencia del federalismo radica en que las partes integrantes de la nación se deben gobernar por si mismas en todo y en cuanto concierne a su régimen interior, en tanto que son gobernadas por la federación en todo cuanto concierne al interés nacional, es por ello que se afirma que es propio y característico de todo régimen federal que promueve la unidad dentro de la diversidad. Q

# Fuentes

**Derecho Electoral Mexicano.**

Javier Patiño Camarena.

Editorial Constitucionalista. 4ª. Edición 1997. México.

**Teoría del Estado.**

Francisco Porrúa Pérez.

Editorial Porrúa. 23ª. Edición 1990. México.

**Teoría del Estado.**

Agustín Basave Fernandez del Valle.

Editorial jus. 10ª. Edición 2001 México.

**Teoría General del Estado.**

Georg Jellinek.

Editorial pedagógica iberoamericana.

Traducción de Enrique Figueroa Alfonso. 1997. México.

**El Futuro de la Democracia.**

Norberto Bobbio.

Editorial del fondo de cultura económica. 2ª. Edición. 1996.

Traducción de José F. Fernández Santillán. México.

**Teoría del Estado.**

Fernando Gómez Sandoval.

Editorial diana. 1ª. Edición. 1992. México.

**La Democracia en América.**

Alexis de Toqueville.

Editorial del fondo de cultura económica. 1999. México.

**El Federalista.**

Madison, Hamilton y Jay.

Editorial del fondo de cultura económica.

Traducción de Gustavo R. Velasco. 1994. México.

**Escritos Políticos de Sieyés.**

Compilación de David Pantoja Morán.

Editorial del fondo de cultura económica. 1ª. Edición. 1992. México.

**Revista Metapolítica.** Número 30 julio/agosto 2003. México 2003.

El miedo a la democracia.

# Hacia un Nuevo Régimen Interior de los Estados en México

David Cienfuegos Salgado\*

## I. Introducción

A pesar de que la reforma del Estado parece ser un tema que puede posponerse *ad infinitum*, conviene revisar los supuestos que plantea la realidad mexicana en el ámbito estadual para no encontrarnos el día de mañana con noticias desalentadoras para el optimismo gubernamental mostrado a últimas fechas.

Mi participación, copartícipe moderado de ese optimismo, pretende mostrar algunos de los cauces que puede tomar el planteamiento de un nuevo régimen interior en el modelo

federal mexicano, tanto por lo que hace a las entidades federativas como al instituto municipal. El enfoque no busca descalificar o potenciar un nivel respecto de los demás, sino simplemente advertir, mediante la exposición de breves comentarios cómo el paradigma actual no satisface las exigencias que imponen las nuevas circunstancias políticas del país, y por ello es propicio pensar como primera opción, o en la posibilidad de reinterpretar los mecanismos o instituciones constitucionales de manera más acorde con tales circunstancias, o, en su defecto argumentar sobre una reforma constitucional extensa tanto en el

\*Investigador del Instituto de la Judicatura Federal

ámbito federal como estatal. Para arribar a tales conclusiones es preciso reconocer *ab initio* que no puede soslayarse el hecho de que las nuevas circunstancias políticas del país son completamente distintas a las de hace dos décadas, y que las últimas reformas constitucionales han obedecido precisamente a tales circunstancias, aunque lo han hecho en forma desafortunada.

Dado que nos interesa destacar los temas de soberanía y autonomía, desde la óptica del modelo federal implantado en el texto constitucional mexicano, debe mencionarse que la doctrina nacional decimonónica revisó con amplitud el tema de la soberanía estadual, adoptando el modelo liberal planteado a finales del siglo XVIII, y remitió sus conclusiones al siglo XX. Los diputados que aprobaron la Constitución mexicana de 1917 retomaron el significado que se atribuyó al concepto de soberanía y consideraron que la nacional residía “esencial y originariamente en el pueblo”. Pero luego, a renglón seguido, se efectuó el traslado, mediante una adjetivación, de esa soberanía a los estados integrados en el nuevo ente unificador. El

artículo 40 señala la “voluntad del pueblo mexicano” para “constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior”. Eso si, los estados estarían unidos en una Federación establecida según los principios contenidos en la propia Constitución.

Si bien los textos de los artículos 39 y 40, han sido de los pocos que se han mantenido inalterados en el mare magnum jurídico que representan las 417 reformas constitucionales de estos 86 años, habrá que preguntarse si lo mismo ha pasado con aquellos principios que servirían para definir la Federación mexicana, y por ende para definir los ámbitos competenciales que a cada nivel de gobierno corresponden.

Quizá no sea necesario recordar que dentro del articulado constitucional el 39 es considerado como el “artículo constitucional por excelencia” o el “núcleo de toda la Constitución”, dado que es aquí donde se reconoce el carácter soberano del pueblo, el mismo carácter que el generalísimo

Morelos había plasmado en los Sentimientos de la Nación al afirmar que “la soberanía dimana inmediatamente del pueblo”. Las constituciones mexicanas habrían de plasmar la misma idea aunque matizada por el adjetivo nacional, pues la denominación *soberanía popular* cedió paso a la *soberanía nacional*. Desde 1857 está vigente el texto del artículo 39, el cual parece contener una solución ecléctica sobre el tema de la soberanía: por un lado es popular por cuanto a su origen, siendo así el pueblo el titular indiscutible; pero también es nacional en cuanto aparece como “atributo jurídico de la unidad de organización colectiva constituida por el Estado”.

Esta cualidad aparece aún más embrollada por el hecho de que tal carácter se atribuye, *ex constitutio*, tanto al ente federal como a los entes federados. De ahí que sea preciso referirnos a la interpretación que ha recibido el concepto de soberanía en el sistema jurídico mexicano, puesto que de ello habremos de derivar algunas expresiones particulares sobre el reparto competencial presente en el modelo federal. Tal es la perspectiva que tienen numerosos constitucionalistas, y no

pocos políticos. De ahí se entiende también que hayan, desde hace tres años, voces que recurrentemente mencionan la necesidad de reformar las constituciones locales, pero sobre todo la federal en términos de la definición de las competencias que se atribuyen tanto a la Federación como a las entidades federativas.

Se trata en definitiva de un ejercicio de soberanía con la sana intención de remodelar el régimen interior de los estados. Son voces que cobran mayor fuerza cada día. Pero también asistimos a la circunstancia de que esas voces no se reflejan en hechos concretos. ¿Por qué? Podemos aventurar que la principal razón de esta inactividad es que no hay una respuesta consensada y fundada a dos preguntas cruciales del sistema federal mexicano: la primera, ¿en que consiste la soberanía de los estados? y la segunda, ¿qué debe entenderse por régimen interior de los estados?

Se trata de preguntas ineludibles para entender los alcances que puede tener la reforma constitucional en las entidades federativas mexicanas. Entender estos conceptos y darles un cuerpo

es la labor de los académicos, pero también lo es de los políticos, de los juristas y de los ciudadanos en general. Cada uno podrá darle un matiz particular, pero todos deben coincidir en lo general. Conviene pues detenerse en estos dos aspectos insoslayables al efecto de contar con una base objetiva en la elaboración de propuestas para la definición de un nuevo régimen interior de las entidades federativas en México.

## II. El Modelo Federal en México

Loewenstein señala que:

“el federalismo es la institucionalización de la distribución vertical del poder, esta distribución implica necesariamente una limitación tanto para el estado central como para los estados miembros, se lleva a cabo mediante el otorgamiento o concesión de facultades entre ellas”.

Jorge Gaxiola señalaría que el federalismo realiza un fenómeno de unión y no de unidad. Su organización se caracteriza por la coexistencia de los órdenes jurídicos distintos, el federal

propriadamente dicho, que responde al propósito de crear un Estado poderoso desde el punto de vista de Derecho Internacional, y el local, que se anima por la necesidad de conservar las particularidades de cada entidad federativa.

De ello derivamos que los entes que concurren a la formación de la Federación son entes soberanos. Sin embargo la experiencia política nacional permite advertir que el modelo federal mexicano actúa a la inversa. Y de ahí quizá el negro vaticinio de Servando Teresa de Mier, quien llamando la atención hacia el modelo estadounidense prevenía sobre la adopción del sistema federal en el caso mexicano: “Ellos eran ya estados separados e independientes unos de otros, y se federaron para unirse contra la opresión de Inglaterra: federarnos nosotros estando unidos es dividirnos y atraernos los males que ellos procuraron remediar con esa federación. Ellos habían vivido bajo una constitución que con sólo suprimir el nombre de rey es la de una república: nosotros encorvados trescientos años bajo el yugo de un monarca absoluto, apenas acertamos a dar un paso sin tropiezo en el estudio desconocido de la libertad”.

Ahora bien, siguiendo con el texto del artículo 39 y sobre todo a la vista de los conceptos contenidos en él, ¿qué debemos entender por soberanía, por pueblo, por poder público dentro del modelo federal? Al respecto podemos encontrar auxilio en los criterios que ha sostenido el máximo tribunal mexicano, y en lo comentado por la doctrina contemporánea.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se ha reservado, conforme a recientes criterios, el monopolio de la interpretación constitucional, y a tal tenor conviene revisar la forma en que se han delineado algunos de los conceptos más interesantes del federalismo mexicano.

### **a) Soberanía**

El primer concepto que conviene tener presente es el de soberanía. Ya hemos adelantado *supra* algunos elementos a considerar en su definición. Para la SCJN la soberanía “es la facultad absoluta de determinar por sí mismo su propia competencia”. En tratándose de la soberanía nacional, tal y como lo predica el texto constitucional, ésta reside esencial y originariamente en el pueblo.

Por supuesto esta interpretación del máximo órgano judicial mexicano se ocupa de sólo uno de los extremos de aquella división entre soberanía del Estado y soberanía en el Estado. Esta última, la soberanía en el Estado, consiste en el derecho a determinar su propia estructura política; es el poder dentro del Estado. No en balde Duverger al ocuparse del tema señala que el problema esencial de la soberanía en el Estado es el problema esencial de la teoría del poder. La segunda división, la soberanía del Estado o soberanía externa, se manifiesta en el respeto guardado por los demás Estados y la comunidad internacional respecto de las decisiones que adopte cada Estado en lo relativo a su propia organización y a la dirección de sus asuntos de modo autónomo e independiente.

Asimismo la SCJN ha señalado, respecto de la soberanía del pueblo, que ésta

se ejerce por medio de los Poderes de la Unión y de los Estados, en los términos establecidos por las constituciones federal y locales, las que en ningún caso, podrán



contravenir las estipulaciones de la Federal. La soberanía de la Federación comprende la de los Estados, pero todas giran armónica e independientemente, dentro de sus órbitas, y los estados pueden obrar sin limitaciones, siempre que no contravengan el Pacto Federal, y fuera de esto, su soberanía no tiene cortapisa alguna.

Se advierte en este criterio la idea que reconoce al ente federal como depositario de las soberanías particulares de las entidades que concurren a la unión. De ahí que la mención de que “la soberanía de la Federación comprende la de los Estados”, aparezca como una corroboración del modelo federal, mismo que, y eso es lo importante, no les limita más que en las prevenciones que ellos mismos aceptaron en el Pacto Federal. La SCJN ha entendido así que “los estados pueden obrar sin limitaciones, siempre que no contravengan el Pacto Federal”. Es decir reconoce un límite (o conjunto de límites), pero fuera de esto reconoce también que la soberanía de los estados “no tiene cortapisa alguna”.

Por otra parte, junto a la noción de

soberanía, la SCJN se ha ocupado de la expresión *pueblo*, al que, como vimos líneas atrás reconoce como depositario de aquélla y al cual reconoce también la posibilidad de modificar el orden de gobierno, en específico la Corte se refiere al llamado gobierno de facto como expresión de la voluntad del pueblo. Aquí, el gobierno de facto adquiere cierta connotación que la SCJN ha examinado al señalar que es el que se impone por la voluntad del pueblo, y por ello debe ser obedecido en sus disposiciones, al efecto de hacer imperar la voluntad popular. El argumento sostenido por el máximo tribunal se basa en que

Es indiscutible que todo gobierno de facto que se impone por la voluntad del pueblo debe ser obedecido en las disposiciones que de él emanen para que impere esa misma voluntad, y mucho más cuando ellas [se] generan en una lucha noble encaminada al restablecimiento del orden constitucional, quebrantado por la usurpación de los que se rebelan contra las instituciones de la República, como ocurrió en la última revolución constitucionalista.

Esto da por supuesto que es a través de las elecciones como se ejercer la soberanía por el pueblo, dejando únicamente abierta la posibilidad remota de la rebelión o la revolución como ejercicio de la soberanía.

### **b) Poder Público**

Un segundo concepto es el de poder público.

La SCJN desde fechas tempranas señaló que “cualquiera que sea su origen, examinado a la luz de los preceptos constitucionales, resulta que sólo dimana del pueblo, en quien radica esencial y originariamente la soberanía nacional y que, para su ejercicio, se divide en tres ramificaciones, como funciones inherentes al cuerpo político, las que pueden expresarse con estas palabras: querer, hacer y juzgar”. Estas funciones se corresponden con los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Tamayo y Salmorán al ocuparse del concepto *poder público* señala que el significado no es unívoco, dado que los autores se refieren a diferentes objetos. Señala que un uso muy extendido de este concepto, tanto en la teoría del derecho público como en la teoría general del Estado es el de poder

político, de poder del Estado. Y en tal sentido, poder público significa la instancia social que conduce, que gobierna, a la comunidad estatal. Para este autor el predicado *público* hace alusión a que dicho poder afecta a todos los miembros de la comunidad, a la vez que se atribuye a la comunidad en su conjunto.

Entendido como poder de una comunidad política independiente, el Estado, el poder público es considerado un poder irresistible. A diferencia de cualquier otro poder social, el cual se ejerce en razón de ciertas condiciones, el poder público constituye una dominación en la que se manda de modo incondicionado.

La vinculación que puede encontrarse entre poder público, soberanía y pueblo se desprende de la definición que hace Alfred Verdross del *estado soberano*. Señala este autor que un estado soberano es una comunidad humana perfecta y permanente que se gobierna plenamente a sí misma, está vinculada a un ordenamiento jurídico funcionando regulamente en un determinado territorio y en inmediata conexión con el derecho internacional.

## c) República

Un tercer concepto es el de república.

El texto constitucional adopta como forma de organización política del pueblo mexicano la república. Este concepto resulta a todas luces ambiguo. Los tratadistas recurren para su explicación a sus raíces etimológicas: proviene de los términos latinos *res* (cosa) y *publica* (perteneciente a la comunidad), con lo cual puede entenderse que república o *respública* significa “lo que a todos concierne”, “lo que a todos atañe”, “lo que es de todos”. Se trata por decirlo de alguna manera al gobierno de la comunidad como algo en lo que tienen que ver todos aquellos que pertenecen a esa comunidad.

Así, el artículo 40 reafirma el contenido del artículo 39 e introduce una serie de conceptos vitales para entender el modelo federal mexicano. Al concepto de república, el texto constitucional adosa diversos adjetivos: representativa, democrática y federal, mismos que conviene desglosar:

La naturaleza de *república representativa* se inscribe en la idea de que todo el pueblo no

puede, a la vez, ejercer su soberanía y que, en consecuencia, necesita nombrar representantes que decidan por él y para él. La república representativa significa que la colectividad, dueña de su propio destino, trasmite a los representantes, que pueden serlo por distintos títulos, la capacidad de decidir.

Existen diferentes métodos para hacer posible la representación. Sin embargo, la propia Constitución señala que será democrática la manera en que habrá de representarse la voluntad del pueblo mexicano. La palabra democrática implica, por su origen etimológico, el poder del pueblo, quiere decir que el pueblo debe manifestar su voluntad mediante el voto para que sus representantes obtengan legitimidad y tengan la capacidad para resolver por todos como una voluntad conjunta de la república.

Por último, el adjetivo federal que se emplea en la redacción constitucional tiene que ver con la distribución territorial del poder.

#### d) ¿Soberanía o Autonomía?

Si partimos de la idea sostenida en el derecho público contemporáneo de que la soberanía “consiste en el poder político que puede ejercer el Estado sobre un territorio determinado y en el derecho de imponer su voluntad, con exclusión de toda acción de parte de otro Estado”, arribaremos al convencimiento de que no puede hablarse de soberanía en el caso de las entidades federativas mexicanas. De los textos 39 y 40 ya analizados, podemos desprender la contradicción en que se incurre.

A pesar de lo mencionado, llama la atención la tesis de la SCJN en el sentido de considerar que

Siendo los estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, en los asuntos de carácter netamente local, debe dejarse que los poderes respectivos obren con entera independencia, para que funcionen dentro de las facultades que les concede su Constitución. Nada más perturbador que la acción de los jueces de distrito, si éstos pudieran librar órdenes de

aprehensión y dictar autos de formal prisión por delitos del orden común cometidos en las entidades federativas, pues esto trastornaría el Pacto Federal.

La redacción de numerosos criterios jurisprudenciales cae exactamente en el mismo error de reproducir el vocablo soberanos en referencia a los estados de la Federación. Siendo que resulta evidente que tal carácter no les corresponde, dadas las numerosas limitaciones que impone la propia Constitución.

Para la SCJN, la redacción constitucional impone a los Estados el deber de ser republicanos, representativos y populares. Y en tal tesitura también consideró que no puede haber un gobierno republicano, “donde todos los poderes se concentran en un solo funcionario o corporación”, porque la esencia de estos gobiernos es la división de los poderes. Pero no son todas las limitaciones impuestas a los estados. Un análisis exhaustivo arrojará que prácticamente todas las esferas estatales están perfiladas en el ordenamiento constitucional federal.

### III. Presupuestos para un Nuevo Régimen Interior de los Estados

Señalábamos que la reformulación del régimen interior en el modelo federal mexicano no es únicamente una decisión jurídica, sino que debe entenderse que tal propuesta requiere pasar, de manera necesaria, por el convencimiento de quienes ocupan posiciones tanto políticas como económicas y académicas. La viabilidad del nuevo modelo debe quedar garantizada precisamente en la formación de un consenso. Por ello, hablar de un nuevo modelo también implica pensar en ciertos presupuestos que conviene meditar en el caso mexicano:

#### 1. El Presupuesto Académico

El primer supuesto a considerar sería la necesidad de incentivar el estudio del modelo federal y del derecho constitucional local. En la actualidad se advierte un renovado interés en las instituciones locales, sin embargo, sigue siendo evidente que las referencias doctrinales atienden en su mayor parte al constitucionalismo federal, y se deja de lado el constitucionalismo local, y, desafortunadamente, con

esta tendencia, se limita el estudio integral del modelo federal mexicano. Limitación que hará comprensible, por otra parte, el rezago que en materia de instituciones jurídicas se advierte en todo el país.

Por ejemplo, si hiciéramos un recuento de la bibliohemerografía *estatal* (y también municipal) existente en el país encontraríamos, no sin cierto sabor de desengaño, que ésta se encuentra orientada por la interpretación que desde los entresijos del poder federal se tiene de las entidades federativas y de la institución municipal.

Sin embargo, no basta que se dé esta circunstancia, pues la práctica ha permitido advertir además que la integración de un acervo doctrinal y jurídico en los estados resulta inútil si no se establecen los mecanismos para que se pueda acceder a él. Por ello, el presupuesto académico no puede quedarse en la producción sino que debe ir más allá y garantizar la difusión, debe garantizarse la oportunidad de consulta de tales materiales.

Cabe mencionar que la educación jurídica adolece de espacios

curriculares dedicados a la temática local. Santiago Nieto ha señalado la preocupante ausencia del análisis de la Constitución local en los planes de estudio de la mayoría de las escuelas y facultades de derecho. Esta limitación juega un papel de primer orden en la consolidación de las instituciones y competencias federales en detrimento de las locales.

## 2. El Presupuesto Institucional

Un nuevo régimen interior no puede partir de cero, es preciso iniciar las transformaciones políticas y jurídicas necesarias para la modificación de las reglas de juego de las instituciones rectoras del constitucionalismo local. Ello hace necesario reconocer los límites impuestos desde la Constitución federal. No debemos olvidar que el propio artículo 40 señala que la Federación en la que se unan los estados “libres y soberanos” se regirá con los principios de la Ley Fundamental.

A tal tenor habrá que recordar el sistema de competencias reconocido en el artículo 124 constitucional conforme al cual “las facultades que no están

expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

Sartori ha señalado que en las constituciones deben incluirse estímulos, a guisa de mecanismos de control, de forma tal que en tanto los ciudadanos encuentren mayores incentivos, mayor será su cumplimiento en el plano fáctico. De ahí que se señale la necesidad de revisar los estímulos que aparecen contemplados en las constituciones locales. Para Santiago Nieto el estudio del diseño institucional nos brinda importantes pistas para rediseñar las instituciones públicas y con ello lograr un mayor grado de eficacia en su cometido. La consecuencia de este estudio es relevante en tanto permite entender el grado de democratización de una sociedad, puesto que parte de la idea de que las instituciones que resultan obsoletas tienden a ser eliminadas.

En el caso del constitucionalismo local, la idea es básicamente la misma. Debe buscarse la viabilidad de la Constitución local. No sólo la viabilidad política del momento en que fue elaborada, sino una permanencia en el tiempo y una

aplicación en el plano fáctico. La experiencia permite advertir que generalmente se cumple con los primeros dos postulados, pero se omite el relativo a la facticidad.

Por supuesto, esta ingeniería constitucional tiene en el ámbito local, además de los límites propios del proceso de diseño constitucional, una serie de limitaciones que le impone la Constitución federal, baste señalar los contenidos de los artículos 41, 108, 113, 116, 128 y 133. Y es claro que ninguna norma constitucional local puede vulnerarlos los principios establecidos en ellos.

1. El artículo 41 párrafo primero refiere una obligación para los constituyentes originarios y revisores de las entidades federativas, cuando establece:

*"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de competencia de estos, y por los de los estados, por lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados que un ningún momento podrán contravenir las estipulaciones del Pacto federal."*

De tal suerte que el artículo 41 es un freno a la actividad de los poderes de los estados, pues obliga a que las constituciones locales y las normas emanadas de las mismas no contravengan la Constitución federal. Este precepto puede considerarse como un mecanismo de control de la constitucionalidad de las normas inferiores, incluyendo las constituciones locales.

2. El artículo 128 establece, por otro lado, la protesta constitucional en los siguientes términos:

*"Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen".*

Ferrajoli señala que tanto jueces y funcionarios se vinculan con el juramento de fidelidad a la Constitución, en nuestro caso de protesta constitucional, acto que constituye una auto-obligación de cumplimiento y aplicación del ordenamiento supremo, siendo una cuestión de conciencia de los jueces y de los funcionarios la personificación de tales funciones y aceptar hacerlo en un ordenamiento democrático y liberal

o en uno autoritario. De tal suerte que afirma Ferrajoli- una tarea del aplicador es la de realizar una crítica interna al derecho vigente para desenmascarar aquellas normas que son contrarias al texto constitucional y, por consiguiente, inválidas substancialmente.

3. La Constitución federal se ocupa también de la jerarquía normativa y la desaplicación de normas contrarias a ella misma. El artículo 133 de la Carta Magna establece, como obligación para los jueces de las entidades federativas, la de resolver de conformidad con la Constitución federal y desaplicar normas infraconstitucionales que consideren contrarias a la Carta Magna.

Joseph Story, uno de los clásicos del constitucionalismo norteamericano, señala que la famosa cláusula segunda del artículo VI de la Constitución norteamericana, se interpreta: "Siempre que surge una dificultad con motivo del ejercicio de un poder por algunos de los funcionarios de los estados o del gobierno federal, hace necesario que esos funcionarios decidan primero si tal ejercicio es conforme a la Constitución. Del mismo modo,

pueden suscitarse algunas dificultades con motivo del ejercicio en las funciones de las grandes divisiones del gobierno, como por ejemplo, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Los funcionarios de estos diferentes órdenes están igualmente obligados por su juramento a mantener la Constitución de Estados Unidos de América y a abstenerse de todos los actos que estuviesen en desacuerdo con ella. Si sucede, pues, que estos funcionarios se vean en el caso de obrar en circunstancias que hasta entonces no hayan sido determinadas por la autoridad competente, deben primero, cada uno en lo que lo concierne, decidir si puede consumarse el acto, de conformidad con la Constitución".

El maestro Tena Ramírez calificó al artículo 133 de la Constitución como "*un precepto oscuro, incongruente y dislocador de nuestro sistema*". Señaló, además, que la intervención de los jueces locales provocaría una verdadera anarquía en el sistema jurídico y que dicho sistema se explicaba en Estados Unidos en virtud de que existía la posibilidad de impugnar sus decisiones ante los tribunales federales por medio del recurso de



alzada que vincula en un solo proceso las instancias locales y federal (lo que de facto sucede en México con el denominado amparo casación). Esto ha llevado al control concentrado de la constitucionalidad, sin embargo, es importante mencionar que uno de los límites de las autoridades y de los constituyentes locales al momento de elaborar las normas supremas estatales es, precisamente, la necesidad de no aprobar disposiciones que contravengan el texto constitucional así como la no aplicación de normas contrarias a dicho cuerpo.

4. El artículo 116 constitucional establece el diseño de las entidades federativas. El derecho constitucional local debe abocarse también al estudio de las instituciones locales contempladas en el texto constitucional de la República.

5. El artículo 124 establece la distribución de competencias entre la Federación y el Estado. Elisur Arteaga sostiene que las constituciones locales son reglas generales, por consiguiente si una *“constitución local establece formulas determinantes o hace una*

*relación total de las facultades de sus poderes, sin agregar que gozan, además, de las que derivan a su favor de la constitución general, teóricamente excluye materias que les corresponden constitucionalmente y dejan vacíos de autoridad.”*

En ese orden de ideas, las constituciones locales no pueden reglamentar facultades que corresponden a los órganos federales, aun cuando existen materias de naturaleza concurrente como las contempladas en el artículo 21 de seguridad pública, 41 y 116 en materia de fiscalización electoral, 119 en materia de leyes para combatir el alcoholismo, etcétera.

6. La Constitución contiene, en sus artículos 108 y 113, disposiciones que deben regular las constituciones locales. En el artículo 108 se ordena a las cartas supremas locales a precisar, para efectos de responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleos, cargos o comisiones en los municipios y las entidades.

Por su parte, el artículo 113 señala que las normas de responsabilidad

en los estados deberán contemplar el catálogo de conductas sancionables, los procedimientos, las sanciones y el órgano competente para aplicarlas. Aún cuando no implica directamente el texto constitucional, se entiende que las normas de responsabilidad de los servidores públicos de las entidades federativas deben tener referencia a la Constitución local.

### 3. El Presupuesto Económico

Finalmente el presupuesto más urgente es el económico, especialmente en tratándose del ámbito municipal.

### IV. Propuestas para un Nuevo Régimen Interior

La reforma constitucional en las entidades federativas está caracterizada por ciertos comportamientos que ha destacado González Oropeza, a saber:

- a) Modificaciones imitativas del modelo federal;
- b) Modificaciones restrictivas
- c) Monopolización de los derechos humanos

- d) Monopolización de la seguridad pública
- e) Monopolización de la procuración de justicia
- f) Cohabitación anárquica del Distrito Federal
- g) Supremacía del derecho internacional sobre el orden jurídico interno; y,
- h) Naturaleza centrífuga de las facultades concurrentes.


Estas apreciaciones, hechas desde la academia, ponen de manifiesto que el modelo federal mexicano cada vez se debilita más, pues la tendencia a centralizar todo el espectro jurídico, lleva inevitablemente a la ineficiencia de las instituciones encargadas de la ejecución de las funciones que se les encomienda. A ello habrá que agregar que la federación concentra cada vez más los recursos, destinando cada vez menos, proporcionalmente, a los estados y municipios. Señala Ortega Morales que históricamente la Federación ha ido concentrando una mayor proporción del ingreso para sí, en perjuicio de las haciendas estatales y municipales.

En 1990 al gobierno federal correspondía 63 por ciento del ingreso nacional, a los estados 24 y a los municipios 13 por ciento; en 1995 el desequilibrio se agudizó,

porque el gobierno federal absorbía 81.49 por ciento, a los estados correspondía 14.91 y a los municipios les quedaba solamente 3.6 por ciento.

## Concentración Porcentual del Ingreso Nacional

Año	1900	1929	1990	1995
Federación	63	71	63	81.49
Estados	24	21	24	14.91
Municipios	13	8	13	3.60



Esta situación es la que ha impulsado la búsqueda de una redefinición constitucional y sobre todo la idea de un federalismo hacendario, que tenga como expresión en los sistemas legales estatales:

- A) un sistema de coordinación fiscal del estado (coordinación hacendaria);
- B) un criterio que permita que las participaciones sobre el ingreso federal y estatal que perciba el estado, incluyendo sus incrementos, se destinen a los municipios es un monto superior al 20 por ciento que exige el artículo 6° de la Ley de Coordinación Fiscal federal.
- C) facultades legales para que los ayuntamientos puedan participar en los órganos de coordinación fiscal estatales con atribuciones amplias para intervenir en la toma de decisiones en todo lo referente a la materia, como es la determinación de la fórmula y coeficientes para la distribución de las participaciones, entre otros aspectos; y,
- D) un diseño institucional que fortalezca económicamente al municipio y para ello debe recuperar todas sus atribuciones y controlar los servicios públicos en toda su extensión; entre ellos está vialidad y tránsito.

La propuesta es que el nuevo pacto fiscal debe avanzar progresivamente en la construcción de un sistema nacional de coordinación hacendaria, que coordine ingresos, egresos, deuda y patrimonio, a través de una nueva ley de coordinación hacendaria.

Pero si bien el tema económico es importante no deja de ser uno de los muchos que deben ser tocados en cualquier propuesta de renovación del régimen interno de los estados.

Entre las propuestas de un federalismo democrático que privilegie un nuevo modelo de organización interna en los estados aparecen como elementos básicos:

- el fortalecimiento real y formal del Poder Legislativo;
- que los gobiernos estatales y municipales sean centros con capacidad de decisión soberana y autonomía.
- la conversión de comunidades y pueblos en municipios de acuerdo con las necesidades de desarrollo de la autonomía y de la economía regional, que implica el aumento del número de municipios y el acercamiento de la autoridad municipal a las comunidades;

- el reconocimiento de que los gobiernos estatales y municipales tengan autonomía fiscal;
- que la descentralización política sea fruto de la redistribución del poder;
- que se consolide la institucionalidad de un auténtico sistema de partidos competitivos, nacionales, regionales y locales, que permita la representación plural plena de las minorías, por medio de la proporcionalidad y mantenga la representación mayoritaria;
- la democratización de la acción gubernamental en relación con la vida ciudadana;
- el fortalecimiento de la autonomía del Poder Judicial;
- el diseño y ejecución de políticas que fomenten el desarrollo regional; y,
- la modernización de los sistemas de gestión pública para facilitar la cooperación y la coordinación interinstitucional entre los diversos órdenes de gobierno,

Entre muchos otros elementos.



# Las Facultades Municipales: Diagnóstico y Prospectiva

José Rosas Aispuro Torres

Agradezco al Foro de Federaciones y al Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación, organizadores de esta Mesa Redonda, en especial a mi amigo el Dr. Manuel González Oropeza, la invitación a participar como ponente con un tema que resulta de sumo interés para quienes tenemos la honrosa responsabilidad de conducir los destinos de un municipio, en mi caso, el de Durango.

Al hablar del tema que me fue asignado, relativo a las facultades municipales, su diagnóstico y su retrospectiva, implica

necesariamente reflexionar respecto a la forma como se deterioraron las facultades que actualmente tiene esta institución en nuestro país.

Es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en su artículo 115, el que enmarca un aspecto fundamental en la vida de los mexicanos: El Municipio es sin lugar a dudas el núcleo de los órdenes de gobierno. A pesar de que este artículo contiene, precisamente, los fundamentos constitucionales primigenios del municipio mexicano, resulta importante citar que, desde su origen, preveía la

autosuficiencia de recursos para las tareas del gobierno, y de la administración municipal; sin embargo, la realidad fue que, durante gran parte del siglo XX, los recursos se centralizaron, fundamentalmente, en el nivel federal.

Es en la administración del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, en el año de 1983, cuando el Titular del Ejecutivo Federal promovió ante el Congreso de la Unión, reformas y adiciones trascendentales al artículo 115, con el fin de convertir al municipio en un verdadero orden de organización política y administrativa. Destaca en estas reformas del artículo 115, su fracción IV, en la que establece la integración de la hacienda municipal, asignándole al orden municipal algunas contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria, así como los ingresos, por los servicios prestados por participaciones federales, por rendimiento de los bienes que le pertenecen, además de las contribuciones y otros ingresos que la legislatura local pudiera establecer a su favor.

No obstante estos avances, se mantuvo el antiguo principio de dependencia, al conservar las

legislaturas locales su facultad para aprobar su ley de ingresos, haciendo con esto imposible, la autonomía real de los municipios.

Recordemos que hasta la fecha se han realizado once reformas al artículo 115 con las consecuentes modificaciones al régimen municipal; sin embargo, el sistema federal mexicano ha carecido de una reforma trascendente y profunda, en beneficio de los regímenes locales y municipales; a pesar de que el fortalecimiento del sistema federal implica potenciar la autonomía económica y política de los regímenes locales y municipales. Es evidente que todos aquellos planteamientos de reforma al régimen municipal que tiendan a fortalecer sus facultades político-administrativas, su estructura hacendaria y, en consecuencia, su autonomía, significarán siempre, el fortalecimiento de nuestro sistema democrático.

## Facultades de los Municipios

Respecto a las facultades municipales, en primer término comento que el municipio es el lugar donde comienza la relación entre gobernado y gobernante; es el espacio donde se atienden más directamente las demandas y necesidades sociales. El ayuntamiento es la autoridad que percibe con mayor claridad e inmediatez la responsabilidad de atender rápida y eficazmente los reclamos sociales básicos, y es también quien padece la inconformidad y el descontento de la sociedad de no hacerlo satisfactoriamente. Por esto, el municipio constituye la base de la división territorial y la organización política y administrativa de la nación.

El Municipio mexicano, como orden de gobierno, se encuentra regulado actualmente en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En dicho precepto se establecen las facultades exclusivas del Municipio destacándose las siguientes:

- Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten el ámbito territorial de un municipio;
- Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

El precepto constitucional que regula al orden municipal ha evolucionado como respuesta a las circunstancias políticas e históricas del país. Entre los años de 1928 al 2001 ha sufrido modificaciones y adiciones, de las cuales, se considera como una de las más trascendentes la décima reforma, de diciembre de 1999.

Esta reforma amplió las facultades de los ayuntamientos, otorgando a éstos el carácter de un órgano de gobierno, es decir, amplió el concepto para dejar atrás el municipio como autoridad administrativa. Destacan los rubros de servicios públicos, hacienda y la asociación de municipios, entre otras.

La experiencia municipal desde el constituyente de Querétaro y hasta las reformas constitucionales de 1999, han venido restableciendo el papel rector de las comunidades a través de la estructura municipal y, por su expresión, en los Ayuntamientos, los cuales constituyen la instancia primaria de la organización política y cultural, aún, la comunidad municipal como expresión concreta de la nación, es el escenario natural de la práctica de todas aquellas relaciones e

interacciones que afecten al interés público y a un compromiso privado, es en consecuencia la comunidad y sus autoridades inmediatas las que primero que ninguna otra estructura deben combatir la centralización de la vida política ha creado un acentuado desequilibrio de las relaciones entre los diversos hábitos de gobierno. Esto limita el desarrollo de la democracia y distorsiona los mecanismos de representación política, obstaculiza la debida interacción de los poderes Federal y locales, y deteriora tanto la autonomía de las instancias locales de gobierno como sus capacidades de respuesta.

Actualmente, las relaciones entre los tres órdenes de gobierno mantienen rasgos de subordinación y de mandato-de unos sobre otros, lo que obstaculiza significativamente la vigencia del pacto federal. Esto hace evidente la ausencia de una instancia que facilite el proceso de federalización y que promueva la coherencia dentro del Gobierno Federal en sus políticas y la comunicación entre los tres órdenes de gobierno. De conformidad con el artículo 115 constitucional fracción IV, los municipios deben administrar libremente su hacienda la cual se



compone del rendimiento de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones que en general las legislaturas estatales establezcan en su favor, teniendo garantizado percibir cuando menos, el importe de las contribuciones inmobiliarias en diversas modalidades; participaciones federales y estatales; así como los ingresos por la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Este régimen se encuentra vigente desde 1983 a raíz de la Reforma 115 constitucional de 1983 en el periodo de Miguel De la Madrid desde entonces han transcurrido veinte años hasta la fecha, observamos un enorme rezago en el desempeño general de las Haciendas Publicas Municipales, entendida esta en la totalidad de su circuito, es decir, en ingreso, gasto, deuda, patrimonio y rendición de cuentas. A pesar de la existencia de tantas y tan diversas atribuciones para los gobiernos municipales, en la práctica, enfrentan problemas fundamentalmente, a saber:

- En la mayoría de los municipios, se ha observado el desconocimiento de las facultades que les otorgan la Constitución y leyes federales.
- No cuentan con las atribuciones que requieren para solucionar en mayor cantidad sus problemas cotidianos que enfrenta el ayuntamiento para su adecuado funcionamiento y desarrollo, ya que éstas son competencia de la Federación o de los Estados, a manera de ejemplo cito las siguientes: en materia de salubridad general; ingerencia de los municipios en zonas federales; participación en la conservación y aprovechamiento de zonas y monumentos arqueológicos, artísticos e históricos; administración portuaria; entre otras.
- Es suficiente el ámbito de competencia que les otorgan a los municipios las leyes federales sobre las materias concurrentes que establece la propia Constitución, especialmente sobre educación y ecología. Por tal motivo, considero que es necesario impulsar una nueva reforma al

artículo 115 Constitucional, con el ánimo de redefinir las facultades de los municipios. Por otra parte, también considero que es igualmente forzosa, la revisión de los artículos constitucionales que establecen la distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno, a fin de que se revierta el acaparamiento de las facultades de la Federación, principalmente, y los Estados por medio de un proceso de descentralización política que concluya en un justo equilibrio de las facultades.

En materia de ingresos municipales, es necesario revisar el principio de "no imposición sin representación", en el que descansa el principio de legalidad fiscal vigente en nuestro país, de modo tal que se explore la posibilidad de dotar a los ayuntamientos de la potestad tributaria plena para fijar las bases, tasa y tarifas de sus propias contribuciones. En su defecto o al margen de la autoridad competente para establecer dichos elementos de las contribuciones municipales, sería pertinente explorar el fijar principios que marquen parámetros de equivalencia de las

contribuciones municipales respecto de los gastos públicos que deben financiar.

En materia de coordinación fiscal, los municipios mexicanos participan a la fecha de un poco más del rol de la recaudación participable (RFP), a través del fondo general de participaciones, como parte del fondo de fomento municipal y los recursos que se derivan de la colaboración administrativa con el gobierno federal en materia revisión aduanera, multas federales no fiscales, pequeños contribuyentes y zona federal marítimo terrestre entre otras. En éste sentido, es necesario hacer más atractivo el rendimiento para los municipios respecto de dicho segmentos de ingreso, reconociendo en las fórmulas de distribución con mayor énfasis factores para resarcir a aquellos municipios que tengan mejor desempeño en ingresos propios. Resulta también necesario resolver el mecanismo de representación de los municipios en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, hoy hacendaria, partiendo del hecho de que constitucionalmente los municipios ya son reconocidos como orden de gobierno, y por la

necesidad de destacar sus intereses legítimos frente a la hacienda pública federal y estatal.

Es necesario revisar el catálogo de fuentes de riqueza susceptibles de ser gravadas y recaudadas por los municipios, con vista en la experiencia internacional y en la necesidad de empatar el gasto que en específico realizan los municipios respecto de actividades económicas que resulten ad hoc. En éste contexto, se inscribe el caso de los denominados "Derechos de Alumbrado Público o Impuesto de Alumbrado Público", así como la facultad de establecer gravámenes al consumo de gasolina para vehículos automotor, que sirvan para financiar la infraestructura vial y su mantenimiento en las municipalidades. En éste rubro y aunque no se trate de nuevas potestades propiamente dichas, pero si de nuevos contribuyentes, hará falta establecer la estrategia para incorporar al pago de contribuciones municipales por distintos conceptos, a entidades paraestatales y concesionarios de bienes nacionales o estatales, con énfasis en el tema de contribuciones inmobiliarias, respecto de las cuales se encuentran obligados a partir a la

reforma del artículo 115 constitucional de 1999.

En materia de gasto, actualmente los municipios en México cuentan con la garantía de la libre administración a través de su presupuesto, mismo cuya aprobación es facultad plena de los ayuntamientos. Sin embargo debe revisarse la corriente legislativa que en la última década ha venido atacando la libertad de hacienda, mediante preocupantes reformas que a nivel federal y estatal pretenden etiquetar y predestinar los recursos municipales, mediante diversas modalidades. En relación a lo anterior, también se inscribe la necesaria revisión del Capítulo V de la LCF que otorga recursos federales a los municipios por concepto de aportaciones para fines específicos, a través de los fondos de infraestructura social municipal (Fondo 3 del ramo 33) y de fortalecimiento municipal (Fondo 4 del ramo 33).

Dicha revisión debe pasar tanto por las fórmulas de distribución que han estimulado la baja gestión de ingresos propios, así como por revisar la apertura programática de dichos fondos y la necesidad de etiquetarlos o no.

### Conclusiones:

En nuestro sistema federal, el municipio debe ser una unidad administrativa y política fundamental. Históricamente, México ha sido un país con tendencia a la descentralización, lo que ha propiciado la deformación del federalismo en demérito de los regímenes local y municipal. Por mucho tiempo hemos tenido de derecho un fuerte sistema federal, pero de hecho conservamos un esquema centralista. El municipio actual debe basarse en los principios de subsidiariedad, solidaridad, cooperación, eficiencia, transparencia, participación incluyente y responsabilidad. Para ello, es necesario tener siempre en cuenta que el municipio mexicano es un mosaico diverso y polifacético: hay municipios rurales, suburbanos, urbanos, mineros, pesqueros, indígenas, y ciudades mayores con población de 500,000 hasta metrópolis con 5'000,000 o más de habitantes. A raíz de las últimas reformas a su régimen, de la nueva conformación política del país, y de los cambios sociales, tecnológicos y económicos, el orden municipal tendrá que cumplir con funciones que van más allá de las

responsabilidades tradicionales que lo caracterizaban.

Entre las nuevas funciones que se deben potenciar en el municipio se encuentran:

- a) La coordinación del suministro integral de los servicios públicos básicos.
- b) La atención directa al ciudadano.
- c) La promoción de un desarrollo económico sustentable.
- d) La preservación de la identidad cultural y étnica de las comunidades.

Por otro lado, los municipios urbanos y metropolitanos enfrentan problemas característicos a su tamaño y rápido crecimiento. Estos municipios se caracterizan por un rápido crecimiento que demanda la modernización de los servicios públicos, aunque con requerimientos financieros muy altos. Estos requerimientos económicos altos y la falta de recursos propios suficientes los obliga a acudir al endeudamiento, que en algunas ocasiones desequilibra la hacienda municipal.

Asimismo, ante la rápida expansión de este tipo de municipios, se

pierde la eficacia en los programas gubernamentales. Para hacer frente a las nuevas responsabilidades, los municipios demandan un sistema federal más justo y equitativo, una adecuada distribución de la riqueza nacional, mayor autonomía política, y un acceso privilegiado al mercado del empréstito público nacional e internacional. Un paso importante hacia la consolidación democrática del país es el fortalecimiento del sistema federal mexicano, a través de la autonomía y la suficiencia económica del municipio.

El municipio mexicano no ha conseguido la autosuficiencia de recursos para hacer frente a sus necesidades, por lo que sigue supeditado a las aportaciones, en forma de participaciones y apoyos especiales, que recibe de la Federación y las Entidades Federativas. Esto ha limitado su desarrollo como orden de gobierno capaz de resolver los problemas más inmediatos de la población, y por lo tanto ha limitado la confianza y participación activa de los ciudadanos en el ámbito municipal. La falta de un modelo institucional que favorezca la promoción, profesionalización, y permanencia de los funcionarios de las

haciendas públicas municipales y los cortos periodos de gestión que tienen los ayuntamientos de nuestro país, ha favorecido la improvisación y la inexistencia de políticas hacendarias municipales sanas, con la consecuencia de su falta de crecimiento y desarrollo, la no utilización adecuada de sus fuentes fiscales propias, la imposibilidad de que ejerzan el gasto publico de manera adecuada y que la correspondiente rendición y revisión de cuentas sea eficiente.

Un elemento que se puede destacar de los varios que explican la deficiente gestión en las haciendas públicas municipales, es el hecho de que la estructura de las contribuciones municipales se encuentra muy por debajo de los conceptos que suponen, así como de los estándares internacionales. Es decir, las bases y las tasas de las contribuciones, en este caso inmobiliarias, no son suficientes para soportar los gastos generales de un gobierno municipal, razón por la cual, dicho gasto se soporta fundamentalmente en las transferencias federales. A su vez siendo que los derechos por servicios públicos individualizados, por ley suponen ser equivalentes al costo de la prestación de dichos

servicios, en la realidad las tasas y tarifas que por esos conceptos se establecen en las leyes de ingresos municipales, suelen ser menores al costo que debieran cubrir, con lo que no solo se pierde la naturaleza de la contribución denominada "derecho", sino que inclusive se viola el principio constitucional de no subsidio y exención para las contribuciones municipales previsto en la propia fracción IV del artículo 115 constitucional, con las excepciones que el propio dispositivo en cita refiere.

Este fenómeno frecuentemente encuentra una explicación en el hecho de que no son los ayuntamientos los responsables de establecer las bases, tasas y tarifas de sus contribuciones, sino los Congresos Locales. Difícilmente se podrá responsabilizar a los municipios de la baja gestión de sus ingresos propios si no se les faculta para que ellos mismos las diseñen y aprueben en definitiva apegados, a los principios de proporcionalidad y equidad. En casi todos los países del Continente Americano los municipios cuentan con la facultad de establecer las bases, tasas y tarifas de alguna o todas las contribuciones, sea a través de parámetros generales simplemente

como potestad plena. Sin embargo en México, no obstante varios intentos, no se ha podido transitar hacia un modelo que atribuya la potestad tributaria plena a los municipios para entonces, sí poderlos responsabilizar de manera total de la gestión sus ingresos.


Al margen de las facultades para estructurar las contribuciones municipales, lo cierto es que también existe un déficit en el desempeño de la administración tributaria consistente en una actividad recaudatoria deficiente, falta de modernización y capacitación de las oficinas que administran las tesorerías, ausencia de tecnología, aplicación de políticas de perdón fiscal recurrentes y desde luego, discrecionalidad y falta de transparencia, generando todo ello una cultura de no pago de los contribuyentes municipales. Los municipios tienen ante sí enormes retos en materia de planeación, programación, presupuestación, ejecución del gasto y de rendición de cuentas, que deben pasar para su corrección, por esfuerzos sin precedente en materia de capacitación, profesionalización de los servidores públicos

hacendarios, así como por una urgente modernización del marco normativo hacendario municipal.

También es necesario introducir a la hacienda municipal en mejores procesos para la adquisición y administración de su deuda pública que facilite, por un lado, el uso de la herramienta indispensable del financiamiento, pero que también proteja el tesoro municipal. La administración del patrimonio municipal en materia de registro, valuación y prudente explotación de sus bienes de dominio público como privado, es una actividad que podemos considerar hoy por hoy incipiente en el quehacer hacendario municipal y por ello, también debe inscribirse en la agenda de temas que permitan catalizar el desempeño de las Haciendas Públicas Municipales.

La instauración de normas y sistemas de contabilidad y de rendición de cuentas públicas municipales con sus correspondientes procesos de fiscalización y la opción de responsabilidades, cierran el circuito de lo que debe revisarse para tener en nuestro país haciendas municipales, sanas, eficientes y transparentes.

Un orden municipal sólido, capaz de resolver problemas, regresará al ciudadano la confianza en sus autoridades más cercanas, y se verá invitado a participar más activamente en las decisiones políticas de su comunidad.

Por todo lo expresado, concluyo manifestando la necesidad urgente que existe de promover una reforma constitucional que dé paso a un sistema federal más justo y equitativo, que otorgue y precise las facultades del municipio para consolidarlo como un verdadero orden de gobierno, una reforma que logre una adecuada distribución de la riqueza nacional con una distribución hacendaria equitativa entre los tres órdenes de gobierno y que sea capaz de promover el desarrollo integral del país y no sólo de su región central, sede de los poderes de la nación. 



# Q Municipio y las Relaciones Intergubernamentales

**Marcial Rodríguez Saldaña**

Agradezco al Dr. Manuel González Oropeza y al Mtro. Carlos Gadsden Carrasco, organizadores de esta mesa redonda sobre "La Distribución de Facultades y Responsabilidades en las Democracias Federales", la atenta invitación para participar como ponente en este foro, en donde asisten destacados académicos del país.

Permítanme comenzar este trabajo exponiéndoles un hecho que ocurrió el 23 de marzo de este año, cuando en la bahía Santa Lucía de Acapulco, un Catamarán que prestaba servicios turísticos de paseo, a media noche empezó a

hundirse con más de trescientos pasajeros, entre ellos algunos niños; ¿a quien le correspondía prestar auxilio: al Municipio, al Estado o a la Federación? La pericia del Capitán para dirigir la embarcación hacia la parte más próxima del muelle y el auxilio de la policía municipal, evitaron la pérdida de vidas humanas.

La revisión del buen estado las embarcaciones de paseo turístico y de las condiciones de embarque de pasajeros (número de personas, salvavidas etc.,) corresponde a la Capitanía del Puerto, que depende de una unidad administrativa federal que es la Secretaría de



Comunicaciones y Transportes. Ninguna autoridad federal ni estatal se presentó al lugar de los hechos, nadie quiso dar la cara ante el reclamo airado, desesperado de los sobrevivientes; sólo el Presidente Municipal acudió a prestar auxilio para dotar de víveres, solicitar la presencia del ministerio público para que declararían los turistas y designó un abogado coadyuvante para la reparación de los daños.

Con este caso, quiero ejemplificar, cuan relativa y laxa es la materia de competencias, responsabilidades y facultades en México como un sistema federal en transición democrática. Las relaciones entre los Municipios de México, los Estados y la Federación, no podrían explicarse sin la variable del desarrollo del sistema político. El régimen presidencialista, centralista por naturaleza, ha impactado notablemente en todas las esferas y ámbitos de organización de los poderes públicos.

En el orden piramidal de la estructura de los Poderes del Estado, lo que se ha reflejado en las relaciones entre poderes de la federación, en especial del Ejecutivo Federal hacia los

Estados, de supremacía y supeditación, se ha trasladado de los Gobernadores hacia los gobiernos municipales.

La alternancia municipal, con gobiernos surgidos de diferentes partidos, ha ido modificando paulatinamente el antiguo sistema de subordinación, primero en el campo de las relaciones políticas y luego se complementó con los instrumentos normativos en especial a través de reformas legislativas, controversias constitucionales y de cultura política federalista.

La cuantía de municipios en el país y en consecuencia su diversidad geográfica, en población, rurales, indígenas, pesqueros, mineros, suburbanos, urbanos, metropolitanos, etc., hace que a priori no se pueda establecer una tipología de las relaciones intergubernamentales, pero a partir de algunos ejemplos, en particular del estudio empírico de la experiencia del Municipio de Acapulco, trataré de llegar a conclusiones generales.

El Municipio de Acapulco, es gobernado por segunda vez consecutiva por el Partido de la

Revolución Democrática, el gobierno del Estado lo detenta el Partido Revolucionario Institucional y el federal el Partido Acción Nacional.

Los órganos ejecutivos de los tres niveles de gobierno se encuentran dirigidos por representantes surgidos de los tres partidos políticos de mayor presencia en el país; éste es el marco político de las relaciones intergubernamentales.

Considerando que el marco normativo constitucional, local y municipal delimita las responsabilidades y facultades de la Federación, Estados y Municipios, la experiencia cotidiana, nos lleva a exponer las relaciones que se presentan en algunas materias.

Acapulco es un municipio con vocación turística, casi toda la actividad económica, gira en torno a la prestación de servicios turísticos, los cuales generan ingresos para la Federación, el Estado y el propio Municipio; de la imagen y calidad de servicios depende el incremento o disminución de la afluencia de turistas.

En Marzo de este año, la delegación en el Estado de Guerrero de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, publicó resultados de estudios de las aguas de la bahía de Acapulco, en donde concluía que dos de treinta y un playas no reunían las condiciones para bañarse en ellas.

El informe que fue filtrado a los medios de comunicación y se divulgó la noticia a nivel nacional e internacional, días antes de la temporada vacacional de Semana Santa. No se comunicó este estudio al gobierno municipal, al gobierno estatal ni a algunas dependencias federales relacionadas con el tema, como la Comisión Nacional del Agua (CNA).

Las reacciones no se hicieron esperar; los empresarios del turismo, el gobierno municipal y estatal protestaron por la forma del anuncio que hecho noticia periodística se proyectó la imagen de que la bahía de Acapulco estaba totalmente contaminada; la consecuencia fue la destitución del delegado de la SEMARNAT.

Lo que se reclamaba es que los estudios de SEMARNAT no fuesen cotejados con los municipales, ni

validados por la CNA, así como que no se hubiese promovido la coordinación con los gobiernos municipal y estatal para diseñar una estrategia común y afrontar este problema, que ocasionaría daños irreparables a la imagen turística del puerto ya su desarrollo económico.

A partir de este hecho, que llamó la atención de los tres niveles de gobierno, se convino que era necesario establecer medidas para evitar la contaminación de las aguas de la bahía, por lo que se firmó un convenio de coordinación y aplicación de recursos para la instalación de tres plantas tratadores de aguas residuales, con un costo de ochenta millones de pesos, de los cuales el municipio aportaría el 50%, el gobierno del Estado y la CNA 25% cada quien.

Otro hecho importante en materia turística, era la existencia de dos organismos de promoción en Acapulco, uno del gobierno municipal, la Oficina Promotora de Acapulco (OPA) y otro del gobierno del Estado, la Organización de Convenciones y Visitantes de Acapulco (OCVA) cada quien gastando recursos en promoción y duplicando esfuerzos; ante esta

situación se optó por fusionar estos organismos y se creó un sólo fideicomiso de promoción con un consejo presidido por el Alcalde, el cual está rindiendo muy buenos resultados.

La limpieza de las playas de la bahía de Acapulco, está a cargo de un organismo administrador, así que igualmente el Municipio recoge la basura en la zona urbana y el gobierno del Estado en las playas, pero cuando las playas están sucias, el turista no le interesa quien tenga la responsabilidad de prestar el servicio, sino que haya limpieza; para ello, esta en marcha un convenio de transferencia de la administradora de playas al gobierno municipal.

Otro asunto que tiene que ver con el turismo y con la vida armoniosa de la ciudad, es el transporte público. Resulta que la facultad de otorgar concesiones de servicio de acuerdo con la Ley Estatal de Transporte Público, le corresponde al gobierno del Estado, quien sin ninguna planeación ha expedido concesiones en forma excesiva, lo que ha ocasionado una sobresaturación en las vialidades turísticas, ocasionando lentitud en la circulación, para quienes van en

plan de descanso o en las demás arterias de la ciudad, provocando un congestionamiento vehicular.

Por su parte el tránsito corresponde al Municipio; pero la falta de circulación entre las dos instancias de gobierno, mantiene en indefinición la solución a este problema, para ello el Ayuntamiento de Acapulco, ha hecho un exhorto al Gobernador, al Congreso del Estado, para que transfieran al Municipio las facultades de supervisión y control del transporte público, de tal manera que desde el gobierno municipal puedan establecerse medidas de ordenamiento del transporte público; existe el acuerdo entre el Gobernador del Estado y Presidente Municipal, para transferir al municipio las facultades en materia de servicio de transporte público. Para el fomento al desarrollo económico del Municipio, la Ley de Fomento Económico del Estado, previene la existencia de un Consejo Municipal de Desarrollo Económico, integrado por Autoridades Municipales, Estatales y federales el cual fue instalado por primera vez en el primer semestre de este año. A la fecha se han otorgado estímulos fiscales a empresas

inmobiliarias que tienen una inversión de más de quinientos millones de dólares, que han generado más de tres mil empleos directos y más de cinco mil empleos indirectos.

En el aspecto educativo, se presentan diferentes problemas como la demanda constante al gobierno municipal, de mobiliario, equipo de cómputo, terrenos para la construcción de escuelas, reparación de instalaciones, equipamiento de bibliotecas y hasta el pago de maestros.

Como se sabe, después del convenio de descentralización de la educación básica durante el periodo del ex-presidente Carlos Salinas, los recursos humanos financieros y la infraestructura, fueron transferibles a los Estados; sin embargo, a los padres de familia, maestros y alumnos no les interesa quien tenga las atribuciones en materia educativa, sino que sus demandas sean atendidas. El gobierno municipal, destina partidas presupuestales para atender algunas demandas del sector educativo, pero resulta insuficiente, de tal manera que hay una urgente necesidad de coordinación entre gobierno

municipal y estatal para atender a este sector.

La misma situación anterior, se presenta en el sector salud, pues hay una cuantiosa demanda ciudadana de apoyo de medicinas, atención a epidemias, cirugías, construcción de centros de salud, etc.; para su mejor atención se busca actualmente una estrecha coordinación con la Secretaría de Salubridad estatal y colaboración del municipio con instituciones federales, consistente en la donación de terrenos para la construcción de una clínica del IMSS.

El Municipio de Acapulco, otorga diversos apoyos directos a algunas dependencias federales, como el pago de servicios a las Instalaciones del Museo del Fuerte de San Diego que depende del instituto Nacional de Antropología e Historia y pago de renta a oficinas del Instituto Nacional de Educación de Adultos.

Existen áreas que generan conflictos intergubernamentales, entre ellos podemos señalar el Programa Pensión Social (Peso) que ejecuta por primera vez el gobierno del Estado en su cuarto

año de ejercicio, en los cinco municipios de mayor población, el cual fue aprobado mediante una partida presupuestal de ciento veinte millones de pesos, para entregar en efectividad apoyo mensual de cuatrocientos pesos.

El Congreso del Estado, al aprobar dicho programa, estableció que debería haber una coordinación con los Municipios para ejecutar el programa, sin embargo esto no ocurrió a pesar de que los Ayuntamientos tienen que entregar las constancias de pobreza, de radiación, de registro civil etc. En el caso de Acapulco, se llegó a elaborar una propuesta convenio de coordinación que no fue signado por el gobierno estatal, lo cual dio lugar a una controversia constitucional que esta en proceso, en donde se reclama la participación del Municipio en coordinación con el gobierno estatal, a efecto de dar cumplimiento al decreto de la legislatura local.

Otro conflicto se presenta por la implementación de un proyecto denominado "La parota", que consiste en la construcción por parte de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) de una

Hidroeléctrica, con una inversión de aproximadamente mil millones de dólares. Las consecuencias sociales de la aplicación de este proyecto, implican el traslado de muchas poblaciones (incluidos los panteones) con la oferta de compra de tierras, servicios y pago de tierras.

Funcionarios de la CFE sin tomar en cuenta a las autoridades estatales y municipales, comenzaron a realizar el estudio del proyecto, a establecer negociaciones directas con los pobladores; al surgir algunas protestas, el Congreso Local y el Ayuntamiento de Acapulco, nombraron comisiones especiales para analizar este asunto, y hasta entonces se empezaron a establecer reuniones de trabajo entre Directivos de la CFE, el Gobernador y el Presidente Municipal. El primer saldo, fue la remoción del responsable del proyecto.

En este gran mosaico de relaciones, por la cantidad de municipios en México, y reconociendo la dificultad para el estudio empírico completo podemos adelantar una tipología de relaciones

intergubernamentales:

1.- Sistema tradicional, en donde se mantienen los viejos esquemas de relación considerando al Municipio con un ente administrativo, supeditado a los poderes estatales, en particular de los gobernadores y de la federación;

2.- Sistema de confrontación, en donde hay una relación de permanente conflicto entre un municipio y algunos de los poderes públicos del Estado o de la Federación.

3.- Sistema de transición, en donde hay un progresivo respeto a las facultades municipales, en grados diversos, en algunos muy avanzados y en otros en ciernes; aquí se presenta el mayor número de controversias constitucionales entre municipios y órganos del Estado y la Federales, por el respeto a las competencias municipales; y

4.- Sistema de relaciones intergubernamentales consolidado, en donde existen avances significativos en el respeto a las facultades municipales por parte de los Estados y 1a federación, además de una predisposición

para acciones conjuntas a través de acuerdos y convenios de coordinación.

El municipalismo en México retoma un nuevo impulso, con la estrategia que han emprendido las tres agrupaciones de autoridades locales, AALMAC, AMMAC y FENAMM, quienes se han agrupado en la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAM) cuyos resultados más recientes son la instalación en la Secretaría de Gobernación de una mesa para la Reforma del Estado en Materia Municipal, de donde se espera un proyecto de reforma al artículo 115 de la Constitución Federal, el desahogo de una agenda que incluye la Conferencia Nacional Hacendaria, la revisión de las competencias de los Municipios, la colaboración entre la Federación y Municipios, el periodo del gobierno municipal, la hacienda municipal, gasto, deuda y cuentas públicas municipales.

El inicio de un dialogo directo con secretarios de Estado, con representantes del Congreso de la Unión y dirigentes de los partidos políticos nacionales, así como la presencia de tres representantes de las agrupaciones de municipios

en la Conferencia de Gobernadores, abre el camino para la redefinición de las relaciones intergubernamentales entre los Municipios y los órganos de poder público de los Estados y a Federación.



**Quórum**  
Legislativo  
Legislativo



**Los Investigadores del Centro de Estudios de  
Derecho e Investigaciones Parlamentarias**

**II**



# Partidos y Regímenes Políticos

César Silva Mejía

## 1. Aspectos fundamentales de los partidos políticos

Realizar una breve y sintética semblanza de la trayectoria de los partidos políticos, podría parecer cosa simple de encarar. Bien bastaría un bosquejo histórico, su desarrollo, su constitucionalización y describir sucintamente su tarea de conductores o inductores de la voluntad popular en el acto decisivo de su expresión: la elección de gobernantes.

Vista así, la tarea parece no tener ningún problema metodológico, pero si es observada en otra óptica, debe reconocerse que actualmente

su participación trasciende la frontera de lo electoral y se proyecta a otros ámbitos de la vida societal, como la económica, la educativa, etc., sólo por mencionar actividades macro-sociales. Pero dejemos esos terrenos que son objeto de un estudio posterior; ahí los partidos políticos adquieren otra dimensión más racional y formal, en virtud de que deberán observar y guardar compostura distinta a la expresada en la arena política.

En el Parlamento, los partidos políticos asumirán actitudes y conductas acordes a las normas jurídicas previamente establecidas como son el derecho equitativo

parlamentario, el proceso legislativo, los usos y costumbres parlamentarias, sujetos a los factores formales y reales del parlamentarismo. Su contribución a la configuración de un orden jurídico justo y equitativo deberá darse con estricto apego a la Constitución.

Historia, democracia, derecho parlamentario, proceso legislativo, usos y costumbres parlamentarias, lucha política entre partidos en el parlamento y extramuros son aspectos visibles al estudioso de la política; para los iniciados o políticos profesionales, el campo de acción de los partidos políticos se orienta hacia la lucha intestina en el seno de sus partidos y, para quedar exhaustos, la contienda se amplía frente a otras formaciones políticas de ideología adversa y, en consecuencia, de prácticas políticas poco nada ortodoxas.

La lucha extra-muros es, por supuesto, más intensa y descarnada, pues es nada menos donde se disputa el poder, es decir, su ejercicio, su detentación y su obtención. ¿Por cuáles medios? Si se trata de un Estado de Derecho, indiscutiblemente deberán darse a través de procesos electorales;

pero si se da en un estado convulsionado, es casi seguro que sea a través de medios violentos

Abordemos de una buena vez el tema que nos ocupa: estudiar los aspectos básicos o fundamentales de la historia y evolución de los partidos políticos.

Antonio Gramsci señala que, en cuanto a "...la historia de un partido político es necesario en realidad afrontar toda una serie de problemas mucho menos simples de cuanto cree Robert Michels, por ejemplo, que sin embargo es considerado un especialista en la materia. ¿Cómo deberá ser la historia de un partido? ¿Será la mera narración de la vida interna de una organización política, cómo nace, los primeros grupos que la constituyen, las polémicas ideológicas a través de las cuales se forma su programa y su concepción del mundo y de la vida?

"Se trataría, en tal caso, de la historia de grupos restringidos de intelectuales y a veces la biografía política de una sola personalidad. El marco de análisis deberá ser, por consiguiente, más vasto y comprensivo.

“Se deberá hacer la historia de una determinada masa de hombres que siguió a los promotores, los sostuvo con su confianza, con su lealtad, con su disciplina o los criticó en forma "realista", dispersándose o permaneciendo pasiva frente a algunas iniciativas. Pero esta masa ¿estará constituida por los adherentes al partido? ¿Será suficiente seguir los congresos, las votaciones y el conjunto de actividades y de modos de existencia con los cuales una masa de partido manifiesta su voluntad? Evidentemente será necesario tener en cuenta el grupo social del cual el partido en cuestión es la expresión y la parte más avanzada. La historia de un partido, en suma, no podrá ser menos que la historia de un determinado grupo social”<sup>(1)</sup>.

Maurice Duverger, por su parte, presenta otro enfoque sobre el origen de los partidos políticos, fundado más en la historia que en el historicismo y, en lugar de fincarlo en sus luchas sociales, lo hace en el origen electoral y parlamentario. Anota: "se llama igualmente "partidos" a las facciones que dividían a las repúblicas antiguas, a las clases que se agrupaban alrededor de un condotiero en la Italia del Renacimiento, a los clubes

donde se reunían los diputados de las asambleas revolucionarias, a los comités que preparaban las elecciones censitarias de las monarquías constitucionales, así como a las vastas organizaciones populares que enmarcan a la opinión pública en las democracias modernas. Esta identidad nominal se justifica por una parte, ya que traduce cierto parentesco profundo: ¿no desempeñan todas esas instituciones un mismo papel, que es conquistar el poder político y ejercerlo? Pero vemos, a pesar de todo, que no se trata de la misma cosa. De hecho, los verdaderos partidos datan de hace apenas un siglo”<sup>(2)</sup>.

Algunos otros autores ubican el nacimiento de los partidos políticos a mediados del siglo XIX, pero refiriendo algunos atisbos de su irrupción siglos atrás. Sin embargo, teóricos como M. Duverger, Robert Michels y A. Gramsci, convergen en la hipótesis anotada inicialmente.

El asunto a resolver es el relativo a la forma como han evolucionado los partidos desde el siglo pasado a la época contemporánea. Esta cuestión rebasa la curiosidad histórica: "del mismo modo que los hombres conservan durante toda

(1) Gramsci, Antonio., "Maquiavelo y Lenin, notas para una teoría política marxista", Editorial Diógenes, .S.A. 3a. Edición., 1977. México., p.p. 33 34

(2) Duverger, Maurice., Los partidos políticos., F. C. E., 4a. Reimpresión., México., 1972., P. 15.

su vida la huella de su infancia, los partidos sufren profundamente la influencia de sus orígenes. Es imposible, por ejemplo, comprender la diferencia de estructura que separa al Partido Laborista Británico del Partido Socialista Francés, si no se conocen las circunstancias distintas de su nacimiento. Es imposible analizar seriamente el multipartidismo francés u holandés, o el bipartidismo norteamericano sin referirse a los orígenes de los partidos en cada uno de estos países, lo que explica su proliferación en unos y su restricción en otros. En general, el desarrollo de los partidos parece ligado al de la democracia, es decir a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias<sup>(3)</sup>.

Al respecto, cabe advertir que el surgimiento u origen de los partidos puede ser electoral y parlamentario. Su nacimiento es sencillo: en un primer tiempo sucede por la creación de grupos parlamentarios y posteriormente irrumpen de los comités electorales. Con su establecimiento y fortalecimiento, además de una vinculación constante entre esos dos factores es como se propicia el

nacimiento de los partidos. La validez de este esquema puede ser alterado de múltiples formas: "los grupos parlamentarios han nacido generalmente antes que los comités electorales: en efecto, ha habido asambleas políticas antes que hubiera elecciones"<sup>(4)</sup>. Con este antecedente, aún no es posible hablar de facción o grupo parlamentario, en todo caso, es preferible denominarlos facción o camarilla. Ahora bien, entre los conceptos "grupo parlamentario" y "facción" existe notable diferencia, plasmada en lo inorgánico y lo organizado, y es indudable que lo organizado surgió de lo orgánico.

En estos balbucesos de los partidos, los parlamentarios se reúnen con base en factores como la vecindad geográfica o la identificación gremial. Otros grupos parlamentarios se transforman en grupos ideológicos.

Duverger anota que en el seno del Constituyente Francés de 1789 encontramos un buen ejemplo de mecanismos inorgánicos que dan origen a los partidos políticos y narra lo siguiente: "en abril de 1789, los diputados de las provincias a los estados generales empiezan a llegar a Versalles, donde se

(3) Duverger, Maurice, *Ibidem.*, P. 15

(4) Duverger, Maurice., *Ibidem.*, P. 16.

encuentran desorientados. Naturalmente, los de una misma región tienden a reunirse para escapar a la impresión de aislamiento que las invade y prepara, al mismo tiempo, a la defensa de sus intereses locales. Los diputados bretones, que alquilan una sala de café y organizan reuniones regulares entre sí, toman la iniciativa. Se dan cuenta entonces de que su comunidad de opiniones no versa sólo sobre las cuestiones regionales, sino también sobre los problemas fundamentales de la política nacional. Tratan, pues, de adherirse a los diputados de otras provincias que participan de sus puntos de vista: así el "club bretón" toma el sesgo de grupo ideológico. Cuando la asamblea fue transferida de Versalles a París, el club tuvo que interrumpir sus sesiones y buscar un local. Esta vez, a falta de una sala de café, sus animadores alquilaron el refectorio de un convento. Con el nombre de éste debían entrar en la historia: casi todo el mundo ha olvidado al club bretón, pero ¿quién no conoce al de los jacobinos? Un proceso análogo, transformando a un grupo local en animador de una fracción doctrinal, dará origen más tarde al club de los girondinos<sup>(5)</sup>.

En el camino señalado por nuestro autor, se destaca el caso suscitado en el Parlamento de Francfort, donde los diputados se reúnen en un mismo sitio porque sus ideas son comunes, en vez de comprobar su comunidad de ideas después de haberse reunido a causa de su identidad de origen. Encontramos en este caso un grupo ideológico y no un grupo local.

Respecto al origen exterior (del parlamento) de los partidos, "examinando la génesis de los partidos en el marco electoral y parlamentario, hemos notado ya la intervención de organismos exteriores a este marco sociedades de pensamiento, clubes populares, periódicos. P.e., la distinción de los partidos de creación electoral y parlamentaria no es rigurosa: caracteriza tendencias generales más que tipos netamente separados, de manera que su aplicación práctica es a veces difícil. En un número bastante grande de casos, sin embargo, el conjunto de un partido es establecido esencialmente por una institución ya existente, cuya actividad propia se sitúa fuera de las elecciones y del parlamento. Entonces se puede hablar justamente de creación exterior"<sup>(6)</sup>.

(5) Duverger, Maurice., Ibidem., P.p. 16-17.

(6) Duverger, Maurice., Ibidem., P.p. 22-23

Es importante destacar que, a partir de la revolución industrial y el proceso de integración del individuo a ésta, comenzaron a gestarse procesos sociales de inconformidad muy importantes en contra de los dueños de las industrias, por la explotación de que eran objeto hombres, mujeres y niños. A partir de ahí, resultó necesario para los trabajadores organizarse en grupos que posteriormente se transformaron en sindicatos, los cuales tendrían como finalidad luchar en defensa de sus derechos y el respeto a la dignidad humana. Sirva esto como un esbozo de antecedente para el surgimiento de los partidos políticos socialistas.

"No se trata de trazar una lista limitativa; daremos simplemente algunos ejemplos. El de los sindicatos es el más conocido. Muchos partidos socialistas han sido creados directamente por ellos, conservando además por más o menos tiempo el carácter de "brazo secular" de los sindicatos en material electoral y parlamentaria. El Partido Laborista Británico es el más típico: nació después de la decisión tomada por el Congreso de las Trade-Unions en 1889 de crear una organización electoral-

parlamentaria... James Bryce propuso justamente distinguir dos categorías de partidos socialistas: los partidos obreros creados por los sindicatos y los partidos socialistas, propiamente dichos, creados por los parlamentarios e intelectuales, siendo los segundos mucho más teóricos y menos realistas que los primeros... Los ejemplos de creación de un partido político por un cenáculo intelectual serían igualmente bastante numerosos; pero es muy raro que el partido encuentre luego una base popular que le permita obtener el éxito en un régimen de sufragio universal. El fracaso... en Francia del Rassemblement Democratique Revolutionnaire, intentado por Jean Paul Sartre y algunos escritores de izquierda, es un ejemplo de ello. Esta forma de creación de los partidos correspondería más bien a un régimen de sufragio limitado" (7).

Como complemento a la postura del partido surgido del sindicato, en la actualidad tanto éste como el partido socialista de génesis electoral, han unido fuerza e intelecto en la búsqueda por dar la batalla en frentes más amplios de la vida política. Con ello, obreros e intelectuales han posibilitado un partido socialista sólido, fuerte con

(7) Duverger, Maurice., *Ibidem.*, 22 - 23.

base ideológica, capacidad de convocatoria y movilización de masas.

Pero no es conveniente quedarse con esta visión de los partidos políticos; existe la posibilidad teórica que Gramsci ofrece con precisión al preguntarse: "¿cuáles son los elementos fundamentales para la existencia de un partido?". Al respecto, el ilustre teórico de las superestructuras anota... "¿cuándo un partido deviene "necesario" históricamente?, cuando las condiciones para su triunfo", para su ineludible transformación en Estado, están al menos en vías de formación y dejan prever normalmente su desarrollo ulterior. Pero en tales condiciones, ¿cuándo se puede decir que un partido no puede ser destruido por los medios normales? Para responder, es necesario desarrollar un razonamiento: para que exista un partido es preciso que coexistan tres elementos fundamentales, es decir, tres grupos de elementos:

I. "Un elemento indefinido de hombres comunes, medios, que ofrecen como participación su disciplina y su fidelidad, mas no el espíritu creador y con alta capacidad de organización. Sin

ellos, el partido no existiría es verdad, pero es verdad también que el partido no podría existir solamente con ellos. Constituyen una fuerza en cuanto existen hombres que lo centralizan, organizan y disciplinan, pero en ausencia de esta fuerza cohesiva se dispersarían y se anularían en una hojarasca inútil. No es cuestión de negar que cada uno de estos elementos pueda transformarse en una de las fuerzas de cohesión, pero de ellos se habla precisamente en el momento en que no lo son, actúan solamente en un círculo restringido, políticamente ineficaz y sin consecuencia.

II. "El elemento de cohesión principal, centralizado en el campo nacional, que transforma en potente y eficaz a un conjunto de fuerzas abandonadas a sí mismas, contaría cero o poco más. Este elemento está dotado de una poderosa fuerza de cohesión que centraliza y disciplina y, sin duda a causa de esto, está dotado igualmente de inventiva (si se entiende inventiva en una cierta dirección, según ciertas líneas de fuerza, ciertas perspectivas y también

ciertas premisas). Es verdad también que un partido no podría estar formado solamente por este elemento, el cual, sin embargo, tiene más importancia que el primero para su constitución. Se habla de capitanes sin ejército, pero en realidad es más fácil formar un ejército que formar capitanes. Tan es así que un ejército ya existente sería destruido si le llegasen a faltar los capitanes, mientras que la existencia de un grupo de capitanes acordes entre sí, con fines comunes, no tarda en formar un ejército aun donde no existe.

- III. "Un elemento medio, que articula el primero y el segundo, que los pone en contacto, no sólo físico sino moral e intelectual. En la realidad, para cada partido existen "proporciones definidas" entre estos tres elementos y se logra el máximo de eficacia cuando tales proporciones definidas son alcanzadas.

"Partiendo de estas consideraciones, se puede decir que un partido no puede ser destruido por medios normales cuando existe necesariamente el segundo elemento, cuyo

nacimiento está ligado a la existencia de condiciones materiales objetivas (y si éste elemento no existe todo razonamiento es superfluo), aunque disperso y errante, ya que no pueden dejar de formarse los otros dos, o sea el primero que forma necesariamente el tercero como su continuación y su medio de expresarse"<sup>(8)</sup>.

Es indudable que el razonamiento de Gramsci, en referencia al segundo elemento y la destacada importancia que le otorga, está ligado a su convencimiento del papel vital que el intelectual orgánico desarrolla en el proceso político de cambio a nivel superestructural. Así como el hecho de considerarlo indispensable en la conducción de las masas trabajadoras, de cara a cambios sustanciales, es decir, a niveles estructurales y superestructurales, para posteriormente conducir y detentar el poder y su consecuente ejercicio político-administrativo.

Resumiendo y analizando sucintamente lo expuesto por Duverger y Gramsci, podemos aproximarnos a la clasificación sobre el origen u orígenes de los partidos políticos.

(8) Gramsci, Antonio., "Maquiavelo y Lenin., Notas para una teoría política marxista"., Edit. Diógenes, S.A., México., 3a. Edición., 1977., P.p. 36-38.



A) Origen histórico. Los partidos que se forman en los parlamentos por afinidades territoriales e ideológicas y los partidos exteriores que se forman con base en clubes, asociaciones y sindicatos. (Duverger).

B) Origen historicista. Los partidos que se forman por circunstancias de descomposición o recomposición social. (Gramsci).

Con lo anterior, podemos formular una opinión respecto al origen de los partidos políticos, en el sentido de que, independientemente los antecedentes históricos descritos que posibilitaron el surgimiento de estos instrumentos de la democracia representativa, es necesario dejar sentado que actualmente los partidos son un hecho consumado y que forman parte de la vida política de las naciones democráticas y esto conduce a plantear otros orígenes. En la actualidad distinguimos algunos:

- La lucha contra la política económica gubernamental, que permite a grandes masas aglutinarse en torno a demandas de empleo, de salario, de mejoramiento social y humano. Aquí estamos en presencia de un partido coyuntural.
- El surgimiento puede darse por cuestiones étnicas, religiosas, etc., es decir, causas externas a los parlamentos y a los partidos políticos existentes. Se trata de motivos exógenos a esas instituciones.

Hechos políticos que motivan a plegarnos a la tesis que sobre el origen de los partidos políticos sustenta Antonio Gramsci, ya que las condiciones para su surgimiento son más reales que las parlamentarias o las meramente electorales. Es decir, que el historicismo puede muy bien catapultar la formación de otros partidos, con perfiles absolutamente diferentes a los que dieron origen sus abuelos europeos.

## 2. Los Partidos Políticos y la Democracia

La intención de este apartado tiene que observarse desde diferentes ángulos y planteamientos de carácter teórico-práctico. No es fácil escribir o hablar acerca de estos temas, pues son delicados y de difícil tratamiento. Si son abordados con responsabilidad, es claro que tropezaremos en infinidad de ocasiones con planteamientos equivocados, erróneos y confusos, iniciando con ello una cadena de interpretaciones de la democracia y de los partidos políticos, que poco tendrían que ver con la realidad política y la honestidad intelectual.

Actualmente, el mundo debate amplia y profusamente sobre la interpretación que debe realizarse sobre el concepto "democracia". Unos lo interpretan como una necesidad social, sin estar vinculados a una causa real de lucha; para ellos, la democracia es sólo una herramienta y no un fin en sí mismo, pues sus intereses se definen en función de necesidades particulares. Para este grupo, por tanto, democracia es un argumento retórico de discurso político.

Para otros, que son los menos, democracia es algo más profundo y entrañable; significa una forma de vivir, de ser, de vida, de sentir, de colaborar. Su intención es difundir e interiorizar absolutamente en cada una de las actitudes y actividades de la vida social, tanto en lo colectivo como en lo individual.

Democracia, como concepto absoluto, es síntesis de aspiraciones colectivas de redención de los que menos poseen y sin embargo son mayoría. No se trata de buscar en ella la panacea de todos nuestros males, pues se desvirtúa su verdadero contenido ético-político, como a menudo acontece en el discurso político. Interpretemos la democracia como una actitud permanente de vida, donde respeto y dignidad conformen su génesis y principio motor. Arrebatemos el concepto democracia a organizaciones, partidos políticos y gobiernos, ellos no son los dueños únicos del concepto: éste es patrimonio de la humanidad.

Sin embargo, reconocemos la complejidad de la sociedad actual, su infinito universo de problemas: seis mil millones de seres humanos y de cara al mítico siglo XXI. Sirva

esto de argumento y justificación, para reconocer que la sociedad debe estar organizada en instituciones genuinamente representativas, para las cuales, el significado del concepto "democracia" sea una religión y, en consecuencia, una deidad laica: que lo apliquen, lo utilicen, lo esgriman como argumento irrefutable, procurando mantener su legítima fuerza cohesionadora; sirva esto para procurar la participación honesta de organizaciones civiles y partidos políticos, como garantes de la verdadera interpretación de la democracia.

Una sociedad como la actual conflictiva, compleja, complicada, necesitada de verdades puede encontrar perfectamente en sus instituciones políticas la guía adecuada para comprender ampliamente su situación. Creo que juntos, sociedad civil y sociedad política, soluciones viables, sin mentiras, sin trampas, pueden construir uno de los muchos caminos a explorar.

La intención de la argumentación es fijar una posición de carácter personal, sin olvidar concepciones teóricas y prácticas generalmente

inoculadas de sentido democrático o anti-democrático, que en torno a los partidos políticos se originan como consecuencia del quehacer cotidiano.

Es insoslayable que la importancia de la representación política y su indisoluble vinculación al ideal democrático, propician un resultado en verdad magnífico: ambos propician el surgimiento de un régimen constitucional real, no semántico, que queda petrificado en el tiempo como una mera aspiración popular.

La instancia intermedia entre el ideal democrático y el Estado, es producto de diversos hechos sociales, políticos, históricos y parlamentarios, como lo es también que diversos teóricos pretenden establecer taxonomías sobre el origen de los partidos. Pero la verdad yace en el seno de la sociedad, quien, con su indetenible dinámica, ha catapultado el surgimiento de estas modernas instituciones componentes e integradoras del constitucionalismo democrático.

Democracia y partidos políticos son binomio ensamblado en el afán de configurar gobiernos democráticos

y representativos. Ahí justamente emerge el rol de intermediación de las organizaciones denominadas partidos políticos.

Karl Loewenstein expresa, en su análisis de la democracia constitucional, sus diferentes formas de caracterizarse: "la infraestructura ideológica común a todos los tipos de gobierno que habrá que traer aquí a colación consiste en el convencimiento de que todo poder emana del pueblo, de que tanto el gobierno como el parlamento deben estar de acuerdo con la voluntad del pueblo y de que elecciones libres y honestas forman un circuito abierto dentro del cual competirán las ideologías y las fuerzas sociales que las promueven. La conformación del poder es triangular: parlamento, gobierno y pueblo. El poder político está distribuido entre varios detentadores del poder que, por lo tanto, están sometidos a un control mutuo.

"Desde las revoluciones del siglo XVIII se han formado dentro de esta referida estructura diversos tipos que se diferencian entre ellos según el detentador del poder ostente una situación preponderante. Sin embargo, los

tipos puros son relativamente raros. Son más frecuentes por lo tanto los casos presentando combinaciones sincréticas en las cuales un determinado tipo adopta rasgos característicos de otro. Estos préstamos que ciertos tipos realizan de otros dificultan frecuentemente la clasificación de un régimen político concreto bajo determinado tipo de gobierno"<sup>(9)</sup>.

El mismo autor reconoce que una observación superficial produce una abrumadora variedad de manifestaciones de la democracia constitucional, en la cual sin dudar, el actor principal es el electorado convertido en partido político. Cita "que... los partidos políticos, se constituyeron de esta manera como un elemento de unión indispensable entre el electorado y los miembros del parlamento y gobierno. En una palabra, la entrada de los partidos políticos caracteriza el paso de un control oligárquico-burgués del proceso del poder a la democracia constitucional moderna. Junto a la técnica de la representación que, como tal, creó el instrumento para institucionalizar la distribución del poder entre diversos detentadores, se puede considerar que la intercalación de los partidos

(9) Loewenstein, Karl., Ibidem., P. 91

políticos en el proceso político es la invención más importante en el campo de la organización política<sup>(10)</sup>.

Pero con esto no está dicho todo absolutamente. Debe mencionarse que la sociedad estatal autocrática de la época preindustrial no conoció los partidos políticos extraños a su clima político, cuestión que no acontece en la actual sociedad de masas. También para ella, el partido estatal único se convirtió en un elemento tan indispensable como el sistema multipartidista en el estado democrático constitucional. "Así... el partido único es la grapa organizadora que mantiene sujetos a detentadores-destinatarios del poder y sin él la moderna autocracia es incapaz de acción... En la época de masas, el dominio autocrático sin una infraestructura de partido está condenada a ser un experimento efímero"<sup>(11)</sup>.

A continuación, enunciaremos únicamente los seis tipos de gobierno que caen dentro del sistema de la democracia constitucional:

1. Democracia directa;
2. Gobierno de asamblea;

### 3. Gobierno parlamentario:

- Parlamentarismo clásico: Gran Bretaña.
- Parlamentarismo híbrido: ejecutivo dualista.
- Parlamentarismo controlado: versión de Bonn.<sup>31</sup>
- Parlamentarismo frenado: República Francesa.

### 4. Gobierno de gabinetes;

### 5. Presidencialismo; y

### 6. Gobierno directorial (En Suiza).

Salvo la democracia directa, los otros tipos de gobierno requieren como intermediarios a los partidos políticos.

No podemos ni debemos dejar de mencionar que en las recientes democracias contemporáneas han surgido adversarios organizados para los partidos políticos. Éstos son productos auténticamente orgánicos de la sociedad civil que compiten, si no en igualdad de circunstancias (como veremos más adelante, los partidos políticos están sometidos al régimen constitucional), sí con considerable éxito. Me refiero a los grupos de presión.

Loewenstein, en su obra "Teoría de la Constitución", cuando hace

(10) Loewenstein, Karl., Ibidem., P.p. 94 - 95.

(11) Loewenstein, Karl., Ibidem., P. 95.

referencia al pluralismo, resume con claridad el papel de los grupos en el proceso del poder y anota: "de los controles verticales que se intercalan entre los detentadores y los destinatarios del poder, está constituido por la multitud de grupos pluralistas que representan colectivamente la variedad infinita de los intereses de los miembros de la comunidad estatal; si existe un rasgo esencial que da un cuño característico a la sociedad de masas de la época tecnológica es, sin duda, el de su fundamento y dinamismo pluralista. Es cierto que el liderazgo del proceso del poder está asignado constitucionalmente a los detentadores del poder (gobierno, Parlamento y electorado). De los detentadores oficiales del poder se espera que por medio de sus decisiones políticas armonicen los intereses contrapuestos de los grupos pluralistas en beneficio común de la sociedad. Pero como los grupos pluralistas también influyen en las decisiones políticas, también en los procesos de formación del poder debe considerarse su participación como factor de legitimación. Según sea el grado de interacción en el ambiente político específico, los grupos pluralistas funcionan como detentadores oficiosos e invisibles del poder.

"Bajo el punto de vista de la conformación vertical del proceso del poder, la intercalación de los grupos pluralistas opera como una limitación impuesta a los detentadores del poder. Cuando el individuo aislado se une con otros en virtud de una comunidad de intereses, tiene entonces la posibilidad de ofrecer mayor resistencia a los detentadores del poder estatal que si tuviese que enfrentarse aisladamente: unido con otras, ejerce una influencia sobre las decisiones políticas que corresponde a la fuerza de su grupo. Los grupos pluralistas son, por lo tanto barreras y frenos frente al todo poderoso Leviatán"<sup>(12)</sup>.

Inicialmente, el aterrizaje de las ideas expuestas manifiestan que el régimen democrático representativo tiene sus cimientos en la existencia del sistema de partidos. Esta institución se ha tornado necesaria para la vida política de la sociedad contemporánea y son los partidos políticos el vehículo de la voluntad popular a través del sufragio coordinado y organizado racionalmente. El actual estado demo-burocrático no se concibe sin la participación activa de los partidos en la configuración del parlamento y del gobierno.

(12) Loewenstein, Karl., *Ibidem.*, P.p. 422 - 423.

Para concluir, debemos considerar aspectos equidistantes de la democracia, como son las condiciones económicas y sociales, que en determinado momento impiden o supeditan la realización del ideal democrático. Es necesario admitirlo sin cortapisas: dentro del orden social contemporáneo, la lucha entre los elementos que pugnan por desterrar ese orden y remplazarlo por uno nuevo se ve aplazada por las circunstancias históricas y coyunturales que determinan la toma de la decisión definitiva. Cabe preguntarse si existen, o si pueden existir y en qué proporción, fuerzas que procuren aproximarse a la democracia ideal, a encontrar una salida en esa dirección, o al menos trabajar por ello como solución necesaria.

Las respuestas a las interrogantes están exclusivamente en manos del electorado y los partidos, así como en la sociedad y sus organizaciones civiles, todos éstos como entes dinámicos y no en las instituciones existentes, ya que éstas son producto histórico del impulso social y el desarrollo político

### **3. Sistemas de Partidos Políticos de cara al Parlamento**

Considero que el tema de los sistemas de partidos políticos debe ir ligado a otros aspectos importantes que van implícitos en un buen y lógico desarrollo de la argumentación teórica que pretende realizarse en este apartado.

La secuencia natural será, a mi manera de ver, la siguiente:

- a) Democracia.
- b) Régimen Representativo.
- c) Régimen Constitucional.
- d) Partidos Políticos.
- e) Sistema de Partidos Políticos.
- f) Sistemas Electorales.
- g) Tipo o Forma de Gobierno.

La interpretación del sistema de partidos no debe desligarse de ninguno de los elementos anotados; en todo caso y para efecto del análisis, puede crearse un estanco artificial para proceder a la disección política y la consiguiente explicación teórica.

En efecto, tomemos los dos elementos que ayudarán a entender la dinámica del sistema de partidos, esto es, el sistema

electoral y sus efectos en la configuración del tipo o forma de gobierno.

El sistema de partidos, por razón natural es influenciado determinantemente por los sistemas electorales, más que por la ideología, estructuras de mando y jerarquías interiores de los partidos. El problema es cuantitativo, es decir, el número de partidos que integran el sistema que los arroja.

Aquí valdría hacer un paréntesis para preguntar: ¿es la forma de gobierno la que determina el sistema de partidos o viceversa? La respuesta se obtiene estudiando la historia política de cada país, ya que no es posible establecer un criterio único y general para responder la interrogante. En cuanto a los sistemas de partidos y su relación con los sistemas electorales, Duverger los trata en términos de justicia: "el conflicto entre sistemas mayoritarios y la representación proporcional, los partidarios de ésta afirman que es el único sistema justo, el único que da una verdadera representación de la opinión, que de esta forma sería fotografiada. Pero el problema está mal planteado. Los

diversos sistemas electorales no son "instrumentos pasivos" que registran pura y simplemente la opinión: también contribuyen a darle forma, a modelarla de una manera determinada, diferente en cada uno de ellos. De esta forma imponen a la opinión una especie de molde; son a la vez, aparatos de fotografía y aparatos de proyección. En este aspecto ejercen gran influencia en la formación de los sistemas de partidos. Y al revés, la existencia de este o aquel sistema de partidos empuja hacia este o aquel sistema electoral"<sup>(13)</sup>.

Sobre esta influencia anotamos que la incidencia de factores sociales y nacionales que modelan el sistema alteran los modelos originales, tanto de los sistemas de participación como de los sistemas electorales. Sin embargo el sin embargo nunca falta, es la interferencia, el factor técnico esencial: el sistema electoral.

Duverger formuló en 1945 tres leyes sociológicas fundamentales:

1. "El escrutinio mayoritario a una sola vuelta tiende al bipartidismo.

(13) Duverger, Maurice., Instituciones políticas y derecho constitucional., Editorial Ariel., 6ª edición., 1980., España., P.p. 114 - 115.



2. "La representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples e independientes unos de otros.
3. "El escrutinio mayoritario a dos vueltas tiende a un multipartidismo atemperado por las alianzas"<sup>(14)</sup>.

Enseguida explicaré cada una de estas leyes sociológicas, en razón de que es indispensable para comprender claramente el supuesto duvergeriano de la influencia definitiva de los sistemas electorales en la configuración de los sistemas de los partidos. Con respecto a la Primera Ley, "el escrutinio mayoritario a una sola vuelta tiende al bipartidismo". Anotaré a manera de análisis, lo siguiente: El impacto devastador que propicia el escrutinio mayoritario a una sola vuelta, tal y como lo enuncia la primera ley sociológica, impulsa a los partidos con tendencias afines a aglutinarse, so pena de ser triturados por su antagonista.

A manera de ejemplo; "supongamos una circunscripción donde 100,000 electores moderados se oponen a 80,000 electores comunistas: basta que

uno de sus adversarios moderados tenga más de 20,000 votos para que el otro tenga menos de 80,000, y que el comunista gane y sea elegido. Las dos tendencias moderadas tenderán naturalmente a unirse en el siguiente escrutinio (si existe). Si no lo hiciesen, la más débil será eliminada poco a poco por un doble efecto de subrepresentación y de polarización"<sup>(15)</sup>.

La segunda ley sociológica dice que la "representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples e independientes unos de otros". Podemos anotar que las consecuencias en la configuración del sistema de partidos serán totalmente distintas al mayoritario. Al explicarla, Duverger considera a ésta más justa y retrata realmente el escenario político de los partidos y el electorado. El principio de representación proporcional explica el fenómeno que produce en él cualquier minoría, por ínfima que sea, al tener asegurada una representación. No existen corsetes jurídicos que se opongan a la fragmentación de corrientes ideológicas, las cuales dan lugar al surgimiento de nuevos partidos pertenecientes a una misma familia política. La fragmentación no

(14) Duverger, Maurice., Ibidem., P. 118.

(15) Duverger, Maurice., Ibidem., P. 119

disminuye la fuerza total del conjunto: "si el partido conservador, ejemplifica Duverger, dispone de seis millones de votos en el país, a los que corresponden 300 diputados, aunque se divida en dos o tres partes más o menos iguales, la R. P. Dará a cada una de éstas un centenar de diputados. Y la familia conservadora dispondrá de la misma fuerza parlamentaria"<sup>(16)</sup>.

Este sistema de escrutinio, no impele a la coalición de los partidos, puesto que desde ese punto de vista, tal alianza, coalición o unión resulta infructuosa. El sistema posibilita a cada partido enfrentar su realidad con sus propios medios y de esto surge la autonomía, independencia e interdependencia de los partidos, aunque después, para conformar gobierno, deban darse alianzas entre los partidos representados en el parlamento, sobre todo tratándose de un régimen parlamentario. Por último, la tercera ley sociológica: "el escrutinio mayoritario a dos vueltas tiende a un multipartidismo atemperado por las alianzas". En este escenario pueden existir varios partidos políticos, en virtud de que la segunda vuelta posibilita el intento electoral no concretizado en la primera vuelta, sin que la

fragmentación de la tendencia provoque finalmente su derrota. El aglutinamiento se produce en la segunda vuelta y dicho reencuentro con la ideología madre alienta su existencia como corriente política coherente en principios y acciones. Retomemos el ejemplo de la primera ley sociológica, que ejemplifica que en una circunscripción o distrito electoral los conservadores tienen 100,000 votos y los comunistas 80,000. Si los conservadores se inciden en dos partidos, ganando el primero 60,000 y el segundo 40,000, mientras que los comunistas con sus 80,000 forman bloque en la primera vuelta. En ella, por ley, el segundo candidato conservador deberá abandonar la contienda, pero sus votos deberá inducirlos al primer candidato conservador, el cual, en condiciones normales obtendrá el triunfo. Este escenario permite afirmar que los partidos pueden multiplicarse hasta donde sea posible, pero finalmente tendrán que formar alianzas de cara a la segunda vuelta electoral y estar en posibilidad de derrotar a su contrincante. La exposición anterior pretende establecer como elemento previo de trabajo al tema concreto de los sistemas de partidos. La idea de que el sistema

(16) Duverger, Maurice., *Ibidem.*, P. 120.

electoral determina en buena parte el número de partidos políticos participantes en el proceso del poder, como podrá observarse, no es nueva, está sustentada con finura y atingencia por Duverger, quien lo considera determinante para explicar el bipartidismo y el multipartidismo. Por mi parte opino que igualmente valiosos son los antecedentes históricos y políticos de las naciones que adoptaron parcialmente los sistemas de partidos enunciados. Ellos, por sus características históricas, antropológicas y políticas lograron tener éxito en su implantación, lo cual no significa necesariamente que otras naciones alcancen el desarrollo democrático con la sola imitación, sino por el contrario, las naciones que adopten estos sistemas, obligadamente deberán considerar con toda seriedad sus antecedentes, características, cultura, desarrollo democrático, en fin, una serie de circunstancias a ponderar antes de su instauración y aplicación. Sabemos todos, al menos eso creo, que las imitaciones sin fundamento sólo conducen al fracaso, y en esta aventura no se juega el futuro de los jefes políticos que toman la decisión, sino lo que está en juego es la vida y estabilidad de una

nación. Por eso, la prudencia y la visión de Estado deberán ser guía y camino para la adopción de los sistemas electorales y de partido convenientes. Al intentar presentar una clasificación de los tipos de sistemas de partido, cabe aclarar a tiempo, que ésta no tiene la mínima pretensión de ser absoluta e invariable. Hay que tomar en cuenta el tono, el matiz, la implementación, el desarrollo político, el desarrollo económico y básicamente las características propias del sistema político que se estudie concretamente. Trataré de fundamentar lo anterior, con un comentario que el maestro francés Maurice Duverger realiza en su obra "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", sobre los sistemas de partidos, para después pormenorizar los detalles que cada sistema presenta. El autor expresa: "en cada país, durante un periodo más o menos largo, el número de partidos, sus estructuras internas, sus ideologías, sus dimensiones respectivas, sus alianzas, sus tipos de oposición, presentan una cierta estabilidad. Este conjunto estable constituye un sistema de partidos. El sistema de partidos existente en un país es un elemento esencial de sus instituciones políticas: tiene tanta importancia como los órganos

oficiales del Estado establecidos por la Constitución."Los diferentes sistemas de partidos pueden clasificarse en categorías y esta clasificación es una de las bases de la tipología de los sistemas políticos.

"Así, la distinción de las democracias liberales y los regímenes autoritarios corresponde más o menos a los sistemas pluralistas de partido y a los sistemas de partido único: las democracias liberales son regímenes pluralistas, los regímenes autoritarios son regímenes de partido único o regímenes sin partido. Los mismos sistemas pluralistas se dividen en dos grandes categorías: bipartidismo y pluripartidismo"<sup>(17)</sup>.

De lo anterior se puede entresacar una primera aproximación clasificadora de los sistemas de partidos, denominada básica o fundamental:

- A. Sistema de partido único (monopartidismo).
- B. Sistema bipartidista.
- C. Sistema pluripartidista.

Posteriormente describiré la subclasificación producto del sistema básico pluripartidista, integrada por los sistemas de partidos, siguientes:

- < Bipardismo "a dos partidos y medio".
- < Sistema de partidos fundados sobre la existencia de partidos de vocación mayoritaria.
- < Sistema pluripartidista de partido dominante.

Los dos últimos sistemas de partidos se encuentran profundamente señalados en su composición por los instrumentos técnicos del sistema electoral. No así el primero, que es expresión de la imposición de un sistema político o producto histórico y antropológico de una sociedad.

## **A. Sistema de Partido Único**

Para ubicar con la mayor precisión posible el contexto estatal del sistema de partido único, es necesario considerar los antecedentes políticos, económicos y sociales que dieron lugar al surgimiento de esta formación política.

(17) *Ibidem.*, P. 115.

Este sistema, no es exclusivo de países socialistas, es también expresión política de naciones capitalistas y su configuración finalmente es autoritaria. Sin embargo, las justificaciones de su instauración difieren por mucho, todo esto dependiendo de la órbita económica en donde se estudien y analicen.

Queda claro, desde el punto de vista histórico, que el surgimiento de este sistema monopartidista se produce después de la primera guerra mundial. Es precisamente la Unión Soviética en donde por primera ocasión se instaura un sistema monopartidista que incluso estuvo contemplado en la Constitución, pues los soviéticos lo consideraron como una necesidad de carácter primordial para el establecimiento del socialismo.

El partido comunista soviético respondió por su surgimiento a un acto de congruencia ideológica, así, "los ciudadanos más activos y más conscientes de la clase obrera y de las demás capas de trabajadores se unen al Partido Comunista de la URSS, que es la vanguardia de los trabajadores en su lucha por la afirmación y el desarrollo del régimen socialista y que representa el núcleo dirigente

de todas las organizaciones de trabajadores tanto sociales como del Estado. La justificación de la unidad del partido por la supresión de las clases sociales no fue presentada hasta más tarde. En definitiva, la teoría de partido único se forjó en Italia y Alemania. Cada uno de estos países edificó una teoría especial sobre su propio partido único: teoría del partido fascista en Italia, teoría del partido nacional-socialista en Alemania, bastante profundamente diferentes una de otra"<sup>(18)</sup>.

En la Unión Soviética se excluye a todas las formaciones políticas antagónicas al Partido Comunista Soviético, para así otorgar a la Constitución plena vigencia y validez política. Es obvio que se integra un parlamento pero electo plebiscitariamente y es así como el partido único constituye la base fundamental del poder. Se trata de una dictadura de partido.

"De este modo, el partido es un organismo unificado, que puede actuar con gran eficacia. Sin embargo, dicho "centralismo" recibe el nombre "democrático", por que todas las decisiones deben ir precedidas de una discusión, lo más libre y completa posible, en todos los niveles"<sup>(19)</sup>.

(18) Duverger, Maurice., Los partidos políticos., Editorial f. C. E., 13° reimpresión., 1992. México., p.p. 283 - 284.

(19) Duverger, Maurice., Instituciones políticas y derecho constitucional., Editorial ariel., 6° edición., España., 1980., P. 429.

Italia y Alemania, como se anota líneas atrás, también crearon un sistema de partido único, pero con diferente origen y finalidad. Estos sistemas son producto del arribo tardío al capitalismo como modo de producción, no por desconocimiento de los principios torales de la democracia liberal, en la cual, distinguidos teóricos de ambos países participaron en su elaboración y divulgación con obras que a la fecha son consideradas clásicas de derecho, política y filosofía política. Se trata aparte a Italia y Alemania, porque el monopartidismo se da en regímenes denominados fascistas y éstos responden a intereses de elites económicas y políticas diferentes al del monopartidismo soviético.

Para entender el surgimiento de los partidos fascistas (sistema monopartidista), se requiere partir de la adecuada concepción de las contradicciones entre las clases y fracciones dominantes de las sociedades donde surgen estos partidos. El célebre politólogo Nicos Poulantzas, en los albores de los años setentas escribió una de sus tantas obras, la que llamó "Fascismo y Dictadura". En ella explica el proceso de surgimiento

de los partidos fascistas. Al respecto menciona lo siguiente; "... El proceso de fascistización y el advenimiento del fascismo corresponden a una situación de profundización y de exacerbación aguda de las contradicciones internas entre las clases y fracciones de la clase dominante. Se trata de un elemento importante de la crisis política...

"En el caso del proceso de fascistización, la exacerbación de las contradicciones internas del bloque en el poder se manifiesta por su extensión característica en el plano político y en el plano ideológico; esto repercute en la crisis de representación de partido y en la crisis ideológica profunda que afectan este bloque"<sup>(20)</sup>.

Para esta explicación es conveniente establecer como método de análisis explicativo de causas y efecto final, las crisis de hegemonía, las modificaciones sufridas en la hegemonía y, por último, la ruptura del lazo "representantes, representados y los partidos políticos". Las tres causas mencionadas, entrelazadas, dan como resultado final la supremacía del partido fascista y la instauración del

(20) Poulantzas, Nicos., "Fascismo y Dictadura"., Edit. Siglo XXI., 19 edición ., México, 1990., p. 71.

monopartidismo capitalista y no socialista, como el caso soviético.

La compenetración a las causas enunciadas las describe brevemente partiendo de la idea anticipada de que son un esbozo general válido, tanto para el caso italiano como para el alemán. La crisis de hegemonía la explica Poulantzas, "en el caso del proceso de fascistización y del fascismo, ninguna clase o fracción de la clase dominante parece capaz de imponer, ya sea por sus propios medios de organización política, ya sea por el camino indirecto del estado "democrático parlamentario", su dirección sobre las otras clases y fracciones del bloque en el poder... La incapacidad de hegemonía en el interior del bloque en el poder obedece también, por lo demás, a la crisis de hegemonía que atraviesan el bloque en el poder y sus miembros en lo que concierne, esta vez, a su dominación política sobre el conjunto de la formación social" <sup>(21)</sup>.

Ante la crisis de la economía del bloque en el poder, por el instinto natural de supervivencia y control de las masas, se impone la posibilidad de intentar una

recomposición de fuerzas o de la correlación de fuerzas hacia el interior, entre grupos políticos y económicos, que finalmente son los auténticos adversarios.

Para enderezar la situación, Nicos Poulantzas propone dos salidas... "si tal es la situación en el seno del bloque en el poder, el fascismo corresponde, además, a toda una reorganización, y no a cualquiera de ese bloque. Se trata:

- a) De una modificación de la relación de fuerzas en el seno de esa alianza, de una redistribución de los pesos respectivos de las fuerzas que de ella forman parte;
- b) Del establecimiento, por la vía indirecta del fascismo, de la hegemonía de una nueva fracción de clase en el seno del bloque en el poder: la del capital financiero, y hasta del gran capital monopolista.

"... una vez el fascismo en el poder, se advierte el establecimiento de la hegemonía política de una fracción que no había, hasta entonces, desempeñado ese papel". <sup>(22)</sup>.

(21) Poulantzas, Nicos., *Ibidem.*, P. 72.

(22) Poulantzas, Nicos., *Ibidem.*, P. 73

Finalmente, restañadas las heridas del combate por la hegemonía política, los grupos o grupo en el poder, a efecto de tener mayor capacidad de maniobra, rompen el vínculo representantes-representados, así como con los partidos. La estrategia cambia totalmente: ¡no más crisis hacia el interior del grupo hegemónico! Van por todo el poder y por ejercerlo a través de un solo partido, el partido fascista, el único partido y además representante de la recompuesta burguesía.

Poulantzas las interpreta con magistral sentido analítico: "La coyuntura de los fascismos y los comienzos del proceso de fascistización corresponden, en lo que concierne aquí al bloque en el poder, a lo que se le designará como una crisis de representación de partido: elemento del todo notable de la crisis política en cuestión. Dicho de otro modo, se comprueba una ruptura de la relación, a la vez del orden de representación en el sistema estatal, y del orden de organización entre las clases y fracciones de las clases dominantes y sus partidos políticos"<sup>(23)</sup>.

El hecho relevante es que los

partidos tradicionales de la burguesía no han adoptado por completo el fascismo, sino que en ocasiones han tratado de oponerse abiertamente a su surgimiento. Si los partidos tradicionales aceptaron formar gobierno con la participación de los fascistas, lo hicieron con la finalidad declarada de contener su ascenso, es decir, de deshacerse de ellos después de haberlos utilizado con las masas populares.\*

Cabe aclarar que esos partidos no estaban sostenidos por las clases o fracciones sociales que argumentaban representar. Esto no quiere decir, como se sostiene con insistencia, que la clase burguesa y sus aliados hayan mantenido de forma unánime el largo proceso de fascistización y su arribo al poder. Más se trata de una desorientación política del bloque de poder hegemónico que para sus adentros, en el seguimiento de las etapas y virajes, el partido fascista es sostenido por el gran capital monopolista, o al menos por una parte, el cual ha cubierto los vacíos dejados en la ruptura del vínculo representantes - representados con los partidos políticos clásicos. La consecuencia es que la burguesía y sus aliados presenciaron contemplativamente

(23) Poulantzas, Nicos., *Ibidem.*, P. 73 - 74.

\* Aceptación que otorga Nicos Poulantzas a las mayorías sociales.



la eliminación de esas formaciones por el partido fascista, transformándose de esta manera en un sistema de partido único.

Para sostener lo anterior, tanto Poulantzas como Gramsci, anotan lo siguiente a manera de conclusión: "en fin, el último elemento importante se asiste, a lo largo de todo el proceso de fascistización, a una proliferación característica de inestabilidad y de la incapacidad hegemónica de las organizaciones, incluso los partidos, de las clases y fracciones dominantes, cuando la solución no fascista de la crisis necesitaría, como Gramsci ha subrayado, la fusión de esas organizaciones en ese partido único de los burgueses"<sup>(24)</sup>.

Las consideraciones hechas en torno a las circunstancias políticas y sociales que dieron origen al sistema de partido único, como se advierte, son diferentes. En la ex-URSS se dieron en torno a la consolidación del poder en favor de las clases trabajadoras, mientras que en Italia y Alemania fue elemento aglutinante de la burguesía nacional, pero dentro del Estado. En los casos anotados, se excluyen, se eliminan y suprimen

todo tipo de partidos políticos del escenario nacional.

Las transformaciones ocurridas en los escenarios mundiales y globales han hecho desaparecer prácticamente del concierto de las naciones los sistemas de partido único, salvo excepciones, como los casos de Cuba en América, Albania en Europa, China, Corea del Norte, Yemen, Vietnam del Norte y algún otro país de Asia. En África destaca el caso de Etiopía, si bien este sistema se diluye lenta, pausada, pero inexorablemente.

## B. Sistema Bipartidista

Iniciaré estableciendo las diferencias de origen entre el bipartidismo y los otros sistemas de partidos. Tres elementos determinan su singularidad.

- a) El bipartidismo de tipo británico asegura automáticamente a uno de los dos partidos la mayoría absoluta en la Cámara de los Comunes o en la asamblea elegida y la mayoría parlamentaria permite la práctica del gobierno, garantiza la estabilidad ministerial, fortalece la autoridad del primer

(24) Poulantzas, Nicos., *Ibidem.*, p.p. 75 - 76.

ministro y consolida la legitimidad del Estado.

- b) Cuando funciona correctamente, el bipartidismo presenta una segunda ventaja: asegura la utilización completa de la representación de los electores. Suponiendo en efecto que los dos partidos movilicen del 80% al 90% de los sufragios expresados, la misma proporción de electores se encuentra representada no solamente en el parlamento sino también en el gobierno.
- c) El tercer mérito del sistema de dos partidos tiende, en los hechos, a que eligiendo al diputado de su circunscripción al Parlamento, el elector sabe con anterioridad en favor de qué futuro Primer Ministro está votando si su partido gana la mayoría de los escaños parlamentarios. Así, por medio de una sola elección, el pueblo designa democráticamente a la mayoría parlamentaria y al Primer Ministro. El sistema además de la economía, procura evitar una elección directa de Presidente, asegura la cohesión y coherencia entre la mayoría parlamentaria y la mayoría gubernamental.

En realidad, el bipartidista es un sistema de partidos singular, muy diferente, que difícilmente puede echar raíces en un país que no tenga la cultura política anglosajona (Estados Unidos y probablemente Australia y Nueva Zelanda). Finalmente, en el siglo XX no pudo ser implantado con éxito en la mayoría de los países.

El secreto para la instauración de bipartidismo radica en que sólo es posible hacerlo si existen dos partidos homogéneos, equilibrados y fuertes. En efecto, se trata de dos partidos, el uno contra el otro; tienen por objeto hacer prevalecer dos estilos de autoridad y dos tipos de sociedades diferentes, pero sobre todo, la meta es acceder el uno y el otro alternativamente al poder y de gobernar solos sin transformar el orden establecido. Este bipartidismo otorga un rango excepcional a la gobernabilidad, tanto así que el realismo político reduce la demagogia y colabora en la obtención de consensos.

Difiere del multipartidismo, que obliga a todo partido que obtiene el poder o lo pretenda, gobernar en compañía de otros y los autoriza a imputarle sus fracasos. El bipartidismo sólo es viable en

condiciones muy particulares. Giovanni Sartori no lo ve reunido ni en Italia, ni en Francia donde incluso la bipolarización elimina el posible bipartidismo.

### **C Sistema Pluripartidista**

A la rigidez del bipartidismo se contraponen la diversidad, la elasticidad y la ligereza del pluripartidismo. Para el teórico galo Maurice Duverger, no importa finalmente descubrir algunas variantes al interior de este sistema. Que haya sólo tres partidos o más no variará las cosas y la realidad será poco más o menos la misma, ya que, a partir del momento en que existen tres partidos de gobierno, es extremadamente raro que uno de entre ellos pueda obtener la mayoría absoluta en el parlamento. Desde entonces, la identidad de naturaleza entre los diferentes subsistemas desembocará en una situación idéntica: la existencia de configuraciones de partidos heterogéneos.

Ciertos partidos hechos gobierno, pueden bien intentar definir programas realizables, pero ellos nunca serán suficientemente fuertes como para gobernar solos y las combinaciones en las cuales

participarán serán de gobiernos de coalición. Ellos no tendrán los soportes suficientes, estarán solos ante la opinión pública y la responsabilidad de las medidas que emprendan o decidan, serán en absoluto de su propiedad. Podrán acusar sin recato a sus acompañantes de practicar una política divergente.

Encontramos en el multipartidismo que los partidos que no saben gobernar, sólo saben jugar el rol de partido de oposición. Por lo tanto, mientras que el bipartidismo los margina, el multipartidismo los exalta. Mientras que los partidos en el gobierno convienen en proponer medidas compatibles con los datos y elementos de la coyuntura nacional e internacional, para los partidos situados, como dicen los italianos, en el límite del arco constitucional y, a fortiori, para los partidos anti-sistema, lo esencial es llevar y sostener las reivindicaciones de la clase o de las categorías sociales con las cuales se identifican.

También es cierto que más allá de establecer un número limitado de partidos, el multipartidismo es proclive al pluripartidismo. Como testimonio: Italia, Holanda y

Bélgica, que totalizan respectivamente, y hasta su última elección, 12, 13 y 16 partidos principales.

Pasemos ahora a la subclasificación producto del sistema básico pluripartidista. Como lo anticipamos, analizaremos brevemente estos subproductos del sistema básico enunciado:

- Sistema de dos partidos y medio.
- Sistemas de partidos fundados sobre la existencia de partidos de vocación mayoritaria.
- Sistema pluripartidista de partido dominante.

### **El Bipartidismo "A Dos Partidos y Medio".**

Reconozcamos que una hipótesis formulada por Jean Blondel, intermedia entre el bipartidismo y multipartidismo, se presenta como una especificidad real. "El bipartidismo a dos partidos y medio existe a partir del momento en que, al margen de los dos principales partidos, aparece un tercer acompañante capaz de desordenar el sistema y determinar la formación de coaliciones que sostienen al gobierno".

Esta perspectiva no puede demostrarse en la Gran Bretaña. Si los dos principales partidos no llegan a totalizar del 80% al 90% de los votos, surge la posibilidad de ver al tercer partido, sobre todo si sus éxitos electorales son geográficamente reagrupados. El hecho de que alguno de los dos partidos arribe, el beneficio del efecto de las curules en Cámara de los Comunes le permitirá formar un gobierno estable.

El riesgo descrito anteriormente hubiera sido grande si las elecciones junio de 1983 no hubieran estado influenciadas por el éxito militar británico en las Islas Falklands o Malvinas, y si las ganancias electorales de la Alianza Liberal y Social Demócrata no hubieran estado repartidas uniformemente por todo el país. Pero estas dos condiciones no se cumplieron. El efecto deformante del escrutinio mayoritario uninominal a una sola vuelta pudo jugar con 42% de los votos (30% solamente alrededor de los inscritos, considerando el elevado abstencionismo). El Partido Conservador obtuvo el mayor número de curules para el partido desde 1935: 397.

Aunque la oposición haya estado dividida en dos fuerzas casi iguales, el laborista conservó el 27.6% de los sufragios, que se tradujeron en 209 curules, mientras que la alianza con 25.4% de votos cosechó 23 curules, de las cuales solamente seis fueron para la Social-Democracia.

La Social-Democracia denunció la injusticia del escrutinio, pero quedó claro que cuando un sistema electoral provoca tales desigualdades de representación, la legitimidad de su fundamento queda en entredicho. Teniendo en cuenta las ventajas que los partidos tradicionales obtienen del modo de escrutinio y de la posibilidad que tienen de bloquear cualquier iniciativa de reforma en el parlamento, es posible que la campaña lanzada en los países continentales por la alianza en favor de la representación proporcional, no fructifique. Se duda de su efecto en la opinión pública, ya que los electores británicos son poco sensibles a reconocer los defectos de un escrutinio que han conocido de toda la vida y que les parece parte consustancial a su régimen político.

### **Sistemas de partidos fundados sobre la existencia de partidos de vocación mayoritaria.**

Son aquéllos que comprenden uno o dos partidos capaces de recoger la mayoría absoluta de las curules de la asamblea parlamentaria. Deben distinguirse dos versiones diferentes. La primera nos envía a un país conocido que supone la competencia de dos partidos de vocación mayoritaria. Uno, habiendo obtenido la mayoría de las curules, está en situación de gobernar; el otro, sentándose en la oposición, espera la alternancia para gobernar en su momento. Esta versión recuerda evidentemente el sistema bipartidista. Sin embargo, tiene el mérito de mostrar que aquél no se define solamente por el número de partidos de presencia, sino también, y quizá sobre todo, por su dimensión.

La segunda variante es mucho menos observada. Resulta del incremento de la dimensión de los partidos políticos con la presencia de más de dos partidos. Ello permite describir casos menos raros como el del multipartidismo combinado con la presencia de un partido mayoritario.

Este subsistema no se encuentra frecuentemente. No ha funcionado eficientemente en los países escandinavos, cuando el Partido Social-Demócrata ha dispuesto de la mayoría absoluta de las curules en el parlamento y, ofreciendo una gran estabilidad en el poder ha permitido a la Socialdemocracia confeccionar el modelo sueco. Esta circunstancia excepcional, en la cual un sistema multipartidista dispone de un partido mayoritario, permite la instrumentación de políticas de largo plazo. Cuando esta coincidencia se produce es de corta duración. La presencia de una cámara incontrolable en el curso de una legislatura no facilita en lo absoluto la alternancia. Así, con frecuencia es preferible que el partido dominante no detente la mayoría absoluta en la cámara o asamblea, sino que dirija una coalición.

## **Sistema pluripartidista de partido dominante.**

"Recordemos que el partido dominante se define por dos rasgos: tiende a identificarse con el régimen político al cual sirve de sostén, y bajo la reserva de recoger una proporción de sufragios expresados, que no puede ser

inferior al 30% de distancia en número de curules de los otros partidos por una separación significativa y durable. Esta distancia constituye el rasgo esencial. Este sistema ha servido a la democracia moderna de pivote al partido gobernante para su permanencia al frente del gobierno. De esto resulta una estabilidad y gobernabilidad tan recia como en un sistema bipartidista. A pesar de que la ausencia de alternancia ha dejado fuera a la mitad o más de los electores y en un tercio de elegidos ha recaído toda la responsabilidad gubernamental"<sup>(25)</sup>.

Después de este breve análisis de los sistemas de partidos, la investigación tiene por objeto plantear, de cara ante el parlamento, el cuestionamiento fundamental y justificatorio del ¿para qué sirven los partidos?, ¿cuál es su importancia en el derecho parlamentario?

Es decir, entramos a su actuar constitucional. Hemos dejado atrás la teorización de su formación y vocación por el poder. Los tenemos ya instalados en el parlamento, prestos al debate, en el que deberán observar respeto y acatamiento de las leyes, prácticas

(25) Moreno Collado, Jorge. En lo relacionado al subsistema de partidos políticos. Apuntes de la Cátedra impartida por el Lic. Moreno Collado en 1999., Facultad de Derecho, UNAM.

y usos parlamentarios, a efecto de cohabitar mayorías y minorías con respeto y congruencia, todo esto regido por el derecho parlamentario.

#### **4. Participación de los partidos políticos en la configuración del Derecho Parlamentario**


Para entender la función política parlamentaria de los partidos y grupos en el parlamento, es necesario partir del principio de autogobierno interno en el que ubicamos el Poder del Estado, que puede ordenar y gestionar propia e ilimitadamente sus asuntos internos. Las reglas y técnicas para su funcionamiento están fijadas en la ley o el reglamento interno. En el caso de México, estas cuestiones de organización y participación de los partidos en el Congreso de la Unión, se encuentran legisladas en la Constitución General de la República en el artículo 70, párrafo tercero, que establece: "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".

Cabe aclarar que tal disposición constitucional se hace extensiva a la Cámara de Senadores, en virtud de que los dos primeros párrafos del artículo hacen referencia concreta al Congreso de la Unión.

Por su parte, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispone al respecto en su artículo 31, que "los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los diputados, con igual afiliación de partido, en los términos del artículo 70 constitucional. Estarán integrados por cuando menos cinco diputados y deberán coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo".

Como se observa, la participación e importancia que se otorga a los partidos políticos en el caso mexicano, es de gran responsabilidad ante el gobierno, las instituciones y por supuesto ante la ciudadanía, pues el derecho parlamentario, independientemente de su importancia, es sólo el canal, el vehículo o marco normativo donde se desarrollan actividades que involucran la existencia del Estado, la viabilidad gubernamental y la coexistencia racional de las

diversas clases sociales que dan sustento y sentido a la sociedad. Nos referimos a la elaboración de todo el andamiaje jurídico del Estado.

De tal manera, representación, partidos políticos y parlamento permiten configurar un legítimo Estado Democrático de Derecho, ligado siempre a intereses superiores, diferentes a los que puedan argumentar partidos y ciudadanos en lo individual y lo colectivo. 

# Partidos y Regímenes Políticos



# Reconducción Presupuestal Un Tema pendiente

Laura A. Morales Lozano

## Antecedentes

Uno de los instrumentos de control con el que cuenta el Poder Legislativo, y muy en particular la Cámara de Diputados, es la fiscalización de las finanzas públicas, este proceso se inicia desde la presentación del proyecto de presupuesto de egresos por parte del Ejecutivo ante la Cámara de Diputados, hasta la revisión del gasto público por la ahora denominada Auditoría Superior de la Federación.

El marco jurídico constitucional del Presupuesto de Egresos de la Federación se encuentra en los artículos 74 fracción IV, 75 y 126 de la Carta Magna .

El artículo 74 fracción IV, estipula la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación; el artículo 75, protege la remuneración a los empleos establecidos por la ley en caso de que no se estipule en el presupuesto y el artículo 126 determina que no podrá realizarse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.

El marco teórico presupuestal, enuncia como uno de los principios básicos presupuestarios es el de **anualidad**, por lo que salvo disposición expresa en planes o programas específicos, en donde la vigencia se prorroga hasta la

terminación de su objetivo no puede extenderse más allá del 31 de diciembre.

Este principio estuvo a punto de ser quebrantado en 1997, cuando la nueva estructura democrática de la Cámara de Diputados tuvo dificultades para lograr consensos en los trabajos legislativos, reflejándose en el proceso presupuestario de 1999, a muy pocos días de que el término para la aprobación del paquete presupuestario llegara a su fin.<sup>(1)</sup>

Estos acontecimientos evidenciaron que, según las disposiciones constitucionales vigentes, no existe ningún mecanismo que previera la falta de presupuesto a excepción de lo dispuesto por el artículo 75 constitucional que deja a salvo las remuneraciones de los empleos establecidos por la ley señalando

que a falta de presupuesto se tendrá por remuneración la establecida en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Bajo el supuesto de la no aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, el país quedaría paralizado al no poderse ejercer recurso alguno, lo que pondría en peligro la estabilidad social, económica y financiera.

Ante la carencia de un precepto que subsanara dicha laguna, tanto los académicos como los diputados trabajaron para generar

“ aquella normatividad que permite que en caso de que los actores involucrados en la aprobación del proyecto de presupuesto no logren llegar a un acuerdo sobre el contenido del mismo antes de que dé inicio el ejercicio fiscal para el

(1) Fechas de aprobación del PEF

LVII Legislatura

- El presupuesto para el año 1998, se aprobó el 13 de diciembre de 1997.
- El presupuesto para el año 1999, se aprobó el 30 de diciembre de 1998 en período de sesiones extraordinarias.
- El presupuesto para el año 2000, se aprobó el 28 de diciembre de 1999 en período de sesiones extraordinarias.

LVIII Legislatura

- El presupuesto para el año 2001, se aprobó el 29 de diciembre de 2000 en período de sesiones ordinarias (Inicio de mandato presidencial).
- El presupuesto para el año 2002, se aprobó el 31 de diciembre de 2001 en período de sesiones extraordinarias.

- El presupuesto para el año 2003, se aprobó el 15 de diciembre de 2002 en el período ordinario de sesiones.

LIX Legislatura

- El presupuesto de egresos para el año 2004, se aprobó el 30 de diciembre de 2003 en período de sesiones extraordinarias.

que se pretende aplicar dicho proyecto, la propia Constitución establezca opciones para evitar una parálisis institucional y por lo tanto de gobierno, con sus obvias repercusiones en la estabilidad política y económica del país.”<sup>(2)</sup>

Conjuntamente legisladores y académicos se dieron a la tarea de analizar la experiencia de las instituciones de derecho comparado, para proponer una solución a tal conflicto.

### **Propuestas de Derecho Comparado**

En el ámbito internacional, las disposiciones relativas a la reconducción presupuestal se dividen en tres tendencias:

La primera señala, que en caso de no existir acuerdo para la aprobación del presupuesto, entraría en vigor el presupuesto presentado por el Ejecutivo sin ninguna modificación. A esta tendencia pertenecen los siguientes países: Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay.

Este mecanismo si bien soluciona el problema de la falta de presupuesto en una primera instancia, en el fondo le sustrae al Poder Legislativo una de las

facultades de control de mayor importancia, por lo que no se considera conveniente su aplicación.

La segunda tendencia es la relativa a la prórroga indefinida del presupuesto del año anterior, como se realiza en: Colombia, España, República Dominicana, Honduras, Suecia, Finlandia, Uruguay, Grecia, Rumania, y Venezuela.

En algunos casos, el presupuesto se prórroga sólo hasta la aprobación del nuevo presupuesto, por ejemplo en España.

La legislación Alemana refleja una prórroga parcial del presupuesto, ya que sólo se autorizan, hasta la aprobación del nuevo presupuesto, los gastos para:

- a) Mantener las instituciones estatutarias y llevar a cabo las medidas estatutarias.
- b) Cumplir las obligaciones legales de la federación.
- c) Continuar los proyectos de construcción, adquisiciones y otros servicios, o seguir desembolsando fondos para esos propósitos previstos que hayan sido aprobados en el presupuesto del año anterior.

(2) LUJAMBIO ALONSO Y Ulises Carrillo. La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del congreso mexicano, 1997-2000. Revista Mexicana de Sociología Instituto de Investigaciones Sociales, vol. 60, núm 2. Abril-junio 1998, pp. 2398-2463.

Existe una tercera tendencia que podríamos denominar híbrida porque incluye alguna parte de las anteriores y adiciona nuevas propuestas.

En Colombia, el artículo 348 constitucional determina que, en caso de que el Congreso no expida el presupuesto, regirá el presentado como proyecto por el Presidente; pero si el Presidente no presenta proyecto, continuará vigente el del año anterior. En este supuesto el gobierno podrá reducir gastos y, por lo mismo, suprimir y refundir empleos.

En Panamá se contempla que en caso de ser la Asamblea la que no apruebe, entra en vigor el proyecto presentado por el Presidente, pero si la Asamblea rechaza, permanecerá en vigor el del año anterior.

Los preceptos anteriores denotan en su estructura una fuerte influencia presidencialista, pues no otorgan al Poder Legislativo la posibilidad de que, en caso de que rechace el proyecto presentado por el Ejecutivo, presente un presupuesto alterno, que podría tener su base en el presupuesto del año anterior.

Caso contrario a lo que puede observarse en los preceptos constitucionales anteriores, los mecanismos de reconducción adoptados por Finlandia y Portugal, demuestran una tendencia innovadora y van encaminados al fortalecimiento del Legislativo, ya que señala que a falta de aprobación del presupuesto, el Parlamento podrá presentar una propuesta alternativa.

## **La Legislación de las Entidades Federativas**

Las teorías implementadas en otros países fueron ya adoptadas en nuestro país por algunos de los estados de la República. Entidades como: Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Querétaro, Veracruz y Zacatecas ya contemplan dentro de sus ordenamientos constitucionales figuras que prevén el supuesto de la falta de aprobación de su Presupuesto de Egresos por lo que van un paso delante de la federación.<sup>(3)</sup>

(3) Anexo 1. Disposiciones constitucionales en materia de reconducción presupuestal en las entidades federativas.

## ANEXO 1

### Disposiciones constitucionales en materia de Reconducción presupuestal en las entidades federativas.

#### Aguascalientes

Art. 65. Si al iniciarse un año fiscal no hubiere sido aprobado el presupuesto general correspondiente, se ejercerá el proyecto presentado con carácter temporal por el lapso que determine la Ley Orgánica del Congreso del Estado.

#### Baja California Sur

Art. 110. Si al iniciarse el año fiscal no se hubiere aprobado el presupuesto general correspondiente, en tanto se expide éste, continuará vigente el del año inmediato anterior.

#### Colima

Art. 33. Son facultades del Congreso:

III. Aprobar anualmente, a más tardar el 31 de diciembre, la ley de ingresos y presupuesto de egresos del Estado así como las leyes de ingresos de los municipios del año siguiente y decretar, en todo tiempo, las contribuciones que basten a cubrir los egresos de los gobiernos estatal y municipales. Si en la fecha mencionada no hubieren sido aprobados los ordenamientos referidos, quedarán en vigor sin modificaciones en forma provisional los del año en curso, hasta en tanto sean aprobados los nuevos ordenamientos.

#### Chihuahua

Art. 164. Si el Congreso dejare de expedir en la época oportuna el presupuesto de egresos del Estado, continuará rigiendo el que entonces estuviere vigente.

#### Guanajuato

Art. 63. Son facultades del Congreso del Estado

XIII.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Estado presentado por el Gobernador, previa aprobación de la Ley de Ingresos respectiva.

En el supuesto de que al iniciarse el año fiscal correspondiente, el Congreso del Estado no hubiese aprobado la Ley de Ingresos o la Ley del Presupuesto General de Egresos, en tanto sean expedidas el Congreso no podrá ocuparse de ninguna otra Ley, mientras tanto se aplicará la vigente en el año inmediato anterior; en tal caso, se estará a lo establecido por la Ley Reglamentaria;

#### Hidalgo

Art. 109. Si al iniciarse el año fiscal no se hubiere aprobado el presupuesto general correspondiente, en tanto se expida éste, continuará vigente el del año inmediato anterior

#### Michoacán

Art. 31. El Congreso tendrá cada año tres periodos ordinarios de sesiones. El primero se inicia el 15 de enero de cada año y terminará el 15 de marzo del mismo año; el segundo dará comienzo el 15 de mayo y terminará el 15 de julio del mismo año; y el tercero dará inicio el 15 de septiembre y terminará el 15 de diciembre del mismo año.

En el tercer periodo de sesiones el Congreso se ocupará de los siguientes asuntos:

III. Examinar, discutir y aprobar, el Presupuesto de Egresos del año fiscal siguiente, decretando las contribuciones necesarias para cubrirlo. En el supuesto de que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos no sean aprobados por el Congreso, en el nuevo ejercicio fiscal se continuarán aplicando los ordenamientos vigentes en el año inmediato anterior, mientras se lleve a cabo la aprobación respectiva.

#### Nuevo León

Art. 63.-Corresponde al Congreso:

IX.- Examinar y aprobar anualmente, a propuesta del Gobernador, el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, estableciendo en él, los sueldos aplicables al Gobernador del Estado y a los Secretarías que le reporten, así como las partidas autorizadas para remuneraciones del personal de cada Secretaría.

**Si terminado un año, por cualquier circunstancia no se hubiere aprobado la Ley de Egresos que deba aplicarse al siguiente ejercicio, mientras no haya aprobación expresa en diverso sentido seguirá vigente la misma del ejercicio que termina.**

#### Quintana Roo

Art. 120. Si al iniciarse el año fiscal no se hubiera aprobado el Presupuesto de Egresos correspondiente, en tanto se expide éste, continuará vigente el del año inmediato anterior.

#### Sinaloa

Art. 37. En el primer período ordinario de sesiones, el Congreso se ocupará de discutir y aprobar la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado y las Leyes de Ingresos de los Municipios, para lo cual deberán ser presentados los proyectos respectivos a más tardar el último sábado del mes de noviembre de cada año, a efecto de que puedan regir a partir del primero de enero inmediato. En tanto no se aprueben las nuevas, se tendrán por prorrogadas las correspondientes al año anterior.

## Tamaulipas

Art. 69. Si la discusión y votación del dictamen de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos o de alguno de ellos, **no se realiza para el 31 de diciembre del año anterior al cual deban regir, hasta la aprobación de esos ordenamientos o de alguno de ellos se aplicarán provisionalmente durante los dos primeros meses del año fiscal siguiente las disposiciones previstas en los respectivos ordenamientos vigentes hasta ese día. Si al finalizar ese plazo no se hubieren votado y aprobado, se aplicarán con carácter definitivo los preceptos contenidos en las iniciativas que en su oportunidad hubiere enviado el Ejecutivo.** En ambas hipótesis se efectuará la publicación correspondiente en el Periódico Oficial del Estado

## Tlaxcala

Art. 103. El año fiscal para la aplicación de la Ley de Ingresos y el ejercicio del presupuesto estatal se contará del primero de enero al treinta y uno de diciembre de cada año.

**Si al iniciarse el año fiscal no se hubiere aprobado el presupuesto general correspondiente, continuará vigente el del año inmediato anterior, en tanto se expida aquél.**

## Querétaro

Art. 41. Son facultades de la Legislatura

XXIV. Aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Estado, así como la Ley de Ingresos de cada Municipio.

En tanto no aprueben y entren en vigor alguna de las Leyes o el Presupuesto de Egresos a que se refiere esta fracción, **continuarán vigentes de manera provisional para el siguiente ejercicio fiscal las leyes de ingresos estatal o municipal, y el presupuesto de egresos que en su caso correspondan.**

## Veracruz

Art. 33. Son atribuciones del Congreso:

XXVIII. Señalar y publicar, al aprobar el presupuesto de egresos, la retribución que corresponda a los empleos públicos establecidos por la ley. En caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Este presupuesto considerará igualmente las partidas necesarias para el desarrollo de las funciones de los organismos autónomos de Estado, debiendo éstos rendir cuentas anualmente al Congreso del Estado acerca de su ejercicio.

**Si al 31 de diciembre no se ha aprobado el presupuesto de egresos para el año siguiente, el gasto público a ejercer en dicho período se limitará a cubrir las partidas correspondientes a las remuneraciones de los servidores públicos y al gasto corriente de los servicios de salud, educación, seguridad pública, procuración e impartición de justicia, funcionamiento del Poder Legislativo, así como para los organismos autónomos de Estado, para lo cual se ejercerá en cada mes una doceava parte del último presupuesto aprobado, en tanto se aprueba el nuevo;**

## Zacatecas

Art. 65. Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

XII. Aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Estado que el Ejecutivo presentará a la Legislatura a más tardar el día quince de diciembre de cada año, requiriéndose previamente la comparecencia del Secretario del ramo.

**Cuando por cualquier circunstancia no llegaren a aprobarse tales ordenamientos, se aplicarán la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos que rigieron en el año fiscal anterior;**

En Baja California Sur, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Quintana Roo, Sinaloa, Nuevo León, Querétaro y Zacatecas se adopta un sistema de reconducción simple.

Esta figura implicaría que, en el caso de que la Cámara de Diputados no aprobara el Presupuesto de Egresos al 31 de diciembre, el 1º de enero del año siguiente entraría en vigor el presupuesto de egresos del año anterior, rigiendo las mismas disposiciones para todo el año.

En este tipo de reconducción, si bien se está solucionando un problema, al no dejar al Estado sin presupuesto que ejercer, la solución no es integral ya que sus recursos quedarían cortos al no estar actualizado el gasto conforme a los índices inflacionarios. Es necesario que se busque la aprobación de un nuevo presupuesto para el ejercicio fiscal con las adecuaciones de gastos que requiere el país para su desarrollo.

En el caso de Aguascalientes, Colima, Michoacán y Tlaxcala se establece la reconducción de carácter temporal, lo que significa que quedaría vigente el presupuesto del ejercicio anterior hasta la aprobación del nuevo.

Esta es una salida más viable que la reconducción simple, sin embargo, es necesario plantear un tiempo determinado para la aprobación de un nuevo presupuesto, ya que de lo contrario caeríamos en el supuesto de la reconducción simple.

Cabe destacar que Tamaulipas es el único Estado que incluye en su reconducción un plazo determinado (2 meses) para la vigencia del presupuesto anterior, estipulando que en caso de no aprobarse en el tiempo mencionado entrará en vigor el proyecto presentado por el Ejecutivo.

En lo referente a la reconducción con un límite para la aprobación de un nuevo presupuesto, la doctrina señala que si la prórroga del presupuesto del año anterior es temporal, en lo que el Ejecutivo y el Legislativo consensan un nuevo proyecto, tienen la obligación de generar un acuerdo agotando los tiempos y procedimientos para su aceptación o superación de las objeciones del Ejecutivo, de modo que tarde o temprano habrá un nuevo presupuesto producto de la negociación Ejecutivo-Legislativo.<sup>(4)</sup>

(4) CFR. LUJAMBIO, Alonso. Op. Cit. Pág. 2398-2463.

Mención aparte requiere la legislación de Veracruz, siendo una de las más novedosas en el país. Incorpora a su texto una disposición muy parecida a la que establece la constitución Alemana que señala sólo un porcentaje del presupuesto anterior para que el Estado pueda prestar los servicios básicos, mientras se aprueba el nuevo presupuesto.

## La Reconducción a Nivel Federal

La reflexión anterior demuestra los avances legislativos de las entidades federativas que deben ser considerados por la federación para incorporar a su texto constitucional. La Federación debe estar al pendiente de la actividad legislativa de los estados que innove y pueda por su importancia y real aplicación, ser incorporada en el texto federal para hacer un marco jurídico nacional coherente. De qué les sirve a las entidades federativas contar con un mecanismo de reconducción presupuestal, si al momento de generarse un conflicto en la aprobación del presupuesto federal, parte de su presupuesto quedaría paralizado al no contar, o ver reducida, la partida asignada por la Federación.

La propuesta federal debe prever aún más que la simple reconducción. Al respecto, estudiosos de la materia han propuesto varias alternativas.

La primera es la reconducción simple. Esta propuesta ha sido presentada durante las tres últimas legislaturas tanto por legisladores como por el Ejecutivo Federal<sup>(5)</sup>. Sin embargo, tal y como lo señalamos anteriormente, deben ser consideradas las desventajas que una reconducción de este tipo implicaría.

La segunda propuesta se basa en que es necesario considerar la afectación que pudiera tener un presupuesto no actualizado conforme al índice inflacionario. Las finanzas del Estado, aunque hubiera presupuesto, entrarían en una situación bastante crítica, al no considerarse el incremento que genera la inflación en los bienes y servicios que adquiere y presta.

A este respecto, la Dra. Mijangos Borja<sup>(6)</sup> plantea como una norma de solución la reconducción del presupuesto más el índice de inflación señalado por el Banco de México. La autora en cita no plantea una reconducción temporal ni

(5) Anexo 2. Iniciativas relativas a la reconducción presupuestal presentadas en la Cámara de Diputados durante las Legislaturas LVII, LVIII y el primer periodo ordinario de sesiones de la LIX.

(6) MIJANGOS BORJA, María de la Luz. La naturaleza Jurídica del Presupuesto. Revista Quórum. 2da Época. Año VI. No. 57. Pág. 30



tampoco señala qué índice de inflación será aplicado. Esta propuesta pudiera tener muchas opciones, como por ejemplo, ser el del porcentaje del año anterior o el del mes anterior, o un porcentaje del último trimestre del año, etc.

Puesto que mes con mes hay un encarecimiento de productos y servicios el índice inflacionario es variable, por ello es necesario establecer un promedio anual, siendo el resultado lo que se aplicaría a dicha reconducción.

La tercera propuesta es semejante a lo estipulado por los textos constitucionales de Alemania y Veracruz. En ella se plantea que el Ejecutivo y el Legislativo generen una lista de los pagos realmente necesarios que debieran realizarse, aun si no se aprueba el Presupuesto, como por ejemplo, los servicios básicos que proporciona el Estado y el pago de la deuda.<sup>(7)</sup>

### Riesgos de la Reconducción

Si bien es cierto que la propuesta de reconducción del presupuesto es viable porque evita la parálisis institucional, también hay que tomar en cuenta algunos factores negativos que se generarían con su aplicación.

Según el Maestro Lujambio los mecanismos de reconducción pueden alimentar los incentivos para no llegar a un acuerdo (sobre todo por parte del Presidente, si su iniciativa o el presupuesto del año anterior cobran vigencia automática en caso de parálisis). ¿Qué puede forzar a los actores políticos a arribar a un acuerdo si de cualquier modo el desacuerdo no va a producir consecuencias graves para ellos mismos?, sin embargo por otra parte, la ausencia de mecanismos que permitan sostener el gasto, al menos en los rubros que se consideran indispensables, supondría un riesgo real de parálisis de servicios y funciones básicas.<sup>(8)</sup>

Considerando que si los Poderes Ejecutivo y Legislativo asumen con consciencia la función que cada uno debe llevar a cabo (planear y fiscalizar, respectivamente) y se genera una cultura democrática al interior del órgano legislativo en la que prevalezcan los consensos y se privilegie el bienestar social, la propuesta de una reconducción no sería tomada como la solución más fácil al conflicto, sino que sólo sería un precepto preventivo establecido en la Constitución que evitaría al país una parálisis general.

(7) Intervención del Dr. Carlos Hurtado López, Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Seminario Internacional sobre Presupuesto Público. Ixtapan de la Sal, Estado de México. 24 de junio del 2002.

(8) GUTIÉRREZ Gerónimo. Alonso Lujambio. Diego Valades. El proceso presupuestario y las Relaciones entre los órganos del Poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada. 1ra reimpresión. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. 2001. Páginas 75-80.

Sin embargo, el comportamiento de nuestros actores políticos, hace suponer que pueda concretarse la falta de presupuesto en la fecha límite para su aprobación. Es por ello que los legisladores deberían de considerar como prevención y no como solución el hecho de establecer este mecanismo en nuestro máximo ordenamiento.

Según los especialistas “el marco jurídico regulador del proceso legislativo debe privilegiar la búsqueda y encuentro de consensos en toda la gama de temas que atañen al órgano legislativo. Sólo con tal práctica parlamentaria es posible destrabar cuestiones torales como pueden ser los relativos a la presupuestación, paquete tributario, empréstitos, deuda pública entre otros. Atender la figura del consenso traerá como consecuencia el debate en tribuna sobre aquellas cuestiones en que se asumen por las fracciones parlamentarias posturas con frecuencia irreconciliables, pero que ya tuvieron la oportunidad de pasar por el tamiz del consenso.”<sup>(9)</sup>

Propuestas hay varias y los esfuerzos para implementar un mecanismo de reconducción presupuestal han quedado la

plasmados en las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados.

Debe replantearse la importancia de este tema y realizar los análisis y discusiones que se consideren pertinentes para implementar en nuestro sistema jurídico un mecanismo que dé solución, tanto a los problemas jurídicos como a los políticos y sociales. Principalmente, considerar los factores externos y el poder de consenso de los grupos parlamentarios, debido a que la implementación de ese mecanismo puede generar dos panoramas: el pesimista que tal y como lo señala el Maestro Lujambio, generaría una apatía por saber que la falta de consensos no generaría mayores consecuencias, provocando que la reconducción no sea una solución sino un conflicto. O el panorama contrario, donde el mecanismo de reconducción implementado se toma como una simple prevención, que a la larga puede resultar hasta obsoleto si en nuestro país se va arraigando la cultura democrática y la conscientización de la toma de decisiones por parte de nuestras autoridades.



(9) MURILLO BELMONTES, Francisco. Principios Reguladores de la Función Legislativa del Poder. Revista Quórum. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. Año VIII. No. 63. Noviembre-Diciembre 1998. Pág. 31.

## ANEXO 2

Iniciativas Relativas a la Reconducción Presupuestal  
Presentadas en la Cámara de Diputados durante las Legislaturas LVII, LVIII y el Primer Período  
Ordinario de la LIX.

**FECHA:** 07/04/1998

**AUTOR:** Gerardo Buganza Salmerón, / PAN

**INICIATIVA:** De reformas a la fracción IV, del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**Dictaminada y rechazada** por no tener las dos terceras partes de los votos, el sábado 29 de abril de 2000

**FECHA:** 19/11/1998

**AUTOR:** Mauricio Rossell Abitia/ PRI

**INICIATIVA:** De reformas y adiciones a los artículos 72, 73, 74, 75, 76, 88, 89 y 133 de la Constitución Política de los Estados

**Dictaminada y rechazada** por no tener las dos terceras partes de los votos, el sábado 29 de abril de 2000

**FECHA:** 12/10/2000

**AUTOR:** Eric Eber Villanueva Mukul, PRD.

**INICIATIVA:** De reformas al artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los artículos 20 y 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (para adelantar la fecha de presentación del paquete económico y acciones a tomar en caso de que no se apruebe).

Turnada a la Comisiones de Puntos Constitucionales y de Presupuesto y Cuenta Pública.

Primera excitativa a cargo del diputado Ramón León Morales, PRD. Jueves 16 de

**FECHA:** 17/10/2000

**AUTOR:** Julio Castellanos Ramírez/ PAN

**INICIATIVA:** Con Proyecto de Decreto que reforma la fracción VII del artículo 73, la fracción IV del artículo 74 y el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (para establecer las bases constitucionales aplicables para el caso de que al inicio de un año no estuviera aprobada la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos; y para suprimir la denominada "partida secreta").

Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.

Primera excitativa a cargo del diputado Julio Castellanos Ramírez, PAN. Martes 29 de octubre de 2002.

**FECHA:** 28/03/2001

**AUTOR:** Amador Rodríguez Lozano, PRI

**INICIATIVA:** De reformas a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación al Poder Legislativo.

Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales

**FECHA:** 04/05/2001

**AUTOR:** Ejecutivo federal

**INICIATIVA:** Proyecto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia presupuestaria (procedimiento para la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación; principios de responsabilidad fiscal)

Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.

**FECHA:** 24/04/2002

**AUTOR:** José María Núñez Murillo, PAN

**INICIATIVA:** De reformas a los artículos 65, 66 y 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 4º, numeral 1 y 2; y 6º, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Turnada a las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con opinión de las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública.

**FECHA:** 09/09/2003

**AUTOR:** Cristina Portillo Ayala, PRD

**INICIATIVA:** Que adiciona el artículo 72, inciso j); reforma el artículo 73, fracciones VI y VII; reforma el artículo 74, fracción IV; y deroga el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia presupuestaria.

Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.



**Quórum**  
Legislativo  
Legislativo



**III**  
**Reseña**

# O y Hobbes Rousseau

de José Fernández Santillán

Editorial Fondo de Cultura Económica  
México

Por César Silva Mejía

La historia de las ideas políticas se ha construido con base en las aportaciones filosóficas de los más significativos personajes políticos de la humanidad. En este caso, el tema abordado por el Dr. José Fernández Santillán versa sobre dos de los máximos exponentes del pensamiento iusnaturalista y contractualista, me refiero a Thomas Hobbes y a Juan Jacobo Rousseau, mismos que han pasado a la historia como inspiradores y militantes de dos tipos antagónicos de Estado: Hobbes, que representa el Estado Autocrático, y Rousseau, impulsor del Estado Democrático.

El sistema metodológico y conceptual utilizado por ambos pertenece a la corriente iusnaturalista, misma que prevaleció en el escenario de las doctrinas políticas y jurídicas de los siglos XVII y XVIII, y cuya influencia aún perdura en la actualidad.

Fernández Santillán estudia acuciosamente el elemento central (pacto social) que da lugar al surgimiento del Estado a partir de los conceptos esgrimidos por Hobbes en *El Leviatán* y Rousseau en *El Contrato Social*. Por mi parte, traté de conjuntar y armonizar las ideas, lo que implicó una labor

minuciosa, cuyo objeto básico consistió en mostrar las concordancias argumentativas de Hobbes y Rousseau, sin demérito en ningún momento de la construcción del pensamiento filosófico-político y las interconexiones observadas en tres momentos fundamentales: el estado de naturaleza, el contrato social y la sociedad civil o el Estado, acepciones válidas en el esquema contractualista.

1. El modelo conceptual en Hobbes consiste en el binomio estado de naturaleza-sociedad civil. Con la acepción estado de naturaleza se refiere a una condición no política en la que los individuos detentan la propiedad de los derechos naturales originales. En consecuencia, se dañan recíprocamente ante la carencia de un poder común regulador de la fuerza de los individuos que la utilizan para sobrevivir.

El estado de naturaleza es un estado de conflicto en el cual prevalecen los instintos, las presiones y los diferendos vitales de la existencia humana. El estado de naturaleza se opone a la sociedad civil o política, mediante la cual, los hombres se hallan sujetos

a un poder superior, cuya característica distintiva es la de protegerlos de la violencia de sus congéneres. En consecuencia, la teoría del modelo iusnaturalista radica en que el Estado fue creado por la voluntad racional de los hombres.

Estado de naturaleza y sociedad civil son conceptos opuestos, significan posiciones divergentes que no pueden subsistir al mismo tiempo, la falta de un poder común que es representado como la condición contraria a la seguridad. Este ambiente se remedia sustituyendo la multiplicidad y pluralidad de los hombres por la unidad artificial del Estado. El surgimiento del acuerdo entre los hombres integra un proceso racional de reconocimiento de la lucha sangrienta y de la necesidad de un Leviatán que brinde protección a cambio de obediencia, cuestión que se convierte en el tercer elemento hobbsiano, pues posibilita la fuga de la condición natural del hombre y el acceso a la condición civil o política. Se asume y reconoce racionalmente al contrato productor de una realidad totalmente diferente a la condición natural de la lucha del hombre.

La pugna entre estado de naturaleza y sociedad civil, comenta el Dr. Fernández Santillán, adquiere un contenido valorativo o axiológico. Así, el estado de naturaleza posee un valor negativo y la sociedad civil un valor positivo, y la interpretación de este traslado de valores significa, en la segunda condición, un golpe de timón hacia una fase superior de desarrollo convivencial y político.

Por otra parte, el sistema Rousseauiano puede interpretarse como una versión más complicada que el de Hobbes. Este último atribuye un valor negativo a su concepción teórica y Rousseau un valor positivo. En otros términos, el tránsito de la primera a la segunda fase significa un cambio. A lo mejor Rousseau, en la elaboración de su forma de estudio, supera en complejidad a la de Hobbes, quien argumenta teóricamente en torno al dúo estado de naturaleza-sociedad civil; Rousseau, por su parte, organiza su pensamiento político en un trípode fundamental: estado de naturaleza-sociedad civil-república.

Las modificaciones sustanciales planteadas en el esquema teórico, (según Fernández Santillán)

surgen del juicio negativo de Rousseau sobre el orden social prevaleciente de la época, en el sentido de que la sociedad civil-política constituida es descrita y explicada a través de la reconstrucción hipotética del origen del estado de naturaleza.

El pensamiento de Rousseau, influido por su particular forma de ver la vida, advierte al estado de naturaleza de una pureza original sin mácula, que se pierde en el largo proceso de la civilización.

El ginebrino ubica, en el proceso de desarrollo de la civilización, el factor realidad que ha sido sustancialmente el precursor del proceso degenerativo en el que el hombre encontró la corrupción y no su perfeccionamiento, coartando la posibilidad fáctica de un regreso al lejano y perdido estado de naturaleza original, pero advierte la posibilidad de un proceso diferente que desemboque en la construcción de un orden civil positivo.

La lectura de este interesante libro permite establecer que el iusnaturalismo se gobierna por un orden lógico, en el que la hipótesis inusual del estado de naturaleza



lleva al encuentro de una nueva condición analizable sólo por el pacto social que es racionalmente adoptado por los hombres, donde la imperiosa necesidad de protegerse mutuamente les obliga a buscar refugio en un orden superior que los defiende de la agresividad de otros hombres. Es decir, consiste en la búsqueda de un acuerdo social en el que todos salgan beneficiados.

2. El capítulo referente al estado de naturaleza y la forma de abordar y confrontar las ideas de Hobbes y Rousseau son la muestra de un estilo y capacidad interpretativa del autor sobre las profundas consideraciones que ambos filósofos políticos lograron estructurar respecto al estudio originario del hombre y el proceso de racionalización que lo condujo a aceptar un pacto social, para de esa manera salvaguardar su integridad. Tomás Hobbes, explica Fernández Santillán, fundamenta su tesis central en la dualidad estado de naturaleza-sociedad civil, mencionando que la misma está compuesta de elementos estructurales:

< Un estado de naturaleza, es decir un estado no político.

- El estado de naturaleza está instituido por individualidades en lo singular y no asociados.
- Encuentra una relación de contraposición y exclusión recíproca.


Destaca Fernández Santillán que en El Leviatán hallamos las causas del conflicto en la naturaleza humana y las sintetiza en tres supuestos:

- a. La competencia invita permanentemente a los hombres a disputar la posesión o control de los hombres y las cosas.
- b. La desconfianza los impulsa a la defensa ante la ofensiva.
- c. La gloria los impulsa a luchar por el prestigio.

Concluye expresando que esta tríada de causas es pecata minuta ante el impulso irrefrenable, permanente e inagotable del deseo de poder, poseer, mandar, dirigir, decidir y determinar el destino de los hombres y las cosas.

En tanto, Juan Jacobo Rousseau retoma el concepto clásico al afirmar que el estado de naturaleza fue la condición ideal para la sustentación de la vida humana, pero no en condiciones de aislamiento. Así, la edad dorada de los pueblos transcurrió en un estado medio de civilización. Al estado de naturaleza puro, Rousseau lo entiende como una condición de vida independiente del hombre que ha encontrado la autosuficiencia, y por lo tanto no tiene necesidad de entrar en relación con los otros hombres.

El libro enfatiza que la filosofía política iusnaturalista tradicional ubicó en el universo filosófico, el concepto proceso del estado de naturaleza. Sin embargo, Rousseau precisa que este estado lo ubicamos en el estado civil. Sucede así, porque descubre una condición anterior: para él, el verdadero hombre natural no es malo, ni es movido por deseos más poderosos que su voluntad. Preconiza que el estado de naturaleza puro es una condición donde no existen relaciones permanentes. Así, el hombre es inocente y carece de los vicios atribuidos por Hobbes y Locke.

Estimados lectores, como habrán advertido, el estudio del Dr. Fernández Santillán nos lleva a reflexionar sobre diversos tópicos que forman parte de la filosofía política contemporánea que coadyuvaron a la formación de las instituciones políticas democráticas contemporáneas, mismas de las que actualmente disfrutamos en México y en el mundo. 





**Imagen Gráfica**

**Diseño de Portada e Interiores**

**Raúl Ruiz Flores**

**Corrección**

**Volga C. Del Riego de los Santos**

**Raúl Ruiz Flores**

**Formación y Prerensa**

**Litoofsset de México S. A. de C. V.**

**Cuidado de Impresión**

**Litoofsset de México S. A. de C. V.**

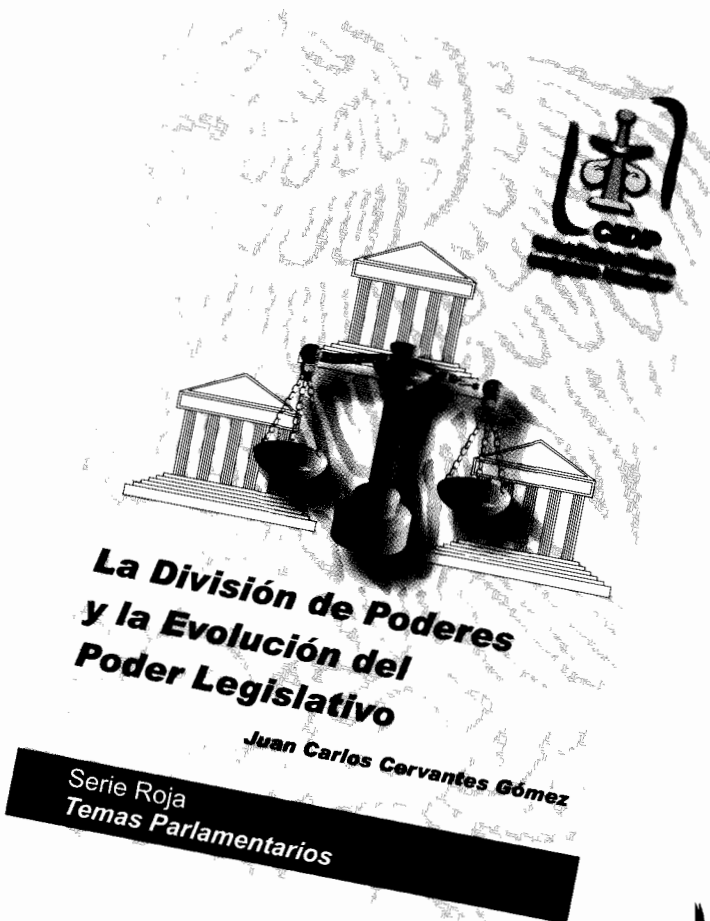
Quórum Legislativo es una publicación periódica del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la H. Cámara de Diputados. Reg. en SEP ante la Dir. Gral. de Reservas de Derechos del Instituto Nacional del Derecho de Autor No. 04-2003-100709593900-102.

El material publicado puede reproducirse parcial o totalmente previa solicitud por escrito a la Dirección General del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la H. Cámara de Diputados.

Esta revista se terminó de imprimir en diciembre de 2003 en impresora Litoofsset de México S. A. de C. V. Ubicada en Monterrey No. 17 Fracc. Valle Ceylán, Tlalnepantla Edo. Mex.  
Se tiraron 3,000 ejemplares.

# Otras Publicaciones...

El Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias pone a su disposición el segundo número de nuestras publicaciones especiales:



**Quórum**  
Legislativo





**Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias**  
Av. Congreso de la Unión No. 66, Edificio "G" Tercer Piso, Colonia El Parque,  
Del Venustiano Carranza, C. P. 15969, México D.F.  
Tel: 56 28 13 00 Ext. 1323  
[www.diputados.gob.mx/cedip](http://www.diputados.gob.mx/cedip)

