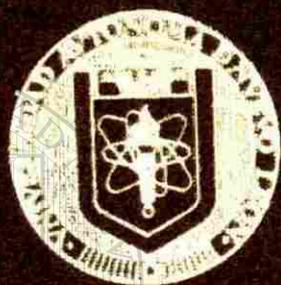


UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON
FACULTAD DE CONTADURIA PUBLICA
Y ADMINISTRACION
SECRETARIA DE POSTGRADO



LA ESTRUCTURA FEDERAL DEL GOBIERNO
EN MEXICO Y SUS PERSPECTIVAS

TESIS

QUE PRESENTA

LIC. JUAN ANTONIO GARCIA JIMENEZ.

PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA

MONTERREY, N. L.

AGOSTO DE 1990

TM

KG32

.M6

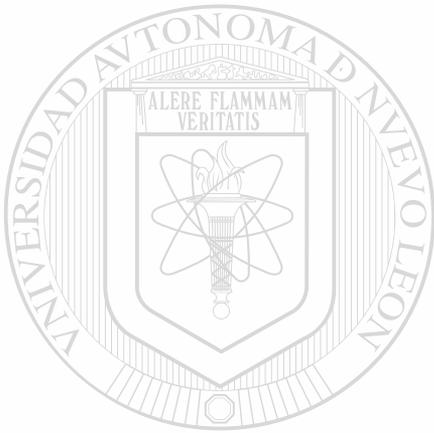
G3

c.1



1080071232

TA-691



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Para el Lic. César Rangel
quien con su presencia
ha elevado el nivel académico
de la División de Postgrado
de esta Facultad

17 de Diciembre de 1991

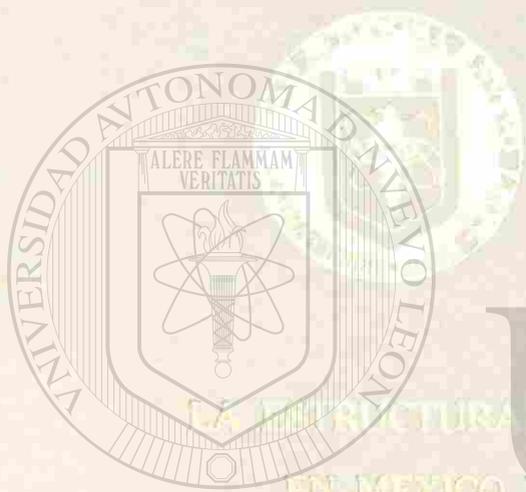
Lic. Juan Antonio García J

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

FACULTAD DE CONTADURÍA PÚBLICA

Y ADMINISTRACIÓN

SECRETARÍA DE POSTGRADO



UANL

LA INFRAESTRUCTURA FEDERAL DEL GOBIERNO
EN MÉXICO Y SUS PERSPECTIVAS

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

TESIS

QUE PRESENTA

LIC. JUAN ANTONIO GARCÍA JIMÉNEZ,

PARA OBTENER EL GRADO DE

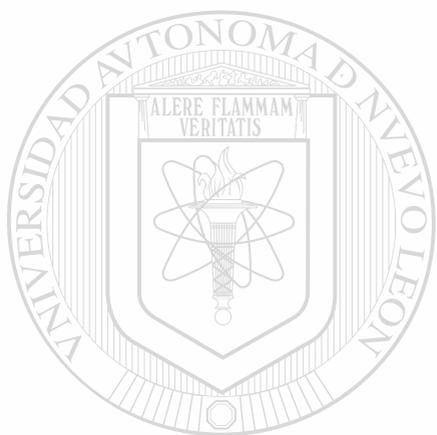
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MONTERREY, N. L.

AGOSTO DE 1990

TM
K632
o ML
G3

1
A 4



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



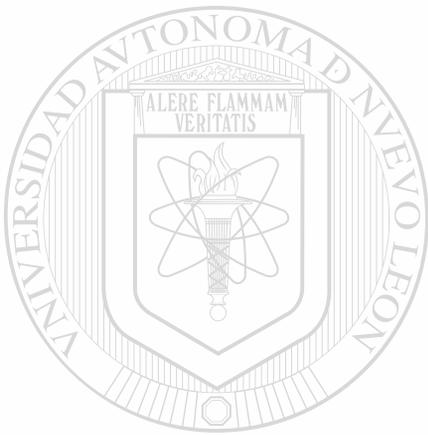
FONDO
TESIS

71232



FONDO
TESIS MAESTRÍA

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON
FACULTAD DE CONTADURIA PUBLICA Y ADMINISTRACION.
SECRETARIA DE POSTGRADO



UANL

LA ESTRUCTURA FEDERAL DEL GOBIERNO EN MEXICO
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
Y SUS PERSPECTIVAS

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

T E S I S

QUE PRESENTA

LIC. JUAN ANTONIO GARCIA JIMENEZ.

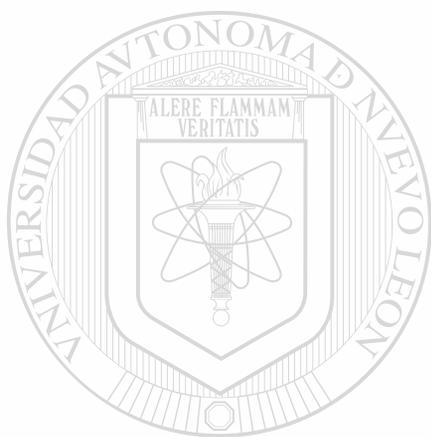
PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA

MONTERREY, N.L.

AGOSTO DE 1990

Doy gracias a mi esposa Ma. del Rosario
y a mis hijos Ernesto Francisco y César
Antonio, por brindarme su apoyo en mis
actividades académicas.



UANL

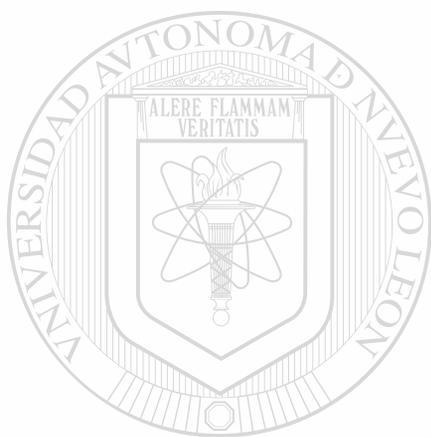
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Agradezco profundamente a los Miembros -
del Jurado: LIC. HELIO AYALA VILLARREAL,
LIC. MANUEL BARRAGAN CODINA y C.P. RODOLFO
PALOMO QUIROGA, por su orientación --
académica para el desarrollo de la pre--
sente Tesis.

Agradezco a los: C.P. GUMERCINDO CANTU HINOJOSA, Director de la Fac. de Contaduría Pública y Administración; ING. ERASMO GARZA ELIZONDO, Presidente Municipal de Guadalupe, N.L. y LIC. ARTURO ESTRADA CAMARGO, Director de la Fac. de Ciencias Políticas y Administración Pública, por brindarme un espacio para desarrollar mi formación académica.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Muchas gracias a las personas que de alguna manera han contribuido a mi superación personal, mis amigos: MTRA. BELEN D. ESCAMILLA G., LIC. HOMERO VILLARREAL MOLINA, ING. NOE G. ELIZONDO, GENERAL - ERNESTO LANDIN MIJARES, LIC. HECTOR S. MALDONADO, LIC. HERIBERTO DANTE SANTOS, LIC. RICARDO CAVAZOS GALVAN, LIC. ROLANDO CASTILLO GAMBOA, LIC. ROGELIO GARCIA PAEZ, LIC. ELISEO CASTILLO TEJEDA, C.P. MARIO CAVAZOS GONZALEZ Y LIC. RAFAEL - LIZCANO GARCIA.

INDICE

	pág.
INTRODUCCION.....	III
PRIMERA PARTE: MARCO HISTORICO	
I.- PRIMEROS ANTECEDENTES.....	1
Instituciones Coloniales.....	1
La Constitución de Cádiz.....	3
Albores de la Independencia.....	5
Constitución de Apatzingán.....	7
II.- CONSTITUCION DE 1824.....	10
Consumación de la Independencia.....	10
Convocatoria al Congreso.....	15
Características.....	18
III.- CONSTITUCION DE 1857.....	22
Constituciones Centralistas.....	22
La Reforma.....	26
Congreso Constituyente.....	28
Lineamientos Generales.....	29
IV.- CONSTITUCION DE 1917.....	31
El Porfiriato.....	31
La Revolución Mexicana.....	32
Elaboración del Documento.....	34
SEGUNDA PARTE: ESTRUCTURAS DEL FEDERALISMO	
I.- MARCO TEORICO.....	38
Orígenes del Federalismo.....	38
Elementos del Federalismo.....	40

Tipos de Federalismo.....	43
II.- CONTEXTO JURIDICO ADMINISTRATIVO.....	46
La División de Poderes.....	46
La Federación.....	48
Los Estados.....	50
El Municipio.....	53

**TERCERA PARTE: PROGRAMAS DE FORTALECIMIENTO
FEDERAL.**

I.- ACCIONES 1970-1976.....	56
Planes Sexenales.....	56
Descentralización Política Administrativa.....	58
Creación de los Coprodes-Coplades.....	60
II.- ACCIONES 1976-1982.....	62
Convenios Unicos de Coordinación.....	62
Descentralización de Fondos Federales.....	64
Apoyos Financieros a Estados y Municipios.....	67
III.- ACCIONES 1982-1988.....	69
Reforma al Artículo 115o.	69
Convenio Unico de Desarrollo.....	72

CUARTA PARTE: ASPECTOS POLITICOS.

I.- FEDERALISMO POLITICO.....	76
II.- LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL FEDERALISMO.....	78
III.- EL PRESIDENCIALISMO Y EL FEDERALISMO.....	81
CONCLUSIONES.....	86
PROPUESTAS.....	92
BIBLIOGRAFIA.....	98

INTRODUCCION

El presente estudio sobre "LA ESTRUCTURA FEDERAL DEL GOBIERNO EN MEXICO Y SUS PERSPECTIVAS", busca que se conozca el origen histórico del — Federalismo, concepción, aplicación y sus alcances en la actualidad.

Para llegar a este objetivo el trabajo se ha clasificado en cuatro partes que son las siguientes: Marco Histórico, Estructuras del Federalismo, Programas de Fortalecimiento Federal y Aspectos Políticos.

En el Marco Histórico se realiza una semblanza de las principales instituciones coloniales, así como la influencia que tuvieron las Constituciones de Cádiz y de Apatzingán para la elaboración de la Constitución de 1824.

Al hablar sobre la Constitución de 1824 se hace una reseña de los principales acontecimientos históricos que desembocaron en el Plan de Iguala para la consumación de la Independencia de México y la pugna surgida entre los federalistas y centralistas, de la cual salieron vencedores los primeros, mencionando también las principales características de este documento.

En este mismo Marco Histórico se hace una breve explicación de las dos principales Constituciones Centralistas y cómo finalmente vencen los hombres de la Reforma, quienes con su pensamiento liberal dan luz a la Constitución de 1854, haciendo una explicación de sus elementos.

Al hablar de la Constitución de 1917, primero se hace referencia a los elementos distintivos del Porfiriato que dieron origen a la Revolución Mexicana, que encabezada por varios jefes revolucionarios coronó con el triunfo de Carranza, quien convocó a las fuerzas revolucionarias para elaborar la Ley Fundamental de 1917, documento que es pilar fundamental de la Estructura Federal en México.

En la parte segunda se habla de las Estructuras del Federalismo, dándose una explicación de los orígenes históricos de este sistema, definiendo los elementos del Estado Federal y haciendo una semblanza de los mismos tales como: Ley Fundamental, Dos Ordenes Coextensos, Autonomía de los Estados y Uniformidad Constitucional. Mencionando la Clasificación del Fede

deralismo que hace el Profesor Goffrey Sawyer.

En este mismo apartado se aborda la división de poderes, haciendo referencia a las Teorías de Montesquieu. Realizando también un análisis de las principales cualidades de Federación, Estado y Municipio, que son los - Tres Niveles del Gobierno Federal.

En el tema que se relaciona con los Programas de Fortalecimiento Federal comentamos primeramente las acciones surgidas después de la Revolución Mexicana, las cuales se transformaron en Planes Sexenales y Programas de Inversión, que tuvieron poca aplicación en la vida nacional.

Es hasta el sexenio de 1970-1976 cuando se dictan medidas ya de carácter concreto como son la Constitución de los Estados Libres de Quintana Roo y Baja California y la creación en todos los estados de la república de los Comités Promotores del Desarrollo Económico.

En este mismo punto se habla de los trabajos en aras del Federalismo del sexenio de 1976-1982 donde se crearon un gran número de programas para fortalecer el Pacto Federal, mencionando también el marco jurídico creado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para la aplicación de los Convenios Unicos de Coordinación.

Con relación a estos programas se establece también que en el - - sexenio de Miguel de la Madrid se reforma el artículo 115 Constitucional para darle una mayor fuerza política y económica al Municipio, y el Convenio Unico de Coordinación se convierte en Convenio Unico de Desarrollo.

En la última parte de este apartado se ventila la forma en que ha influido el partido mayoritario en la estructura federal y la gran similitud que existe en cuanto a la Constitución Orgánica de ambos cuerpos políticos, haciendo comentarios sobre la influencia que este Instituto Político - ha tenido en el desarrollo del Federalismo.

Este tema abunda sobre la importancia que tiene la Administración Pública para el Federalismo, haciendo referencia que a través de ésta se -- han creado mecanismos para que el Sistema Federal pueda ser aplicado en toda la república por medio de los Convenios mencionados en el artículo 22 de la Ley Orgánica correspondiente.

Otro aspecto político que se analiza en este trabajo es la rela--

ción que ha tenido el Federalismo con el Presidencialismo, marcando cómo la Institución Presidencial surgida por razones históricas del momento, se fue convirtiendo en el eje central de nuestra vida política, creando una serie de obstáculos para el desarrollo integral del Federalismo.

En las conclusiones hacemos referencia a las características eminentemente centralistas de las primeras instituciones coloniales y cómo después de la Independencia se enfrentan dos grupos en pugna, del cual surgieron vencedores los federalistas.

Señalando en igual forma el intervalo histórico donde estuvieron vigentes las Constituciones Centralistas de 1836 y 1843 y que con la Guerra de Reforma se puso en práctica nuevamente el Federalismo consolidándose la Constitución de 1857.

En este mismo apartado comentamos que con la llegada de Porfirio Díaz terminó con el progreso político logrado por la Reforma, ya que en su período se establecieron muchos de los vicios políticos que permanecen vigentes. Con la Revolución encabezada por Madero concluyó la dictadura Porfirista y después de constantes luchas apareció Don Venustiano Carranza para elaborar la Constitución de 1917, documento fundamental en la vida de nuestro Sistema Político.

Comentamos que el origen de nuestro federalismo se remonta al sistema implantado en Norteamérica y con relación a los elementos que integran el Pacto Federal, se observa la necesidad de crear mecanismos de mayor participación para fortalecer la autonomía de los estados.

Se define también, qué clase de Federalismo tiene México y cómo la división de poderes ha tenido escasa vigencia ante el mayor radio de acción del Poder Ejecutivo con los otros Poderes. Mencionando que tanto los estados como los municipios también han sido absorbidos por las tendencias centralistas.

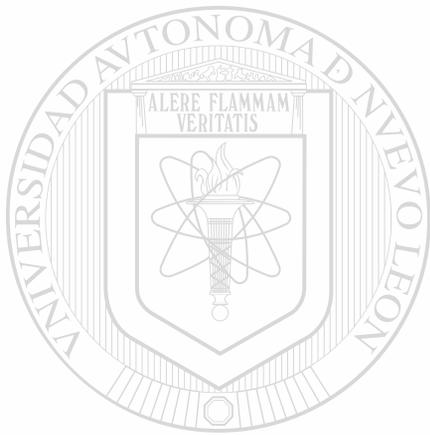
En las conclusiones se habla de cómo la bonanza económica llevó aparejada la aparición de un gran número de programas para el fortalecimiento federal y que fue en el sexenio de 1976 a 1982, donde se le dio un gran impulso a este tipo de actividades.

Las conclusiones de tipo político hacen referencia a que la Ins--

...

titución Presidencial ha rebasado ampliamente las expectativas viables del Federalismo, ya que los avances de este tipo de programa dependen en gran parte de la voluntad política de la Institución Presidencial.

Las propuestas plantean alternativas en el aspecto político, jurídico y del administrador público, para que estos factores cuenten con características viables para una mayor funcionalidad del Federalismo.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

PRIMERA PARTE: MARCO HISTORICO.

CAPITULO I PRIMEROS ANTECEDENTES.

Instituciones Coloniales.

Para tener una concepción clara de la evolución del Sistema Federal en México, existe la necesidad de señalar las principales características y atribuciones de las Instituciones Políticas que actuaban en España y Nueva España en los albores de la Independencia.

Se puede determinar con objetividad que la Estructura Política de México antes de la Independencia tenía un corte eminentemente centralista, encontrándose en la cúspide del poder el rey, quien tenía un mando absoluto y concentraba las facultades legislativa, ejecutiva y judicial; además era considerado el representante de Dios en la tierra por lo cual se desempeñaba también como jefe de la iglesia; las normas que fluían por todas las dependencias eran sus creaciones, algunas de éstas las delegaba pero se reservaba siempre el derecho de confirmar o revocar los actos de sus subordinados.

Lo auxiliaba en las tareas administrativas el Consejo de Indias, quien tomaba las decisiones necesarias en materia de hacienda, defensa, relaciones con los indígenas y en general lo relacionado al buen gobierno. Actuaba además con suprema jurisdicción civil y criminal en litigios ultramarinos. Así como el Consejo de Indias auxiliaba al rey en funciones administrativas, la Casa de Contratación de Sevilla tenía como función controlar y regular el comercio con las indias, además se encargaba de hacer importantes estudios de geografía. Esta misma es una oficina de emigración, depósito de comercio, tribunal mercantil y escuela náutica.

Las instituciones mencionadas eran la columna vertebral de la España colonizadora, por lo tanto las autoridades de las colonias no desempeñaban más que las funciones estrictamente indispensables, encontrándose en el centro de las decisiones a los órganos metropolitanos dentro de una estructura rigurosa.

El virrey representa la máxima autoridad civil en Nueva España, - como representante del soberano tiene el carácter de vicepatrono de la igle

sia; ejerce funciones gubernamentales y administrativas; es el superintendente de la real hacienda y protector de los indios. "Al terminar su período de gobierno debe dejar una relación en la que externe su punto de vista sobre los negocios públicos y la mejor manera de resolverlos. Si el sucesor no está obligado a seguir estas indicaciones, es indudable que no deja de ser importante tener conocimiento de tales noticias. Es decir la autoridad virreinal al terminar sus funciones se sujeta a un juicio de residencia, para comprobar que ha gobernado con provididad y honradez". (1)

La audiencia tenía facultades judiciales y se le dio notable ingerencia en asuntos administrativos como contrapeso político al virrey. Estaba compuesta por oidores nombrados por el monarca y presidida por el propio virrey. La audiencia de México, además de actuar como tribunal de última instancia de las colonias, sancionaba las medidas trascendentales del virrey ejercitando el real acuerdo, podía fallar causas judiciales en su contra y lo sustituía en sus ausencias. Tenía la obligación de informar al monarca respecto a la situación de los indios, y de las leyes dictadas para su protección.

Las provincias estaban administradas por un gobernador nombrado por el propio monarca y subordinado al virrey, pero no a la audiencia, un poco antes de la Independencia con el advenimiento de los borbones a la corona española trajo consigo reformas administrativas de un espíritu más centralizador, estableciéndose doce intendencias las cuales estaban encabezadas por un intendente general que ejercitaba facultades administrativas principalmente en el ramo de hacienda. En su interior las intendencias fueron divididas en partidos, sujetas a subdelegados dependientes a su vez del intendente. Las intendencias junto con las provincias internas y los cuatro gobiernos independientes, constituían la división territorial vigente al iniciarse la Independencia de México.

La última parte de la estructura administrativa colonial estaba constituida por los municipios, los cuales se mantuvieron sujetos a la audiencia: alcaldes, corregidores y más tarde a los intendentes. Aun cuando

...

(1) Martín Quiriarte, "Visión Panorámica de la Historia de México", Porrúa Hnos., México 1981, pág. 17.

los primeros tiempos se practicó la elección de las autoridades municipales, más tarde los cargos se hicieron vendibles con el propósito de reservarlos a españoles pudientes.

Constitución de Cádiz.

Como Madrid era la sede y capital de la monarquía lo que ahí sucedía influía inmediatamente en todo el imperio español. En las grandes ciudades de América, las personas de más alta clase social tendían a imitar cuanto se realizaba en la corte. Los virreyes y capitanes generales procuraban crear una situación a imagen y semejanza de la de Madrid.

En los inicios de 1808 todo favorecía para que el Ministro Godoy siguiera ocupando una función predominante en la corona española. Desde hacía muchos años no se nombraba a ningún funcionario sin su autorización; -- con el pretexto de crear un reino en los Algarbes para Godoy se firmó entre Francia y España un tratado, el cual fue ratificado por Napoleón, con lo -- cual las tropas francesas entraron a España; ante esta situación cundió el desprestigio de la familia real y sus querellas desembocaron en el infamante Tratado de Bayona.

Ante el descontento general, los españoles se levantaron casi unánimemente contra los franceses y siguiendo el tradicional espíritu popular, cada ciudad, provincia o región actuó por cuenta propia, sin más ley ni norma que su propio entusiasmo. Una junta central de gobierno se instaló en Aranjuez para después cambiar su sede, obligada por las acciones de guerra a Sevilla y más tarde a Cádiz. La autoridad de la junta fue reconocida en la península y los territorios ultramarinos. "Las consecuencias de estos actos tendrían especial repercusión en América donde el natural espíritu de Independencia siempre latente aunque soterrado, se vio fuertemente estimulado por el temor de pasar a manos de los impíos franceses". (2)

Las cortes de Cádiz se abrieron de manera solemne el 24 de septiembre de 1810, nueve días después de la iniciación de la Revolución de Independencia en México. La diputación mexicana fue integrada por diecisiete

(2) Cámara de Diputados, XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, Derechos del Pueblo Mexicano, México a Través de sus Constituciones, México 1967, pág. 311.

miembros, siendo tema central entre ellos la necesidad de crear mecanismos para aliviar el centralismo colonial.

En agosto de 1811 los diputados americanos, después de concluir la causa principal de la insurrección en algunas provincias era el despotismo de la administración española, propusieron el establecimiento de juntas o asambleas provinciales semejantes a las que se habían creado en España, desde que ésta fue invadida por los franceses. Este documento tiene la firma de mexicanos distinguidos: Miguel González Lastiri, Antonio Joaquín Pérez, Joaquín Valle Cisneros, Miguel Ramos Arizpe y otros.

Ramos Arizpe, representante de la provincia interna de Coahuila, pronto se reveló como el más destacado miembro de la delegación mexicana -- por su infatigable actividad, sus claras ideas y la vehemencia en la defensa de sus puntos de vista.

El 23 de octubre de 1811 propuso el establecimiento en Saltillo de una junta superior que llevaría el nombre de gubernativa, en la cual se analiza el carácter de los habitantes de dichas provincias, la situación de la educación pública, la escritura, artes y comercio. Se refiere después a los defectos del sistema de gobierno: "en ellas se halla entronado un sólo mando militar, muy parecido al de México en los primeros seis años de la conquista, el primer jefe de todos ellos con el nombre de comandante general, tiene iguales y aún mayores facultades que el virrey de México, con sólo el levísimo contrapeso de un auditor de guerra, quien regularmente no hace otra cosa en sus dictámenes, que apoyar al comandante general.

La Constitución de Cádiz promulgada en marzo de 1812, establecía la libertad de imprenta, limitaba la autoridad del rey, daba algunas disposiciones antieclesiásticas, pero no resolvía los grandes problemas americanos. Los diputados de América querían tener en las cortes una representación igual a la que gozaban los españoles, aspiraban también a que se levantara las prohibiciones que estorbaban la vida colonial, exigían más libertades para sus respectivos países y el derecho de ocupar como los peninsulares, los altos puestos civiles y eclesiásticos.

Este documento fue destinado a tener una vida efímera, trató sin embargo de ser aplicado en España y en Iberoamérica, la cual finalmente desapareció en 1814 con la sólo presencia de Fernando VII, monarca que había

recobrado su libertad y no estaría dispuesto a gobernar con otra ley que la de su autoridad.

Albores de la Independencia.

Los motivos que produjeron la lucha por la Independencia de México se han dividido en causas externas e internas. Entre las causas internas podemos citar los progresos logrados en Nueva España, la desigualdad económica, social y política de sus habitantes, además de las limitaciones al comercio y la industria por parte de España, finalmente un factor determinante fue el elemento político ya que los criollos querían participar en el ejercicio del poder público.

Como causas externas pueden señalarse la decadencia del imperio español, el influjo de la ilustración, la Independencia de los Estados Unidos, la Revolución Francesa, la intervención de Gran Bretaña y de los Estados Unidos para favorecer a la emancipación de los países hispanoamericanos y la invasión francesa de España.

La invasión francesa a España obligó al pueblo español a revelarse en contra de la dominación francesa, creando juntas de gobierno que asumieron la soberanía en ausencia del rey. Se pidió ayuda a Inglaterra que aunque había hecho preparativos para invadir la América Española, cambió la dirección de su política y se alió a España para combatir a Napoleón. Estos sucesos que se llevaban a efecto en la Península Española, ejercerían una profunda influencia en los países hispanoamericanos, que tratarían de aprovechar la crisis española para obtener su independencia.

Ante esta situación el gobierno del virrey Iturrigaray enfrentaba graves problemas pues el ayuntamiento encabezado por el Lic. Francisco Primo de Verdad denunciaba la falta de autoridad del rey, y en tanto éste no recobrara su libertad a manos de los franceses, la soberanía recaía en el pueblo y no se debía obedecer a ninguna orden de la península ni de las juntas de España. Esta proposición fue rechazada por los miembros de la audiencia y la inquisición, por lo cual la situación se fue complicando hasta surgir un profundo abismo entre el ayuntamiento y la audiencia.

Ante la gravedad de la situación los peninsulares procedieron a emplear la violencia, un grupo de conspiradores acaudillados por Gabriel --

Yermo derribaron al virrey y se puso en su lugar en forma interina a Pedro Garibay. Había detrás de esta política una corriente muy poderosa de intereses. El Lic. Francisco Primo de Verdad y Fray Melchor de Talamantes, ambos comprometidos en la tentativa de crear un gobierno mexicano, perecieron en forma misteriosa en la cárcel.

Al estallar la guerra de Independencia substituyó a Francisco Javier Lizana, Francisco Javier Venegas quien se enfrentaría a la insurrección acaudillada por Don Miguel Hidalgo y Costilla quien influenciado por la literatura francesa se lanzaba a la lucha buscando una nación independiente, siendo su grito de guerra: "Viva Fernando VII y Mueran los Gachupines".

El 16 de septiembre se inicia la confrontación, tomando el ejército insurgente una imagen de la virgen de Guadalupe que transforman en estandarte de guerra. Hidalgo se apodera de Celaya y Guanajuato en el mes de octubre, toma sin ejercer violencia Valladolid, para hacer frente a los sublevados, se designa a Torcuato Trujillo quien es vencido por los insurgentes en el Monte de las Cruces, después de esta victoria Hidalgo teme los desmanes de la muchedumbre y se abstiene de apoderarse de la ciudad de México, por lo que procede a retirarse.

Las tropas insurgentes fueron derrocadas en Aculco y Puente de Calderón, marchando de ahí a Zacatecas y finalmente en Acatita de Baján fueron hechos prisioneros por Ignacio Elizondo, ordenando las autoridades virreinales la ejecución de los jefes más destacados: Allende, Aldama y Jiménez. Hidalgo fue sujeto a un proceso religioso que lo degradó en su calidad sacerdotal y otro de carácter militar que giró instrucciones para su fusilamiento.

Entre tanto en el sur de Nueva España la insurrección cobra bríos extraordinarios con las campañas de Morelos, quien a diferencia de Hidalgo prefería ejércitos pequeños pero bien organizados, anotándose éxitos en Cerro del Veladero, Tixtla, Izúcar y Cuautla, donde es sitiado por Calleja y tras sesenta y tres días de heroica resistencia logra Morelos romper el cerco.

Se reorganiza Morelos y toma la ciudad de Orizaba y Oaxaca, apoderándose el mes de abril de 1813 de la ciudad de Acapulco. En esta etapa se procedió a formar el Congreso de Chilpancingo que declaró el 6 de noviembre

de 1813 la Independencia absoluta de México, quedando el nombre de Fernando VII proscrito para siempre como bandera de la Revolución. El 22 de octubre de 1814 se promulga en Apatzingán la primera Constitución Política que tuvo México. Este es el momento en que Morelos se encuentra en la plenitud de su poder.

Al iniciarse el año de 1813 había entregado Venegas el poder a -- Félix María Calleja, hombre de terrible energía y de gran capacidad organizadora que procede a derrotar en forma paulatina a Morelos; finalmente éste es tomado prisionero por el Gral. Manuel Concha en Texmalaca, Gro.. Sujeto a juicio civil y eclesiástico es degradado de su carácter sacerdotal y aniquilado en San Cristóbal Ecatepec el 22 de diciembre de 1815.

Sobre las ideas de Morelos se establece "que recibió el influjo - de las ideas innovadoras del pensamiento de Rosseau y Montesquieu, quienes influyeron sobre él un poderoso impacto, ésto no quiere decir que no hubiera tenido multitud de ideas originales, las que adquirió observando la realidad social de su tiempo, imprimió en él una huella más profunda que las - que pudieron dejar sus escasas lecturas". (3)

Constitución de Apatzingán.

Este documento es considerado el máximo legado de las luchas encabezadas por José Ma. Morelos y Pavón, denominado el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, el cual fue promulgado en la Villa de Apatzingán el 22 de octubre de 1814.

Zitácuaro, Chilpancingo y Apatzingán fueron escenario de los tres momentos políticos claves de los predecesores de Hidalgo, que habrían de vivir para organizar y establecer por primera vez dentro de un marco jurídico un gobierno independiente.

En la ciudad de Zitácuaro instala, Ignacio López Rayón la junta nacional gubernativa, que inicia sus sesiones el 10 de septiembre de 1811.- Creada dicha junta por haber comprendido Rayón la necesidad de integrar una entidad política que unificara los intereses de los distintos grupos insur-

...

(3) Martín Quiriarte, "Visión Panorámica de la Historia de México, Porrúa -- Hermanos, México 1981, pág. 67.

gentes, de ella surgió el documento llamado Elementos Constitucionales, que representa el primer intento de organizar el Estado Mexicano a poco tiempo de haber iniciado la lucha por la Independencia.

En Chilpancingo luego de culminar Morelos su primera campaña con la toma del Fuerte de San Diego en Acapulco, inicia sus sesiones el 13 de septiembre de 1813, convocando al Congreso Nacional el gran militar y estadista, surgiendo el día 14 de septiembre uno de los escritos de mayor trascendencia para la organización política del Estado Mexicano, dicho documento fue denominado "Los Sentimientos de la Nación".

De ese congreso indistintamente denominado de Chilpancingo o de Anáhuac, surge el Acta de Declaración de Independencia de México, primer código fundamental que sienta las bases para la Carta de Apatzingán, cuyo verdadero nombre fue "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", en el cual quedó consagrado el principio de los tres poderes.

Los documentos históricos que se elaboraron en estos tres momentos, son parte de un proceso de organización política de nuestro país que habría de culminar con la Carta Magna de 1917, los principios rectores fijados en ella quedaron como base inmovible de la Constitución definitiva de México.

A ello hay que agregar la importancia que tiene el hecho de que los constituyentes de entonces hayan formulado también la Doctrina Internacional que enaltece a nuestra Nación hasta la fecha, entre los que se señalan: el ejercicio libre de su soberanía por parte de todos los pueblos de América, y el principio de no injerencia externa en los asuntos de los pueblos.

Contrariamente a lo afirmado por algunos tratadistas la Constitución de 1814 alcanzó a tener vigencia, si bien limitada, como lo demuestran las peticiones, escritos y demandas que diversos poblados de la entonces Provincia de Michoacán presentaron ante el Supremo Tribunal de Justicia, así como las disposiciones y decretos dictados por el Supremo Gobierno integrado por Morelos, Coss y Liceaga.

Sobre ese documento el historiador Julio Zárate señala que: "La Constitución de Apatzingán, preciso es repetirlo, no debe considerarse como

un conjunto de principios prácticos de gobierno; es la teoría de la revolución colocándose frente a frente al hecho del despotismo arraigado en la -- colonia durante el transcurso de tres siglos". (4)

Los constituyentes de 1814 comprendieron que si el hombre hace -- surgir sus derechos de su naturaleza misma y que si ellos son vitales en su existencia, éstos derechos deben tener un lugar preferente no sólo en el -- orden filosófico sino que deberían también ocupar un lugar primordial en el orden político, como el gran centro en cuyo derredor giran todas las instituciones dignas de la inteligencia humana.

La soberanía nacional proclamada en la primera página de la Constitución de Apatzingán, era consecuencia de la consagración de los derechos naturales, preexistentes en todo pacto social, declarando que esa soberanía era imprescriptible y que los asociados tenían en todo tiempo la facultad -- de cambiar o modificar sus instituciones políticas.

En este documento erigieron el sufragio público en origen y fuente del poder, que debían ejercer por delegación la soberanía; fijaron las -- atribuciones de cada uno de los poderes, proclamaron contrario a la razón -- la idea de un hombre nacido legislador o magistrado, condenando así el derecho divino de los reyes y preparando la senda hacia ese ideal de paz, de libertad y de reivindicación de la dignidad humana, consignando los derechos a la libertad, igualdad, propiedad y libre expresión del pensamiento.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS
Estos documentos pretendían instrumentar un Supremo Congreso Nacional Americano, titular del ejercicio de la soberanía popular que se compusiera de cinco vocales nombrados por las representaciones de las provincias y que éstas estuviesen a cargo de individuos que fueran electos democráticamente en sus respectivos ayuntamientos.

En la Constitución de Apatzingán nos dice el maestro Burgoa: "Se reconoció el derecho de las provincias para elegir los diputados que deberían integrar el Supremo Congreso, habiéndose dispuesto que la representación nacional sería convocada por el Supremo Gobierno, luego de que estuvié

(4) Jesús Silva Herzog, "Documentos Fundamentales Ensayos y Opiniones de la Historia de México", Siglo XXI, Editores, México 1980, pág. 19.

sen completamente libres las provincias ocupadas por el enemigo". (5)

Fácilmente se comprende que en el pensamiento de los insurgentes como Morelos, Rayón y Coss entre otros, anidaba la idea no sólo de reconocer la existencia de las provincias que posteriormente se convertirían en Estados de la Federación Mexicana, sino de concederles su participación en el Gobierno Nacional a través del nombramiento de representantes en el Supremo Congreso.

El decreto constitucional para la libertad de América denominada por éstos la América Mexicana, contiene algunos elementos de los cuales merece destacarse este hecho: "elaborada en 1814 por un grupo de hombres sin experiencia política y en medio de múltiples circunstancias adversas, incluyen su articulado, como hemos dicho un verdadero catálogo de los derechos del hombre". (6)

Uno de los títulos fundamentales de la Constitución de 1814 es el de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos donde se menciona lo siguiente: la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos, consistente en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad.

La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas. La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social, la cual no puede existir sin que se fije en la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

CAPITULO II CONSTITUCION DE 1824

Consumación de la Independencia.

Después de la caída de Morelos y la Epopeya de Mina, la Independencia se logra en 1821 mediante la unión entre quienes habían luchado por

...

(5) Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México 1979, pág. 388.

(6) Cámara de Diputados, XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, Derechos del Pueblo Mexicano, México a Través de sus Constituciones, México 1967, pág. 402.

ella y los que la habían combatido. Dos corrientes se situaron en la hora final y convergieron; la formada por los insurgentes y republicanos, y la de los intereses criollos profundamente identificados por el régimen colonial.

La Revolución de Independencia no fue ni mucho menos que una manifestación del criollismo, pese a que varios de sus caudillos pertenecían -- por sangre a esta clase. Fue obra del espíritu inconforme y renovador de la época, gestado ya en nuestro país y del profundo resentimiento indio y mestizo que hizo posible esta lucha, dándole huestes y configurándola de contenido social. Hidalgo decretó junto con la Independencia las primeras medidas encaminadas al alivio de los infortunios padecidos por los estratos inferiores de la sociedad mexicana. "Esta tendencia continuó con Morelos, imbuída ya de espíritu republicano, resolviendo la Constitución de Apatzingán la disyuntiva entre soberanía del rey o soberanía del pueblo". (7)

En 1821 una fracción del ejército realista comandada por el criollo Agustín de Iturbide, logró unirse con las tropas insurgentes de Vicente Guerrero. Ambos jefes firmaron el Plán de Iguala que proclamaba la Independencia, establecía la monarquía como forma de organización política, ofrecía la corona a Fernando VII o cualquier príncipe de sangre real, aseguraba la vigencia de la religión católica y los privilegios del clero secular y regular, prometían garantías a la propiedad y mantenían los cargos civiles eclesiásticos y militares sin alteración alguna, además formarían un gobierno provisional que actuaría en tanto no arribara el monarca.

El 24 de agosto de 1821 Iturbide firmó los Tratados de Córdoba -- con Juan O'Donojú, último virrey español, sobre las bases trazadas en el Plán de Iguala. Se previó el establecimiento de una junta provisional gubernativa y de una regencia, así como la convocatoria de un congreso constituyente. Por otra parte se dejó vigente en forma temporal el orden jurídico colonial en todo lo que no se oponga al Plán de Iguala. Quedaba así en vigor la Constitución de Cádiz y en consecuencia el régimen de organización territorial en intendencias y provincias junto con las diputaciones respec-

...

(7) González Avelar, M., "La Constitución de Apatzingán y Otros Estudios", - Sep/Setentas, México, D.F. 1973, pág. 33.

tivas que se mantuvieron integradas y funcionando.

Los intereses de los criollos acaudalados y el clero, hasta entonces decididamente opuestos a la revolución, aceptaron la separación de España, temerosos del rumbo que había tomado el gobierno liberal emanado de la Constitución de Cádiz restaurada. Las tendencias renovadoras y anticlericales que nutrían el régimen político de España, se habían hecho patentes en una serie de decretos de las cortes expedidos en 1820, que suprimieron la compañía de Jesús y las órdenes monárquicas, abolieron el fuero eclesiástico, redujeron los diezmos y ordenaron poner a la venta los bienes raíces de las corporaciones religiosas.

El clero católico mexicano con sus tendencias conservadoras mostró rebeldía ante tales medidas, empezando a conspirar desde antes de la elaboración del Plán de Iguala, incluso mantuvo reuniones secretas con Iturbide para negociar sus intereses en la iglesia de la Profesa en la ciudad de México. Su adhesión al Plán se decidió al encontrar satisfactorias las garantías a la religión y los privilegios tradicionales de esta institución.

En forma similar, logró atraerse a la clase propietaria, enemiga de las doctrinas democráticas e igualitarias, que implacablemente se infiltraban y agobiaban a ésta, con pesadas cargas tributarias para sostener la guerra contra los insurgentes. Iturbide prometía paz, orden, preservación de la propiedad y un sistema fiscal justo. A los jefes del ejército realista en su mayoría criollos se les convenció de que todos sus privilegios serían respetados, con lo cual éstos brindaron su total apoyo.

La junta provisional gubernativa, prevista en el Plán de Iguala y en los Tratados de Córdoba, quedó integrada con representantes de los intereses criollos, ya establecidos en Nueva España, entre los que se distinguían exfuncionarios de la administración colonial, dejando fuera de esta institución a los insurgentes y a los republicanos. Esta junta fue establecida en septiembre de 1821, nombrándose a Iturbide para que la dirigiera. El que expidió una Acta de Independencia del Imperio Mexicano siguiendo los lineamientos establecidos en los Planes de Iguala y Córdoba; además integró la regencia presidida por Iturbide.

La situación económico-social del país era grave, faltaban recursos financieros, el comercio estaba paralizado y la industria semidestruída,

además empezaron a surgir problemas políticos entre diversos grupos. El congreso constituyente fue convocado el 10 de noviembre de 1821 formado conforme a lo señalado en el Sistema Electoral de la Constitución de Cádiz. En dicho congreso se presentaron dos tendencias predominantes: por un lado los borbonistas que defendían los postulados del Plán de Iguala y los Tratados de Córdoba, en contrapartida los iturbidistas servidores de las ambiciones del excoronel realista y los republicanos.

Las medidas llevadas a efecto para resolver la difícil situación por la que pasaba la Nación, suscitaron fuertes divisiones entre el congreso y la regencia. La representación nacional decretó medidas tendientes a disminuir las prestaciones de que gozaban los militares y los burócratas, medidas que causaron gran disgusto entre la burocracia, el ejército y sobre todo a Iturbide que contaba con el fuerte apoyo de este sector.

Con motivo de la contrarrevolución española que liquidó el General Bustamante, Iturbide y los diputados constituyentes cambiaron acusaciones de traición. Esta crítica situación se agravó todavía más cuando llegó la noticia de que los españoles habían desconocido el Plán de Iguala y los Tratados de Córdoba. Iturbide actuando en forma ambiciosa vio con esto la gran oportunidad de lograr sus intereses personales, decidiendo dar un golpe militar, presionando por todos los medios al congreso para obtener de éste el nombramiento de Emperador Constitucional del Imperio de México.

El breve gobierno de Iturbide fue errático y torpe, luchó contra la libertad de prensa, encarceló a los diputados, enemigos políticos de tendencias liberales, propuso la disminución de los representantes republicanos en el congreso, menospreció a los antiguos insurgentes, cediendo al odio que albergaba contra sus contrarios, cometiendo atropellos contra los mismos. Ante tanta lucha el congreso fue disuelto por Iturbide, reemplazando a éste por una junta nacional instituyente que nombró como jefe el propio Iturbide.

Ante todos estos problemas la situación política se agravó debido a que Iturbide entró en conflicto con miembros distinguidos del ejército, por lo cual se desató la revuelta del Plán de Casamata que pedía de inmediato la reinstalación del congreso, así como el reconocimiento del principio de la soberanía nacional. Fueron los principales dirigentes de este movi-

miento Antonio López de Santana y José Antonio Echavarrí; el movimiento muy pronto fue secundado por la vieja guardia insurgente entre los que se distinguían Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Vicente Guerrero.

Los postulados de Casamata fueron rápidamente adoptados por las diputaciones provinciales, cuyo número había sido considerablemente aumentado por el congreso, medidas que también fueron secundadas por los ayuntamientos y los jefes militares, desconociendo al gobierno central, con lo cual las provincias quedaron de hecho convertidas en unidades políticas autónomas que comenzaron a actuar por medio de las diputaciones provinciales y de los jefes políticos.

Presionado por la rebelión, Iturbide reinstaló al Congreso el 4 de marzo de 1823, no bastando esta medida para sofocar la oposición, el emperador tuvo que renunciar el mismo mes. Debido a esta situación el congreso tomó la medida de formar un Poder Ejecutivo provisional integrado por Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Pedro Celestino Negrete, los tres miembros importantes de la causa insurgente. Aun cuando se declararon nulas las medidas arbitrarias del emperador y trataron de resolver los problemas más urgentes, no pudieron evitar la actitud intransigente de las provincias.

El congreso sufría gran desprestigio por haberse hecho cómplice, en la asunción de Iturbide como emperador y por haber formado parte de la junta nacional instituyente. Su legalidad misma era cuestionada por defectos en la aplicación del régimen electoral vigente, conforme al cual se integró en 1822, por una u otra razón las provincias sólo lo reconocían como convocante de un nuevo constituyente. Sin embargo el 14 de abril de 1823 el congreso recomendó que por lo pronto no se convocase a una nueva asamblea constituyente, que la comisión respectiva prepararía el proyecto de Constitución y que una vez completo éste se sometería a discusión, decidiendo previamente si su ratificación quedaba o no a cargo de un nuevo congreso.

En estos días varias diputaciones habían enviado representantes a México y al conocerse la decisión del congreso éstos exigieron al mismo la convocatoria de una nueva asamblea. Tales acontecimientos motivaron al congreso a expedir un decreto el 21 de mayo, prometiendo que se expediría la convocatoria pedida lo más pronto posible.

Convocatoria del Congreso.

La Constitución de 1824 surgió de una lucha difícil como doloroso fue el advenimiento de la Nación. Fueron necesarios arduos esfuerzos para convocar al que sería el primer congreso constituyente. Este sufrió varios obstáculos, de entre los cuales el culminante fue su disolución por parte de Iturbide. Esto originó la primera rebelión armada de la era independiente, no siendo hasta después de varios meses cuando la asamblea legislativa tomó definitivamente su cauce y pudo poner manos a la obra.

En este ambiente tenso, cargado de odios, fricciones, conjeturas, rumores de dimes y diretes, por fin el mes de octubre de 1824 quedó instalado el nuevo congreso constituyente, con una absoluta mayoría de diputados partidarios de la forma republicana federal. Entre sus miembros sobresalientes, defensores del sistema republicano federalista, se hallaban Lorenzo de Zavala, Juan de Dios Cañedo, Valentín Gómez Farías, Juan Calletano Portugal, Miguel Ramos Arizpe, Manuel Crecencio Rejón y Prisciliano Sánchez. Del lado opuesto se encontraban los adictos a la república centralista, sobresaliendo: José Espinosa de los Monteros, Carlos Ma. de Bustamante, el Padre Mier y el Presbítero José Ma. Becerra.

Zavala era radical, impaciente y obstinado en adelantar mecánicamente las manecillas del reloj de victoria, para su ideología política, esta impaciencia y su odio a Santana lo haría caer después en la desdichada aventura de la colonización texana. Ramos Arizpe es quizá el personaje más interesante del congreso, era un tipo singular, Zavala lo describió como -- hombre audaz, valiente, desafiante y dispuesto siempre a encontrar rival y a dar pelea, por lo cual puede establecerse que fue el más intransigente defensor del Federalismo.

Por el bando centralista destacan Carlos Ma. de Bustamante que -- fue un tipo pintoresco de un lenguaje florido, un tanto mentiroso, que daba rienda suelta a sus fantasías, aprovechando sus experiencias con los primeros caudillos de la Independencia. Pero es sin duda alguna el más distinguido miembro de los centralistas el Padre Mier, quien tenía un inmenso prestigio, inteligente e ingenioso, virtudes que no siempre van acompañadas, irónico para mofarse de sus rivales y talentoso cuando los combatía en serio, penetrante, sagaz, fue el diputado que más batalla le dio Ramos Arizpe. Su

martirio como combatiente de la insurgencia y su prisión en San Juan de Ulúa, le daba la aureola de una gran seguridad, ante la que todos se inclinaban reverentes, tanto sus adictos como sus enemigos.

Los debates de esta histórica asamblea fueron apasionantes, contribuyendo a que tuviera más realce la controversia que ya se libraba en la prensa y en otros círculos de opinión, sobre el tipo de Constitución que debería promulgarse. Paladines de la idea federalista fueron Ramos Arizpe, Zavala y Gómez Farías, quienes hicieron referencia en las acaloradas asambleas a las raíces históricas del Federalismo Mexicano, al clamor de las provincias exigiendo se escogiera esta forma de gobierno, signo de avance y renovación frente al absolutismo que había representado el coloniaje español.

Adalid del proyecto centralista fue el Padre Mier, quien entre sus argumentos manejó aquella frase sentenciosa de la que tanto se ha hablado: "Mientras en Estados Unidos el Federalismo ha unido lo que estaba desvinculado, en México va a desunir lo que ya está unido". (8) Fray Servando y otros partidarios del centralismo reprochaban a los diputados federalistas, el haber aceptado sin mayor discernimiento, ciertos aspectos de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.

Los antagonistas del centralismo replicaron que el Federalismo Mexicano no sería simple copia del de los Estados Unidos, pues ya desde las cortes de Cádiz las provincias mexicanas habían pugnado por darse su propia administración a través de las diputaciones provinciales, brillantemente expuestas y defendidas por Ramos Arizpe.

El marco histórico en que se desarrollaban los trabajos legislativos era singular, no dejaba de vivirse cierto ambiente de zozobra, hablándose de que Iturbide regresaría para encabezar la rebelión; en algunos lugares surgían brotes armados, en ocasiones atizados por la furia antiespañola y otras veces defendiendo los viejos privilegios, y quienes con el afán de crearle problemas a los republicanos. Estas eran las primeras manifestaciones del espíritu anárquico que agobiaría a la Nación por varios lustros, la espada de Guadalupe Victoria fue la más rápidamente empleada para extirpar

...

(8) Cámara de Diputados, XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, Derechos del Pueblo Mexicano, México a Través de sus Const., Méx. 1967, pág. 590.

de raíz las inquietudes levantiscas.

Un rayo de luz apuntó en cierto momento, Zavala lo describe así : por el mes de agosto del año de 1824 dio el congreso general dos decretos - constitucionales que organizaban las elecciones del presidente y vicepresidente de la república, de los magistrados que habrían de componer la Suprema Corte de Justicia. Estas leyes que formaron parte de la Constitución Federal se anticiparon a la publicación de aquel código, porque no habiéndose aun terminado y ante la urgencia de organizar a los supremos poderes, se -- creyó conveniente hacerlo de aquél modo. Por este motivo las legislaturas -- de los estados debían proceder el primero de septiembre del mismo año al -- nombramiento de los magistrados, quedando al congreso general la facultad -- de elegir en caso de que alguno de éstos no reuniesen la mayoría absoluta.

Las legislaturas de los estados procedieron desde luego a las -- elecciones y fue nombrado Don Guadalupe Victoria Presidente de los Estados Unidos; Don Nicolás Bravo que no reunió la mayoría absoluta, pues sólo obtuvo nueve votos, fue electo vicepresidente por el congreso, en concurren-- cia con Don Vicente Guerrero que únicamente reunió cinco votos. En igual -- forma fueron electos los ministros de la Suprema Corte de Justicia, de los cuales puede mencionarse que eran profesionistas respetables. En cuanto al nombramiento hecho en los señores Don Guadalupe Victoria y Don Nicolás Bravo, ninguno podrá negar que aquella fue la expresión del voto público en la época en que se verificó. Ambos eran patriotas afamados por los servicios -- prestados a la causa nacional.

El congreso se desarrolló en un ambiente combativo y polémico, de cidiéndose finalmente por la estructura federal, característica que ha sido predominante en los diferentes marcos jurídicos de nuestro estado. En aquel clima acalorado, con los mejores talentos en ebullición se fue gestando la organización jurídica que conformaría a la Nación, buscando con este documento colmar la esperanza de un pueblo que había derramado su sangre en once años de insurgencia. El congreso constituyente dio término a sus traba-- jos el cuatro de octubre de 1824, fecha memorable en la que se envió al Poder Ejecutivo ya debidamente aprobada la primera Constitución Política de -- México que tuvo vigencia.

Características.

El Federalismo quedó consagrado en el Acta Constitutiva de la Federación y en la Constitución de 1824. Se establecieron dos tipos de órdenes, el de la Federación y el de cada uno de los estados. Se crearon tres órganos federales: el Legislativo formado por un congreso general compuesto por dos cámaras; la de diputados, integrada por representantes de elección popular en un número proporcional a la población y la de senadores integrada por dos representantes de cada estado, nombrados por las respectivas legislaturas.

El Poder Ejecutivo se depositaría en el individuo o individuos -- que estableciera la Constitución, lo cual se mantuvo durante año y medio -- hasta que al fin preponderó en la Carta Magna el pensamiento de Ramos Arizpe "depositándose el Poder Ejecutivo en un sólo individuo que se denominaría Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y se instituyó la vicepresidencia individual, en ambos cargos el período de ejercicio sería de cuatro años". (9)

El Vicepresidente suplía al Ejecutivo en su ausencia, ambos se -- elegían por las legislaturas de los estados; cada una de éstas designaba -- dos personas; la que obtenía el mayor número de votos sería Presidente y el que le siguiera Vicepresidente. Esta norma produjo efectos desastrosos ya -- que el Vicepresidente casi invariablemente fue el rival más encarnizado del Presidente.

El texto constitucional estaba integrado por 171 artículos y 8 -- títulos:

Título I.- De la nación mexicana, su territorio y religión.

Título II.- De la forma de gobierno de la nación de sus partes integrantes, y división de su Poder Supremo.

Título III.- Del Poder Legislativo.

Título IV.- Del Supremo Poder Ejecutivo de la Federación.

...

(9) Cámara de Diputados, XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, Derechos del Pueblo Mexicano, México a Través de sus Constituciones, México 1967, pág. 608.

Título V.- Del Poder Judicial de la Federación.

Título VI.- De los estados de la Federación.

Título VII.- De las obligaciones de los estados.

Título VIII.- De la observancia, interpretación y reforma de la Constitución y Acta Constitutiva.

Esta estructura legal tiene una característica muy importante dentro del marco político de esta etapa histórica, ya que el artículo tercero señalaba "la religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica y romana. La nación la protege por leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquier otra". (10)

Otros numerales que son importantes de mencionar para comprender la configuración del Federalismo en el documento constitucional mencionado son:

Artículo 6.- Se divide el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio en el Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Artículo 7.- Se deposita el Poder Legislativo de la Federación en un congreso general. Este se divide en dos cámaras una de diputados y otra de senadores.

Artículo 8.- La cámara de diputados se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos de los estados.

Artículo 25.- El senado se compondrá de dos senadores de cada estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años.

Artículo 74.- Se deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación en un sólo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 75.- Habrá también un Vicepresidente, en quien recaerán, en caso de imposibilidad física o moral del Presidente todas las facultades ...

(10) Felipe Tena Ramírez, "Leyes Fundamentales de México", Porrúa Hermanos, México 1982, pág. 168.

y prerrogativas de éste.

Artículo 113.- Durante el receso del congreso general, habrá un consejo de gobierno compuesto de la mitad de los individuos del senado uno por cada estado.

Artículo 117.- Para el despacho de los negocios del gobierno de la república, habrá un número de secretarios que establezca el congreso federal por una ley.

Artículo 123.- El Poder Judicial de la Federación residirá en una corte suprema de justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito.

Artículo 157.- El gobierno de cada estado se dividirá para su ejercicio en los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y nunca podrán unirse dos o más de ellos en una corporación de personas, ni el legislativo depositarse en un sólo individuo.

Artículo 171.- Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y del Acta Constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los Poderes Supremos de la Nación y de los Estados.

Señalados los preceptos fundamentales con relación a la estructura federal de la ley fundamental de 1824, es también importante agregar algunos comentarios que sobre dicho documento han realizado algunos escritores; Don Antonio Martínez Baez señala: "la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el congreso general constituyente el día 4 de octubre de 1824 y que fue precedida como un anticipo por el Acta Constitutiva del 31 de enero de ese mismo año, tiene el trascendental valor de ser el documento en cuya virtud nace la comunidad política nacional, con los aspectos fundamentales de la forma de gobierno de una república democrática y de la forma de estado de una federación; aspectos que son las bases mismas que han permanecido hasta ahora para ausentar la estructura política de la sociedad mexicana". (11)

...

(11) Jesús Silva Hersog, "Documentos Fundamentales Ensayos y Opiniones de la Historia de México", Siglo XXI Editores, México 1980, pág. 31

En forma auténtica, el Congreso General Constituyente expresó en el preámbulo de ese documento fundamental que se expandía para fijar la independencia política, establecer la libertad, promover la prosperidad y la gloria de la nación mexicana.

El valor trascendental de esa primera legislación fue ampliamente reconocida un tercio de siglo después, pues por un lado los liberales moderados pretendieron su restablecimiento en el seno del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857, y los liberales puros pugnaron por la expedición de una ley fundamental acorde con los nuevos tiempos.

Don Marcelino Castañeda, campeón del restablecimiento de la primera carta federal, apoyaba su tesis de esa manera: adoptese la Constitución de 1824, y la sociedad vuelve desde luego a sus quicios, el orden constitucional se restablece inmediatamente, y la nación marcará por el camino conocido y practicado ya, por el largo período de dieciocho años, y concluía así: sea pues esa Constitución tan legítima, tan popular, tan respetada el ara santa donde todos depongamos nuestras diferencias.

El Diputado Don José María Mata, liberal puro, contestando a la insistencia en la simple restauración de la primera Constitución Federal, afirmó en la sesión del 7 de julio de 1856: que la carta de 1824, era un documento legítimo y un feliz ensayo en la época en que se formó, el cual ha servido de base a los trabajos de la comisión que ha conservado sus principios capitales sin alterarlos y afirmó, la antigua Carta Federal pudo ser buena en 1824; hoy ya no lo es, porque no satisfaca las exigencias nacionales, porque las ideas han avanzado y el progreso es real y efectivo.

La Constitución del 4 de octubre de 1824 no sólomente fue símbolo de las ideas liberales mexicanas en el momento histórico de expedirse la segunda Constitución Federal, sino que desde el momento mismo en que aquélla fue destruída, fue la bandera de los partidarios del progreso, aunque también tuvo sus serias deficiencias y se reclamó vivamente su mejoramiento de acuerdo con las nuevas exigencias de la época.

El gran sociólogo y jurista Don Mariano Otero, escribía en el año de 1842, respecto a la Constitución del 24: debe también recordarse que este documento duró 11 años y que a pesar que durante ellos las facciones despedazaron a la patria y aquélla fue reconocida siempre como el pacto funda-

mental de los mexicanos, que se invocó siempre por todos los partidos y las facciones para legitimar sus pretenciones hasta que, en 1833 un congreso -- que no tenía otros títulos de existencia que los que diera ese mismo pacto que había jurado solemnemente cumplir, usurpó con descaro indisculpable las funciones del poder constituyente; legando a la nación el funesto espantoso ejemplo de disolver el pacto fundamental, ejemplo terrible que abriría un precipicio en el que cayeron muy pronto sus propios autores.

Si bien este documento es básico para la estructura política de nuestro pueblo, lo cierto es que el método electoral que estableció que los sufragios no se dieran separadamente para el Presidente y el Vicepresidente, pues se acordó conferir este último cargo al que tuviera menos votos, declarando así que el Vicepresidente de la República, sería el rival vencido del Presidente, es preciso asombrarse de que se hubiera admitido una combinación tan funesta, la cual influyó en una serie de confrontaciones y luchas civiles de esa etapa histórica.

La verdad de esta última aseveración está comprobada por la historia. Durante la primera vigencia de la Constitución de 1824 se suceden las conspiraciones de los rivales vencidos, Bravo contra Victoria; Bustamante contra Guerrero; Gómez Farías contra Santana. Cuando se establece la vigencia de la Carta del 24, el Constituyente de 1846 elige Presidente a Santana y Vicepresidente a Gómez Farías, quien lo destituye tres meses después suprimiendo por Decreto Presidencial la Vicepresidencia, ya que esta institución era origen de deslealtad y en ocasiones causa de menosprecio a la autoridad presidencial.

CAPITULO III CONSTITUCION DE 1857

Constituciones Centralistas.

Antes de analizar las principales características de la Constitución de 1857, es necesario hacer un bosquejo de los antecedentes que la precedieron. Elegidos Victoria Presidente y Bravo Vicepresidente bajo la Constitución del 24, Bravo se reveló contra el Presidente, adhiriéndose al Plan Montaña proclamado en Otumba el 23 de diciembre de 1827 el cual fue derrotado y desterrado por Guadalupe Victoria, quien pese a un clima de cons-

tante agitación pudo terminar su período constitucional.

En 1828 conforme a lo dispuesto al artículo 79, dieciocho legislaturas efectuaron la elección de Presidente y Vicepresidente, quedando Gómez Pedraza al frente de la presidencia, pero tan pronto como se supo del triunfo de Gómez Pedraza, iniciaron las nuevas pugnas los seguidores de Guerrero y Bustamante para alcanzar la Vicepresidencia.

Ante esta confusa situación y la variedad de tendencias políticas surgieron dos partidos que andando el tiempo se llamarían liberal el uno y conservador el otro. El primero nombrado del progreso en sus comienzos y de la reforma después, el cual propugnaba en cuanto a la forma de gobierno, la republicana, democrática y federal, y en cuanto a los atributos del estado mexicano reivindicaba al estado aquéllos que la organización colonial había transmitido a otros organismos.

El programa del partido conservador difería punto por punto del precedente. Adoptaba el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas y con el tiempo se inclinó hacia la forma monárquica; defendía los fueros y privilegios tradicionales. Lucas Alamán, su representante más autorizado habría de formular sus principios: "Es el primero, conservar la religión católica. Entendemos también que es menester sostener el culto con esplendor y los bienes eclesiásticos. Estamos decididos contra la federación; contra el sistema representativo por el orden de elecciones que se ha seguido hasta ahora; contra los ayuntamientos electivos y contra todo lo que se llame elección popular, mientras no descansa sobre otras bases". (12)

La administración del Vicepresidente Gómez Farías, en ausencia -- del Presidente Santana se propuso emprender las reformas eclesiástica y militar, las clases afectadas reaccionaron en contra de estas medidas. Ante esta situación regresó Santana y despidió a Gómez Farías, suspendiendo la legislación reformatoria, de inmediato se reunió el congreso, donde obtuvieron amplia mayoría los conservadores.

Entre los disturbios domésticos y la guerra de Texas, el congreso

...

(12) Felipe Tena Ramírez, "Leyes Fundamentales de México", Porrúa Hermanos, México 1982, pág. 199.

prosiguió su misión constituyente. La nueva ley fundamental se dividió en siete estatutos, razón por la cual a la Constitución Centralista se le conoce también como la Constitución de las Siete Leyes. La primera de ellas fue promulgada el 15 de diciembre de 1835, después de una discusión en la que prevaleció el principio de libertad de expresión sobre quienes pretendían restringirlo.

De las seis leyes restantes, que ya no se publicaron por separado sino de una sola vez, la segunda fue la más combatida, pues iniciada su discusión en diciembre de 1835 se aprobó hasta abril del 36. En este documento se definía la institución llamada Supremo Poder Conservador, que en concepto de la mayoría de los assembleístas, era un instrumento regulador para que ninguno de los tres poderes restantes se extralimitaran en sus funciones.

A continuación señalaremos algunos de los artículos básicos de este documento: Organización de un Supremo Poder Conservador:

Art. 10. Habrá un supremo poder conservador que se depositará en cinco individuos, de la que se renovará uno cada dos años, saliendo en la primera, segunda, tercera y cuarta vez el que designare la suerte, sin entrar en el sorteo el que o los que hayan sido nombrados para reemplazar. De la quinta vez en adelante saldrá el más antiguo.

Art. 11o. Para ser miembro del supremo poder conservador se requiere:

I. Ser mexicano por nacimiento y estar en actual ejercicio de los derechos ciudadanos.

II. Tener el día de la elección 40 años cumplidos, y un capital que le produzca por lo menos \$3,000.00 de renta anual.

III. Haber desempeñado alguno de los cargos siguientes: presidente o vicepresidente de la república, senador, diputado, secretario del despacho, magistrado de la Suprema Corte de Justicia.

La cuarta ley de este documento menciona entre otras cosas:

Art. 1o. El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un supremo magistrado, que se denominará Presidente de la República.

Art. 21o. El Consejo de Gobierno se compondrá de trece consejeros de los cuales dos serán eclesiásticos, dos militares y el resto de las de--

más clases sociales.

Art. 28o. Para el despacho de los asuntos de gobierno habrá cuatro ministros: uno del interior, otro de relaciones exteriores, hacienda y de guerra y marina.

En el precepto quinto de las siete leyes se establecen como características principales:

Art. 1o. El Poder Judicial de la República se ejercerá por una - - Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de los departamentos, por los de hacienda, que establecerán la ley en la materia y por los -- juzgados de primera instancia. La sexta ley en su numeral primero refiere: - la República se dividirá en departamentos conforme a lo mencionado en las bases orgánicas, los departamentos se dividirán en distritos y éstos en partidos.

Después de haber expuesto algunos lineamientos de las siete leyes, es menester hacer también referencia a otro documento centralista que normó la vida nacional. El 23 de diciembre del 42, el Presidente de la República Don Nicolás Bravo hizo la designación de los ochenta notables que integrarían la Junta Nacional Legislativa, quienes deberían elaborar las bases - - constitucionales que después se denominarían bases orgánicas. Fue designado presidente de dicha asamblea el General Valencia.

El 8 de abril el proyecto comenzó a ser discutido y sus artículos fueron aprobados casi por unanimidad. Sólomente tres de ellos fueron aceptados por escaso margen: el que autorizaba el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo, el que concedía el derecho de veto y el relativo a la manera de reformar la Constitución.

Respecto a la estructura legal de esta Carta Constitucional existen algunos datos que se deben mencionar, desaparece el Poder Supremo Conservador y aparece el Poder Electoral, y en general sigue la misma línea -- doctrinaria de las siete leyes. A continuación se escriben algunas normas de esta ley fundamental:

Art. 4o. El territorio de la República se dividirá en departamentos y éstos en distritos, partidos y municipalidades. Los puntos cuyo gobierno se arregle conforme a la segunda parte del artículo anterior, se de-

...

nominarán territorios.

Art. 5o. La suma del poder público reside esencialmente en la Nación y se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No se reunirán dos o más Poderes en una sola corporación o persona, ni se depositará el Legislativo en un individuo.

Art. 6o. La Nación profesa y protege la religión católica, apostólica, romana con exclusión de cualquier otra.

Art. 93o. El despacho de todos los negocios del gobierno estará a cargo de cuatro ministros, que se denominarán de relaciones exteriores, gobernación y policía; de justicia, negocios eclesiásticos, instrucción pública e industria; de hacienda y de guerra y marina.

Las bases orgánicas lejos de atajar las discordias internas parecía avivarlas, sobre todo en lo que se refiere a la guerra con norteamérica, y las facciones siguieron luchando entre sí por la forma de gobierno. Bien pronto y una vez aprobado tal documento: "continuaría la vida política de México con el siniestro resultado de entronizar el poder absoluto. La tiranía sería el signo de esta actividad pública y vendrían largas turbulencias sociales. La libertad y la esperanza no hallaban abrigo". (13)

La Reforma.

En marzo de 1854 se proclamó el Plán de Ayutla, cuyo objetivo era la salida de Santana y lograr la convocatoria para un congreso. Logrado el triunfo militar Santana tuvo que abandonar el país el 9 de agosto de 1855, una junta de representantes nombró presidente interino a Juan Alvarez.

Los gobiernos emanados de la Revolución de Ayutla expidieron tres leyes de gran trascendencia que quedaron bautizadas con los nombres de los ministros del respectivo ramo: la ley sobre la administración de justicia - llamada Ley Juárez y que establecía la supresión del fuero eclesiástico y militar en materia civil; ley de adjudicación de fincas rústicas y urbanas llamada Ley Lerdo; la Ley Iglesias que trató de fijar las tarifas para los

...

(13) Cámara de Diputados XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, Derechos del Pueblo Mexicano, "México a Través de sus Constituciones", México 1967, pág. 686.

servicios eclesiásticos evitando así los abusos del clero contra las personas de escasos recursos.

Mientras elaboraba el nuevo código el gobierno de Comonfort dio varias disposiciones reformistas. El 5 de junio un decreto suprimió la compañía de Jesús, y por lo tanto Lerdo insistía en su ley con la cual perseguía dos propósitos: uno crear mayor cantidad de propietarios, el otro mejorar las percepciones fiscales mediante el establecimiento de un mejor sistema tributario.

Ante estas leyes reformistas en varios lugares del país, estallaron varios pronunciamientos, entre los más destacados los de Puebla y San Luis Potosí; estas rebeliones fueron sofocadas por el gobierno con enormes sacrificios. La oposición al gobierno de Comonfort no sólo fue armada sino también de carácter ideológico. La clase intelectual de México, agobiada por la insesante guerra civil y el desorden de la administración pública, decidió organizarse para participar activamente en el desarrollo de la Nación.

En el ámbito político los partidos más importantes el Liberal y el Conservador, creían básicamente lo mismo acerca de México, coincidían en la creencia de la grandeza natural de su patria y de la pequeñez humana de sus paisanos, concordaban con la idea de que la sociedad mexicana no tenía el suficiente vigor para salvarse por sí misma; los dos eran pesimistas, además que los programas de acción eran distintos para el logro de la fortaleza del país.

Los conservadores quizá porque tenían mucho que perder querían aventurar al país por caminos nuevos y suspiraban por la vuelta al orden español y por vivir a la sombra de las monarquías del viejo mundo. "Por tradicionalistas, retrógrados y europeisantes, sus amigos les pusieron el apodo de cangrejos y traidores. Su ideario lo sintetizó Alamán en los siguientes puntos: 1.- Queremos conservar la religión católica, sostener el culto con esplendor, impedir que por medio de la autoridad circulen las obras impías e inmorales. 2.- Deseamos que el gobierno tenga la fuerza necesaria, que esté sujeto a principios y responsabilidades que eviten abusos. 3.- Estamos decididos contra el régimen federal, contra el sistema representativo por orden de elecciones y contra todo lo que se llame elección --

...

popular" (14)

Congreso Constituyente 1856-1857.

Ante la escasa vigencia de las Constituciones Centralistas y las pugnas entre liberales y conservadores durante la Reforma, surge la estructura legal de 1857. Dicho precepto no es de un color marcadamente radical, aunque hubo diputados con tales ideas como: Ignacio Ramírez, José María Mata, Ponciano Arriaga, Santos Degollado y Melchor Ocampo, los cuales no pudieron sobreponerse a las mayorías, dominando la tendencia moderada. El Código de 1857 no reconocía la libertad de cultos, no decretaba la separación de la iglesia del estado, no se atrevía a establecer el registro civil, ni nacionalizaba los bienes del clero y consagraba en cambio el respeto de las garantías individuales.

El Código de 1857 describe la República Democrática Representativa y el Estado Federal. El derecho de sufragio readquiere su carácter democrático otorgándose a los mexicanos (varones) que hayan cumplido 18 años -- siendo casados, ó 21 si no lo son y que tengan un modo honesto de vivir. Define la clásica división de poderes: el Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Legislativo está depositado en un Congreso de la Unión, compuesto por -- una sólo Cámara de Diputados, los cuales son electos cada dos años.

El Senado fue excluido por la triste memoria que había dejado en las Constituciones Centralistas. La Constitución tiene además una serie de disposiciones que expresan las ideas reformistas; la ley no autoriza ningún contrato que tenga por objeto la pérdida irrevocable de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso; la enseñanza es declarada libre y por tanto no sujeta al dogma religioso.

La libertad de imprenta se concede sin cortapisa alguna, dándose libertad para criticar a la religión; quedan prohibidos los fueros, los títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios y los poderes federales quedan facultados para ejercer, en las materias de culto religioso, las disposiciones que regula la ley.

...

(14) El Colegio de México, "Historia Mínima de México", México 1981, página 104.

Las instituciones liberales como lo aseveró la generación de Ayutla, eran las únicas que en aquella época podían asegurar un auténtico cambio social, dominar a los enemigos del Federalismo y ofrecer a los ciudadanos una perspectiva moderna de la vida, en contraste con los ideales y principios que enarbolaban los conservadores que tendían a crear un marco legal que protegiera a los grupos económicamente fuertes.

Este documento no resolvió con toda profundidad la grave crisis - legada por la colonia, pero logra un resumen de las aspiraciones de un país decidido a encontrar su destino, con voluntad de lograr la integración nacional; significó la primera etapa de una lucha por la libertad que fructificaría en bien de la comunidad. Las entidades del clero y la milicia fueron importantes para derrotar el programa de los liberales.

El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución, primero por el Congreso integrado en esos momentos por más de noventa representantes, - después por el Presidente Comonfort. El 17 del mismo mes la Asamblea Constituyente clausuró sus sesiones y se promulgó la Constitución. Los nuevos Poderes Federales quedaron instalados. La Presidencia de la República recayó en Comonfort cuya popularidad obligó a retirarse a Don Miguel Lerdo de Tejada; para Presidente de la Suprema Corte fue elegido Benito Juárez.

Quando Comonfort pasó de Presidente substituto a Presidente Constitucional, ya en su ánimo había arraigado la convicción de que no se podía gobernar con la nueva Carta: "su observancia era imposible, su impopularidad era un hecho palpable, habría de decir al año siguiente en su manifiesto de Nueva York; lo primero, porque al crear al gobierno congregacional, la Constitución dejaba desarmado al Ejecutivo frente al Congreso; lo segundo - porque las reformas en materia religiosa eran contrarias al sentir general" (15)

Lineamientos Generales.

De este documento destacan los preceptos que se refieren a los derechos del hombre, que hoy conocemos como Garantías Individuales, en cuan...

(15) Felipe Tena Ramírez, "Leyes Fundamentales de México", Editorial Porrúa México 1987, pág. 605.

to a su estructura política el artículo 40 establece:

Art. 40o. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Art. 41o. El pueblo ejerce por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de su competencia y por los de los estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal.

Art. 50o. El Supremo Poder de la Federación se divide para su - - ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.

Art. 51o. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión.

Art. 75o. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, en un sólo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Art. 79o. En las faltas temporales del Presidente de la República, y en la absoluta mientras se presenta nuevamente electo, entrará a ejercer el poder el Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

Art. 90o. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Corte Suprema de Justicia y en los Tribunales de Distrito y - de Circuito.

Art. 109o. Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo y popular.

Hemos mencionado los anteriores artículos que se consideran parte fundamental del contexto del Federalismo, pudiendo decir que estos lineamientos generales han seguido hasta nuestros días y que en el futuro el problema del Federalismo será que el marco jurídico sea aplicado en la realidad. Ya que en las etapas posteriores de nuestra vida nacional las luchas -

políticas y los intereses de los grupos vencedores determinarán la vigencia de este sistema.

CAPITULO IV CONSTITUCION DE 1917

El Porfiriato.

La Carta de 1857 estuvo vigente hasta 1917. Todos estos años serían pródigos de acontecimientos, contando entre ellos la Guerra de Reforma donde gracias a la tenacidad de Benito Juárez se vence a la intervención extranjera y derrota al Imperio de Maximiliano. Logra Benito Juárez reinstaurar la República y da paso a Gobiernos Constitucionales, finalmente con su muerte ocupa la Presidencia Lerdo de Tejada.

En la siguiente elección Presidencial Lerdo de Tejada vence al General Porfirio Díaz y una vez concluido su período busca su reelección pero es derrocado por el General Porfirio Díaz mediante el Plán de Tuxtepec, proclamando en dicho documento la No Reelección Presidencial.

Con Díaz en la Presidencia de la República se quebrantaría el principio de No Reelección, pues ya no dejaría su puesto hasta que fue virtualmente expulsado por la Revolución Mexicana. Las condiciones en que el General Díaz iniciaba su segunda administración eran enteramente favorables. Profundamente convencido del poder de la fuerza de la autoridad, hacia el logro de ella enderezó todas sus actividades. Allí estuvo el secreto de su fuerza pero también la explicación de la causa que produciría a la postre su caída.

Para consolidar la dictadura fue preciso doblegar resistencias, extirpar libertades y vencer todo espíritu de rebeldía. Se combatió el bandolerismo con dureza aun cuando no siempre se apegó a la ley. Muchos generales fueron hechos gobernadores y al terminar el desempeño de sus cargos se vieron desprovistos del mando de fuerzas. Se procedió a destruir casicazgos, respetándose aquéllos que fue imposible suprimir. Otros surgirían más tarde y servirían de apoyo al régimen.

La burguesía nacional incipiente aun, no resistió la penetración

capitalista exterior. "Para poder explotar a la clase campesina e impedir - el crecimiento de la burguesía nacional, los imperialistas trataron de conservar el carácter agrícola de México. La producción de enormes cantidades de materia prima por los capitalistas extranjeros los convierte en ricos hacendados: organizan plantaciones, concesiones forestales, mineras y petroleras, todo lo cual requiere amplias ventajas agrícolas. Por eso la mayoría - de las concesiones extranjeras en las colonias y semicolonias tienen un carácter semifeudal". (16)

Sobre la economía porfiriana puede decirse que en el ramo de hacienda necesitaba la nación un ministro de gran laboriosidad y de competencia excepcional. El país llevaba más de sesenta años gastando más de lo que cobraba de impuestos, recurriendo algunas veces a los agiotistas y en otras a los préstamos forzosos. Varios ministros desfilaron sin que ninguno pudiera sanear las finanzas públicas. Correspondió a José Yves Limantour la gloria de lograr que México tuviese en 1894 su primer superávit. A partir de entonces las reservas se fueron acrecentando.

Si bien durante el porfiriato existió estabilidad política y estabilidad financiera, es cierto que en esta época de la historia de México no existía democracia alguna, los movimientos de los trabajadores fueron reprimidos con violencia y los campesinos vivían en forma inhumana ya que eran explotados por los hacendados. Además de que se formaron grandes latifundios que sería una de las causas por las que el porfiriato se hundiría. ®

La Revolución Mexicana.

El edificio construido a lo largo de una dictadura de tipo personal se agrietaba en su propia base, ya que con el transcurso de la edad del dictador éste perdía fuerza. Al alborear el siglo presente, el General Díaz había llegado ya a los 70 años y su muerte esperada ya por sus amigos y colaboradores más cercanos, los alentaba a luchar entre sí por la conquista del poder.

Los partidos de mayor importancia eran el partido militar y el --
...

(16) José Mancisidor, "Historia de la Revolución Mexicana", Costa-Amic Editores, S.A., México 1981, pág. 21.

partido científico, en cuanto a este último Don Luis Cabrera señalaba: "Los científicos aplican la ciencia a la resolución de nuestros problemas nacionales y para ello han estudiado todas las ciencias; todas menos una que es la que ignoran, la ciencia del patriotismo".

En 1908 el General Díaz cometió una falta gravísima, cuyos resultados no pudo preveer, pero que motivó su ruina. Al periodista norteamericano James Creelman hizo confesión de su credo político, o por lo menos declaró que las ideas que le iba a expresar eran sus íntimas convicciones sobre México y la manera de gobernarlo. Señalando el dictador que cuando él tomó el poder el País no estaba preparado para la democracia, pero que si en la actualidad surgía algún partido que pudiera llegar al poder por la vía democrática, él lo aceptaría gustoso.

En diciembre de 1908, Madero publica su libro "La Sucesión Presidencial". Pocas veces en la historia de México un libro ha tenido una resonancia de tanta importancia, ya que sin desconocer las grandes virtudes personales y políticas de Don Porfirio, Madero señalaba el grave peligro en -- que se encontraba el País, pues la mayor parte de los habitantes carecían -- de orientación cívica y no ejercían sus derechos políticos.

Estos dos acontecimientos, además de la explotación de los campesinos y la falta de salarios justos para los trabajadores y ante un clima -- de ausencia total de la democracia, provocó que las autoridades creyeran -- que había llegado el momento de detener la campaña política de Madero, por lo cual se dio la orden de aprehenderlo, siendo conducido a la cárcel de -- Monterrey y después a la penitenciaría de San Luis Potosí.

Preso el candidato independiente, tuvieron lugar las elecciones -- en junio y julio de 1910, declarando reelecto a Don Porfirio Díaz; finalmen -- te Madero abandona San Luis Potosí y hulle a Texas donde redacta el Plan de San Luis, convocando a desconocer a Don Porfirio Díaz y asumiendo Madero el puesto de Presidente Provisional de la República, insistiendo en que se res -- petará la Constitución vigente pero se establecerá el principio de "No Ree -- lección", precisando fecha para la insurrección el 20 de Noviembre de 1910.

Aquiles Serdán muere en su intento revolucionario y a éste le si -- guen otros hombres: Pascual Orozco y Francisco Villa en Chihuahua; Zapata -- se insurrecciona en Morelos; los Hermanos Figueroa en Guerrero; pero es en

Chihuahua donde los grupos rebeldes tienen más consistencia y con la toma de Ciudad Juárez obligan a Porfirio Díaz a dejar el poder, firmando el Pacto de Ciudad Juárez, saliendo el 31 de mayo el General Díaz con destino a Europa.

En junio de 1911 Madero hacía su entrada triunfal en la ciudad de México, produciendo el asombro de los metropolitanos, que no podían concebir el derrumbamiento de un gobierno que parecía tan sólido, era tanta la popularidad de Madero que fue el beneficiado de las próximas elecciones.

Francisco I. Madero es víctima de un cuartelazo y es tomado prisionero y fusilado por Victoriano Huerta. Estos sucesos trágicos motivaron que Don Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila, lanzara el Plán de Guadalupe, dando origen a la llamada Revolución Constitucionalista, con la que se trataba de derrocar a Huerta, el cual ante el empuje de éstos se vio obligado a renunciar a la Presidencia de la República el 8 de julio de 1914, firmándose los Tratados de Teoloyucan, mediante los cuales se designaría a Carranza Presidente Provisional de la República.

Elaboración del Documento.

Con el triunfo de Carranza se convoca al Congreso Constituyente para elaborar una nueva Constitución que enarbolara los avances de la Revolución Mexicana. Este evento se realizaría en la ciudad de Querétaro donde se reunieron los presuntos diputados, y una vez aprobada la mayoría de las credenciales de los constituyentes, se procedió a la elección de la mesa directiva, quedando al frente de la misma el Lic. Luis Manuel Rojas.

Ante este Congreso rindió su Informe de Gobierno Don Venustiano Carranza, conforme lo disponía el decreto de convocatoria, después el Sr. Carranza dio lectura a su Informe en el cual hacía un análisis de la Constitución de 1857 que trataba de reformarse y de las causas en que se fundaban estas reformas. Puso en manos del Sr. Presidente del Congreso el Proyecto de Reformas que sometía al estudio y deliberación de la Asamblea Constituyente.

Se nombró la Comisión de "Reformas a la Constitución", que quedó integrada por el Sr. Gral. Francisco J. Mújica, Lic. Enrique Colunga, Lic. Enrique Recio, Profr. Luis J. Monzón y Dr. Alberto Román. Comisión de Admi-

nistración: Ing. Antonio Madrazo, Ing. José Reynoso y Lic. Don Antonio Ancona. Se designaron otras Comisiones como: redacción, corrección de estilo, peticiones y archivo y bibliotecas.

Se dieron inicio los debates, centrando su atención al Artículo 3o., presentando la Comisión el Artículo en esta forma: "Habrá libertad de enseñanza; pero será laica la que se da en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa ministro de algún culto o persona perteneciente a alguna asociación semejante, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria ni impartir enseñanzas personalmente en ningún colegio". (17)

Sería tarea larga tratar de escribir la historia del Congreso Constituyente, relatar detalladamente los diversos episodios acontecidos en la discusión de cada uno de los artículos que integran nuestra Carta Magna; solamente daremos una idea de las discusiones de los preceptos más importantes.

Se discutió lo relativo a la Libertad de Prensa consagrada en el artículo 7o., se habló también del artículo 9o. donde se consagra el Derecho de Asociación y por primera vez se levanta la voz de los Diputados para tratar lo relativo a las Agrupaciones Obreras. Artículos que merecieron estudio especial fueron el 27o., 115o. y el 123o., considerando algunos autores que la Constitución de 1917 logra tres grandes avances: la tenencia de la tierra, el municipio libre y la protección a los trabajadores. Mencionando que el proyecto de Constitución presentado por el primer jefe constitucionalista fue casi aprobado en su totalidad.

Con relación a la forma de gobierno los preceptos constitucionales más trascendentales son:

Art. 40o. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal compuesta de estados libres y ...

(17) Jesús Silva Herzog, "De la Historia de México, 1810-1938"; Siglo XX -- Editores, México 1980, pág. 242.

soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Art. 41o. 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. 49o. 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 sólo 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 29o.. En ningún otro caso, salvo en lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131o., se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Art. 50o. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras de Diputados y otra de Senadores.

Art. 80o. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

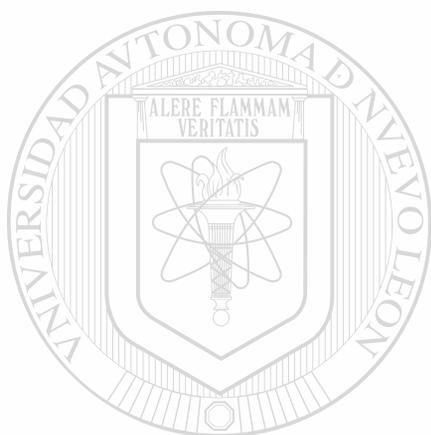
Art. 94o. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación y en Juzgados de Distrito.

Art. 115o. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.

Las diferencias entre este documento y la Carta de 1857, no son espectaculares, pues en esencia quedan las características generales de la primera, pero en el último documento ya se deja atrás la invocación a Dios y en forma definitiva todas las instituciones religiosas quedan reguladas -

por el estado. Con relación a la Estructura Federal los artículos 40o. y - 41o. quedan en la misma forma.

En cuanto al Federalismo se puede definir que uno de los progresos más fuertes, fue la reforma al artículo 115o. pues en la Constitución - del 57 no se hablaba de la existencia de esta organización y en la Constitución de Querétaro se le precisa como la organización básica de la división territorial y se le inviste de personalidad jurídica para todos los efectos legales dejándose ver el principio de autonomía municipal.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

SEGUNDA PARTE: ESTRUCTURAS DEL FEDERALISMO.

CAPITULO I MARCO TEORICO.

Orígenes del Federalismo.

En cuanto a los orgígenes del Federalismo en México existen dos - tendencias que justifican esta forma de Estado. Unos señalan que para enten - der el surgimiento del Federalismo hay que estudiar la Constitución de Cá-- diz, Constitución de Apatzingán y Constitución de 1824, para comprender el marco en que éste surgió. Para nuestro estudio tomaremos en cuenta al Fede-- ralismo en Norteamérica, como un hecho que influyó en forma determinante en nuestra vida política.

Abordando el estudio del Sistema Federal Mexicano, tendremos que acudir a las fuentes históricas y al derecho comparado porque el Federalis-- mo es ante todo un fenómeno histórico cuyas características esenciales son extraídas por la doctrina al hacer un estudio minucioso de este Sistema.

La idea moderna del Sistema Federal ha sido determinada por los - Estados Unidos de América; se resume esta actitud por el motivo de que este modelo político ha encontrado su plena realización en los Estados Unidos de Norteamérica, donde es símbolo de progreso y democracia, pues el Federalis-- mo en los países que lo han adoptado se mide por su aproximación o aleja-- miento al estilo Norteamericano.

Hablemos pues de cómo se inició este Sistema en Norteamérica. -- Desde sus orígenes las trece colonias inglesas que se establecieron en el - litoral del Atlántico gozaron de suficiente libertad para manejarse cada -- una por separado de las demás, de acuerdo con sus inclinaciones o según las circunstancias; de este modo las colonias independientes entre sí estaban - subordinadas al soberano inglés.

El Federalismo nació y se desarrolló hasta la consumación de la - Independencia, por virtud del juego de estas dos fuerzas aparentemente des-- articuladas, como era la Independencia entre sí de las colonias y su depen-- dencia de la corona inglesa. En el proceso de unificarse entre sí, las colo-- nias salvaron varias etapas sucesivas, algunas de ellas contradictorias, -- porque la unificación de las colonias no era una finalidad en sí, sino un -

medio de desunirse de Inglaterra; de ahí que con frecuencia prevaleciera el regionalismo, que era lo auténtico y permanente, sobre la unificación que parecía ser lo artificioso y transitorio.

Este regionalismo de las colonias inglesas estaría en pugna con el Imperio Inglés, debido a los impuestos que éstos cobraban a las colonias de Norteamérica, un ejemplo de ello fue la Ley del Timbre cuestionada por la Cámara de Massachusetts donde se apeló el nacionalismo como medio de mantenerse firmes en la defensa de los derechos comunes, cuando el representante de Carolina del Sur dijo: "Debemos mantenernos firmes en el vasto campo de los derechos naturales. Aquí no debe haber ni ciudadanos de Nueva Inglaterra ni de Nueva York sino que todos nosotros somos americanos". (18)

Cuando Inglaterra pretendió castigar a Massachusetts, las demás colonias hicieron causa común con ésta y a instancias de Virginia se reunieron en Filadelfia, el 5 de septiembre del 74, los delegados de las doce colonias para formar el Congreso Continental.

Con el objeto de minar la soberanía del Parlamento los norteamericanos dedujeron la consecuencia de que podían coexistir dentro de una misma organización constitucional dos o más legislaturas, coextensas y coordinadas entre sí, con competencia distinta y suficiente cada una, ligadas todas por la Constitución, la cual era el Federalismo.

Una vez realizada la Independencia el primer intento de organización política desembocó en la Confederación, pero ante la debilidad de este tipo de sistema y a su falta de operatividad, en mayo de 1887 se reunió en el palacio del estado de Filadelfia una convención federal que, a pretexto de enmendar los artículos de la Confederación iba a dar una genuina Constitución Federal.

Aquella Convención, presidida por Washington era en verdad una -- asamblea de hombres más notables de los estados, figurando en ésta grandes juristas, rectores de universidades y profesores de derecho; su obra estuvo precedida por el sentido común y por una clara visión de la realidad. Pronto se esbozaron dentro de la asamblea dos tendencias principales: la de los ...

(18) Felipe Tena Ramírez, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, México 1975, pág. 112.

estados grandes y la de los estados pequeños. Los primeros presentaron, tan luego como se iniciaron las deliberaciones el Plán llamado Virginia y los segundos el Plán de New Jersey.

Después de intensas discusiones surgió el Plán conocido como la Transacción de Connecticut, éste recogió del Plán de Virginia la representación proporcional al número de habitantes y acogió en cambio del Plán New Jersey el voto igual para los estados dentro de la otra cámara, el senado.- De este modo nació un bicamarismo propio del Sistema Federal, en el que una cámara representaba a la población y la otra a los estados.

Así fue como la asamblea de Filadelfia, con sentido práctico e intuición política, salvó la pugna entre lo regional y lo nacional. La novedad del sistema consistió en que un gobierno nacional, ejercido directamente sobre los ciudadanos y no por mediación de los estados, desplazaba dentro de su propia esfera limitada a la autoridad de éstos, pero al mismo tiempo, los estados conservaban su propio gobierno.

Elementos del Federalismo.

Todo estado federal está conformado por una serie de elementos que lo hacen distinto de otro tipo de organizaciones políticas. Dichos elementos se localizan haciendo un estudio de las Constituciones Federales vigentes, analizando las instituciones políticas que en cada Federalismo actúan y los mecanismos administrativos mediante los que funciona este Sistema. Si bien al analizar estos elementos hay diversas tendencias para nuestro estudio analizaremos los siguientes:

Orden Jurídico Supremo.- La Constitución crea dos tipos de Ordenes Jurídicos, el de la Federación y el de los Estados Miembros. Esta Constitución llamada Federal es elaborada por la comunidad a través de un Congreso Constituyente, y es la norma suprema aplicable en la totalidad del territorio; pues en este documento se encuentran especificadas las competencias entre Federación y Estado, conteniendo además las normas fundamentales en cuanto a la organización de la Federación y las bases sobre las cuales se deben estructurar las Constituciones de los estados miembros.

Este principio en el que se reconoce a la Constitución como la Ley Suprema se desprende del artículo 133 Constitucional que establece: - -

...

esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.

Sobre este elemento el Lic. Francisco Ramírez Fonseca establece: "el principio fundamental sobre el que descansa nuestro régimen constitucional es la supremacía de la Constitución. Sólo la Constitución es suprema en la República. Ni el gobierno federal, ni la autonomía de sus entidades, ni los órganos de estado que desempeñan y ejercen las funciones gubernativas, ya sean órganos del poder federal, ya sean órganos del gobierno local, son en nuestro derecho Constitucional soberanos, sino que todos ellos están limitados expresa o implícitamente en los términos que el texto positivo de nuestra ley fundamental establece". (19)

Dos Ordenes Coextensos.— Los dos órdenes jurídicos derivados de la Constitución son el de la Federación y el de los Estados, es decir, que aunque distintos en cuanto a su competencia, ambos se originan de la Constitución. Por ello no existe preponderancia entre ninguno de los dos órganos. Desde luego se puede considerar que en la competencia federal se dan renglones de mayor trascendencia que en el de las Constituciones locales tales como: defensa, relaciones exteriores y deuda externa.

Este elemento se desprende del artículo 124 de nuestra Constitución que señala: las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se les entiende reservadas a los estados. El sistema es pues el siguiente: la propia Constitución señala con claridad cuales son las facultades de cada uno de los órganos federales. Dichos órganos sólo pueden realizar las facultades que les señala la Constitución. Pues al celebrarse el pacto federal los estados miembros renuncian a una parte de sus atribuciones, reservándose los demás. Esta parte es, pre

...

(19) Francisco Ramírez Fonseca, "Manual de Derecho Constitucional", Editorial PAC, México 1971, pág. 415.

cisamente la que constituye la esfera de atribuciones del gobierno federal.

Autonomía de los Estados Miembros.- Este elemento se entiende como la facultad que la Constitución consagra a los estados miembros de expedir su propia Constitución, teniendo como única limitante la propia Constitución Federal y elaborar sus propias leyes dentro del marco de su competencia.

En México los estados no nacieron de un pacto político celebrado entre ellos, según nos lo enseña nuestra historia. El origen de la federación no fue un convenio entre entidades que previamente hubieran adquirido su soberanía e independencia. México que contaba con un gobierno único con legislación, con la misma religión, constituía una misma nación. Lo cierto es que los estados, aunque su origen haya sido artificial y no producto espontáneo de un proceso histórico, constituyen un hecho real y constitucional.

Los estados deben adoptar en su régimen interior la forma de un gobierno republicano, representativo y popular para estar en consonancia con la organización del estado mexicano. Ahora bien, como es de la esencia de todo régimen organizarse de manera de tener su propia Constitución.

Este elemento se desprende del artículo 4lo. que establece: el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos, y por lo 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, la que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

Mecanismos de Preservación de la Integridad del Pacto.- Estas reglas actúan en tal forma que evitan que las instituciones políticas y jurídicas tanto de la Federación como de los Estados sean violadas, creando la Constitución los instrumentos necesarios para que no se produzca dicho fenómeno. Entre estos instrumentos se pueden mencionar la participación que tienen tanto los órganos de la Federación como de los Estados miembros en la reforma Constitucional; un sistema adecuado para los conflictos que surjan entre la Federación y los Estados; protección a los Estados miembros por

...

conducto de la federación cuando surja alguna amenaza externa y finalmente la participación de las entidades federativas en el Congreso de la Unión.

Uniformidad Institucional.- Todas las normas que integran la - - Constitución Federal sirven de base para la organización del gobierno y -- que han quedado descritas en los numerales ya mencionados, tendiendo dicha descripción a que los estados se constituyan en forma uniforme y con base en instituciones semejantes a las federales; por lo cual encontramos que - también en las constituciones locales se encuentra una forma republicana y representativa de gobierno, elección popular del Ejecutivo y Legislativo, estando prohibida la reelección de los gobernadores.

Tipos de Federalismo.

Para tener un concepto claro de algunos tipos de Federalismo que describiremos más adelante, trataremos de hacer una explicación somera de la diferencia existente entre formas de estado y forma de gobierno, ya - - que el estado puede tomar diversas caracterizaciones conforme a su estructura y quehacer político.

Consideramos formas de estado los modos de estructurarse respecto a los elementos que lo integran, es decir la forma que adopta el todo - social. Aun cuando los autores no han hecho diferencias concretas entre -- formas de estado y formas de gobierno, incluso en ocasiones se habla indistintamente de estos temas. Desde nuestro punto de vista creemos que existe diferencia entre las dos; como formas de estado podemos mencionar la monarquía, la república y dentro de ésta la central y la federal, la confederación de estados y algunas otras.

Con relación al concepto de forma de gobierno en nuestra visión, sólo se define una parte del estado, a los órganos que ejercen el poder, - es la estructura que adoptan los órganos o poderes del estado, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y las relaciones políticas que se establecen entre sí.

Para el derecho administrativo, interesa sobre todo la estructura jurídica del estado y los elementos de su gobierno; pues como puede - -

verse, al hablar de forma de estado se refiere al todo y al hacerlo de la forma de gobierno, a una parte de ese todo. Pudiendo considerar que las dos principales formas de gobierno son: el parlamentarismo y el presidencialismo.

Antes de hablar de los tipos de Federalismo, con el objeto de que quede bien claro el concepto de estado federal, mencionaremos la diferencia entre éste y la confederación. El estado federal deriva de una Constitución, expresión de la soberanía popular, que crea los dos órdenes. La confederación de estados deriva de un pacto entre las unidades componentes, no hay una Constitución propiamente dicha sino una especie de convenio entre estados soberanos.

Los dos órdenes de la confederación no son coextensos como el estado federal sino que rige definitivamente el marco jurídico de los estados soberanos sobre la frágil estructura centralista, pues ya que las normas que dicte la confederación, sólo adquieren carácter obligatorio si las acepta el estado soberano.

Por último en la confederación los estados miembros no cuentan con la autonomía estatal, sino con soberanía plena. Por lo anterior cuando los estados miembros quieren desprenderse de la confederación, no existe impedimento legal alguno que los detenga. Tampoco es necesario que en la confederación exista una uniformidad institucional entre los órganos confederados y los órganos de los estados. Por el contrario cada estructura puede integrarse por organizaciones políticas de la más variada naturaleza.

Algunos autores han establecido diversas clasificaciones sobre el Federalismo; para nuestro ensayo partiremos del estudio realizado por el Profr. Geoffrey Sawyer quien reconoce tres tipos de Federalismo: Coordinado, Cooperativo y Orgánico. Tomando en consideración que un estado federal no se transforma en los diversos tipos ya señalados como si fuesen etapas, con la consideración que circunstancias particulares pueden provocar el paso de un tipo a otro.

Federalismo Coordinado.— El Federalismo Coordinado es el que tiene más cercanía con la estructura constitucional. Se respeta en forma

clara la esfera de competencia de ambas entidades y pocas veces existe con fusión en cuanto a sus funciones. No hay una subordinación total de los -- estados a la federación y el reparto de competencias tiende a ser equili-- brado.

Esta clase de organización política es difícil de funcionar en - el marco político del mundo real, ya que la mayor parte de las veces siem-- pre existe una preeminencia del gobierno federal sobre las provincias. Las causas que originan este hecho político son muy diversas, entre las cuales podemos mencionar: el gobierno federal es el representante de la nación, - la federación desempeña funciones que son de mayor trascendencia militar, económica y política. Un ejemplo típico de esta forma de organización polí-- tica es Australia.

Federalismo Cooperativo.- Este esquema político funciona en el - sentido de que tanto el gobierno federal como las provincias, colaboran -- sostenidamente poniendo en común sus respectivos recursos para la realiza-- ción de sus objetivos comunes.

El Federalismo Cooperativo se desarrolló en muy diversa forma, - existiendo algunos métodos de cooperación, entre los más frecuentes pode-- mos mencionar: coolaboración informal, a través de asesoría y consejo téc-- nico; acuerdos formales entre gobierno federal y estados sobre determina-- dos aspectos administrativos; intercambio y prestación común de servicios de personal técnico; coolaboración legal, dentro de las zonas respectivas de competencia, a fin de hacer efectivas las leyes federales en el terre-- no local y viceversa; ayudas en dinero a los estados y créditos federales.

Por otra parte en este tipo de Federalismo se presenta la carac-- terística de la cooperación horizontal, o sea arreglos y convenios entre - regiones sin intervención del gobierno federal. Un país donde existe esta clase, es Canadá.

Federalismo Orgánico.- En éste la federación está dotada de am-- plísimos poderes y cuenta con una fuerza real tanto en lo político como en lo económico, que hace que la federación esté muy por encima de los esta-- dos. Corresponde a la federación tener la iniciativa en todo lo relaciona--

...

do con las obras públicas y los servicios, acumulando la mayor parte de re cursos financieros y desempeña en estos casos el gobierno federal un alto liderazgo político.

Cae dentro de esta esfera, Austria donde el gobierno federal domina la política, supervisa la administración y concentra gran parte de las competencias; tiene el derecho de vetar leyes provinciales, si conside ra que éstas afectan al poder federal y tiene además amplias facultades pa ra disolver las legislaturas locales.

CAPITULO II CONTEXTO JURIDICO ADMINISTRATIVO

División de Poderes.

Para comprender con mayor plenitud el Federalismo, hay que hacer un breve repaso de en qué consiste la división de poderes en el estado federal, teoría política que estudian como antecedente indispensable, aqué-- llos que entran al estudio de las funciones del estado, es por ello que pa ra entender la misma vamos a entrar a analizar la Teoría de Montesquieu.

El mérito de haber proporcionado una base científica de valor ju rídico a la Teoría de la División de Poderes, de la separación de las di-- versas funciones del estado de acuerdo con su contenido, corresponde a -- Locke y, sobre todo a Montesquieu que la llevó a su mayor perfeccionamien to, observando los vicios que existían en el funcionamiento de las institu ciones parlamentarias en Francia comparándolas con las de Inglaterra.

Montesquieu tomó en consideración la preponderancia que tuvo en Francia el monarca en los siglos XVII y XVIII sobre los estados generales, que constituían entonces el órgano legislativo y que no funcionaron de -- 1614 a 1789 por no ser convocados por los reyes y en consecuencia, la pre ponderancia de éstos era absoluta.

Estas observaciones históricas dieron base a Montesquieu para -- elaborar su teoría, buscando un mayor equilibrio entre los poderes, aunque

...

éste consideraba que siempre debería haber mayor predominio del legislativo.

Con el objeto de establecer ese equilibrio, Montesquieu dice que ha de procurarse la división de los poderes de acuerdo con el contenido de sus funciones, fijando con claridad sus respectivas esferas de competencia, evitando las interferencias de la actividad de unos en los campos correspondientes a los demás.

Esta doctrina tuvo una gran penetración en el pensamiento y en las instituciones políticas de su tiempo. Sin embargo, no fue aceptada en su integridad, no se conservó pura, sino que posteriormente sufrió modificaciones. Pero, como digo también cristalizó en textos positivos; fue aceptada por diferentes constituciones.

La Teoría de Montesquieu fue recogida por las Constituciones de Estados Unidos y de Francia, en las que se afirmó que no existe Constitución Política si ésta no se apoya en la separación de poderes.

De acuerdo con Montesquieu, son muchísimas las ventajas que se derivan de este sistema, encontrándose entre las principales la eliminación del peligro de que un órgano ignore cuál es el campo preciso de sus funciones y se desborde. Esto suele acontecer con más frecuencia en el Ejecutivo, que puede absorber las funciones del Legislativo, convirtiéndose en dictador.

Repartida la soberanía entre varios órganos, correspondiendo a distintos órganos dentro del estado, ejercitar la soberanía dentro de un mismo plano de igualdad, se puede obtener un equilibrio que se traduzca en un prudente ejercicio del poder, en un balance de poderes, en el que el poder sirva de freno y de control al otro. A esta teoría se le conoce con el nombre de frenos y contrapesos.

Un poder vigila y controla la actividad del otro, en atención a su recíproca vigilancia, en virtud de que estando perfectamente definidos sus campos, cada uno dentro de su propia esfera evitará salirse de ella y que los otros poderes puedan también inmiscuirse dentro de su correspondiente esfera de competencia.

Sobre esta Teoría el maestro Gabino Fraga señala: "La división de poderes, expuesta como una teoría política necesaria, para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, se ha convertido en el principio básico de la organización de los estados constitucionales modernos". (20)

Creemos oportuno destacar algunas reflexiones acerca de la división constitucional de los poderes federales que obedece a principios jurídicos establecidos con precisión, inspirados en diversas doctrinas y corrientes ideológicas, fruto a su vez de la realidad histórica, económica, social, política y cultural de los pueblos. Doctrina incorporada a nuestro marco legal, constituye un auténtico limitante del poder público.

En cuanto al marco legal vigente, el artículo 49o. Constitucional establece que el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. De conformidad con el artículo 50o. Constitucional el poder Legislativo Federal se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

El Poder Ejecutivo Federal, según lo menciona el artículo 80o. Constitucional recae en un sólo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 94o. de la Constitución define el Poder Judicial Federal en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de amparos y unitarios en materia de apelación, y en Juzgados de Distrito

La Federación.

Una vez analizada la Teoría de la División de Poderes, podemos decir que la Federación ejercita acciones políticas y administrativas a través de este régimen y primordialmente a través del Ejecutivo Federal.

Debido a que nuestro Estado Federal tiene características de un
...

(20) Gabino Fraga, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México 1980, pág. 28.

régimen presidencial, el Presidente de la República representa a uno de los tres Poderes Federales, siendo además el único representante del Estado Mexicano. Es por lo tanto jefe de estado, jefe de la administración pública, de las fuerzas armadas y representante de la nación en las relaciones internacionales.

Sobre el hecho de que la Federación es representante de la Nación, podemos hacer los siguientes comentarios. En el artículo 27o. en su fracción II menciona: "los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal". En este párrafo la ley suprema considera que el gobierno central representa a la Nación; es donde se consagra constitucionalmente que el Gobierno Federal no es simplemente titular de una porción de las facultades sustraídas a los estados, sino que además suele ser representante del todo, llamado Nación.

Cuantas veces aflore lo exclusivamente nacional, con la unidad que lo caracteriza, queda excluida automáticamente la medida en la competencia, que está en el meollo del Federalismo. Los órganos centrales asumen la representación de lo nacional, no en el ejercicio de las facultades limitadas por las de los estados miembros, sino por encima de éstos. De otro modo la realidad llamada Nación quedará subordinada a lo que no es ni debe ser sino forma de gobierno.

En las relaciones internacionales de un estado es en donde tienen relevante aplicación las ideas expuestas, ya que en el ámbito internacional no se proyecta el fraccionamiento interno del Estado Federal. Las facultades que en ese orden otorga la Constitución al gobierno central no cabe entenderlas en relación con los estados miembros, sino como persona que la Nación, en la plenitud de su unidad, confiere a determinados órganos.

De aquí que los compromisos internacionales contraídos por los órganos idóneos no pueden subordinarse, en cuanto a su validez, a la distribución interna de competencias y de zonas que erige el sistema federal. Es decir la Federación no requiere de autorización alguna de los estados miembros para llevar a cabo compromisos de carácter internacional.

Si en la hipótesis precedente es el Jefe del Ejecutivo quien posee la personería de la nación, podemos señalar otro caso semejante en que un órgano central asume la representación nacional. Se trata de la Suprema Corte de Justicia cuando, colocada por encima de las órbitas central y local dirime los conflictos jurisdiccionales que se suscitan entre ellas. No es entonces la Suprema Corte un órgano del estado central ni de los estados particulares sino de la comunidad total, y es por ello la superioridad de los órganos federales a los estados particulares.

Se podrían mencionar otros casos para hacer referencia a la preponderancia que existe de la federación sobre los estados no sólo en cuanto a la representatividad nacional y a dirimir conflictos de carácter jurisdiccional, ya que desde el punto de vista estrictamente legal nuestra Constitución Política les da amplias facultades a los Poderes Federales que les proporciona una competencia privilegiada sobre los principales asuntos de carácter nacional.

Sobre este último punto, por señalar un ejemplo en el artículo 73o. en su fracción X se le da al Congreso la facultad exclusiva para legislar: sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicio de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el banco de emisión único en los términos del artículo 28o. y para expedir la Ley del Trabajo reglamentaria del artículo 123o.

Es decir que las facultades conferidas al Ejecutivo Federal, al Congreso y al Poder Judicial, hacen que la Federación tenga mayor fuerza política y económica sobre los estados miembros, por lo cual al hablar de Federación se entiende como una organización política a la que en la vida real deben subordinarse los estados, por ello no puede hablarse de Federación como un simple término para diferenciarlo de lo regional y estatal.

Los Estados.

Las entidades federativas son partes integrantes de la Federación de acuerdo con los artículos 42o. fracción I, 43o. y 44o. de la Cons-

titución Federal y los respectivos de las constituciones locales, como tales tienen: territorio, población, orden jurídico y órganos de gobierno, - que son los poderes de acuerdo con la Constitución Federal y las Constituciones locales; asimismo tienen personalidad jurídica propia como entes de derecho público y formalmente en la Constitución Federal y en las Constituciones locales.

Se menciona que los estados son libres y soberanos, sin embargo y de acuerdo con la doctrina constitucional más actualizada éstos no son estrictamente soberanos en el sentido ortodoxo de esta palabra, ya que tiene una serie de limitaciones establecidas en el pacto federal, precisamente para constituir una persona jurídico-política de mayor embergadura que es el estado federal, las limitaciones están consignadas en los artículos 116o. a 122o. de la Constitución Federal.

Por ello algunos autores consideran que en lugar de soberanía - el concepto que debe aplicarse teóricamente para explicar la acción de las autoridades locales en su territorio, es más bien de autonomía, sin embargo como ya se expresó, nuestros códigos federales y locales mencionan el término de soberanía.

Los poderes y las autoridades de cada entidad federativa, sólo pueden ejercer el poder y la competencia en el ámbito territorial de su entidad, y en su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, dividen su territorio política y administrativamente en municipios, el supremo gobierno de la entidad se divide para su ejercicio en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El lugar de residencia oficial de los poderes es la capital del estado.

Con relación a la administración pública de los estados de la -- Federación; diversas situaciones de hecho impiden un estudio ordenado, -- fundamentalmente debido a la carencia de fuentes de información, ya que cada estado ha estructurado su administración pública conforme a sus necesidades, siguiendo los lineamientos generales de la Ley Orgánica de Administración Pública Federal.

La Administración Pública Local está constituida por todos los -

...

órganos que directa o indirectamente dependen del gobernador del estado, - quien es titular del Poder Ejecutivo, siendo auxiliado para el despacho - de los asuntos administrativos por una serie de órganos inferiores, cuya - denominación y estructura tienen semejanza de un estado a otro.

Si bien hay uniformidad en cuanto a las instituciones políticas que emanan del gobierno federal con el gobierno local, también debemos decir que existe similitud de las formas de organización administrativa que se dan en la estructura federal, pues estas se contemplan también en las - entidades federativas, o sea que existe centralización, descentralización y desconcentración administrativa, así como empresas públicas en las entidades locales.

El órgano político y administrativo de jerarquía superior dentro de los estados de la Federación, es el gobernador del estado, quien encabeza el Poder Ejecutivo; es electo en forma directa por los ciudadanos de la entidad y su ejercicio constitucional dura un lapso de seis años. A él corresponden los poderes que caracterizan la centralización administrativa y que son los siguientes: poder de decisión, de nombramiento, de mando, de - revisión, de vigilancia y disciplinario.

Acerca de las unidades administrativas que forman la administración pública de las entidades federativas, hay varios tipos de unidades -- que son constantes y que existen en la mayoría de los estados y que son -- las siguientes:

- 1.- Secretaría General de Gobierno.
- 2.- Tesorería General del Estado.
- 3.- Oficialía Mayor de Gobierno.
- 4.- Procuraduría General de Justicia.
- 5.- Otras Unidades Administrativas que son muy diversas, conforme a la entidad federativa.

Es importante examinar la participación de los estados en la formación de la voluntad federal, dicha participación puede ser indirecta o - directa. La primera se canaliza a través de una cámara, llamada senado, en

donde las entidades federativas están representadas como tales y que participen en la función legislativa al lado de la cámara de diputados, que representa a la población en general, independientemente de la división de los estados.

Nuestra Constitución en su artículo 135o. señala la participación de los estados en las reformas constitucionales; sobre esta medida el maestro Felipe Tena Ramírez ha mencionado: "Esta intervención garantiza la persistencia del estatus federal, es decir, asegura por lo que toca a los estados miembros su existencia y sus competencias en virtud de que precisa y exclusivamente al revisar la Constitución se puede alterar este estatus. Si la reforma en tal sentido pudiera realizarse sin la participación de los estados, la autonomía de éstos quedaría a merced de quien tuviera competencia para llevar a cabo la reforma, sea quien fuere". (21)

El Municipio.

El municipio, sociedad natural domiciliada, ha constituido y sigue siendo en la realidad nacional mexicana, una institución profundamente arraigada en la ideosincracia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político.

Nuestra historia es rica en sus manifestaciones pues lo encontramos ya definido en los Calpullis de los aztecas, en las organizaciones tribales de las culturas mixteco-zapotecas y en los clanes de la adelantada civilización maya. Fue base política de la conquista desde la fundación del ayuntamiento de Villa Rica de la Veracruz en el año de 1519.

El municipio indígena compartió con el español, la prolongada época colonial; existió en las etapas de la Independencia y de la Reforma; perduró aunque desvirtuado por las negativas actuaciones del prefecto o jefe político, durante el régimen porfiriano; y logró su jerarquía de municipio libre en la Constitución de 1917.

...

(21) Felipe Tena Ramírez, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, México 1975, pág. 146.

Su naturaleza de índole social y natural encontró regulación como unidad política, administrativa y territorial de nuestra vida nacional como una de las grandes conquistas de la Revolución Mexicana.

En el Constituyente de Querétaro motivó apasionados debates cuando se pretendió establecer desde el punto de vista constitucional su autonomía económica y política, traducidos a la postre en el texto del artículo 115.

El municipio libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad, por el centralismo que, más — que como doctrina como forma específica de actuaciones gubernamentales, de cierta manera se ha ido manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la nación.

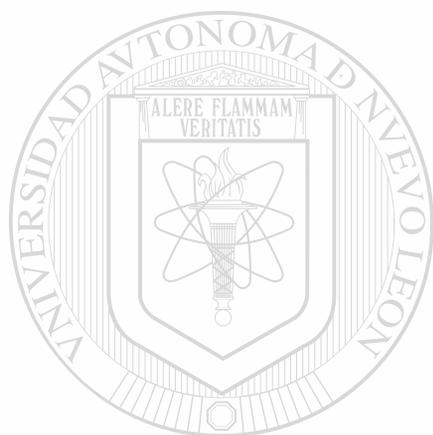
Es evidente que nuestra práctica política dio al Federalismo una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos. Pero hoy sabemos bien que esta tendencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera que la centralización se ha convertido en un grave limitante para la realización de un auténtico proyecto nacional.

En nuestro país, y en la época actual, no es posible separar el ámbito de la economía del de la participación política y de los valores — de la comunidad. Es por ello que la descentralización exige un proceso decidido, profundo, gradual, ordenado y eficaz de la revisión de competencias constitucionales entre federación, estados y municipios.

Este proceso debe analizar en forma profunda las funciones de — las autoridades federales, locales y municipales para determinar cuáles — pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias — del gobierno constitucional. Ya que estamos convencidos de que un justo — equilibrio de las competencias comenzará por entregar o devolver al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función básica de esta organización: el gobierno directo de la comunidad básica.

...

Por ello para que el Federalismo tenga un auténtico desarrollo, hay que disminuir la centralización administrativa que ha arrebatado al -- municipio capacidad y recursos para que éste se desarrolle en todos sus -- sentidos, ya que éste es un reclamo actual de nuestra sociedad.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

TERCERA PARTE: PROGRAMAS DE FORTALECIMIENTO FEDERAL.

CAPITULO I ACCIONES 1970-1976.

Planes Sexenales.

Antes de adentrarnos a enumerar algunas de las acciones más trascendentales que ha realizado la Federación para ensanchar el pacto federal, mencionaremos los primeros esfuerzos que se realizaron para que las diversas regiones que conjuntan el Estado Federal tuvieran un desarrollo equilibrado.

A partir de la etapa del Presidente Lázaro Cárdenas, México inicia un proceso legislativo en materia de planes o programas de gasto público, expidiendo en 1930 la Ley Sobre Planificación General de la República en donde se establecen como objetivos fundamentales buscar la realización material y constructiva para el desarrollo del país, creándose la Comisión Nacional de Planeación la que elaboró un programa de gobierno conocido como "Plán Sexenal".

Este "Primer Plán Sexenal" no se pudo llevar a efecto, debido a la inexistencia de un organismo gubernamental que se encargara de ejecutarlo, o de algún organismo económico o estadístico que pudiera realizar los estudios necesarios para convertir las instrucciones generales del Plán en términos cuantitativos y de aplicación.

Posteriormente en la Secretaría de Gobernación se estableció una oficina técnica que tenía como objeto elaborar el "Segundo Plán Sexenal".- En este documento se discutían los problemas relacionados con la planeación concreta de las entidades de gobierno, así como la coordinación entre las diversas dependencias. Este Plán examinaba en su capítulo introductorio los problemas relacionados con la planeación concreta de las actividades de gobierno y la coordinación de las diferentes dependencias del mismo, incluso la coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales.

Los primeros Planes Sexenales no tuvieron aplicación alguna ya -

...

que fueron documentos cuya trascendencia no fue más lejana que un Plán en papel, denotando además que sería el Poder Ejecutivo Federal a través del Presidente de la República quien señalaría el ritmo y las modalidades en este tipo de actividades.

Otro esfuerzo más para que el desarrollo tuviera una justa distribución se realizó en 1947 con la creación de la Comisión Nacional de Inversiones realizadas, así como su distribución sectorial. Esta Comisión en el período presidencial de Adolfo Ruiz Cortínez, pasa a depender directamente del Ejecutivo Federal, con el fin de asesorar a éste en la toma de decisiones sobre el gasto público.

El Presidente Adolfo López Mateos expidió un acuerdo por el cual se dispuso que las secretarías, departamentos de estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal elaboraran un programa de inversiones para 1960-1964. Dicho acuerdo fue publicado en el diario oficial de la federación donde se proponían algunos lineamientos y directrices generales que a continuación señalaremos:

- a) Acelerar el desarrollo económico y social del país.
- b) Obtener una mejoría en los niveles de vida de todos los mexicanos.
- c) Corregir la desigual distribución del ingreso nacional entre la población, para extender las oportunidades de progreso y bienestar a grandes sectores nacionales.
- d) Conseguir el desenvolvimiento económico de las diversas regiones, estimulando preferentemente las zonas menos desarrolladas y aquéllas con abundancia de recursos naturales y muy necesitadas de inversiones, como medio de alentar una mejor distribución de la población con fines productivos.

En su aplicación este instrumento careció de la coordinación adecuada entre la inversión y el gasto corriente, lo que generaba que muchas obras no contaran con los recursos necesarios para su operación: hospitales carentes de equipo, escuelas sin maestros, zonas de riego sin exten-

...

si3n agr3cola y sin servicios de cr3dito. En esta 3poca se expide la Ley - de Secretar3as y Departamentos de Estado vigente de 1959 a 1976, donde se le dan al Poder Ejecutivo amplias facultades en materia de gasto p3blico e inversi3n y en la elaboraci3n de programas para el desarrollo de las dis- tintas regiones de la Naci3n.

Otro esfuerzo m3s en este sentido fue la creaci3n en 1967 de la Subcomisi3n de Inversi3n-Financiamiento. Esta Subcomisi3n estuvo integrada en forma exclusiva por representantes de la Secretar3a de Hacienda y Cr3di- to P3blico y la Secretar3a de la Presidencia, avoc3ndose mediante grupos - de trabajo interdisciplinario al estudio de los programas de inversi3n que formulaban las dependencias y entidades del sector p3blico.

Las actividades de esta estructura administrativa, si bien iban encaminadas a buscar el desarrollo de los distintos niveles del Estado Fe- deral, desempeñaban tambi3n una forma de examinar que los proyectos y pro- gramas fueran realizados conforme a la inversi3n aprobada y que los recur- sos utilizados fueran manejados correctamente, para lograr la coordinaci3n de los distintos sectores y obtener una secuencia m3s adecuada en la reali- zaci3n de los planes.

El a3o de 1971 el Gobierno Federal Mexicano, experimenta un cam- bio sustancial en su organizaci3n administrativa y en su programaci3n de - la planeaci3n y de las inversiones p3blicas. En efecto, en los a3os de - - 1971-1976 se establecieron unidades de programaci3n en los 3rganos de ad- ministraci3n p3blica encargados del estudio y de la programaci3n de las in- versiones.

Descentralizaci3n Pol3tica y Administrativa.

En el r3gimen de 1970-1976 existieron dos acciones fundamentales que robustecieron el Federalismo, la primera sin duda fue el acto de Des- centralizaci3n Pol3tica y Administrativa que realiz3 el Presidente Luis -- Echeverr3a Alvarez durante su mandato, tendientes a constituir como esta- dos libres y soberanos a los territorios federales de Quintana Roo y Baja California Sur.

Este hecho representa la acción política de un Presidente que se decide a convertir al Federalismo en una realidad y lo realiza descentralizando una parte de la Federación para que éstas contaran con su propia autonomía y personalidad jurídica que solicitaban sus habitantes. En este momento existió voluntad política del Presidente de la República para dar este paso, pues ya que de haber querido, estos territorios hubieran seguido controlados por el régimen federal en forma centralista.

El día 7 de octubre de 1974, se expide el Decreto en el que se reforman y adicionan los artículos 27o., 43o., 45o., 52o., 55o., 73o., 74o., 82o., 89o., 104o., 107o., 111o., 123o. y 131o., de la Constitución Federal que establecen la formación de los Estados Libres y Soberanos de Baja California Sur y Quintana Roo.

En el mismo decreto publicado en el diario oficial de la federación el día 8 de octubre de 1974, se establece la limitación territorial que habrá de tener cada estado.

El decreto menciona en su artículo tercero transitorio, que la Cámara de Senadores a propuesta de ternas del Presidente de la República, nombraría gobernadores provisionales, para los estados federales de Quintana Roo y Baja California Sur y que éstos, una vez tomada la protesta de ley, lanzarían las convocatorias para la elección de los Congresos Locales.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Por otro lado se ordenó que las elecciones de Diputados Constituyentes se realizaran el 10 de noviembre de 1974 y que las legislaturas que éstas integrarían, estarían conformadas por siete diputados propietarios y siete suplentes.

Se definió el proceso electoral, se integraron las comisiones encargadas de vigilar las elecciones y se instaló el Registro Nacional de Electores para cada entidad. Disponiendo el Decreto Federal que los Congresos electos elaborarían las Constituciones Locales de cada Estado y con base a estos documentos se elegirían los Gobiernos Constitucionales.

El Ejecutivo Federal previo estudio de la Secretaría de Gobernación y de la Secretaría del Patrimonio Nacional, determinaría los bienes -

muebles e inmuebles cuyo dominio se cedería a las nuevas entidades federativas, para fortalecer el pacto federal.

En los artículos décimo octavo y décimo noveno transitorio del Decreto ya mencionado, se dispuso que los gobernadores provisionales durarían en su encargo hasta el día en que conforme a la Constitución Política de cada uno de los nuevos estados, tomaran posesión los Gobernadores Constitucionales Electos.

Asimismo para proteger el Federalismo, se estipuló que por ningún motivo o causa, los ciudadanos que fungieron como gobernadores provisionales de los estados de Quintana Roo y Baja California Sur, no podrían ser electos Gobernadores Constitucionales.

Creación de los Coprodes Coplades.

Los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico se establecieron en todos los estados de la república, siendo instrumentos de apoyo para la elaboración y ejecución de los Planes Nacionales y Regionales de Desarrollo Económico y Social.

Por Decreto del Presidente de la República, los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico establecidos en los estados de la República, son organismos públicos dotados de personalidad jurídica y de patrimonio propio, con el fin de asesorar y coadyuvar en la planificación y programación a nivel local, con la colaboración de los diversos grupos de la comunidad. Con este mecanismo el Presidente de la República establece la necesidad de fortalecer el Federalismo y de tratar de lograr un crecimiento más equilibrado de las distintas regiones del país.

El Ejecutivo Federal considera que para cumplir con los anteriores objetivos es imprescindible la formulación de Planes de Desarrollo Económico y Social de carácter nacional, precisando los medios para alcanzar estos objetivos, debiéndose tomar en cuenta en forma permanente las prioridades de las comunidades de las entidades federativas.

Este instrumento dicta la responsabilidad del gobierno federal y del estatal, de coordinar los niveles de eficiencia en la realización de -

las obras, en la prestación de servicios públicos y en el desempeño de las acciones de gobierno. De esa manera se asegura la coordinación del gobierno federal y del gobierno estatal y la congruencia operativa de sus respectivas dependencias y entidades.

Entre las funciones más importantes de los COPRODES mencionaremos las siguientes:

- Promover y coordinar la ejecución de las obras de las diferentes -- dependencias federales y fomentar las diversas actividades de los -- integrantes de la población, para impulsar el desarrollo socioeconómico.
- Proponer al Gobierno Federal y a los locales, los Convenios que considere necesarios para la consecución del desarrollo socioeconómico y coordinarse entre sí para el desarrollo integral de alguna región donde exista interés económico y social.
- Asesorar a las autoridades y a los sectores de las poblaciones de -- la entidad correspondiente, en la preparación y ejecución de estudios de factibilidad económica para el establecimiento de empresas, cuya finalidad sea el aprovechamiento de los recursos de los estados.

En cuanto a la integración de estos mecanismos, es en la manera siguiente:

- Por un Presidente, que será el Gobernador de la entidad respectiva.
- Por un Coordinador, que será designado por el C. Gobernador, y que fungirá como su representante para la coordinación de las actividades.
-
- Por un Secretario Técnico, que se constituirá por el personal que le asigne la Secretaría de la Presidencia, el cual residirá en las

entidades federativas.

- Por los funcionarios de mayor jerarquía del gobierno federal que actúen en dichos estados.

En estos Comités también participan funcionarios de los gobiernos estatales que designa el Gobernador, así como los ayuntamientos que tengan injerencia en el Programa y los representantes del sector social y privado de la comunidad que deseen participar.

El maestro Jacinto Faya Viesca menciona sobre estos organismos lo siguiente: "la creación de estos Comités dió inicio a la nueva política de programar la inversión pública en las distintas regiones de México, mediante una nueva forma administrativa y política consistente en la acción conjunta del Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados, con la participación de los presidentes municipales y otros organismos".(22)

Los COPRODES fueron substituídos por los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, por lo cual se les denominó COPLADE. Estos organismos quedaron bajo la responsabilidad jurídico-política de los gobiernos estatales, perfeccionando el proceso integral, participativo y democrático de la planeación.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS
CAPITULO II
ACCIONES 1976-1982

Convenios Unicos de Coordinación.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece el marco jurídico para la funcionalidad de los Convenios de Coordinación, señalando: "El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, podrá celebrar Convenios de Coordinación de Acciones con los jefes estatales y con sus participaciones en los casos necesarios con los municipios satisfaciendo ...

(22) Jacinto Faya Viesca, "Finanzas Públicas", Editorial Porrúa, S.A., México, 1981, pág. 347.

las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas".

El análisis de los Convenios entre el Presidente de la República y los Gobernadores de Estado, lo haremos desde una perspectiva administrativa, política y jurídica.

Aunque en los Convenios intervienen únicamente el Ejecutivo Federal y los Gobernadores, su carácter está ligado al Federalismo, motivo por el cual mencionaremos algunos elementos de nuestra formación federal. El pacto federal mexicano tiene como estructura básica principios políticos similares para las entidades federativas y la autoridad federal, por lo cual esta similitud jurídico-política es uno de los principios fundamentales de nuestro Federalismo.

El artículo 115o. Constitucional es un vivo ejemplo de esta similitud entre la organización política de la federación con la de los estados. Con relación a la competencia de la organización política ésta es distinta de la federación a que corresponde a los estados. Este reparto de competencias lo establece la Constitución Política, lo que no evita que en la práctica surjan problemas dada la complejidad de la interrelación estado-federación. El artículo 124o. Constitucional a este respecto señala: -- "Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados". (23)

Los Convenios a que se refiere el artículo 22o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pueden celebrarse sin necesidad de que los órganos centrales o los de algún estado, invadan el ámbito de competencia del cual no son titulares. La celebración de estos Convenios es posible sin que se viole la soberanía de los estados y sin que se transgreda la competencia de la autoridad federal.

Estos Convenios no relacionan el Poder Judicial de la Federación

...

(23) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México 1985, pág. 117.

con el Poder Judicial de algún estado, o al Poder Legislativo con las legislaturas de las entidades federativas. Este artículo se refiere a que puede celebrar el Ejecutivo Federal con los gobernadores de los estados los Convenios mencionados. Aunque el artículo 22o. no faculta directamente a los secretarios de estado o a los jefes de los departamentos administrativos para celebrar Convenios, pensamos que sí tienen esa facultad pues en estricto sentido constitucional, lo que realizan estos funcionarios, lo hacen en nombre del Presidente de la República.

El documento que nos ocupa y que es celebrado por el Presidente de la República y los gobernadores, alcanza una extraordinaria estatura -- desde el punto de vista teórico en el Derecho Administrativo, debido al respeto institucional que el Ejecutivo Federal deberá guardar para las entidades federativas.

Ya que una forma de un auténtico fortalecimiento del Federalismo será a través del apoyo económico a los estados y de la concertación respetuosa y libre entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos de los estados. Estos acuerdos entre las dos autoridades, se han establecido en las diversas ramas de la Administración Pública y constituyen un buen instrumento de comunicación entre ambas esferas de gobierno.

Es deseable que las administraciones locales participen cada vez más de los fines administrativos del Ejecutivo Federal, aunque no existe precepto legal alguno que obligue a los estados a ejecutar funciones federales cuando aquéllas no convengan en ello, pero hay ciertas excepciones en algunas leyes federales que obligan a los gobiernos de los estados a prestar auxilio a las autoridades federales.

Descentralización de Fondos Federales.

Para dar fortalecimiento a la actividad administrativa y gestión de los gobiernos de los estados, el gobierno federal descentralizó programas prioritarios y los recursos correspondientes a éstos. Tales fueron los casos de:

- Los Programas Estatales de Inversión.

...

- Los Programas Sectoriales Concentrados.
- Programa de Desarrollo Estatal.
- Programa Integral Para el Desarrollo Rural.
- COPLAMAR.
- Sistema Alimentario Mexicano.

Los Programas Estatales de Inversión.- Ayudaron a fortalecer la capacidad administrativa y gestión de los gobiernos estatales; ya que su programación, ejecución, seguimiento y control estaban descentralizados, permitiendo con ésto ampliar la participación de los gobiernos locales en las acciones para el desarrollo.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, estuvo encargada de coordinar su adecuación operativa en los gobiernos de los estados, estableciendo procedimientos y normas que permitieran a los estados cumplir con los compromisos a su cargo y asegurar el logro de los objetivos establecidos en los programas y propósitos del Convenio Unico de Coordinación.

Programas Sectoriales Concentrados.- Estos Programas se usaron como instrumento para buscar el logro de los propósitos tanto de orden como de congruencia en las acciones que ejecutaban la Federación y los estados, estableciendo las relaciones de operación entre las acciones de los diversos sectores de los estados, para que el Programa General de la Nación trabajara sobre un sólo canal de concertación, a fin de evitar que los gobiernos locales se dispersaran entre las diferentes instancias federales.

Primero esta modalidad trató de actuar en 1987 bajo la denominación de Programas de Desarrollo Sectorial, y por lo extenso y complejo que resultaron sus materias. La Secretaría de Programación y Presupuesto realizó una serie de consultas y basándose en recomendaciones del grupo interinstitucional logró formalizar los Programas Sectoriales Concentrados.

Programas de Desarrollo Estatal.- Por medio de este Programa se

...

podieron realizar acciones donde participaban dependencias federales, estatales y los sectores social y privado, a través de formular e instrumentar proyectos prioritarios encaminados a resolver aquellos problemas locales - que evitaban el desarrollo estatal y para poner las bases que impulsaran - productos, regiones o sectores que los gobiernos estatales consideraran es tratégicos para la localidad.

Programa Integral para el Desarrollo Rural.- Dentro del sexenio 1976 tuvo una gran influencia "El Programa Integral para el Desarrollo Rural"; este pacto se creó en 1973, para que contribuyera a corregir los - - efectos que produjera el modelo de Desarrollo Agropecuario el cual era impulsado por el Subsector de Economía del Mercado, mediante la construcción de grandes sistemas de riego, servicios de asistencia técnica, investigación, abastecimiento de insumos y créditos.

Este Programa extendió su ámbito de influencia a 133 microregiones con una cobertura de 1970 municipios. En 1982 el presupuesto asignado al Programa Integral para el Desarrollo Rural fue de diecisiete mil millones de pesos.

Sobre este Programa (PIDER) , el maestro Jacinto Faya Viesca señala: "constituye dentro del Programa de Reforma Administrativa y dentro - de la nueva estructura de la Administración Pública Mexicana, un instrumento decisivo para convertir en hechos concretos las políticas del Presidente de la República y para promover el desarrollo equilibrado de las diversas regiones del País". (24)

Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.- (COPLAMAR).- Este Programa se integró a los estados, a -- través de compromisos programáticos y de operación, se pudieron incorporar Programas de Desarrollo para resolver las necesidades de las zonas más deprimidas de la Nación y de los grupos marginados del campo y de la ciudad.

...

(24) Jacinto Faya Viesca, "Finanzas Públicas", Editorial Porrúa, México -- 1981, pág. 348.

Apoyos Financieros a Estados y Municipios.

Dentro de la serie de Programas realizados en este período y con relación a los apoyos económicos destinados a los estados y municipios, podemos mencionar los siguientes Programas:

- Reestructuración de Banobras.
- Reestructuración del Fondo Fiduciario de Fomento Municipal.
- Modificaciones al FIFAPA.
- Fondo de Habitaciones Populares.

Reestructuración de Banobras.- El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos fue usado como el principal instrumento financiero del Gobierno Federal, a fin de canalizar los recursos económicos de los estados y municipios, a través de mecanismos que pudieran hacer accesible el financiamiento y promoción del desarrollo Nacional.

La actividad de Banobras se realizó en zonas prioritarias previamente establecidas en los Planes Globales y Sectoriales de Desarrollo, apoyando por medio del financiamiento la realización de obras y servicios - públicos de infraestructura, de vivienda popular, medios de transporte y otros proyectos de interés social.

Las acciones principales de esta institución eran la crediticia y la fiduciaria. La actividad crediticia apoyaba obras de infraestructura económica, como de electrificación, aeropuertos, carreteras y obras portuarias; obras de infraestructura básica urbana como agua potable y alcantarillado, pavimentación, equipamiento urbano, vivienda y transporte. La actividad fiduciaria del banco estaba encaminada a la formación de fideicomisos orientados al apoyo financiero de los estados y municipios.

Reestructuración del Fondo Fiduciario de Fomento Municipal.- Este Fondo fue creado por el Gobierno Federal en 1972. Tenía como finalidad otorgar créditos a los fideicomisarios con intereses bajos y plazos mayores que los del mercado nacional de capitales. Estos créditos se utiliza--

ron en la construcción, ampliación y mejoramiento de obras del servicio -- público.

El patrimonio fiduciario se inició con sesenta millones de pesos como aportación del Gobierno Federal y se facultó para otorgar créditos -- hasta por 30 años como plazo de amortización, pero basado en la capacidad de pago de los futuros beneficiarios. Las tasas de interés en 1982 estaban entre el 5% y 7% anual sobre saldos insolutos, según la obra de que se tratara y la resolución que presentara el Comité Técnico.

El Fondo Fiduciario de Fomento Municipal apoya mucho a los ayuntamientos de menor capacidad económica y por ello se aumentó su patrimonio financiero y su cobertura crediticia, además que adecuó su estructura admnistrativa, sus procedimientos y reglas de operación para obtener trámites más ágiles y se hizo más accesible y rápida la concertación crediticia. Este fondo finalmente fue reestructurado en 1978 para darle una mayor dinámica a su operatividad y fortalecer el Federalismo.

Modificaciones al FIFAPA. - El Fondo de Inversiones Financieras - para Agua Potable y Alcantarillado (FIFAPA), se creó el 20 de enero de - - 1976 como un Fideicomiso Público Federal.

Este se inició con un patrimonio de 40 millones de dólares que - obtuvo el Gobierno Federal a través de un préstamo que le hizo el Banco de Reconstrucción y Fomento, además debía entregar el Gobierno Federal 750 millones de pesos a medida que se requirieran.

El 27 de enero de 1977, se modificaron algunos puntos de este -- organismo, tales como la Constitución del Comité Técnico establecida en la cláusula séptima y también se reformó la cláusula cuarta al establecer que sólo podrían ser las obras financiadas por FIFAPA, aquéllas que fueran - - aprobadas, proyectadas y ejecutadas por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Se modificaron las reglas de operación del Fondo el mes de di- - ciembre de 1977, cambiando el artículo 16o. para señalar que los préstamos de instituciones internacionales, pactaran intereses por lo menos iguales

a las tasas que el Gobierno Federal obtuviera en sus recursos; el artículo 17o. establecía que los préstamos del Fondo se otorgarían en plazos no mayores de 20 años.

Fondo de Habitaciones Populares.- Este Fideicomiso se creó el 2 de abril de 1981, el cual tenía como objetivo promover el mejoramiento de las condiciones de habitación de los sectores de la población económicamente débiles, y era un apoyo a la política de vivienda que se había fijado en el Plan Global de Desarrollo por el Ejecutivo Federal.

Este objetivo se llevó a cabo por medio del financiamiento de -- programas de tres tipos:

a) De vivienda popular de los organismos del sector público, de gobiernos estatales y municipales.

b) De construcción o adquisición de viviendas o conjuntos habitacionales para ser dados en arrendamiento.

c) De regeneración urbana.

Este fondo fortaleció al Federalismo apoyando la intervención de los estados y municipios en la solución del Problema de Vivienda Popular.

CAPITULO III ACCIONES 1982-1988

Reforma al Artículo 115o.

Durante el inicio de la administración del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado se promovieron reformas constitucionales de trascendental importancia para la vida nacional, destacando entre éstas las realizadas a los artículos 16o., 21o., 22o., 25o., 26o., 27o., 28o. y 73o., de -- nuestra Carta Magna, contando también con cambios al numeral 115o. de nues

...

tro Documento Legal.

El 3 de febrero de 1983 se publicaron reformas al artículo 115o. Constitucional en el diario oficial, con lo cual el Presidente de la República cumplió con su compromiso de su campaña de buscar fortalecer el Federalismo a través de ampliar los horizontos políticos y económicos de la -- Institución Municipal.

Tomando como punto de partida la exposición de motivos, comentaremos algunas de estas reformas. En la fracción I recogiendo los principios electorales consignados en nuestra Constitución se apoya y vigoriza -- el cuerpo político de los ayuntamientos, señalando las bases para su funcionamiento y los requisitos formales para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los ayuntamientos.

En la fracción II se establece la estructura jurídica de los municipios, definiendo rango constitucional al manejo de su patrimonio, a -- fin de evitar prácticas incorrectas que no corresponden a la naturaleza jurídica de los ayuntamientos como órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales, manifestando con toda claridad que estarán facultados para expedir de acuerdo con las bases que fijen las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

En la fracción III se definen como Servicios Públicos Municipales: los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito; estableciendo que podrán proporcionarse con el concurso de los estados cuando así fuera necesario y lo determinen las leyes.

Sobre esta fracción señala el Lic. Salvador Valencia Carmona: -- "la virtud de este precepto es que reconquista el ámbito de actividad administrativa que incumbe al municipio, al declarar de manera concluyente que este tipo de servicios lo tendrán a su cargo los ayuntamientos, y que sólo por excepción cuando sea necesario lo prestarán con el concurso --

de los estados".(25)

Con relación a lo consignado en la fracción IV de la Iniciativa, en primer término se menciona la libre administración de su hacienda por parte de los municipios, pero por otra parte, es una fórmula de descentralización, de correcta redistribución, de competencias en materia fiscal. - Estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria.

En esta área hacendaria, se elevó a la categoría de rango constitucional el derecho de los municipios a recibir las participaciones federales que en su caso se les asignen, disponiéndose la obligación de las legislaturas locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la Federación debe cubrir a los municipios dichas participaciones.

Otro importante aspecto en el que la Reforma Municipal y el Municipio Libre habían venido quedando postergados, es el desarrollo urbano, tan necesario para su planeación y crecimiento racional, por lo que, en la fracción V se faculta a los Municipios para intervenir en la zonificación y Planes de Desarrollo Urbano Municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones.

En la fracción VI, se reitera la intervención de los municipios para la formación de zonas conurbadas, como lo dispone el texto de la fracción V del artículo 115o. vigente, e igualmente se repite el contenido del actual segundo párrafo de la fracción III, ahora como fracción VII de la iniciativa en lo referente a la jerarquía de los cuerpos de seguridad pública entre los tres niveles de gobierno.

...

(25) José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valades, "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano", Porrúa, México 1983, pág. 226.

En lo tocante a la fracción VIII que corresponderá a los estados, se reproduce en sus términos el texto, tal y como se encuentra dispuesto ; en los párrafos relativos a la fracción III del actual artículo 115o., con la sólo variante relacionada con la integración de los ayuntamientos mediante el principio de representación proporcional, suprimiendo el límite poblacional establecido en el texto vigente.

Un relevante renglón de la iniciativa, es la propuesta contenida en la fracción IX sobre la necesaria regulación de las relaciones de los trabajadores, tanto al servicio de los estados como de los municipios, los que para corresponder cabalmente a los principios de tutela laboral consagrados en el artículo 123o. de la Constitución Federal, deben estar igualmente protegidos, por lo cual todas las disposiciones laborales deben tener como fundamento lo dispuesto en el artículo 123o. ya mencionado.

Con las explicaciones descritas se puede entender que la Reforma al artículo 115o., busca atacar uno de los más graves problemas de México, la centralización, pudiendo mencionar que con estas reformas se quiere lograr lo que dice el Lic. Jorge Carpizo: "Queremos un México mejor; mejor en todos los sentidos: en lo económico, en lo político, en lo social y en lo cultural. Las reformas al artículo 115o. Constitucional pueden ayudar a conseguirlo, a profundizar y a ampliar la democracia en la comunidad política básica". (26)

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Convenio Unico de Desarrollo.

México al inicio del régimen de Miguel de la Madrid atravezaba por una situación económica difícil, que obligaba a la realización de mejores y nuevas acciones basadas en la coordinación entre los gobiernos de los estados y el gobierno federal y que participen de una forma más activa y eficaz los municipios y los sectores social y privado a fin de lograr como objetivo primordial el desarrollo de la Nación.

Asimismo durante el régimen de 1982 a 1988 los ejecutivos de los
...

(26) José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valades, "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano", Porrúa, México 1983, pág. 242.

estados y el Ejecutivo Federal coinciden en transformar el Convenio Unico de Coordinación en un Convenio Unico de Desarrollo, con el cual se planea llevar al país hacia un desarrollo general y equilibrado.

Al transformarse el Convenio Unico de Coordinación en Convenio Unico de Desarrollo se adicionaron y reformaron algunos capítulos como: el de Planeación Democrática de los Estados, Descentralización de la Vida Nacional, Fortalecimiento Municipal y el Programa de Emergencia de Protección al Empleo.

Planeación Democrática de los Estados.- En esta adición se trata de lograr la creación de un Sistema Estatal de Planeación Democrática, que consiga la armonización de las actividades que realizan los estados dentro de sus atribuciones y en las esferas de su competencia. El sistema se fijó con el propósito de fortalecer el desarrollo nacional e impulsar la Descentralización de la Vida Nacional.

El Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales convienen en que las características del Sistema Estatal de Planeación Democrática sean análogas, en lo conducente a las del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Además acuerdan que sea el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo el instrumento que comunique permanentemente a ambos sistemas en el esquema de la planeación democrática.

Descentralización de la Vida Nacional.- En este punto tanto el Ejecutivo Federal como los Ejecutivos Estatales se comprometen a promover y a adoptar todas aquellas medidas jurídico-administrativas tendientes a descentralizar programas y acciones de los gobiernos de los estados y con intervenciones municipales, a fin de contribuir con el proceso de descentralización de la vida nacional; instrumento con el que se pretende lograr el desarrollo armónico y equilibrado de las diversas regiones de la Nación.

Fortalecimiento Municipal.- Si bien en el sexenio pasado se realizaron una serie de programas y acciones tendientes a fortalecer el Federalismo en el País, con el objeto de robustecer a los tres niveles de go-

bierno, ahora con el Convenio Unico de Desarrollo, se abre todo un capítulo referente a darle vigor al nivel de gobierno hasta la fecha más débil, que es la Estructura Municipal y se puede decir que esta célula es de vital importancia dentro del marco federal.

En este punto se comprometen los Ejecutivos Estatales y el Ejecutivo Federal a coordinar sus acciones para fortalecer y ampliar la capacidad política, administrativa, social y económica de los municipios, con la finalidad de que atiendan en forma cabal las necesidades esenciales de sus respectivas comunidades en congruencia con los objetivos que presenta el Programa de Fortalecimiento Municipal.

Con el propósito de promover la mayor participación de los municipios, los Ejecutivos Federales y Estatales coordinarán sus acciones en el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo, sin olvidar que con la Reforma al 115o. Constitucional se vio fortalecida la vida municipal al tener una estructura económica y política con mayores oportunidades de desarrollo.

Programa de Emergencia de Protección al Empleo.- Los Ejecutivos Estatales y el Ejecutivo Federal se comprometieron a coordinar, promover y ejecutar todas las acciones que fueran necesarias para que se diera estricto cumplimiento al Programa de Emergencia de Protección al Empleo.

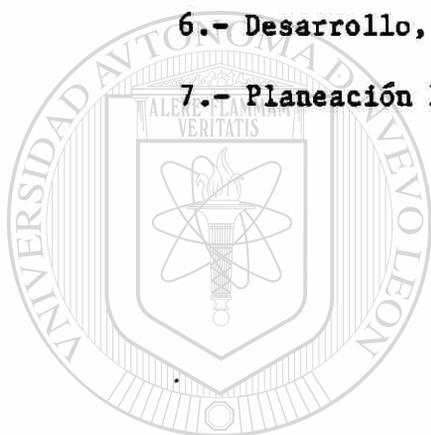
Esta estructura administrativa tiene como objetivo fundamental la protección del empleo y de la planta productiva, la recuperación de las bases de un desarrollo dinámico, sostenido, eficiente y justo, este programa fue dividido en cuatro radios de acción:

- a) Creación del Empleo en Zonas Rurales.
- b) Creación del Empleo en Zonas Críticas.
- c) Apoyo a la Planta Productiva.
- d) Servicio Social Obligatorio.

En este Convenio Unico de Desarrollo, y así como en los capítu--

los a los que hemos hecho mención, se plantea la enunciación de un proyecto que en su momento se había resumido como la filosofía fundamental del - Gobierno de Miguel de la Madrid:

- 1.- Nacionalismo Revolucionario
- 2.- Democratización Integral.
- 3.- Sociedad Igualitaria.
- 4.- Renovación Moral.
- 5.- Descentralización de la Vida Nacional.
- 6.- Desarrollo, Empleo y Combate de la Inflación.
- 7.- Planeación Democrática.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CUARTA PARTE: ASPECTOS POLITICOS

Federalismo Político.

A partir de 1917 era indispensable para los intereses nacionales lograr la pacificación plena del país, solucionando las diferencias que -- existían entre los diversos grupos revolucionarios, dedicando toda la energía posible a la creación de un gobierno dispuesto a actuar dentro del marco constitucional y teniendo la capacidad administrativa suficiente para - llevar a cabo una real transformación nacional.

Para este logro se tenía que buscar la institucionalización del proceso político, la regularidad del proceso electoral, la participación - política de los ciudadanos y crear las condiciones necesarias para el gozo de las libertades democráticas señaladas en la Constitución.

Para entender la evolución del Federalismo de 1917 hasta la fe-- cha, tiene éste que analizarse dentro de esta perspectiva, pues si bien el Estado Federal es un concepto señalado en la Constitución para la búsqueda de su plena operancia, hubo que realizar previamente un proceso de consolidación nacional para que se generase un auténtico Federalismo.

La clase política constituída después de la Revolución, estaba - formada básicamente por los comandantes revolucionarios, por lo cual con - el nuevo proceso se quiso promover la autonomía de las entidades federativas en forma muy semejante a la que prevaleció a partir de 1867 cuando se restauró la República; este nuevo quehacer político encontró férrea oposición de los grupos de poder, dirigidos por destacados jefes revolucionarios.

A esta nueva situación hicieron su aparición distintos partidos políticos que operaban fundamentalmente a nivel local, partidos que fue-- ron promovidos por jefes militares regionales de amplio poder e influencia que en muchos casos significó una verdadera amenaza para la implantación de un auténtico Federalismo.

Entre estos Institutos Políticos podemos señalar: el Partido - -

...

Liberal Constitucionalista (1916), Partido Nacional Cooperativista (1917), Partido Laborista (1919) y el Partido Nacional Agrarista (1920). Partidos Políticos que giraban en torno de figuras prominentes de la Revolución Mexicana, cuya identificación de intereses se proyectaban hacia sectores regionales, más que a los grandes intereses nacionales.

Sobre esta naciente vida de partidos, Aguilar Camín y Lorenzo Meyer señalan: "el pluripartidismo exagerado de la revolución mexicana fue modificado fundamentalmente por la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), el Partido del Gobierno en marzo de 1929. Con el correr de los años, este partido oficial habría de experimentar cambios de nombre y de naturaleza pero conservaría una característica fundamental a través de las décadas: dominio casi absoluto sobre los puestos de elección popular". (27)

Con la creación del PNR se terminaría con la proliferación de partidos, dejando atrás para siempre la etapa de los caudillos para entrar de lleno a la época de las instituciones; a este partido se unió la gran mayoría de la familia revolucionaria, y en su momento fue de una gran utilidad para la paz social de la Nación, pero comenzaron a surgir vicios que servirían para poner fuertes obstáculos al desarrollo de un verdadero Federalismo.

En 1937 con la disolución del Partido Nacional Revolucionario y la formación del Partido de la Revolución Mexicana, la nueva organización quedó compuesta por cuatro sectores autónomos: obrero, campesino, popular y militar, este último desaparecido poco después. A estos sectores correspondía la toma de decisiones que hasta entonces se tomaban en las entidades federativas, teniendo preponderancia absoluta el Comité Ejecutivo Nacional quien previas negociaciones con los sectores fijaba el número de postulaciones que correspondían a cada uno de ellos.

A fines de 1946 se le cambia el nombre al partido oficial llamán

...

(27) Héctor Aguilar Camín/Lorenzo Meyer, "A la Sombra de la Revolución Mexicana", Cal y Arena, México 1989, pág. 127.

dose a partir de la fecha Partido Revolucionario Institucional, dándose -- mayores facultades a los órganos centrales en materia política, electoral y conservando los sectores su autonomía en asuntos económicos y sociales.

A partir de este cambio se dio una mayor apertura a la base sectorial, a fin de permitir un mayor reclutamiento de gentes provenientes de otros subgrupos sociales y se ajustó la estructura para el desarrollo de -- una actividad electoral cada vez más intensa.

La estructura del Partido Revolucionario Institucional tiene mucha similitud con la organización del Federalismo, pues como podemos ver -- en los documentos básicos del PRI al hablar de los órganos de la dirección el artículo 39o. habla del Comité Ejecutivo Nacional, los Comités Directivos Estatales y los Comités Municipales, órganos que son fundamentales para el desarrollo del partido, incluso hay autores que han señalado que el Partido Revolucionario Institucional tiene las características de un Federalismo Orgánico.

Es importante señalar que el Partido Revolucionario Institucio-- nal si bien ha cumplido con su función de concertar los grandes intereses nacionales, han predominado en éste las tendencias centralistas que en oca-- siones violentan la autonomía de los estados, además de que debido a nues-- tra cultura política el Presidente de la República es el jefe del Partido y ejerce una gran influencia sobre el mismo.

Ahora bien, si la vida política organizada supone la actividad -- de los partidos políticos, el Presidente por fuerza pertenece a uno de -- ellos. En el caso de México el liderazgo del partido respectivo está tam-- bién institucionalizado y corresponde, por virtud de una norma no escrita a la misma persona que ocupa la Presidencia de la República.

La Administración Pública y el Federalismo.

Como ya hemos señalado el Estado Mexicano, como consecuencia del ejercicio de su soberanía es un Estado independiente frente a los otros, -- puede determinar libremente su actividad interna, autodeterminarse en cuan-- to a su forma de estado y gobierno, y a su propio orden jurídico.

Es nuestro Estado una República representativa, democrática federal, compuesta de estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación, principios que fortalecen el marco jurídico de nuestro Estado Federal en los artículos 40o. y 41o. - de nuestra Constitución.

El Sistema Federal reviste una singular importancia en la organización política del Estado Mexicano, de ahí la necesidad de hacer algunas reflexiones sobre esta institución.

El Sistema Federal Mexicano establece una jurisdicción distinta y casi siempre excluyente, entre los órganos centrales del poder por una parte y, por otra, los órganos del poder que corresponden a los estados. - El Sistema Federal establece la técnica constitucional del reparto de competencias. Este reparto es siempre establecido por la Constitución, permite un régimen de convivencia jurídica no exento de problemas de competencia, dada la complejidad de muchos actos de autoridad en cuanto a las atribuciones correspondientes a la Federación y a los Estados.

En México nuestro Federalismo es el resultado de un pacto entre estados que ya existían como tales y que, por voluntad propia, convinieron en delegar ciertas facultades que les correspondían a favor del poder central, reservándose para ellos aquéllas que no habían delegado en forma expresa.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Este principio lo recogió nuestra Carta fundamental en su artículo 124o. al establecer que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.

El Federalismo se salva en virtud de que los Poderes Federales - están dotados de facultades en forma expresa y limitada. Estas facultades otorgadas por la Constitución son enumeradas con absoluta precisión. El límite de estos poderes se encuentra en que no pueden actuar en todo aquello que no esté enumerado en sus facultades.

Al hablar de Gobierno Federal no se alude sólomente a órganos --

...

de poder central como titulares de competencias específicas, distintas a las de los Estados, sino que aquí el concepto Gobierno Federal se convierte en el de una institución política constitucional que representa a la Nación Mexicana en su totalidad.

Ahora bien, cuál es el mecanismo clásico que ha instrumentado la Administración Pública para fortalecer el Federalismo. En este punto consideramos que es necesario hacer referencia a un mensaje del Dr. Pedro G. Zorrilla Martínez: "el Federalismo de Luis Echeverría, no es un Federalismo de compartimientos estancos, no es un Federalismo dual; no es una esfera de competencia federal y otra reservada a los estados que no tuviesen puntos de contacto; los tienen y muchos". (28)

Del anterior planteamiento se desprende que debe haber un instrumento que sirva para enlazar estos puntos de contacto, ya que sería incongruente pensar que no existiera un canal de comunicación adecuado entre la célula federal y la célula local.

Es por ello que la Administración Pública Federal ha creado el elemento ideal denominado Convenio de Coordinación que con todo y sus limitaciones es una de las formas más actualizadas de proteger el Federalismo. Esta forma de vida emerge del precepto señalado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 22o. que establece: "El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar Convenios de Coordinación de Acciones con los Gobiernos Estatales, y con su participación en los casos necesarios, con los Municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas". (29)

La celebración de los Convenios Unicos de Coordinación son una nueva clase de pactos en los cuales el Ejecutivo Federal a través de la Administración Pública ha prestado especial importancia. Prueba de ello es -

...

- (28) "Reforma Administrativa y Nuevo Federalismo de Participación", Comisión de Administración Pública, Gobierno del Estado de Nuevo León, - 1974, pág. 15.
- (29) "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", Editorial Porrúa, 23 edición, México 1990, pág. 13.

que en su momento estos documentos fueron pactados por la totalidad de los gobernadores de las entidades locales. Teniendo como espíritu esencial es te documento el robustecimiento del Pacto Federal a través del fortalecimiento político, económico y social de los estados de la Federación.

Es deseable que los gobiernos locales participen cada vez con -- mayor fuerza en este tipo de ordenamientos administrativos que implementa el Ejecutivo Federal, pues si bien no hay disposición constitucional que -- señale que por fuerza las entidades federativas deben participar en este -- tipo de operaciones, claro está que su intervención en esta clase de meca-- nismos sirva para el desarrollo integral de sus regiones.

Los Convenios también tienen un contenido que va más allá de su marco jurídico ya que éstos producen consecuencias políticas y económicas en la sociedad. Pues la Administración Pública tanto Federal como local -- tendría una visión muy parcial de la comunidad si pensara que su cometido sería únicamente el vigilar la legalidad de los Convenios. Por ello el Eje-- cutivo Federal debe entender que a través de esta herramienta de la Admi-- nistración Pública se debe fortalecer la economía de los estados y su par-- ticipación en las grandes decisiones nacionales, con lo cual se motiva y se impulsa un Federalismo de participación Integral.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

El Presidencialismo y el Federalismo. ®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

La implantación del Federalismo en México fue un impulso de los liberales de aquella época y en forma magistral el maestro Reyes Heróles -- señala: "la idea Federal, reelaborada por un clásico, Montesquieu, necesi-- tó de un modelo para convertirse en sistema. A nuestros legisladores la -- inspiración federal les venía con el liberalismo y el esquema jurídico, -- claro, preciso y casi geométrico, lo encontraron en los Estados Unidos"(30)

Los liberales y los defensores del Federalismo en aquella época nunca se imaginaron que con el tiempo el alma del Federalismo Mexicano se--

...

(30) Jesús Reyes Heróles, "El Liberalismo Mexicano", Fondo de Cultura Económica, México 1982, pág.427.

ría rebasada por una figura en la cual se ha ido entremezclando lo divino con lo real y cuyo poder y fuerza ha dejado al Federalismo en un marco teórico superado ampliamente por la realidad. Ya que la presencia del Presidencialismo ha sido el sol que brilla casi en forma absoluta en el Sistema Político Mexicano.

Esta Institución es pieza primaria y fundamental dentro de la estructura política nacional, sistema que con el correr del tiempo y sobre todo después de la lucha revolucionaria de 1917, se ha ido consolidando. El Presidencialismo Mexicano entra de lleno a su fortaleza a partir de que el General Lázaro Cárdenas termina con el Jefe Máximo Plutarco Elías Calles y establece otra regla no escrita en la vida política de México, designar a sus sucesores.

Este proceso continúa en los años alemanistas, ruizcortinistas y lopezmateístas, tomando algunas nuevas características durante los setenta, en la que el Ejecutivo Federal sin dejar de ser el centro de la vida pública del país actúa y funciona como un gran concertador de intereses de todos los grupos que participan en la escena nacional, aumentando en gran número la alta burocracia que trabajo en la Administración Pública Federal.

Sobre esta Institución Federico Reyes Heróles menciona: "Los mexicanos, quizá por el fuerte presidencialismo que hemos tenido, nos explicamos todo a partir de las voluntades personales. Independientemente de la voluntad personal, creo que estamos encaminados a un trance de democratización plena con una voluntad social muy extendida. Creo que lo asombroso del Proceso de Julio de 1988 fue precisamente que millones de ciudadanos salieron a expresarse por esa transformación". (31)

Es decir, en nuestro país la voluntad personal del Presidente ha dejado atrás muchas veces nuestro marco jurídico y en las condiciones actuales en que vivimos, sólo con la voluntad política de la Institución Presidencial puede darse un movimiento de repunte hacia un auténtico Federa-

...

(31) José Agustín Ortiz Pinchetti, "La Democracia que Viene", Grijalvo - 1989, México, pág. 187.

lismo, pues es muy difícil pensar que sean los propios estados los que pugnen por mecanismos administrativos que den mayor intervención a todos los sectores de las entidades locales, en las decisiones del ámbito federal.

Los Presidentes de los ochentas llegaron a conjuntar un poder -- absoluto muchísimo mayor que sus predecesores en recursos y atribuciones, pero con un poder muy relativo del gobierno sobre el conjunto de la sociedad, que fue buscando alternancias de manifestación fuera de los canales -- institucionales. El reforzamiento de esta Institución en los ochentas se -- debió también al alto crecimiento del Estado, convirtiéndose éste en una -- estructura de alto poder financiero.

Hubo otros factores que a través del tiempo consolidaron este -- cuerpo administrativo y político, pudiendo señalar el alejamiento político de la iglesia después de haber negociado su permanencia en este País como resultado de la lucha cristera, así como también la actividad completamente institucional que ha tomado el Ejército Mexicano, sobre todo después de haber desaparecido el sector militar dentro del Partido Nacional Revolucionario.

Todas estas atribuciones enmarcadas en el Presidente de la República, como jefe del Ejército y como jefe del Partido mayoritario, han encumbrado a esta figura política muy por encima del Federalismo, además de que la Administración Pública pasa a auxiliar al Presidente en todas sus -- actividades como lo menciona Jacinto Faya Viesca: "El Presidente de la República sólo se auxilia de la Administración Pública para poder cumplir -- con sus atribuciones y esto en ningún momento significa que las dependencias y entidades de la administración sean elementos de constitución orgánica del Ejecutivo Federal". (32)

El origen de este tremendo Poder del Ejecutivo nace con la Constitución de 1917 que con el objeto de una estabilidad política nacional -- realizó un marco jurídico adecuado para un Ejecutivo Federal fuerte, la --

(32) Jacinto Faya Viesca, "Administración Pública Federal", Editorial Porrúa, Segunda Edición, México 1983, pág. 30.

decisión del constituyente fue de conceder al Ejecutivo Federal atribuciones amplias y muy superiores a la de los otros dos poderes federales, en aras de la paz social.

Además de esta causa, podemos agregar otro factor más el histórico, esta tradición que viene del pasado indígena y colonial donde las autoridades eran de corte absolutista, paternalista y autoritarias, donde la figura del rey tenía características eminentemente centralistas, es decir, esta raíz histórica del autoritarismo ha permanecido vigente en el presidencialismo actual.

También se debe tomar en cuenta que además del inmenso poder del Presidente éste será un político hábil que sepa negociar con todas las fuerzas nacionales y actuar como un gran conciliador y negociador de los complejos intereses de la Nación.

Es bueno mencionar que el Presidente substituye a los caudillos y a los líderes revolucionarios y que la fuerza del Presidente en turno se le otorga sólo mientras ocupa la silla presidencial, ya que un Presidente de la República que deja el poder, pasa completamente al anonimato.

Esta característica antes mencionada ha sido considerada por los estudiosos de la Ciencia Política como una de las razones de gran estabilidad política que ha disfrutado nuestro país, además de que la Institución Presidencial goza del apoyo de una burocracia que es uno de los sectores del Sistema Político que ha crecido en forma alarmante en los últimos años y esta burocracia comienza a ser un eslabón preocupante entre el gobierno y la sociedad civil.

Ante estas consideraciones donde el pueblo tiene la imagen de un Presidente todopoderoso, que es un auténtico rey sexenal, no debemos olvidar que en la actualidad esta visión sería simplista, ya que ante los nuevos cambios de la humanidad se requiere de un Presidente que tome en cuenta los factores internos y externos que inciden tanto en la política nacional como internacional.

Ante estos nuevos cambios existe la necesidad de que se creen ...

los instrumentos legales para que el Federalismo sea un verdadero instrumento de participación y sobre todo que los estados tomen conciencia de los intereses y culturas regionales que representan, para que tenga una real aplicación; la concepción del maestro Jesús Reyes Heróles de quien nos hace Enrique Krauze el comentario siguiente: "En la visión de Reyes Heróles, la Revolución de 1910 y la Constitución de 1917 no hacen sino retomar la tradición latente del liberalismo social. Y no sólo en el problema de la propiedad, sino en dos temas esenciales: el nacionalismo y el federalismo. El federalismo, con el transcurso del tiempo nos ha servido como instrumento de unidad nacional conservando rasgos peculiares de las distintas colectividades integrando un todo. El todo afirma, incorpora la personalidad de sus partes: los estados. Entre liberalismo y federalismo pensaba con razón Reyes Heróles, no hay confluencia: hay identidad. "La centralización en cambio tarde o temprano lleva al conservadurismo" ".(33)

Con el concepto mencionado podemos hacer la reflexión de que no sólo el marco histórico sino también el marco político, han sido ampliamente rebasados por la Institución Presidencial que al asfixiar el Federalismo, se convierte en una estructura centralista y conservadora.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN [®]
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

(33) Enrique Krauze, "Por una Democracia sin Adjetivos", Joaquín Mortiz -- Planeta, México 1986, pág. 172.

CONCLUSIONES

Del presente estudio se desprende que las primeras estructuras - existentes antes de la Independencia eran de corte eminentemente centralista y que en la persona del rey se concentraban todas las facultades, por lo cual la vida de España se reflejaba en el comportamiento de las autoridades coloniales, en cuya cima se encontraba el virrey.

En España ante el descontento general de los españoles con su gobierno, en 1812 surge la Constitución de Cádiz, con la cual se trata de -- disminuir el poder del rey a través del establecimiento de cortes, representadas por los diputados respectivos.

Consecuencia de estos acontecimientos fue el inicio de la lucha de la Independencia, que señala en 1813 con la Constitución de Apatzingán una serie de principios que serían fundamentales para el establecimiento -- del Federalismo entre los cuales se hablaba ya de la división de poderes.

Consumada la Independencia dos grupos se enfrentaron en pugna -- por constituir un nuevo marco jurídico nacional, los federalistas y los -- centralistas, de cuyo conflicto surgiría triunfador el primero, distinguiéndose en el bando vencedor Ramos Arizpe, Zavala y Gómez Farías, quienes señalaron la necesidad de un gobierno federal como una muestra de renovación ante el absolutismo que se había significado el gobierno español.

Normas legales importantes de este documento eran la obligatoriedad de la religión católica para todos los mexicanos; la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; la existencia de dos cámaras y -- la presencia de un vicepresidente.

Este documento fue considerado como un instrumento de legitimación del Pacto Federal, y aunque su duración fue corta, este escrito de -- carácter histórico fue símbolo de las ideas liberales mexicanas de ese momento, teniendo como punto oscuro la existencia de la vicepresidencia que fue motivo de constantes disputas.

...

Antes de aparecer la Constitución de 1857 hubo un intervalo histórico donde el partido conservador tuvo vigencia a través de las siete -- leyes de 1836 y las bases orgánicas de 1843, cuyo programa central de éstas adoptaba el centralismo, protegía las clases adineradas y defendía los fueros eclesiásticos y militares; teniendo entre uno de sus principios básicos la obligación de la religión católica para los mexicanos.

Dictada la Constitución de 1857 se originó la Guerra de Reforma, donde ilustres liberales como Juárez, Melchor Ocampo, Lerdo de Tejada, -- Iglesias y otros promovieron una serie de reformas que darían un giro trascendente a la Constitución de 1857 y se daría entrada finalmente a la secularización entre la iglesia y el estado.

En los preceptos de este documento ya aparecen los artículos 40o. y 41o. Constitucional que han permanecido casi intactos hasta la fecha y -- de donde emanan los principios fundamentales del Federalismo, este documento cuenta con una característica muy peculiar ya que las faltas temporales del Presidente serían cubiertas por el Presidente de la Suprema Corte de -- Justicia.

Podemos mencionar que hasta antes del porfiriato parecía ser que finalmente los liberales establecerían un auténtico Federalismo, y nuestro país gozó de 1867 a 1876, bajo las Presidencias de Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada uno de los momentos de mayor avance en nuestra vida -- política: existía una verdadera división de poderes, se promovía la soberanía plena de los estados, las elecciones eran limpias y magistrados independientes.

Con la llegada de Porfirio Díaz, se puso fin a los avances políticos logrados. El Porfiriato terminó con el progreso político, dándole -- más importancia a la superación de los bienes materiales. En su período se establecieron muchos de los vicios políticos que permanecen vigentes: la -- centralización, la sumisión de los otros poderes al Ejecutivo y la existencia de un régimen sin conductas democráticas.

Todos los vicios políticos generados por Porfirio Díaz inclinaron la balanza hacia la insurrección mexicana, a pesar de la estabilidad política y estabilidad financiera de dicho gobierno. Madero se levantó en armas con el fin de restablecer los preceptos democráticos de la Constitución de 1857 y para buscar una mayor distribución de la riqueza entre los mexicanos.

El triunfo de Madero fue breve y el cuartelazo de Victoriano Huerta termina con su vida; esta situación dió origen a que apareciera en escena Don Venustiano Carranza quien lanzara el Plán de Guadalupe para derrocar al General golpista, lo cual se logró en corto tiempo.

Con Carranza en el poder se logra la elaboración de la Constitución que ha sido piedra angular del Sistema Político Mexicano y donde se establece con toda claridad que nuestra forma de gobierno será el de un Estado Federal, formado por estados soberanos e independientes y quedando ya señalado que la base de la división territorial será el municipio.

En relación a este marco histórico se puede observar que en muy pocos lapsos históricos existió el Federalismo y que la implementación de este sistema no fue motivo de unidad nacional, pues a partir de la Independencia las constantes luchas internas no permitieron un desarrollo real de esta estructura, ya que el período más largo de estabilidad política fue resultado de una conducta contraria al espíritu federal.

Es necesario mencionar que los orígenes de nuestro Federalismo se remontan al sistema federal implantado en Norteamérica, que podemos decir que fue la causa que más afectó, también influyeron las Constituciones de Cádiz y la de Apatzingán.

Se debe marcar que entre el Federalismo Norteamericano y el Federalismo Mexicano existía una diferencia trascendental; mientras que en Estados Unidos los estados tenían un fuerte regionalismo y autonomía, éstos se unieron al Pacto Federal para formar una Nación y luchar contra Inglaterra, en nuestro país con todo y sus deficiencias ya existía una Nación que lo único que deseaba era una forma de gobierno más democrática.

En cuanto a los elementos que integran el Federalismo, aquí podemos observar que el Estado Federal Mexicano cuenta con un marco jurídico - idoneo para manejar estos elementos, no habiendo problema alguno para dirigir la coexistencia de las competencias y que todos los mexicanos aceptamos que nuestra Constitución es la norma suprema de todos, faltaría únicamente buscar la forma de fortalecer la autonomía de los estados miembros.

Sobre en qué tipo de Federalismo se enmarca el Estado Federal Mexicano, éste se puede ubicar en el Federalismo Orgánico ya que en México la Federación a través de los Poderes de la Unión cuentan con amplísimos poderes políticos y económicos muy por encima de los estados.

Con relación a la división de poderes, teoría propuesta por Montesquieu, en el ámbito nacional, tanto esta teoría como el Federalismo han tenido una vigencia relativa ante la presencia de lo que llamaríamos un -- Superpresidencialismo, por lo cual si bien la Federación realiza sus acciones a través de los Poderes de la Unión, en este actuar el Poder Ejecutivo Federal tiene un mayor radio de acción que los otros Poderes.

Los Estados y el Municipio no han cubierto en forma cabal la -- función que deben desarrollar dentro del marco federalista, ya que las tendencias centralistas de nuestro Sistema Político Mexicano han dejado un -- margen de maniobra muy limitado, para que tanto el Estado como el Municipio tomen decisiones por cuenta propia.

Si bien la técnica constitucional presenta una clara invitación para la presencia de un Federalismo progresista, en la realidad las teorías han sido rebasadas por los vicios y reglas no escritas del Sistema Político Mexicano.

Los primeros Programas de Fortalecimiento Federal entre los que se podrían ubicar en cierta forma los Planes Sexenales, Comisión Nacional de Inversiones y los Programas de Inversión, tuvieron poca aplicación debido a que no se contaba con un marco jurídico adecuado ni con la experien-

...

cia necesaria dentro de la Administración Pública Federal para la ejecución de dichos Programas.

Es hasta el régimen 1970-1976 donde se realizan acciones trascendentales para fortalecer el Federalismo, con la creación de los estados libres y soberanos de Quintana Roo y Baja California Sur y el establecimiento de los Coprodes que se crearon en todos los Estados con el fin de promover la integración de la población a los Programas de carácter federal.

La bonanza económica fue aparejada a la política, pudiendo observar que las acciones más numerosas para crear Programas de Fortalecimiento Federal fueron en el sexenio de 1976 a 1982 incluso se creó un mecanismo de carácter legal señalado en el artículo 22o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, o sea que a partir de esa fecha se cuenta con un marco jurídico adecuado para el desarrollo del Federalismo.

Se crearon Programas como el de Desarrollo Estatal para fortalecer el desarrollo de los Estados, diseñaron otros para fortalecer a los Municipios y en igual forma se crearon Programas como el PIDER, COPLAMAR y SAM que tenían campos de acción bien definidos.

La administración de 1982 a 1988 realiza un cambio de gran trascendencia en aras de fortalecer la vida municipal, reformando el artículo 115o. Constitucional donde se establece con toda claridad cuáles son los servicios públicos que debe manejar la autoridad municipal, y que ésta además manejará libremente su hacienda. Esta transformación constitucional busca fortalecer el Federalismo a través de la independencia política y económica de la célula municipal.

En esta misma administración el Convenio Unico de Coordinación se transforma en Convenio Unico de Desarrollo al cual se le adisionan algunos capítulos como: el de la Planeación Democrática de los Estados, Descentralización de la Vida Nacional, Fortalecimiento Municipal y el Programa de Protección al Empleo. Cambios que buscaban un desarrollo más armónico e integral de las Entidades Federativas. ...

Podemos observar dentro de la implementación de estos programas que desde los primeros de éstos, fue la institución presidencial su principal impulsor, y es a partir de 1970 cuando empiezan a surgir mecanismos de carácter administrativos para aplicar este tipo de acciones, teniendo su pleno desarrollo en 1976 a 1982, disminuyendo su ritmo quizá debido a la crisis económica en el sexenio 1982-1988.

Dentro del contexto político en el que se ha desarrollado el Federalismo ha jugado un papel interesante el partido mayoritario que en alguna forma tiene una estructura similar al Federalismo, partido que si bien ha servido como un instrumento de estabilidad política nacional ha promovido conductas conservadoras, centralistas y antidemocráticas que van en contra del Pacto Federal.

La Administración Pública Federal en México, sobre todo al aparecer su Ley Reglamentaria 1976 da un fuerte impulso al Federalismo ya que se crea el artículo 22o. donde pueden participar los Ejecutivos del Estado celebrando convenios con el Ejecutivo Federal, numeral que impulsara los Programas de Desarrollo en las Entidades Federativas y los Municipios.

La Institución Presidencial, sol central de nuestro contexto político, ha deslumbrado al Federalismo, por ello en nuestro país el primer Federalista es el Presidente de la República, con lo cual se ve muy limitado el desarrollo auténtico de las entidades federativas y los municipios, o sea que mientras persista un presidencialismo absolutista sólo en el marco teórico y en el escenario constitucional se puede hablar de un estado federal, ya que el Sistema Presidencial Mexicano tiende más hacia un centralismo que en ocasiones causa desaliento democrático en la Nación.

P R O P U E S T A S

En este apartado se presentarán tres tipos de propuestas, unas - de carácter político, otras de tipo jurídico y finalmente el Perfil del -- Administrador Público del Presente.

Insistiendo en que este tipo de planteamientos llevan como fina- lidad dar un impulso real al Federalismo, venciendo los vicios naturales - que se han creado en nuestro cuerpo político, buscando cimentar una nueva cultura política.

MARCO POLITICO

Con relación a las alternativas políticas, se trataría de imple- mentar una serie de acciones con el propósito de generar una nueva cultura política en tres renglones fundamentales: el Presidente, el Partido Mayori- tario y la Sociedad Civil.

El Presidente.

- a) Estructurar mecanismos de carácter político para que el Presidente deje de ser factor decisivo en las actividades de los gobiernos de los esta- dos.
- b) Que el control político de las elecciones en lugar de estar supervisa-- das por el Ejecutivo Federal, sean controladas por el Congreso de la -- Unión a través de un organismo autónomo.
- c) Buscar mecanismos para terminar con la regla política no escrita de que el Presidente elige a su sucesor.

Partido Mayoritario.

- a) Tratar de que el Presidente de la República y los Gobernadores, no in--

terfieran en las decisiones del partido mayoritario.

- b) Que las acciones que tome el Comité Ejecutivo Nacional se fundamenten - realmente en los intereses y aspiraciones de las entidades federativas.
- c) Establecer actividades económicas para que el partido en el poder, como parte del sector social cuente con recursos económicos propios para que no esté subordinado a la ayuda económica que le brinda el Ejecutivo Federal.

Sociedad Civil.

- a) Un respeto absoluto al voto ciudadano en las regiones donde participen grupos organizados ajenos al corporativismo oficial.
- b) Establecer mecanismos de comunicación para que la sociedad civil, pueda tener un diálogo permanente con el Estado.
- c) Estimular la intervención de la sociedad civil, a nivel municipal y estatal, a través de campañas de concientización política, para la participación de todos los sectores en el cambio que el país requiere.

Estos cambios irán encaminados a que el Estado disminuya la presencia del Ejecutivo Federal y el corporativismo en la sociedad civil, para que ésta mediante el respeto del voto sea un contrapeso auténtico en el marco político, logrando así que los actores sociales de la comunidad participen en el desarrollo del Federalismo.

MARCO JURIDICO.

En cuanto a las reformas jurídicas, éstas irán encaminadas a -- disminuir el Poder Ejecutivo Federal, promover la participación de los -- Congresos Federal y Estatal, y darle más independencia al Municipio.

Primera Reforma.

Existe la imperiosa necesidad de modificar la fracción I del artículo 89o. de nuestra Constitución Política, que convierte al Presidente de la República en el Gran Legislador, ya que se le da una facultad amplísima para que por medio de Acuerdos constituya verdaderas maquinarias administrativas muy por encima de los otros poderes, por lo cual el numeral 89o. en su fracción I deberá decir:

"Promulgar y ejecutar las Leyes que expida el Congreso, en la inteligencia de que todas las estructuras administrativas que sean creadas mediante acuerdos, deberán ser aprobadas por el Congreso de la Unión"

Segunda Reforma.

En igual forma se solicitará un agregado al artículo 22o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que tanto el Congreso Federal como los Congresos Locales aprueben los programas de carácter federal que celebran los gobernadores y el Ejecutivo Federal, debiendo quedar dicho artículo en la siguiente forma:

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

"El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar Convenios de Coordinación de Acciones con los Gobiernos Estatales y con su participación, en los casos necesarios, con los Municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias Entidades Federativas. Estos Convenios deberán ser autorizados por el Congreso Federal y el Congreso Local correspondiente, además ambos Congresos vigilarán el manejo de los recursos".

Tercera Reforma.

Esta reforma irá encaminada a la debida institucionalización del Municipio, asegurándole un título especial con los incisos correspondien--

tes que tratarían sobre: administración municipal, elección del ayuntamiento, la hacienda municipal, su relación con el Gobierno del Estado y su relación con el Gobierno Federal. Por lo cual, nuestra Constitución diría lo siguiente:

TITULO SEXTO

Del Municipio.....

CAPITULO I .- Administración Municipal.

CAPITULO II .- Elección del Ayuntamiento.

CAPITULO III.- La Hacienda Municipal.

CAPITULO IV .- Relación con el Gobierno del Estado.

CAPITULO V .- Relación con el Gobierno Federal.

Las reformas propuestas tendrían como finalidad dar una mayor -- participación a los Congresos respectivos, en las decisiones del Ejecutivo Federal, así como con el de formar un espacio jurídico que dé más presencia a la Institución Municipal, para que la intervención del Estado y del Municipio sean más dinámicas dentro del proceso integrador del Pacto Federal.

El Perfil del Administrador Público del Presente.

El Administrador Público debe ser un estudioso de dicha ciencia, que ésta le sirva para identificar con mayor claridad la realidad política y social de los grandes problemas nacionales, aplicando con propiedad los conocimientos técnicos con que cuenta.

...

Quien se dedique a esta actividad deberá contar con una ética política que fortalezca su mundo de valores, tendrá que ser serio, trabajador, honesto, leal y responsable en su quehacer político, para que la Administración Pública le ayude a alcanzar la excelencia en el desempeño de su función.

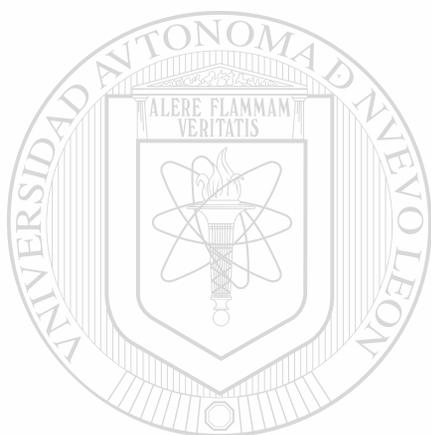
El profesional de esta ciencia aprenderá a manejarse en el mundo de las ideas, siendo un crítico permanente del poder, para que pueda plantear alternativas de cambio que beneficien a la comunidad mexicana, con quien al final de cuentas es su compromiso.

Que sea su sólida formación académica y moral el instrumento de su progreso y superación, para que aprenda a respirar en espacios abiertos entre hombres libres que a base de trabajo escalan la montaña y no entre hombres serviles que trepan por encima de su dignidad y principios.

Con este perfil el estudioso de la Administración Pública, en estos tiempos de crisis y de grandes cambios, estará convencido de que el Federalismo es un instrumento de transformación política, que nos llevará a la unidad nacional respetando las características regionales. Este será un promotor constante del Pacto Federal, para que el Federalismo sea un auténtico proyecto nacional, que sirva como vía de un verdadero desarrollo político y económico de todos los mexicanos.

Finalmente los hombres de la Reforma, profundamente liberales y que fueron ardientes defensores del Federalismo, pudieron vislumbrar la gran importancia de la Administración Pública en las revoluciones políticas y sociales al señalar en uno de los párrafos del manifiesto y Programa del Gabinete de Benito Juárez en 1861 lo siguiente: "...El instinto de la Nación, ilustrado por las decepciones y las esperanzas frustradas, ha comprendido que las revoluciones serán estériles, y que los elementos conquistados en el terreno político y social no darán fruto mientras no se corone la obra con la revolución administrativa..."

Lo anterior es con el fin de que el Administrador Público tenga plena conciencia de la importancia de la Administración Pública dentro de un Proyecto Político Nacional, y que ningún Proyecto por más modernizador que sea, puede llevarse a cabo sin la Ciencia de la Administración Pública.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL; Teoría General del Derecho Administrativo.
- AGUILAR CAMIN, HECTOR y MEYER, LORENZO; A la Sombra de la Revolución Mexicana.
- BURGOA, IGNACIO; Derecho Constitucional Mexicano.
- CAMARA DE DIPUTADOS XLVI LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNION; Derechos -- del Pueblo Mexicano, México a Través de sus Constituciones.
- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO; La Reforma Administrativa en México.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE NUEVO LEON.
- COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS; Manual de Administración Municipal.
- COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS; Programa de Fortalecimiento del Federalismo 1976-1982.
- DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL; División de Poderes y Forma de Gobierno de la Constitución de Apatzingán.
- DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL; Pensamiento Político.
- EL COLEGIO DE MEXICO; Historia Mínima de México.
- FRAGA, GABINO; Derecho Administrativo.
- FAYA VIESCA, JACINTO; Administración Pública Federal.
- FAYA VIESCA, JACINTO; Finanzas Públicas.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEON; Reforma Administrativa y Nuevo Federalismo de Participación
- GONZALEZ AVELAR, MIGUEL; La Constitución de Apatzingán y Otros Estudios.
- KELSEN, HANS; Teoría General del Derecho y del Estado.
- KRAUS, ENRIQUE; Por una Democracia sin Adjetivos.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE NUEVO LEON.
- LEY ORGANICA DE LOS MUNICIPIOS.

MANCISIDOR, JOSE; Historia de la Revolución Mexicana.

MENDIETA ALATORRE, ANGELES; Métodos de Investigación Manual Académico.

ORTIZ PINCHETTI, JOSE AGUSTIN; La Democracia que Viene.

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL; Decreto Constitucional para la Libertad de la América Latina.

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL; Documentos Básicos.

PODER EJECUTIVO FEDERAL; Plán Nacional de Desarrollo 1983-1988.

PORRUA PEREZ, FRANCISCO; Teoría del Estado.

QUIRIARTE, MARTIN; Visión Panorámica de la Historia de México.

RAMIREZ FONSECA, FRANCISCO; Manual de Derecho Constitucional.

REYES HEROLES, JESUS; El Liberalismo Mexicano.

RUIZ MASSIEU, JOSE FRANCISCO y VALDEZ, DIEGO; Nuevo Derecho Constitucional Mexicano.

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA; Reglamentos, Decretos y Acuerdos del Gobierno Federal 1970-1976.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO; Plán Global de Desarrollo.

SILVA HERSOG, JESUS; Documentos Fundamentales, Ensayos y Opiniones de la Historia de México.

TENA RAMIREZ, FELIPE; Leyes Fundamentales de México.

TENA RAMIREZ, FELIPE; Derecho Constitucional Mexicano.

ZUBIZARRETA G., ARMANDO; La Aventura del Trabajo Intelectual.

