





Neocentralismo en México



Neocentralismo en México

Víctor Manuel Rojas Amandi
Coordinador



2019

Primera edición, 2019
Neocentralismo en México

D.R. © PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MÉXICO

D.R. © VÍCTOR MANUEL ROJAS AMANDI (coord.)

Editor: Dr. Leonel Pereznieta Castro
Cuidado de la edición: Dra. Yaritza Pérez Pacheco
Ayudante de investigación: Lic. en H. Iván Martínez Aguirre
Revisión de pruebas: P.L. en D. César Emmanuel García Almeyda
Edita: Centro de Investigaciones Judiciales de la Escuela Judicial del Estado de México
Diseño Editorial: Porrúa Print.
Diseño de Portada: Subdirección de Difusión y Extensión de la Dirección de Comunicación,
Extensión y Vinculación de la Escuela Judicial del Estado de México.

Porrúa Print® es una marca de Librería Porrúa Hermanos y Compañía, S.A. de C.V. con domicilio en República de Argentina núm. 15, colonia Centro, delegación Cuauhtémoc, 06020, Ciudad de México.

Esta publicación no puede ser reproducida total ni parcialmente ni registrada o transmitida por un sistema de reproducción de información o cualquier otro medio, sea éste electrónico, mecánico, fotoquímico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin permiso por escrito previo de la editorial y los titulares de los derechos.

Todos los derechos son propiedad única y exclusivamente del autor

ISBN: 978-607-515-444-2

Impreso en México / *Printed in Mexico*

DIRECTORIO

Consejo de la Judicatura

Mgdo. Dr. Sergio Javier Medina Peñaloza
Presidente

Mgdo. Lic. Palemón Jaime Salazar Hernández
Mgdo. Lic. Juan Manuel Trujillo Cisneros
Mtro. Luis Gerardo de la Peña Gutiérrez
Juez Lic. Juan Manuel Télles Martínez
M. en D. Marco Antonio Morales Gómez
Lic. Otoniel Campirán Pérez
Consejeros

ESCUELA JUDICIAL

Dr. Víctor Manuel Rojas Amandi
Director General

CONSEJO EDITORIAL

Dr. Leonel Perezniето Castro
Director del Centro de Investigaciones Judiciales, Editor responsable

Dr. Arturo Argente Villarreal
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey

M. en D. Faustino Carrillo Ahumada
**Juez de Control y Tribunal de Enjuiciamiento
Poder Judicial del Estado de México**

Dr. Mario Cruz Martínez
Universidad Iberoamericana

Dr. Miguel Eslava Camacho
Escuela Normal Superior del Estado de México

Dr. Virgilio Ruiz Rodríguez
Universidad Iberoamericana

Dr. José María Serna de la Garza
Instituto de Investigaciones Jurídicas —UNAM

Dra. Yaritza Pérez Pacheco
Secretaria Ejecutiva del Consejo



Contenido

Presentación.....	XI
Capítulo I. Centralismo de la justicia en el sistema federal mexicano . .	1
VÍCTOR M. ROJAS AMANDI	
Capítulo II. Neocentralismo en el derecho comparado	13
LEONEL PEREZNIETO CASTRO	
Capítulo III. Antecedentes del neocentralismo en México	43
Primera Parte. La organización del Estado mexicano: la lucha entre conservadores y liberales y la disputa entre federalismo y centralismo.....	43
IVÁN MARTÍNEZ AGUIRRE	
Segunda Parte. El centralismo y la Constitución de 1857.	93
ATANASIO SERRANO LÓPEZ	
Tercera Parte. La Constitución de 1917: la instituciona- lización del presidencialismo y la sinergia de la tradición centralista.	113
IVÁN MARTÍNEZ AGUIRRE	
Capítulo IV. Centralización de las facultades en la conclusión y ejecución de tratados de los que México es parte	137
VÍCTOR M. ROJAS AMANDI	
Capítulo V. Tendencias neocentralistas en la legislación: derechos de niñas, niños y adolescentes	171
MARÍA VIRGINIA AGUILAR / HAYDÉE V. BARRIOS QUEVEDO	
Capítulo VI. Tendencias neocentralistas en materia penal.....	199
Primera Parte. Nuevo Derecho procesal penal	199
HERIBERTO BENITO LÓPEZ AGUILAR	

Segunda Parte. Centralización en materia penal	217
ARTURO BACA RIVERA	
Capítulo VII. Tendencias neocentralistas en la legislación en materia de educación pública	235
SERGIO CHARBEL OLVERA RANGEL	
Capítulo VIII. Perspectiva contemporánea del neocentralismo en el ámbito de las finanzas públicas y la contabilidad gubernamental	257
ENRIQUE CRUZ MARTÍNEZ	
Capítulo IX. Tendencias neocentralistas en la legislación: Sistema Nacional Anticorrupción.	277
SERGIO E. HUACUJA BETANCOURT / GERMÁN SERGIO MERINO CONDE	

Presentación

En el idioma español las palabras *central* o *centro* provienen del término latino *centralis*, que significa *en el medio* o *en el centro*. *Central* también puede significar *principal*, como en el caso de *la idea central*. En política, el término centralismo se utiliza para definir a un Estado que se administra unitariamente; esto es, por un grupo de órganos públicos que se integran en una única esfera de gobierno. La concentración del poder público, característica del Estado central, facilita el ejercicio del poder autoritario, puesto que en la toma de decisiones participan menos instancias. Lo anterior, implica que no puedan existir Estados democráticos que se organicen centralmente. Es más, Francia, que ha sido considerado como el modelo central por excelencia, ha podido conciliar las necesidades democráticas con la centralización del ejercicio del poder público.

Muy diferente resulta un Estado federal, en el que las regiones cuentan con autonomía para tomar decisiones sobre su régimen interior de gobierno y donde las relaciones entre estas con el Poder central se rigen por el principio de subsidiariedad. El régimen federal establece un sistema de interacciones complejas que buscan un equilibrio entre las necesidades del Estado con aquellas de las regiones, entre las fuerzas particulares y las reguladas centralmente, entre el autocontrol de subunidades y el control central. La aparición del concepto de federalismo en el siglo XIX viene de la mano del pensamiento ilustrado. Este se fundamenta en la libertad individual y en la autodeterminación, en el consenso y la conciliación y, sobre todo, en el rechazo a la concentración del poder y a las estructuras jerárquicas.

La historia europea del Estado nación es la historia del centralismo mismo. El sometimiento de los municipios, de los feudos y de la Iglesia frente al Rey, que llevó al nacimiento del Estado, fue necesario para enfrentar al enemigo extranjero, en Francia a los ingleses y en España a los árabes. La formación de un Estado, la que se consumó en el siglo XVII, requirió de estructuras de gobierno permanentes, de un aparato burocrático amplio, de un ejército profesional y permanente y de impuestos regulares. La autoridad monárquica del periodo de la Monarquía

Absolutista fue el modelo más perfecto de un Estado central, cuyo máximo representante fue Luis XIV de Francia. Todavía hoy día, en España, en el Reino Unido de la Gran Bretaña y en Canadá, las disputas con motivo de la decisión entre el centralismo de algunas de sus regiones o provincias y el federalismo en el Estado nacional son un componente muy importante del juego político. El centralismo estatal se consolidó, hacía adentro, con base en una regla de dominación fundamentada en los privilegios personales de grupo. Cuando la burguesía se fortaleció y reclamó los derechos del mérito y de la libertad, las tendencias a la descentralización aparecieron en el escenario político.

Algunas de las disputas más importantes que se han presentado en el seno del Estado nación han girado en torno a la decisión política entre federalismo y centralismo, y han sido y siguen siendo muy profundas. En México, Argentina y en los Estados Unidos, países que surgieron de independencias coloniales, fue muy compleja la creación simultánea de la unidad nacional y del Estado federal. En los tres países, fue hasta después de mediados del siglo XIX en que los grupos que defendieron el federalismo se impusieron frente a los movimientos centralistas o unitaristas.

Después de la Segunda Guerra Mundial, con el Estado de bienestar, la mejor redistribución del ingreso, la tecnificación de las funciones públicas —transporte, protección del medio ambiente, telecomunicaciones, etc.— las tendencias centralizadoras se hicieron sentir. Pero también, como reacción en contra de la centralización de las funciones públicas y con las grandes migraciones internas e internacionales y los movimientos internacionales de bienes y capitales, vino nuevamente un impulso a las tendencias federalistas.

La ventaja de la descentralización en la toma de decisiones, característica del federalismo, consiste en que las regiones individuales y sus habitantes tienen más influencia en los temas que los afectan directamente y en que el poder está distribuido de manera más equitativa, lo que fortalece la democracia y la libertad. Asimismo, el federalismo permite órganos flexibles y adaptables que encarnan propiedades que son cruciales en tiempos de cambios rápidos. Sin embargo, también se critica de los Estados federales que dan lugar a un desarrollo desigual de las diferentes regiones; tal y como es el caso en México entre los estados del norte y los del sureste, y en los Estados Unidos entre los estados de las costas y los del centro. Otro tema, por cierto muy importante en estos tiempos, es el de los costos; sin duda, el Estado federal es más caro, puesto que duplica órganos y funciones. Además, en favor de la centra-

lización se suele escuchar —más como un argumento retórico que como un dato duro avalado por la evidencia— la idea de la eficacia de los órganos públicos; en efecto, los sistemas centrales se suelen percibir como más eficaces.

Mientras el federalismo puede ser visto en tiempos de crisis como una especie de *retirada ordenada* de estructuras defectuosas y autoritarias, la que en casos extremos lleva a un reclamo de autonomía secesionista con la exigencia de una menor intervención central, lo que puede estar asociado a cierta ingobernabilidad y a conflictos sociales riesgosos; por su parte, el centralismo en tiempos difíciles pretende lograr una especie de refundación pacífica de competencias y de delegaciones que pueden redundar en una mayor gobernabilidad, pero construidas por su propia naturaleza, de arriba hacia abajo.

Hoy día, las tendencias centralizadoras o descentralizadoras que tienen lugar dentro de los Estados reciben impulsos externos que complican las decisiones soberanas de los Estados. Como fenómenos internacionales que han alentado las tendencias centralizadoras hacia adentro de los Estados, encontramos al Estado de bienestar, la integración económica internacional y, en definitiva, la globalización. En pro de la descentralización trabajan las organizaciones de la sociedad civil y, en general, las iniciativas que exigen una mayor participación ciudadana en asuntos públicos; tal y como es el caso de la protección del medio ambiente y, en algunas regiones del mundo, también la promoción y defensa de los derechos humanos.

En México, a raíz de las crisis de inseguridad, de corrupción, financieras, educativas, etc., que han acompañado a la transición democrática del siglo XXI, se ha visto, casi de manera unánime, a las normas y políticas públicas centralizadoras como la solución idónea para hacer frente a los desafíos que plantean estos fenómenos. Lo interesante del tema consiste en que no se altera la estructura federal del Estado prevista en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, aparecen por todas partes leyes y órganos de carácter *nacional* que fijan una nueva tendencia en la que el papel de las entidades federativas y municipios pierde protagonismo y los órganos federales, de hecho, asumen roles que en un auténtico Estado federal le corresponderían a las autoridades locales.

En este contexto, el propósito de la presente obra será llevar a cabo una primera reflexión sobre la tendencia centralizadora del Estado mexicano, más desde un punto de vista normativo que político. Después de una reflexión de Derecho comparado y de diversos estudios

históricos de la evolución del problema en México, se analizarán como ejemplo de las nuevas tendencias centralizadoras en nuestro país los temas de Derecho internacional, Derecho de niños, niñas y adolescentes, Derecho penal y procesal penal, educación, finanzas públicas, y en materia anticorrupción.

Víctor Manuel Rojas Amandi

Neocentralismo en México



Capítulo I

Centralismo de la justicia en el sistema federal mexicano

VÍCTOR M. ROJAS AMANDI*

Sumario: 1. Introducción. 2. La historia. 3. El proyecto de la reforma constitucional sobre el amparo. 4. Las réplicas para otras materias. 5. Conclusión. 6. Bibliohemerografía.

1. Introducción

Con frecuencia sucede que de tanto repetir frases vacías perdemos la capacidad para ver aspectos sencillos de la realidad. Esto es lo que pasa cuando se nos enseña que tal y como lo establece y porque lo establece el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vivimos en una República Federal “compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente en su régimen interior”. Conforme lo dispuesto en esta disposición constitucional, el poder público se encuentra descentralizado en dos instancias de gobierno: la federal y la estatal. En términos del artículo 124 constitucional, las competencias públicas se dividen entre ambas instancias de gobierno, conforme el método de enumeración parcial de las competencias federales, reservándole las facultades no expresas para los estados. Estos deberían ser autónomos para la emisión de sus leyes, para la ejecución de las mismas y para la resolución judicial de las controversias que se originen con motivo de la aplicación y cumplimiento de sus leyes internas.

Sin embargo, cuando leemos con detalle el texto del art. 107 de la Constitución, advertimos que, al menos en el ámbito judicial, más que existir un federalismo, lo que tenemos en México es un auténtico

* Doctor en Derecho por la Universidad de Heidelberg, en Alemania, Doctor en Derecho de la Unión Europea y Derechos Humanos por la Universidad Nacional de Educación a Distancia en Madrid y Director de la Escuela Judicial del Estado de México.

centralismo. Esto deriva del hecho de que la última instancia de los juicios locales de todo tipo: comunes, administrativos, de constitucionalidad local, electorales, etc., es en vía de amparo o de algún otro recurso, siempre una instancia federal. La última palabra sobre la interpretación de las constituciones y leyes que emiten los órganos legislativos locales corresponde a los tribunales federales, con lo que la autonomía de los estados no deja de ser más que una fórmula sin contenido real.

Además, debemos considerar que en un Estado de Derecho vale el principio de supremacía judicial; entendiéndose por esto, la capacidad con que cuentan los jueces para controlar la legalidad y la constitucionalidad de los actos de los órganos ejecutivo y judicial y para decidir en última instancia cuando dichos actos son válidos o inválidos. En un Estado de Derecho, en donde las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite, el órgano que decide en última instancia sobre la legalidad y constitucionalidad de los actos de los otros órganos públicos es el órgano supremo. De tal forma que, si el Poder Judicial Federal ejerce el control sobre todos los actos de autoridad federal, local o municipal, de hecho vivimos en un centralismo. O sea que, el centralismo judicial, por efecto del principio de supremacía judicial, se vuelve de hecho un centralismo político.

2. La historia

Fue un gran jurista del pasado, don Emilio Rabasa, el primero en señalar que: “Los Estados son soberanos para dictar leyes en materia de derecho común; pero no para aplicarlas. Esta es la extravagante fórmula de nuestro principio federal en materia de justicia”.¹

Así diría Rabasa que:

Nuestros Estados, a quienes se reconoce y no se estorba la libertad de legislar en las materias del derecho común, están sometidos a la tutela federal en la aplicación de sus propias leyes. La Corte puede revocar todas las sentencias de los tribunales de un Estado, si cree que éstos no aplicaron bien sus propias leyes.²

Y fue Rabasa quien nos recordó como inició en nuestro Estado federal esa perniciosa práctica. La interpretación de los abogados del artículo 14 de la Constitución del 57, buscando más instancias para

¹ Rabasa, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*, México, Porrúa, 1982, p. 220.

² *Ibidem*, p. 217.

defender sus causas, los llevó a plantear el argumento de que cuando las autoridades judiciales locales no aplican correctamente las propias leyes estatales, violan el principio de aplicación de la ley, exactamente aplicable al hecho previsto en la disposición constitucional de referencia. Pero como diría Rabasa:

Si todos los actos de autoridades del ramo en los estados, son revisables por los jueces federales, y anulables por éstos, cuando a su modo de ver aquéllos no se ajustan exactamente a las leyes del Estado mismo; si con el criterio vago e incierto de la recta aplicación de las leyes y el cumplimiento de la justicia, la Corte Suprema tiene facultad para revocar todos los fallos de los jueces locales, la administración de justicia en los Estados es, de hecho, federal, por más que dejen hipócritamente a cargo de aquéllos las primeras instancias de los juicios.³

Rabasa nos recuerda cómo fue que don Ignacio Vallarta, jurista histórico del constitucionalismo mexicano, compró tal propuesta interpretativa al aceptarla para la materia penal y rechazarla para la materia civil, bajo el argumento de que al afectar la pena la libertad se implicaban garantías individuales que por sí mismas constituían normas federales. El efecto de esta interpretación que abría las puertas de una invasión de competencias estatales, siguió la lógica de toda invasión: ganarlo todo sin concesiones. La interpretación de Vallarta “no le sobrevivió; sus sucesores dieron al artículo la mayor amplitud posible, sin cuidarse de la independencia local vulnerada y destruida”.⁴

Rabasa hace especial énfasis en la tentación de poder que genera toda invasión y que lleva al invasor a violar acuerdos, reglas, compromisos:

La Corte cedió a la tentación de extender su poder y se empeñó en ampliarlo; consintió en declararse garante de todos los derechos civiles; federalizó el derecho común, y mediante las reglamentaciones sucesivas, multiplicadas y minuciosas que se prestó a hacer el Congreso, se arrebató a los jueces locales su jurisdicción privativa y a los Estados la garantía superior de la independencia federal.⁵

Y al haber cedido a su tentación, el Poder Judicial Federal vino a cimbrar todos los fundamentos en que se erige la República federal.

³ Rabasa, Emilio, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, México, Porrúa, 1978, pp. 82-83.

⁴ Rabasa, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*, op. cit., p. 218.

⁵ *Ibidem*, p. 219.

Como Rabasa señaló: “La independencia judicial es uno de los elementos esenciales de la libertad interior de los estados, sin el cual el régimen federal es una falsa promesa de la Constitución, desmentida en sus disposiciones concretas”.⁶

Además, con la interpretación del artículo 14, que dio lugar a la invasión de competencias por parte del Poder Judicial Federal y al sometimiento de los poderes judiciales locales, el juicio de amparo adquirió una nueva función, la que quizá hasta hoy día sigue siendo la función que absorbe la mayor energía del amparo, la función de último recurso que se puede hacer valer contra sentencias definitivas del fuero local, o como diría Rabasa, la función de recurso de casación. Así, por lo que el Poder Judicial, como nos dice el autor:

Ha ganado en extensión de facultades, lo ha perdido en alteza de funciones; de intérprete soberano de la Ley suprema ha pasado a levantar el Código civil a la altura de la Constitución, si ha conseguido asumir ella el papel de tribunal de provincia.⁷

Finalmente, Rabasa lanzó una contundente sentencia: “Será una verdadera desgracia para nuestras instituciones, que hayan perdido definitivamente los Estados su independencia judicial y la nación de majestad de su justicia”.⁸

Y esto debido a que: “las diferencias de detalle y cierta amplitud en las condiciones de relación entre el Poder Central y los Poderes Locales tienen por límite las condiciones esenciales que connota el término federación, límite que no puede traspasarse sin destruir el sistema federal y sin romper la Constitución que se base en tal sistema”.⁹

Así, Rabasa sentenciaba el final del federalismo en el sistema judicial mexicano:

Si una regla general de la Constitución somete los actos y determinaciones de cualquiera de los tres poderes locales a la revisión del Poder Central, el régimen interior no será ya obra del Estado particular, ni será éste libre para proveer a su prosperidad como él quiera entenderla, ni habrá sistema federal en el gobierno.¹⁰

⁶ *Ibidem*, p. 217.

⁷ *Ibidem*, p. 221.

⁸ *Idem*.

⁹ Rabasa, Emilio, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, op. cit., p. 77.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 81-82.

Para restablecer el régimen federal del sistema judicial mexicano será necesario que:

El Poder Judicial de cada Estado, se ejercerá por los tribunales que establezca o designe la Constitución (local); y todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales, será fenecidas en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia.¹¹

Todavía se ve lejos, como lo sostendría Rabasa, que:

Toda causa del conocimiento de los tribunales de los Estados debe fenecerse en ellos sin intervención, sin revisión, sin tutela del Poder Judicial del Centro, o tendremos la integridad del Estado rota, supuesto que uno de los tres elementos que la constituyen está bajo el dominio del Poder Central.¹²

Aún no acabamos de entender, para hablar de un verdadero federalismo judicial, que:

Todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al fuero local deben ser fenecidas en los tribunales del Estado; todo lo que a ese fuero corresponde constituye parte del régimen interior, del libre y exclusivo gobierno del mismo Estado.¹³

A lo largo de más de un siglo se han acuñado muchos y múltiples argumentos que justifican el centralismo de la justicia mexicana: que si el Poder Judicial Federal es más profesional, serio, menos corrupto, más independiente de las autoridades políticas, etc. Pero el que gana es al que Ponciano Arriaga le denominó el argumento conservador: *todavía no es tiempo*.

3. El proyecto de la reforma constitucional sobre el amparo

En la “Exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 94, 100, 103, 107 y 112 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos” de la Cámara de Senadores, fechada el 19 de marzo de 2009, al replantear la necesidad del juicio de amparo directo y el papel de juzgados de última instancia sobre controversias que se originan con motivo de la aplicación y cumplimiento de leyes locales de casi cualquier

¹¹ *Ibidem*, p. 83.

¹² *Idem*.

¹³ *Idem*.

tipo, que actualmente cumplen los Tribunales Colegiados de Circuito, se pueden leer los argumentos y alcances de la misma.

Sin embargo, los argumentos y alcances que se plantearon en la exposición de motivos de referencia para replantear la función que cumple el juicio de amparo directo, no fueron los mismos que se hicieron valer en las discusiones del Congreso Constituyente de 1917. Antes se trató de refutar la legitimidad del juicio de amparo con base en la defensa de los derechos soberanos de los estados:

Efectivamente, en el Constituyente de 1917 hubo una enérgica oposición al establecimiento del amparo directo en contra de las sentencias definitivas dictadas por los tribunales estatales, por estimar que nulificaría la administración de justicia local, comprometiendo la soberanía de los Estados y el prestigio de sus órganos judiciales. Dicha resistencia promovida por varios diputados, fue, sin embargo, superada.¹⁴

Ahora las razones fueron, aunque si no en exclusiva, si fundamentalmente de carácter práctico:

Asimismo, las estadísticas de los últimos años muestran que en un gran porcentaje de las sentencias de fondo dictadas en vía directa se niega la protección constitucional. De hecho, la cifra de expedientes en los que se concede el amparo solicitado es menor al 30%, cantidad ésta que, por mucho, resulta menor a la relativa al número de asuntos en los que se negó, se declaró la incompetencia, o bien el sobreseimiento del juicio.¹⁵

Antes se pedía la supresión del juicio de amparo directo en su totalidad, ahora solo se ha pedido: “El amparo directo no debe desaparecer sino que debe limitarse, adicionando los criterios de importancia y trascendencia”.

Los medios también difieren entre sí. En el pasado, se pedía suprimir el juicio de amparo por considerarlo pernicioso para el sistema federal de gobierno. Hoy, en cambio, se pidió incluir un criterio que se ha importado del recurso norteamericano del *writ of certiorari*: el criterio de importancia y trascendencia, que desde 1994 ya aplica la Suprema

¹⁴ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en Cámara de Diputados, 2011, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/110_DOJ_06jun11.pdf p. 3.

¹⁵ *Ibidem*, p. 5.

Corte de Justicia de la Nación y se encuentra reglamentado en sus acuerdos generales.

En el entendido de que de lo que se pretende no es, de ninguna manera, desaparecer el amparo directo como medio para la salvaguarda de las garantías individuales y vía fundamental para lograr la unidad interpretativa de la Constitución, sino de atemperar la intervención de la justicia federal en el ámbito local, en respecto de su autonomía e independencia.

Puede llegar a afectar la autonomía judicial de los estados y por la otra, congestiona la marcha de los Tribunales Colegiados de Circuito, resulta pertinente considerar que la reestructuración más prudente de dicho juicio requiere la concordancia de dos ejercicios.

En primer lugar, el afianzamiento de la autonomía plena de los tribunales ordinarios y en segundo, la implantación de una facultad de selección por parte de los Tribunales Colegiados de Circuito para admitir las demandas de amparo directo.

Con la otra medida consistente en la facultad de admisión selectiva de las demandas de amparo a fin de que entre ambas se logre un nuevo sistema que reduzca significativamente su procedencia y, en la misma medida, con prudencia, fortalezca las decisiones de los tribunales de los estados. La confluencia de estos dos elementos desembocan en un criterio básico que permite armonizarlos: el de la importancia y la trascendencia.

La facultad de selección que se propone instaurar, siguiendo en lo esencial el *writ of certiorari* norteamericano, consistiría en otorgar a los Tribunales colegiados de circuito la facultad para admitir, de entre todas las demandas que se les presenten, sólo aquellas que, dentro de ciertas reglas, sean de importancia y trascendencia, por implicar un pronunciamiento novedoso y excepcional.

Lo que ahora se plantea en este proyecto de iniciativa de reformas se circunscribe, en esencia, a que dicha facultad se establezca a favor de los Tribunales colegiados de circuito para decidir sobre la admisión de los amparos directos, a efecto de que, sin menoscabo de la obligación que tienen de resguardar la constitucionalidad de las resoluciones judiciales y jurisdiccionales del país, centren su investigación y análisis especializado a los asuntos de mayor trascendencia e importancia, haciendo hincapié en que, con ello, no se hace referencia a los de mayor cuantía, sino a los de mayor trascendencia jurídica e importancia social.¹⁶

Sobre cómo hubiera funcionado la aplicación del criterio de importancia y trascendencia, la exposición de motivos estableció:

Tratándose de las primeras, esto es, promociones en que se planteen violaciones directas a la Constitución, de leyes o normas generales que

¹⁶ *Idem.*

se impugnen por violación a las garantías individuales o a los principios de competencia federal y locales en perjuicio del quejoso, los Tribunales Colegiados de Circuito, en principio, deberán admitir todas las demandas, en virtud de que la decisión de tales materias no puede ser objeto de análisis por los tribunales ordinarios. En tales supuestos, únicamente podrían rechazarse, por excepción, aquellas demandas donde se plantearan cuestiones de constitucionalidad respecto de las cuales ya existiera jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sentido contrario a lo pretendido por el quejoso.

En cambio, cuando en la demanda de amparo directo se propongan cuestiones que impliquen violaciones indirectas a la Constitución, cuya decisión se concrete a verificar la correcta aplicación de la ley al caso concreto por parte del tribunal responsable, la regla general del ejercicio de la facultad de selección sería, en principio, la no admisión de la demanda, salvo que se trate de asuntos de importancia y trascendencia, respecto de los cuales se habría de seguir el trámite procesal y formular pronunciamiento sobre el fondo.¹⁷

De esta forma, se pretendió plantear una reforma constitucional que considerara la importancia de elaborar una propuesta de reforma constitucional y legal que faculte a los Tribunales Colegiados de Circuito y rechazar de plano aquellas demandas de amparo directo que no revistan importancia y trascendencia.

Con base en estos argumentos, la exposición de motivos de la iniciativa que se comenta, se propuso adicionar el texto de la Frac. III del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el siguiente párrafo:

El amparo a que se refiere este inciso será procedente cuando, además de los requisitos que para ello se establecen, las sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio entrañen la fijación de un criterio de importancia y trascendencia en los términos que precise la ley reglamentaria.¹⁸

¹⁷ *Ibidem*, p. 8.

¹⁸ Beltrones Rivera, Manlio Fabio, “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 94, 100, 103, 107 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por los Senadores Manlio Fabio Beltrones Rivera, Jesús Murillo Karam, Fernando Castro Trenti y Pedro Joaquín Coldwell, del grupo parlamentario del PRI. Se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos”, en *Diario de los Debates*, 2009, http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/19840, p. 6.

Este último párrafo desapareció en el Dictamen a la minuta con proyecto de decreto de la Cámara de Diputados de 7 de diciembre del 2010. Tampoco aparece en el proyecto de decreto de 13 de diciembre de 2010.¹⁹ Así permaneció en el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Han vuelto a prevalecer viejos y antiguos prejuicios y ha impuesto el viejo argumento conservador: *todavía no es tiempo*. Nuevamente se escucharon voces que pensaron:

En los poderes judiciales locales existe corrupción, que sus procedimientos son lentos e ineficaces, amén de que existe influencia política sobre ellos al resolver los asuntos que se someten a su consideración por parte de los otros Poderes.²⁰

El artículo 107, fracc. V de la Constitución Política de los Estados Unidos siguió garantizándole a los tribunales federales el monopolio de decidir en última instancia sobre todas y cada una de las controversias que se originan por la aplicación y cumplimiento de leyes locales en las materias, civil, penal, administrativa y del trabajo.

4. Las réplicas para otras materias

Fuera del juicio de amparo, podemos advertir que en otros dos casos se advierten las tendencias centralizadoras de la justicia en México. En primer lugar, podemos ubicar a la justicia en materia electoral; en este caso, el artículo 99, fracc. IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el Tribunal Electoral tiene competencia para conocer en última instancia de impugnaciones de actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades locales que organizan y califican los comicios y de resolver los conflictos que surgen en los mismos y que sean determinantes para el proceso en sí o para el resultado final de las elecciones. Por su parte, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación Electoral establece que la Sala Superior del Tribunal Electoral conoce en única instancia de actos o resoluciones relativos a las elecciones de Gobernador y de Jefe de Gobierno de la Ciudad de México (artículo 87, 1, a); y de actos y resoluciones en

¹⁹ Cámara de Diputados, “Proyecto de decreto de 13 de Diciembre de 2010, Dictamen de segunda lectura”, 2010.

²⁰ *Ibidem*, p. 4.

elecciones de autoridades municipales, diputados locales y alcaldes de la Ciudad de México (artículo 87, 1, b). El resultado final es el mismo, sobre una materia local que se ejecuta con base en leyes expedidas por la soberanía de las entidades federativas, decide en última instancia la autoridad federal.

El centralismo en la justicia también ha tenido su réplica en las controversias constitucionales en las que se consideró competente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de controversias entre autoridades locales que impliquen violación a las normas de las constituciones locales. En la controversia constitucional 27/97, el Ministro Gudiño Pelayo hizo valer un voto particular en el que expuso claramente la raíz del problema:

La invasión del Poder Judicial Federal a la esfera de competencia del Poder Judicial de los Estados, ahora consagrada Constitucionalmente también tuvo como puerta de entrada la violación indirecta de la Constitución (exacta aplicación de la Ley) y se inició cuando apenas comenzaba el juicio de amparo.

Estimo que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no debe abrir la misma puerta (violaciones indirectas a la constitución) a una nueva invasión de la Federación, por parte del Poder Judicial Federal, al ámbito de competencia de los Estados, cuando las controversias constitucionales tienen precisamente por objeto evitar invasiones y este poder, el deber de velar por ello. El anterior planteamiento ha traído como consecuencia que el Poder Judicial Federal, revisara todos los actos jurisdiccionales del Poder Judicial de los Estados.

Tampoco existe duda de que los autores de la reforma constitucional de 1994 (así se advierte de la exposición de motivos y del proceso legislativo correspondiente) nunca imaginaron que las Controversias Constitucionales acabarían convirtiéndose en el instrumento para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación “revisara” todos los actos de los Poderes de los Estados.²¹

El proceso centralizador que marcó la regulación del juicio de amparo como el juicio más importante de México, ha florecido en otros tribunales y juicios federales para convertirse de hecho en órganos o instancias centrales, aunque elegantemente se vistan con el calificativo de nacionales.

²¹ Tesis: P./J. 40/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. IX, mayo de 1999, p. 916, y Tesis: P./J. 41/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. IX, mayo de 1999, p. 915.

5. Conclusión

El proceso centralizador en la justicia mexicana es ya un activo fijo de nuestro sistema de gobierno. La percepción pública que la mejor solución para cada problema se encuentra en transferir competencias a la Federación ya no hace falta en los temas judiciales; puesto que, desde hace más de un siglo, el juicio más importante y de mayor prestigio nacional e internacional, el juicio de amparo, funciona como un modelo centralizador que ha servido de inspiración para otros juicios y a otros tribunales federales.

En el proyecto de reforma de amparo de 2009 se tuvo la oportunidad histórica de comenzar a dar fin al centralismo judicial que se vive en el México de principios del siglo XXI.

El cáncer de los sistemas de justicia modernos: el rezago judicial, mismo que crece de manera exponencial por el fenómeno denominado de judicialización de los conflictos, hizo al Constituyente Permanente en 2009 pensar en limitar el control de legalidad local que mediante el recurso del amparo directo ejercen de facto los tribunales colegiados de circuito. Sin embargo, más ha pesado la tradición y el miedo al cambio cuando se ha tenido que decidir si echar marcha atrás o continuar hacia adelante. La alternativa la han marcado el destino de las controversias constitucionales y el juicio de revisión constitucional electoral.

6. Bibliohemerografía

Bibliografía

- Rabasa, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*, México, Porrúa, 1982.
—, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, México, Porrúa, 1978.

Documentos publicados en Internet

- Beltrones Rivera, Manlio Fabio, "Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 94, 100, 103, 107 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por los Senadores Manlio Fabio Beltrones Rivera, Jesús Murillo Karam, Fernando Castro Trenti y Pedro Joaquín Coldwell, del grupo parlamentario del PRI. Se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos", en *Diario de los Debates*, 2009, http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/19840
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94,

103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en Cámara de Diputados, 2011, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/110_DOF_06jun11.pdf
Cámara de Diputados, “Proyecto de decreto de 13 de Diciembre de 2010, Dictamen de segunda lectura”, 2010, http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/2007_12_13/451

Legislación

Ley general del sistema de medios de impugnación en materia electoral, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de noviembre de 1996. Última Reforma publicada el 19 de enero de 2018.

Jurisprudencia

Tesis: P./J. 40/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. IX, mayo de 1999, p. 916.
Tesis: P./J. 41/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. IX, mayo de 1999, p. 915.

Capítulo II

Neocentralismo en el derecho comparado

LEONEL PEREZNIETO CASTRO*

La forma en la que todo Estado diseña su federalismo y lo aplica, el federalismo impregna de manera decisiva el carácter posterior del Estado

ABROMEIT

Sumario: 1. Introducción. 2. Federalismo alemán. 3. Federalismo italiano. 4. Federalismo canadiense. 5. Centralismo español. 6. Federalismo brasileño. 7. Centralismo ecuatoriano. 8. Centralismo peruano. 9. Conclusiones. 10. Biblioherografía.

1. Introducción

En la presente sección de esta obra nos corresponde destacar cómo en varios países, en su mayoría de estructura federal, actualmente se presenta una tendencia hacia el centralismo. El mundo ha cambiado y los Estados nacionales deben cumplir cada día con una amplia serie de compromisos, por lo general urgentes, que los obligan a tomar o concentrar mayores atribuciones administrativas o políticas que, ya sea por motivos de seguridad, económicos, sociales, o bien, por una débil o nula respuesta de los gobiernos subnacionales o locales. Esta tendencia que se da de manera inversa al Federalismo, que es la que nos atañe, se denomina *neocentralismo*, y con ese neologismo haremos un breve recorrido por algunos países europeos y sudamericanos, en donde este

* Profesor titular de carrera T.C. de la FCPyS de la UNAM, investigador Nacional Nivel III, Director del Centro de Investigaciones Judiciales (EJEM) y asesor externo del Bufete Dávalos y asociados. El autor agradece la colaboración que tuvieron en este trabajo a la Dra. Yaritza Pérez Pacheco, César Emmanuel García Almeyda e Iván Martínez Aguirre.

fenómeno de carácter político y administrativo se da por caminos, enfoques y velocidades diferentes; pero, sobre todo, señalaremos el desplazamiento del federalismo hacia el centralismo que en diferentes países se ha dado en las últimas décadas. En contraste, también sucede que en un ambiente de colaboración, como veremos en el caso de Alemania, se refuerza la autonomía de los niveles subnacionales.

La revisión de las tendencias actuales en los modelos de Estados ha permitido observar que, de los años sesenta y hacia finales de los ochenta, se evidenció con meridiana claridad que los sistemas federales no eran la panacea que muchos habían imaginado; debido a que los experimentos federales posbélicos atravesaron dificultades y un número de ellos fueron temporalmente suspendidos o definitivamente abandonados. Estas experiencias sugieren que, incluso cuando se apuesta por la solución federal con la mejor de las intenciones, existen límites a la adecuación a determinadas circunstancias de las soluciones federales o de ciertas formulas federales.¹

También hay que subrayar los extremos, al *federalismo tradicional* representado por el *federalismo dual* en el que los estados (niveles subnacionales) y la federación permanecen con sus propias atribuciones pero en diferentes esferas, aunque con frecuencia se traslapan e inclusive llegan a tener proyectos en los que se involucran a ambos. Ejemplos de ellos son el federalismo de los Estados Unidos y México.² Y en el otro extremo, tenemos al *federalismo participativo o cooperativo*, el cual está centrado en procesos de financiamiento, diseño, prestación y administración de servicios públicos proporcionados por los poderes del Estado, el Poder central, los gobiernos regionales y los locales; es decir los niveles de administración son partes mutuamente complementarias. El ejemplo de este tipo de federalismo es el Estado alemán.³

Por lo que propongo que iniciemos nuestro análisis con Alemania, país que según algunos de los comentaristas, como veremos, tiene el

¹ Watts, Ronald, *Sistemas federales comparados*, Madrid, Marcial Pons, 2006, pp. 90-112.

² Cárdenas Gracia, Jaime, "México a la luz de los modelos federales", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXVII, núm. 110, mayo-agosto, 2004, pp. 482-483.

³ Cabe aclarar que no nos referiremos al tema de los modelos teóricos federales. Se puede consultar la obra clásica de Maurice Croisat, *El Federalismo en las democracias contemporáneas*, Barcelona, Hacer-Fundació Rafael Campalans, 1994, citado en Cárdenas Gracia, *op. cit.*, pp. 481-485.

federalismo perfecto o casi perfecto. Lo mismo se dice respecto al federalismo canadiense, que también se abordará más adelante. Antes de entrar en el análisis del federalismo en Alemania, haré unos algunos comentarios generales sobre el concepto que nos ocupa.

De acuerdo a lo que propone Ronald Watts:

No existe un modelo puro de federaciones que sea aplicable a todas las partes, lo primero a considerar radica en que la noción básica que implica la combinación de gobierno compartido para algunos fines y autogobierno regional para otros, en el marco de un sistema político único, de tal forma que no exista subordinación de unas entidades a otras, ha sido aplicada de modos diversos a los efectos de adaptar circunstancias diferentes.⁴

Las federaciones, al igual que la sociedad, se mantienen en evolución constante, los cambios se producen principalmente por las diferencias económicas y sociales subyacentes en la población; pero, además, las variaciones en el federalismo surgen:

De la diferencia en los Estados del número de unidades constituyentes y en el grado de simetría o asimetría en su tamaño, recursos y estatus constitucional, en el alcance del reparto de las responsabilidades legislativas, ejecutivas y en materia de gasto, en el sistema financiero y tributario, en el carácter de las instituciones del gobierno federal y en la intensidad del impuesto regional a la actividad política federal y en la intensidad del impulso regional a la actividad política federal, en los procedimientos de resolución de conflictos en mecanismos de colaboración entre los gobiernos independientes, y en los procedimientos para la adaptación y la modificación formal e informal de sus estructuras.⁵

Al analizar este tema, Roberth Dahl, señala que, “ya no es concebible un mundo compuesto por unidades políticas pequeñas que gocen de autonomía y homogeneidad social, la vida política actual no es de comunidades autónomas, los gobiernos de gran escala son los que priman”;⁶ pero, además, apunta a que los regímenes competitivos del siglo XIX y que sobrevivieron el siglo XX, como sociedades *relativamente*

⁴ Watts, *op. cit.*, 90-91.

⁵ *Idem.*

⁶ Así lo sintetiza Lagos Flores, Roberto, “Gobierno local: una lectura de municipios y comunidades desde la teoría democrática”, en *Revista Encrucijada Americana*, año 3, núm. 1, otoño-invierno, 2009, p. 136, retomando a Robert A. Dahl en sus obras: *La democracia y sus críticos*, Barcelona, 1993; *¿Después de la revolución?*, Barcelona, Gedisa, 1994 y *La democracia. Una guía para sus ciudadanos*, Buenos Aires, Taurus, 1999.

democráticas: con sistemas liberalizados y abiertos al debate público, desarrollaron poderes ejecutivos fuertes y vigorosos, dotados de una gran capacidad de acción, a los que se les encomendó coordinar las prioridades y los planes de acción política, solo limitados por instituciones que respondan a una gran variedad de intereses y demandas sociales.⁷ Es decir, para contrarrestar las voluntades sociales políticamente disím-bolas del pueblo, que en las sociedades modernas son cada vez más difusas y atomizadas.⁸ Lo que se complementa con la concepción de Giovanni Sartori, al afirmar que esto [la tendencia hacia la centralización del poder por la federación] es observable porque ya no vivimos en una polis, sino en su negación [las nuevas megalópolis], espacios políticos donde se ha perdido toda proporción de lo humano.⁹

Por tal motivo la idea del federalismo viene de tan lejos que ha habido tiempo para que cada sistema político y sociedad la haya asimilado de manera distinta; es por eso que, “los grados de centralización y descentralización difieren entre las federaciones tanto como sistemas financieros, el carácter de sus instituciones legislativas y ejecutivas federales, los acuerdos institucionales para facilitar las relaciones intergubernamentales, las decisiones judiciales para la resolución de los conflictos internos y los procedimientos para reformar las constituciones”.¹⁰

Además, considero que los Estados-nación han evolucionado desde una posición distante a los ciudadanos individuales y, por ello, no han respondido claramente a sus intereses y preferencias específicas. Esto último, hace referencia a lo que hoy en día cualquier sociedad, medianamente desarrollada, ya sea por la vía del *federalismo* o del *centralismo*, debe aspirar, el desarrollo equilibrado de las regiones o provincias; aunque parece que el primero es un instrumento más idóneo para lograrlo.

Finalmente, los conceptos como Estado y democracia requieren de nuevas reflexiones que nos lleven a designaciones más precisas, pues la

⁷ Dahl, Robert A., *La poliarquía. Participación y Oposición*, México, Red Editorial Iberoamericana, 1996, pp. 18, 114, 202.

⁸ Vid. para el caso alemán, Braud, Philippe, *El jardín de las delicias democráticas*, México, FCE, 1993, p. 63. Citado por Manuel Alejandro Guerrero, “Algunos mitos y realidades de la democracia moderna”, en *Foro Internacional*, vol. 37, núm. 3, julio-septiembre, 1997, p. 446.

⁹ Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 47. Para tener una idea de este tema en México consúltese, Nivón Bolán, Eduardo, “Las contradicciones de la ciudad difusa”, *Alteridades*, vol. 13, núm. 26, pp. 15, 22-23, <https://www.redalyc.org/html/747/74702603/>

¹⁰ Watts, op. cit., p. 96.

magnitud de las realidades frente al limitado aparato conceptual, que con frecuencia contamos, suele dar la impresión de que nos encontramos ante el hecho de que muchos de nuestros paradigmas tradicionales son rebasados por las realidades propias que ofrecen diversas alternativas al paso de un mundo globalizado y tecnológicamente avanzado.

2. Federalismo alemán

El federalismo alemán es el resultado de un largo proceso de transformaciones. La estructura del Estado federal se alcanzó hasta 1848-1849 con la Constitución del Imperio Alemán, que tiene como antecedente histórico la caída del Sacro Imperio Romano Germánico (1806),¹¹ lo que generó que los estados alemanes que pertenecían al imperio buscaran un nuevo orden. Uno de los resultados fue el surgimiento de la *tradicción*, típicamente alemana, de trazar límites fronterizos, más o menos, arbitrariamente; asimismo, los arreglos políticos y territoriales no tenían siempre en consideración las posibles identidades culturales locales. Y como indica Herminio Sánchez: “estos productos de la casualidad y la escasa identidad histórica explican en parte el por qué, se logró consolidar un orden federal en Alemania”.¹²

Ya en el siglo XX, a pesar de los efectos que tuvieron la Primera y Segunda Guerra Mundial, una vez que se reinstaló el federalismo,¹³ se lograron establecer reglas muy claras dentro del Estado alemán; entre las más importantes están:

a) No al principio de autoridad absoluta, lo cual provocó una modificación, sustancialmente del equilibrio de los poderes, que se va a modificar todavía más en los años siguientes; y,

¹¹ Formalmente se toma esta fecha, debido a que Francisco I, de Austria, suprimió el Sacro Imperio Romano Germánico, después de la derrota de su ejército frente a Napoleón Bonaparte y de esa forma se evitaba que adquiriera el título.

¹² Sturm, Roland, “Der Föderalismus im Wandel. Konti-nuitätslinien und Reformbedarf”, (“El federalismo en transformación. Líneas de continuidad y necesidades de reforma”), en Jesse, Eckhard y Löw, Konrad, *Deutscher Föderalismus: Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft*, Berlín 1999, citado por Herminio, Sánchez de la Barquera y Arroyo, *La federalización de la política cultural en México: ¿Alemania como modelo?*, Sturm, Roland, *Föderalismus in Deutschland*, (El Federalismo en Alemania), Alemania, en: México, UNAM-IIJ, 2011, p. 151, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3045/9>

¹³ Este modelo se había instaurado en la Constitución de Weimar en 1919 y estuvo vigente hasta 1933, cuando el Nazismo se hizo del poder con la toma del Reichstag.

b) La igualdad de las condiciones económicas y sociales de toda población.

Estos objetivos quedaron enmarcados en la nueva Constitución, llamada la nueva *Ley Fundamental (Grundgesetz)* de la República Federal Alemana, que entró en vigor el 23 de mayo de 1949, y que fue uno de los principales motores del desarrollo alemán después de la guerra.¹⁴

El federalismo de la naciente República Federal Alemana fue concebido, por lo tanto, bajo los principios y propósitos fundamentales:

a) Reunir a todos los estados alemanes y obtener, en la organización de la federación, un equilibrio en la estructura del poder, con la premisa de evitar el surgimiento de algún tipo de absolutismo o autoritarismo.

b) La unidad de la sociedad para construir al nuevo Estado y la igualdad de condiciones sociales y económicas de toda la población.

c) Y garantizar la participación de los *Länder* en la toma de decisiones de la federación, lo que es la base del *Federalismo participativo o cooperativo*.¹⁵

La configuración del federalismo alemán actual está consagrado en los artículos 20, 24 y 28 de la Ley Fundamental, que a su vez, con la integración de la Unión Europea, mantuvo la protección de la autonomía de los *Länder*, en el artículo 23.¹⁶

Esto permite observar una evolución del sistema federal en la medida que se les otorgó a los *Länder* o estados, amplia libertad en su actuación, conforme a reglas locales tradicionales (que con el tiempo cada uno acumuló su propio acervo). El éxito de este modelo empezó a mostrarse cuando la federación realizó proyectos conjuntos con los *Länder*, en los cuales se busca el equilibrio; es decir, que los esfuerzos sean proporcionados. De esa manera, la Federación se convirtió en un socio igualitario, fiable y de ser considerado para la consecución de objetivos comunes. Este tipo de relaciones muy estrechas se fueron diluyendo en

¹⁴ Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio, *La federalización de la política cultural en México: ¿Alemania como modelo?*, Sturm, Roland, *Föderalismus in Deutschland*, (El Federalismo en Alemania), Alemania, en: México, UNAM-III, 2011, p. 156.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 156-157.

¹⁶ Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, Traducción de Ricardo García Macho y Karl-Peter Sommermann, Renania-Palatinado, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer (Universidad Alemana de Ciencias Administrativas Speyer), 2010, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>

las leyes que antes habían establecido rangos y jerarquías y que hoy se vive en Alemania con un federalismo que funciona siempre en un ejercicio gubernamental volcado hacia el desarrollo de los niveles subnacionales y que incrementa la participación política de los *Länder* en la toma de decisiones políticas que los afectan.¹⁷

Por ello, desde la visión de Antonio Carrillo Gil:

Con el tiempo se ha creado una lealtad federal (o comportamiento federal amistoso) principio que lejos de ser una mera formulación abstracta o una simple declaración de intenciones, tiene significados y consecuencias concretos, como lo ha indicado el Tribunal Constitucional Federal alemán, y cuyo fin último radica en mantener dentro de ciertos límites los egoísmos de la Federación y de los *Länder*, de modo que cuando se produzca una divergencia de posiciones entre ambos no se permite que una parte sufra serios perjuicios por el mero hecho de que la otra adopte medidas que exclusivamente tengan en consideración a sus propios intereses.¹⁸

Al igual, considera que no se opta por el federalismo porque en el fondo pretendían ser independientes, sino que, el sistema federal cumple el propósito de unir entes, en los que se comparten ciertas características, cualquiera que estén sean y las organiza, pero una vez que se ha optado por este modelo de Estado, la cooperación entre las partes se debe llevar a cabo partiendo del respeto a la autonomía y a la base sobre la que descansa su diversidad cultural.¹⁹

Las tareas de gobierno, de esta manera, se reparten entre la federación y los *Länder*, conforme al artículo 28 de la Constitución general; tienen la obligación de gobierno y solución de todos los problemas que surjan localmente “y la Constitución garantiza sus competencias, autonomía y la administración de los recursos fiscales”.²⁰

En estas circunstancias, el federalismo alemán es centralizador en la medida que la propia federación provoca que los estados estén cerca o junto a ella en la mayoría de los proyectos importantes de desarrollo.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 164-165.

¹⁸ Carrillo Gil, Antonio, Tribuna: “Enseñanzas del federalismo alemán”, en *El País*, 4 de diciembre del 2012, https://elpais.com/elpais/2012/10/10/opinion/1349864008_840543.html

¹⁹ *Idem*.

²⁰ Benz, Arthur y Zimmer, Christina, “Germany: Varieties of democracy in federal system”, en Hendriks, Frank (*et al.*) (eds.), *Local regional democracy in Europe*. Reino Unido, Oxford University Press, 2012, p. 160.

Sin embargo, en el ámbito de sus facultades, los estados llevan a cabo sus propias definiciones sin que la federación intervenga. En este sentido, podría hablarse, en primer lugar, de un federalismo que funciona bien y con naturalidad, en donde existen límites y condiciones como el orden público alemán, el control y el equilibrio del poder. En segundo lugar, debido a las consecuencias de las guerras (la Primera y Segunda Guerras Mundiales), resulta esencial buscar la unidad y la uniformidad de las condiciones de vida en todo el país; para lo cual, fue necesaria una mayor autonomía de los *Länder*. Esta política del Estado alemán con sus propias ideas, de fundamental importancia, siempre fue conservada en las sucesivas constituciones alemanas y son razones fundamentales del éxito del Estado alemán actual.

En resumen, en Alemania se ha desarrollado un federalismo perfecto que es el denominado, *federalismo participativo* o *cooperativo*, en el que la Federación colabora atrayendo a los *Länder* interesados a un proyecto dado, pero que se realiza con la dirección del centro; sin embargo, hay que recalcar que los *Länder* mantienen sus propias facultades y responsabilidades locales, que ejercen con plena autonomía y con el presupuesto asignado por la Federación.

3. Federalismo italiano

El caso de Italia es relativamente poco definido, se trata de un *federalismo* que parte de un esquema antiguo de centralismo, muy consolidado a lo largo de los años, y de la relación de las provincias con el centro, se encuentra establecido y funcionando desde la unificación italiana en 1861. Por lo que existen inercias propias de un régimen que ha buscado en su etapa moderna desesperadamente la estabilidad política que, gracias a ser un país de instituciones, el gobierno y su actividad administrativa continua incesante, con el personal de carrera burocrática que permanece a pesar de los vaivenes políticos.

El modelo federal italiano está basado en los artículos 5, y 114 al 129, y tiene 5 niveles administrativos: estado, regiones, ciudades metropolitanas, provincias y municipios.²¹ Las regiones, que actualmente son 20, tienen un nivel similar al de una entidad federativa en México, aunque no poseen constituciones estatales, se rigen por estatutos; las modificaciones a estos se hacen por medio del Consejo regional.

²¹ Italia, Constitución de la República Italiana, 1947, <http://wwwext.comune.fi.it/costituzione/spagnolo.pdf>

En el estudio realizado por Massimo Balducci y Christiane Colinet se analiza lo que ellos llaman *Federalismo a la Italiana*.²² Este sistema es un entramado complejo de facultades conferidas a las *regiones*, establecido por la Constitución italiana, aunque nominalmente fue concebido para descentralizar el poder; se ha comprobado que enfatizó su labor en la planificación económica.²³

Sin embargo, en los años noventa del siglo XX:

El papel planificador de las regiones se [hizo] virtualmente imposible debido a que los poderes que se les habían otorgado eran sólo parciales (ya que el gobierno central a menudo seguía aferrándose al control de los sectores traspasados), y heterogéneos (porque que el artículo 117 de la Constitución reflejaba una visión atrasada de las responsabilidades del Estado) y desigualmente distribuidos.²⁴

La planificación por regiones fue el esquema para difundir un estado de bienestar a la población; pero, cuando sucedió la crisis económica mundial en el 2008, los problemas financieros se agudizaron para Italia, España, Portugal, y en especial para Grecia. En estas circunstancias, resultó natural que, en un periodo en el que el concepto del bienestar se está redefiniendo y la planificación está en crisis; el Poder central tiende a absorber facultades a cambio de proporcionar recursos a las regiones cada vez más marchitas.

Esta concentración de poder es inclusive contraria a la Carta Europea de la Autonomía Local, que fue ratificada por Italia, en 1989. Pero no solo incumple lo establecido en este tratado, sino que en la propia Constitución italiana se señala en el artículo 5o. que la república reconoce y promueve las autonomías locales.²⁵

Lo que el Consejo de Europa aprobó, y que Italia firmó desde 1895 (aunque su ratificación fue en 1989), fue llevar a cabo una política de gobierno que preservara, respetara y reconociera las autonomías locales; que, además, se procuraran a través de medios claros y funcionales, para hacer efectivas sus competencias y que las relaciones centro-periferia

²² Balducci, Massimo y Colinet, Christiane, “La Carta Europea de la Autonomía local y el Federalismo a la italiana”, *Il nuevo governo locale*, núm. XV, 1997, recuperado en Sisternas, Xavier (et al.), *Federalismo y subsidiariedad en Italia*, Barcelona, 1998 https://pisunyer.org/public/files/fundacion_publicaciones/document5.pdf

²³ Dente, Bruno, “Los gobiernos subnacionales en la larga transición italiana”, *European politics*, núm. 20/1, 1997, recuperado en Sisternas, Xavier (et al.), *op. cit.*, p. 21.

²⁴ *Idem*.

²⁵ Balducci, y Colinet, *op. cit.*, p. 75.

respetaran el principio de subsidiaridad, entre otros. Sin embargo, estos puntos no han sido cumplidos por parte del Estado italiano,²⁶ debido a que, como Balducci y Colinet sostienen, dentro del Estado italiano las relaciones del centro-periferia (o nivel nacional-subnacional) se encuentran en un segundo plano.

En estas condiciones, el centralismo italiano se acentúa en detrimento de la autonomía de las regiones aunque exista un compromiso, no solo en la Carta Magna italiana, sino con el resto de Europa. Hay, por tanto, un renacimiento de la concentración de facultades, y de poder en general, en el que el centro se niega a expandir las relaciones con las regiones, por lo que se trata probablemente de una cuestión cultural que el tiempo se encargará de cambiar en el sentido de un real *federalismo*.

Tan solo durante el 2018, en la política italiana, la oposición usó como bandera la antiinmigración y el regreso del nacionalismo, que inclusive derivó en algunas expresiones que buscaban la separación del norte de Italia. Cabe señalar que dicha región ha hecho énfasis en alcanzar un Estado federal, mientras que en el sur estas ideas han sido vistas como un proceso para acrecentar la desigualdad regional.²⁷

Pero, en realidad, es el resultado de un proceso de reorganización administrativa que se llevó a cabo en 2014, cuando la Ley núm. 56, reasignó funciones previamente distribuidas entre los municipios y las provincias, hacia las regiones. Y, precisamente, por la inacción de los niveles subnacionales: las provincias y municipios italianos, es lo que permitió que el poder regional absorbiera estas funciones. De hecho, este proceso se confirmó con la sentencia constitucional núm. 50 de 2015, que en resumen reasignó funciones (operativas y de gestión) que antes ejercían las provincias y ahora se delegan al nivel superior; es decir, a las regiones, lo que centraliza más las decisiones.²⁸ Este proceso fue

²⁶ *Ibidem*, pp. 75-83.

²⁷ Las alarmas alrededor de las intenciones separatistas del norte de Italia, se reavivaron en el año 2006, cuando una propuesta legislativa para aumentar la autonomía de las *regiones* incluían la plena autonomía regional en materia de sanidad, turismo, energía y promoción exterior e inclusive establecer sus propios sistemas electorales, para mayor confusión institucional. Sin embargo este proceso se vio detenido por la crisis económica del 2008. González Erik, “la izquierda italiana votará contra la reforma federal defendida por Berlusconi”, *El País*, 10 de junio de 2006, https://elpais.com/diario/2006/06/10/internacional/1149890410_850215.html y Savio, Irene, “Italia mensaje antiinmigrante”, *Proceso*, 10 junio de 2018, <https://www.proceso.com.mx/537694/italia-mensaje-antiinmigrante>

²⁸ Vidal Prado, Carlos, *Crisis económica y reforma de las Administraciones públicas. Un estudio comparado*. Madrid, INAP, 2017, pp. 247-249.

calificado por Di Giulio M. Salerno como una acción tendiente al *neocentralismo*; sobre todo, porque los recursos que antes distribuían los municipios y las provincias ahora serán concentrados por las regiones.²⁹

Por todo lo anterior, se puede afirmar que, en la práctica, Italia se encuentra en un proceso de centralización administrativa o *neocentralismo*.

4. Federalismo canadiense

Canadá es un caso aparte de federalismo, tanto por la gran autonomía que tienen las provincias (entidades federativas), como por los debates de los últimos años alrededor de su desarrollo y la forma de su gobierno, en la que nominalmente la Corona inglesa mantuvo injerencia, debido al Acta de América del Norte Británica de 1867, y no se constituyó formalmente como un Estado independiente hasta 1982. Por ello, se puede definir a Canadá como un Estado federal y una monarquía constitucional.³⁰

Esto, inclusive, es una de las bases para señalar la complejidad en el estudio del modelo de Estado canadiense que, por ejemplo, ha señalado Luisa Matheus Samper: “la evolución gradual de colonia a nación ha negado la adopción de un único documento constitucional en Canadá, lo que [en general hace] que se requiera un estudio más profundo de diferentes fuentes constitucionales escritas y no escritas”.³¹

El modelo de Estado planteado por los padres de la patria, entre ellos Macdonald y Cartier, tomó como referencia al parlamento inglés y la forma federal de los Estados Unidos, con un matiz fundamental, derivado de las impresiones que dejó la Guerra Civil Norteamericana (1861-1865), referentes al peligro que representaban las libertades concedidas a los integrantes de la federación, lo que generó reservas hacia el grado de autonomía que debían mantener las provincias. Por ello, y aunque parezca una contradicción, el modelo federado canadiense

²⁹ Salerno, Giulio, “La La sentenza núm. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?”, *Federalismi*, núm. 7, 2015, <https://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=29190>

³⁰ Menifield, Charles, *Comparative public budgeting. A global perspective*, Ontario, Jones & Bartlett, Learning, 2011, p. 290.

³¹ Matheus Samper, Luisa, “Introducción al estudio de la Constitución de Canadá”, en *Revista de Derecho. Universidad del Norte*, núm. 22, 2004, p. 255. Este argumento es coincidente con Menifield, *op. cit.*, p. 290.

partió desde la premisa de la limitación a las facultades provinciales y así quedó en la Ley Constitucional de 1867. Sin embargo, de las diez provincias canadienses, sin contar los tres territorios que aún subsisten y que dependen directamente del Poder central, existe una excepción que es la provincia de Quebec, que habla y se desarrolla dentro de una cultura francesa, que en el estereotipo y afloje entre los miembros de la comunidad británica, ampliamente mayoritaria, llevó a aceptar diversas excepciones a favor de la provincia francófona, y de entre los privilegios les fue dado el mantenerse a un lado del federalismo anglosajón con la posibilidad de poder seccionarse del pacto federal. Con esto, convirtieron en bilingüe (inglés-francés) a un país con amplia mayoría anglosajona, entre otras cuestiones importantes.³²

En abstracto, lo que se consiguió con la autonomía cedida a la provincia de Quebec, fue que los anglófonos y francófonos recobraron la capacidad de decisión sobre asuntos internos. Y también, cada provincia mantuvo el control sobre la cultura propia, el derecho civil en el que chocaban las concepciones que convivían en zonas del territorio canadiense: el *common law* inglés y el Derecho civil francés.³³

El federalismo canadiense se ha resumido en lo que Peter W. Hogg señala como los tres elementos que lo definen:

a) Cada individuo en el mismo Estado está sujeto a respetar, tanto a las leyes federales como las leyes provinciales.

b) Las autoridades federales y provinciales se encuentran coordinadas, es decir no hay subordinación.

c) En caso de contradicciones entre una ley federal y una provincial, prevalece la ley federal.³⁴

Los dos acontecimientos que influyeron para que Canadá no concediera total autonomía a las provincias, es decir, su contradicción federalismo con enfoque centralista, partió de la base de fortalecer a la federación en contra de dos posibles problemas: uno ya histórico, que fue la amenaza que representó la expansión de los Estados Unidos en el siglo XIX, lo que se presentó por primera vez ante el mundo, como tal,

³² Siempre con un claro respeto por la división de poderes, en este sentido: Arbós Marín, Xavier, "El Poder judicial y el federalismo canadiense", en: Grepe Landin, Manuel y Caballos Espirérez (coord.), *Poder Judicial y modelo de Estado*, Barcelona, Atelier, 2013, p. 17 y ss.

³³ Ruiz Robledo, Agustín, "El federalismo canadiense", *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 2, 1993, pp. 49-50.

³⁴ Matheus Samper, *op. cit.*, p. 260.

luego del despojo de más de la mitad de su territorio a México, su vecino; y en segundo, el asunto quebecois, que como ya se ha señalado, la provincia de Quebec tuvo excepciones autonómicas desde la fundación del Estado canadiense, y que en los años sesenta del siglo XX presentó aspiraciones abiertas para independizarse.³⁵

El desarrollo de su federalismo tuvo otro momento de reorganización después de la Segunda Guerra Mundial, en el que se actuó por medio de las Conferencias intergubernamentales, en las que se pacta la actuación de los poderes políticos, lo que mantiene en el documento legal las potestades y responsabilidades, pero que en la práctica se llevan a cabo bajo consenso entre los niveles de gobierno (nacional y subnacional). Este sistema de coordinación se llevó a cabo por medio de estos tres instrumentos:

a) Reuniones entre técnicos de cada nivel de gobierno, para llevar a cabo programas conjuntos.

b) Delegaciones parlamentarias para regular materias de competencia regional.

c) Subvenciones federales a los poderes provinciales y locales con la condición de realizar determinados objetivos.³⁶

Estos instrumentos consolidaron el modelo federal canadiense porque el trabajo de los diferentes participantes de los dos niveles de gobierno lo hicieron desde el punto de vista programático.³⁷

Uno de los últimos eslabones para la conformación de este *federalismo cooperativo*, fue la aprobación de la Ley Constitucional de Canadá, aprobada por el Parlamento británico, en la que se modificó el sistema de distribución de competencias, a favor de las provincias, dotando, por ejemplo, del control de sus fuentes energéticas y estableciendo mecanismos rígidos para llevar a cabo reformas constitucionales.³⁸

El Estado actual canadiense puede definirse como Isabel Redondo de Paz lo ha hecho: “tiene gran madurez democrática y ha alcanzado un alto grado de bienestar, de solidaridad y de justicia social”.³⁹ Sin

³⁵ Ruiz Robledo, *op. cit.*, p. 51.

³⁶ Ruiz Robledo, Agustín, “Canadá, un federalismo casi olvidado”, *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época, núm. 69, julio-septiembre, 1990, p. 207. <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/viewFile/47101/28587>

³⁷ *Idem.*

³⁸ *Ibidem*, pp. 208-209.

³⁹ Redondo de Paz, Isabel, *Análisis histórico-político del federalismo canadiense*, Tesis Doctoral, Madrid, Facultad de Ciencias de la Información-Universidad Complutense de Madrid. 1996, p. 529.

embargo, el gobierno actual, desde la óptica de la misma autora, se ha caracterizado por ser un federalismo centralizador y dominador que traiciona el espíritu del federalismo supranacional (inmerso en la *Commonwealth*) y luego cooperativo, generado en la posguerra (Segunda Guerra Mundial) en Canadá, que mantuvo la esencia conciliadora entre el Poder provincial y el Poder central. El reto al que se enfrenta Canadá es a la imposición de dos premisas:

- a) La unidad del país adquirida conforme a la determinación de competencias entre la federación y las provincias; y
- b) La unión de las provincias mediante el bilingüismo apoyado sobre el principio de personalidad.⁴⁰

Se considera que en los últimos 15 años se ha intentado llevar al federalismo cooperativo canadiense hacia el estilo *melting.pot* americano, en el que se funden distintas lenguas y razas, e inclusive generar una Ley general o Carta uniforme “*one nation*” a la americana,⁴¹ lo que en la práctica desemboca en neocentralismo. La razón es porque el Estado, como tal, se está debilitando ante la globalización y la formación de bloques regionales, que necesariamente se deben homologar desde fuera de los Estados nacionales y a partir de un marco jurídico, el campo en el que se establecen las áreas de competencia de los acuerdos supranacionales. En tal caso, sería muy complejo la interlocución con los gobiernos subnacionales; es decir, regiones, territorios o provincias. En tal caso, el Poder central es quien funge como vínculo entre los intereses supranacionales y los subnacionales. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, precisamente, ha generado sinergias en la política canadiense, con tendencia a dotar de mayor poder al centro.⁴² A pesar de ello, el Estado canadiense mantiene un elevado nivel de descentralización: 40% de sus gastos están reservados para el Poder central y el 45% están destinados a las provincias.⁴³

⁴⁰ *Ibidem*, p. 531.

⁴¹ *Ibidem*, p. 529 y 530.

⁴² García Segura, “Canadá y el Tratado de Libre Comercio Norteamericano”, *Afers Internacionals*, núm. 29-30, 1995, pp. 99 y 108.

⁴³ Martín, Frederic, “El Modelo GpR en Canadá”, en *¡GpR! Buenas prácticas internacionales: Francia y Canadá*, México, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, 2015, p. 37.

5. Centralismo español

El Estado español es la aglutinación de diversas naciones divididas en diferentes regiones y provincias, con culturas, tradiciones e idiomas diferentes, por lo que la mayor parte del pueblo español se opone a la existencia de una forma de gobierno totalmente centralista. “A menudo el modelo territorial español es identificado como un modelo que intenta ser federal pero que no llega a serlo”.⁴⁴

Este fenómeno fue parte de la nación española desde la Constitución de 1931, en la cual los artículos 8o. y 9o. declaraban la creación de un Estado federal, sin llegar a mencionarse este, solo enunciando la autonomía de los municipios mancomunados en provincias y la soberanía en la regiones al norte de África, pero que se limitó otorgando competencias únicas en la ejecución de actos y emisión de leyes a favor del Poder central del Estado español en el artículo 14 y 15 de este ordenamiento.⁴⁵

Siguiendo esta línea de actuación, la Constitución de 1978 creó un Estado dividido por los diversos rasgos culturales que lo conforman, pero que sirven a un único Poder central, lo cual genera una contradicción en sí misma, tal como señala Javier Pérez Arrollo:

España tiene una Constitución materialmente territorial que impide que el Estado unitario pueda ser la forma de Estado en democracia. Históricamente y antes del sufragio universal, el Estado unitario ha sido la forma de expresión política de la sociedad española. Pero desde que el Estado tiene que ser expresión no de una parte, sino del conjunto de la sociedad española, el Estado unitario no ha podido imponerse sin suprimir la democracia.⁴⁶

En este sentido, el desarrollo histórico de la nación española no ha podido encauzar soluciones para que los antiguos problemas relacionados con las *Comunidades Autónomas*,⁴⁷ tales como la distribución de

⁴⁴ Lorente, Luis, “El modelo territorial en España, ¿federalismo?”, en *La Razón*.

⁴⁵ Vid. Constitución de la República Española, sancionada el 9 de diciembre de 1931.

⁴⁶ Pérez Royo, Javier, “Cuestión de legitimidad. España necesita formalizar el pacto federal en la Constitución”, en *El País*, 2013, https://elpais.com/politica/2013/01/18/actualidad/1358534981_891943.html

⁴⁷ El termino *Comunidades Autónomas*, se utiliza para designar a las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica que cuentan con un

competencias entre el Senado español y los Parlamentos de las comunidades autónomas, sean resueltos. Sobre este tema se ha recomendado realizar una reforma a cinco puntos centrales para mejorar el desarrollo de la relación entre el Poder central y las nacionalidades, los cuales son:

- a) Función del Estatuto de Autonomía.
- b) Plena constitucionalización del reparto de competencias.
- c) Participación autonómica en las decisiones e instituciones del Estado.
- d) Instrumentos y órganos de colaboración.
- e) Constitucionalización de los elementos esenciales del modelo de financiación autonómica.⁴⁸

Ahora bien, es necesario tomar en consideración el texto del artículo 2o. de la Constitución Española vigente:

La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.⁴⁹

En este precepto legal se reconoce la autonomía de las nacionalidades y regiones, pero al mismo tiempo las une como parte la Nación española; es decir, subordina las Comunidades Autónomas al Poder central, lo cual se ve reforzado con las potestades otorgadas al Senado de España, así como con el mecanismo legal contenido en el artículo 155 constitucional; el cual, fue accionadas el 27 de octubre de 2017, al determinar el cese inmediato del Gobierno de la Generalidad de Cataluña, debido a las acciones tendientes a dañar el interés general de España. Dichas acciones consistieron en la elaboración de plebiscitos, expedición de leyes y planes para crear la República de Cataluña.⁵⁰

Dicho en otras palabras, España es un país conformado de manera tendiente al federalismo, pero no se concreta como tal, sino que ha

autogobierno, *vid.* Constitución de la República Española, sancionada el 9 de diciembre de 1931, artículo 143.1.

⁴⁸ Collí Ek, Víctor Manuel, “¿Autonomía o Federalismo Español? La academia propone cambios a la Constitución”, *Revistas del III*, núm. 42, noviembre-diciembre, 2017.

⁴⁹ Constitución Española, sancionada por el S.M. el Rey ante las Cortes el 27 de diciembre de 1978.

⁵⁰ *Cfr.* Tribunal Supremo, Sala de lo Penal, Causa especial/20907/2017, 21 de marzo de 2018, <https://ep00.epimg.net/descargables/2018/03/23/18390963e662cc01a76d270462cd11f6.pdf>

desarrollado una descentralización tradicional, según la cual se planteó en su Constitución que todos los poderes, o casi todos, los ejercería el Poder central, pese a que la realidad ha impulsado al régimen de la autonomía de las regiones.

Como puede verse, este es un marco de referencia indudablemente federalista pero administrado y supervisado por el centro. El problema aparece cuando en el marco de la libertad, las comunidades vascas y catalanas, además de otras andaluzas, reivindican su libertad completa y la secesión de la federación que, en el caso de las catalanas, ha sido llevado al extremo, al grado de que quienes participan en el movimiento de separación e independencia se encuentran actualmente a la espera de sendos procesos judiciales por haber violado el Pacto *Federal*, en los que se determinará, conforme a los diferentes compromisos adquiridos, y en esa medida, la penalidad que se aplicará.

En conclusión, podemos decir que España es un Estado centralista que le otorga a las provincias un marco jurídico de federalismo en la medida que las comunidades ganan facultades; sin embargo, el régimen no deja de ser centralista.

La realidad social está bifurcando cada vez más su camino de las aspiraciones legales, esto se ve reflejado en la pugna de las Comunidades Autónomas por alcanzar las libertades propias de los sistemas federales; la pluralidad cultural que caracteriza a este país, y en general a Europa, hacen que el debate se vuelque a estudiar con más atención al federalismo como una solución a los problemas económicos y políticos del plurinacional Estado español.

6. Federalismo brasileño

El Estado brasileño actual, como desde un inicio, presenta como característica distintiva el presidencialismo; es decir, las atribuciones y competencias depositadas en el Poder Ejecutivo son amplias.

Desde su formación, la federación en Brasil estuvo vinculada al presidencialismo, ya que, de forma similar a la América hispana, fungió como una colonia de la Corona Portuguesa y, por lo tanto, tiene una tendencia natural al centralismo, inclusive cuando obtuvo su independencia lo hizo con la forma de monarquía, el Imperio de Brasil (1822), el cual se mantuvo hasta la proclamación de la República de Federal de Brasil (1891). Aunque la república brasileña basó su estructura en el consenso entre los gobernadores, la figura de poder se mantuvo en el Poder Ejecutivo; de hecho, se ha señalado que el presidencialismo

brasileño nació con el modelo federalista y se ha caracterizado por ser extremadamente concentrador. Y la tendencia que se observa desde entonces es la de que, a cada nueva Constitución, la concentración aumenta todavía más.⁵¹

La historia brasileña estuvo marcada en el siglo XX por una mayor inestabilidad que el siglo XIX, se promulgaron 6 constituciones distintas, unas de carácter liberal 1934, 1946 y 1988; otras con un centralismo muy marcado 1937, 1967 y 1969.⁵²

Y, a partir de 1988, no solo el texto constitucional, sino también la actividad del Supremo Tribunal Federal, vienen contribuyendo para una concentración de poder, en diversas esferas.⁵³ En este sentido, es importante mencionar que en la década de los años cincuenta y a principios de los sesenta, cuando el poder en Brasil fue dominado por partidos de izquierda, se llevó a cabo una centralización de presupuestos y decisiones en favor del control que se le dio al Poder central, que tuvo profunda trascendencia hacia la configuración de políticas en esta área hacia el futuro.⁵⁴ Es precisamente la Constitución de 1988 la que establece o reafirma el federalismo actual, formado por estados, municipios y el Distrito Federal, enmarcado en el artículo 1o.: “La República Federal del Brasil, formada por la unión indisoluble de los Estados y Municipios y del Distrito Federal, se constituye en Estado Democrático de Derecho”⁵⁵ y el artículo 18 señala que la organización del Estado brasileño comprende: “la Unión, los Estados, el Distrito Federal (Brasilia o Capital Federal) y los Municipios, siendo todos autónomos en los términos de la Constitución Federal”.⁵⁶

⁵¹ Sivla, Virgilio Alfonso Da, “El presidencialismo y federalismo en Brasil: Los desencuentros entre política y derecho”, en Ellis, Andrew, Orozco Henríquez, Jesús y Zovatto, Daniel, *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México, IJ-UNAM, 2009.

⁵² Farfán Mendoza, Guillermo, “Brasil: la constitución de 1988 y las reformas a los sistemas de pensiones”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 19, julio-diciembre, 2014, pp. 33-35.

⁵³ Silva, *op. cit.*, p. 294.

⁵⁴ Bandoli Dias, M. *Centrakismo e desenvolvientismo: procesos de institucionalizo dos partidos marxistas brasileiros nos anos 1950*.

⁵⁵ Brasil, *Constitución Política de 1988*, <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/br/br117es.pdf>

⁵⁶ *Idem*. Cada Estado tiene su Constitución propia, organizándose a si mismo dentro de los principios y límites de la Constitución Federal. El Distrito Federal y cada Municipio se rigen por su correspondiente Ley Orgánica. El Distrito Federal reúne las competencias legislativas reservadas a Estados y Municipios.

Este último argumento es contrastado por Virgilio da Silva, quien señala que el federalismo brasileño, desde el punto de vista jurídico-constitucional, no puede ser considerado fuerte o robusto, como en general ha sido calificado por autores brasileños. El mismo es, “en verdad, un federalismo extremadamente concentrador, ya que a los estados no le es reservada prácticamente ninguna competencia material o legislativa exclusiva. Las asambleas legislativas estatales tienen, por esto, una importancia muy reducida”;⁵⁷ esto, por más que tengan competencias residuales, o sea, competencia para legislar sobre aquello que no sea de competencia de otros entes de la Federación.

En contraste, el Poder central tiene enumeradas más de cincuenta materias legislativas de competencia privativa. Además de esto, hay una serie de competencias comunes, en el ámbito de las cuales, no obstante, la Unión tiene la prerrogativa de definir las reglas generales [Constitucionales].⁵⁸

Por todo lo anterior, Jorge Lavopa resume los problemas del sistema brasileño en dos:

a) Jurídico-económico: respecto de la distribución de competencias y la legislación fiscal.

b) Jurídico-político: el cual está referido al sistema de gobierno y a la legislación electoral.⁵⁹

Porque, desde su perspectiva, la Constitución de 1988 permitió que la autonomía que ganaron los municipios y los estados los eximiera de responsabilidades fiscales, pero los dotó de facultades administrativas. En ese sentido, el Poder central concentró un exceso de funciones fiscales y prestación de servicios a los niveles subnacionales.⁶⁰

Y en la realidad, por las crisis económico sociales de los últimos veinte años, el complejo sistema federal brasileño se está moviendo hacia la centralización de funciones que seguramente rebasará con mucho a las atribuciones concedidas a los estados que componen la federación brasileña; de ahí que, se considera a la relación centro—provincias en un nivel tal que, ni servicios fundamentales como la educación y la

⁵⁷ Silva, *op. cit.*, p. 302.

⁵⁸ *Idem.*

⁵⁹ Lavopa, Jorge, “Derecho constitucional y procesos de integración”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2003, p. 12. <http://www.scielo.org.mx/pdf/rlds/n19/1870-4670-rlds-19-00031.pdf>

⁶⁰ *Idem.*

salud, les son concesionados y es el Poder central el que se queda con un muy amplio control en este tipo de relación.⁶¹

En la actualidad, Jair Bolsonaro parece que llevará acciones tendientes a consolidar el federalismo; sus políticas liberales pretenden dar mayores beneficios a los capitales privados y también un aligeramiento del aparato estatal. Aunque es un político de corte conservador y existen reservas a su postura a favor de la iniciativa privada, su llegada a la presidencia brasileña es una respuesta a los 20 años de gobierno de la izquierda progresista.⁶²

7. Centralismo ecuatoriano

La Constitución ecuatoriana, en su artículo 1o. deja clara la naturaleza centralista y unitaria, en los términos siguientes: “El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, *unitario*, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada”. En Ecuador, su división política y administrativa está conformada por: gobiernos regionales, gobiernos provincias, distritos metropolitanos, municipios y juntas parroquiales (o gobiernos autónomos).⁶³

No obstante, durante el gobierno del presidente Rafael Correa y su *Revolución Ciudadana*, se intentaron cambios radicales y profundos en las estructuras institucionales vigentes. El proyecto de *Revolución Ciudadana* persigue por diversas vías generar un cambio profundo y trascendental de las bases políticas del Estado ecuatoriano y un cambio de

⁶¹ Arretche, Marta, “Addressing social and regional inequalities in Brazil: Achievements and Ongoing Challenges”, *Intergovernmental relations in federal systems*, Canadá, Forum of Federations-McGill-Queen’s University Press, 2010, pp. 19 y ss.

⁶² Vallejo, Vanessa, “Por qué Bolsonaro puede partir la historia de Latinoamérica en dos”, *Panam Post*, 29 de octubre de 2018, <https://es.panampost.com/vanessa-araujo/2018/10/29/por-que-bolsonaro-puede-partir-la-historia-de-latinoamerica-en-dos-noticia-del-dia/>, Schwarcz, Lilia, “Bolsonaro representa el pasado colonial de Brasil”, *The New York Times*, 7 de noviembre de 2018, <https://www.nytimes.com/es/2018/11/07/opinion-lilia-schwarcz-bolsonaro/>. Andreia, Verdélio, “Bolsonaro defende reformulação do pacto federativo”, *Agencia Brasil —EBC*, 28 de marzo de 2019, <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-03/bolsonaro-defende-reformulacao-do-pacto-federativo>

⁶³ Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador*, 11 de agosto de 1998, https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo15.pdf

la Constitución, de manera que invoque principios de igualdad;⁶⁴ lo cual, “Implica la total descentralización política de las regiones partiendo desde la base de una ciudadanía plurinacional.”⁶⁵

El proceso de descentralización dentro de la *Revolución Ciudadana* se emprendió por medio de la recopilación de leyes secundarias: la ley Orgánica de Régimen Provincial, Ley Orgánica de Régimen Municipal y la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales (gobiernos autónomos); las cuales, fueron derogadas por la Constitución de 2008⁶⁶ y se dio paso al Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (2010).⁶⁷ Sin embargo, la descentralización en Ecuador es un tema complejo, ya que el Código Orgánico de Organización Territorial no tuvo los alcances esperados; de hecho, se considera que tanto la Constitución de 2008 (llamada también de Montecristi) y el citado Código, reforzaron el Poder central, mientras que otra voces señalan que este esfuerzo por descentralizar el poder político se ha dejado atrás con el cambio de gobierno en el Ecuador.⁶⁸

⁶⁴ Pachano, Simón, “Ecuador: el nuevo sistema político en funcionamiento”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, núm. 2, 2010, p. 299, <https://scielo.conicyt.cl/pdf/revcipol/v30n2/art07.pdf>

⁶⁵ Ortiz Lemos, Andrés, “Sociedad civil y Revolución Ciudadana en Ecuador”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 76, núm. 4, octubre-diciembre, 2014, p. 588-600, <http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v76n4/v76n4a3.pdf>, Batallas Gómez, Hernán, “El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados”, *Foro. Revista de Derecho*, núm. 20, 2013, p. 6, <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4225/1/03-TC-Batallas.pdf>

⁶⁶ De acuerdo al artículo 239 de la Constitución ecuatoriana de 2008, se señaló la implementación de un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo en el que se definirían las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo, *vid.* Batallas Gómez, *op. cit.*, p. 11.

⁶⁷ Ecuador, Código Orgánico de Organización Territorial, Autónoma y Territorial, 11 de octubre de 2010, http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org.pdf

⁶⁸ Para ver algunas de las expresiones que señalan que Ecuador ha mantenido el centralismo véase: *El Diario*, “El Centralismo se ha ido penetrando”, lunes 26 de noviembre de 2018, <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/488479-el-centralismo-se-ha-ido-penetrando/>, y Santillán Morante, Luis, “Refundar la república”, *El Universo*, 30 de mayo de 2019, <https://www.eluniverso.com/opinion/2019/05/30/nota/7352205/refundar-republica>; mientras que otros autores señalan que la Constitución de Montecristi si pretendía descentralizar el poder, que tradicionalmente había concentrado la figura del presidente en Ecuador, Acosta, Alberto, “El retorno del Estado. Primeros pasos postneoliberales, mas no postcapitalistas”, *Contextualizaciones Latinoamericanas*, año 4, número 7, julio-diciembre, 2012, pp. 13-14, <http://revistascientificas.udg.mx/index.php/CL/article/download/2805/2547>

8. Centralismo peruano

De acuerdo al artículo de la nueva Constitución Política, promulgada el 29 de diciembre de 1993, el Perú es una república democrática, social, independiente y soberana. *El Estado es uno e indivisible*. Su Gobierno es unitario, representativo y descentralizado y se organiza según el principio de la separación de los poderes. El Estado peruano mantiene una estructura fuertemente centralizada en Lima. Se trata de un Estado que ha sido históricamente centralista, cuyos resultados se expresan en que en la actualidad un tercio de la población se encuentra en la capital de la República.⁶⁹

Para tener una perspectiva, en los años noventa del siglo XX y durante los primeros tres lustros del siglo XXI, el 94% del presupuesto de todo el país fue ejecutado por el Poder central y tan solo el 6% se distribuyó entre los gobiernos municipales, el Poder Legislativo y el Poder Judicial.⁷⁰ Este grado de concentración observado en Perú es un fenómeno que ha sucedido en muchos de los Estados latinoamericanos, y se debió, en gran medida, a una industrialización sin planificación y con el liderazgo del capital privado, pero también, a políticas que provocaron una migración del campo a las ciudades, formando los círculos de miseria alrededor de estas, aunque como se puede observar, en Perú este proceso ha sido extremo.

El Estado peruano, con clara estructura centralista, que debe atender a 25 regiones, 190 provincias y más de 1860 distritos, ha emprendido una descentralización; lo que ha dado lugar a la discusión de si es más conveniente que el Perú se conduzca hacia un Estado federal con el objetivo de llevar a cabo un tipo de federalismo que pueda servir en este sentido. De hecho, desde 1998, Perú inició un proceso de descentralización por medio de la Ley Marco de Descentralización,⁷¹ el cual desembocó en la organización departamental actual. En 2002, dicha ley

⁶⁹ Vargas Morales, Zenón Eduardo, "Centralismo, descentralización y expectativas de la ciudadanía", *Investigaciones sociales*, año 12, núm. 21, 2008, p. 205, <http://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/sociales/article/download/7198/6331/>

⁷⁰ Contreras, Carlos, "Centralismo y Descentralismo en la historia del Perú Independiente", *The Japan Center for Area Studies. National Museum of Ethnology*, núm. 4, 2000, p. 4, <http://lanic.utexas.edu/project/laoap/iep/jcas04.pdf>, y Vargas Morales, *op. cit.*, p. 205.

⁷¹ Perú, *Ley No. 26922. Ley Marco de Descentralización*, 3 de febrero de 1998, <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1999/descentralizacion/Leydes.html>

fue reformada para, a partir de ella, iniciar la descentralización con flexibilidad y de forma gradual en la que se contemplaba la transferencia de competencias, funciones y recursos hacia los gobiernos subnacionales. Este proyecto no se cristalizó y en los últimos años, al contrario de iniciar una descentralización, se concentraron las funciones y responsabilidades en el Poder central.⁷² El tema de disminuir la concentración de poder en el nivel nacional sigue tan vigente que el actual presidente Martín Vizcarra ha emprendido un proceso de descentralización.⁷³

9. Conclusiones

Tenemos varios elementos centrales que nos pueden dar mejor el tono después de esta esquemática exposición comparativa. Pero una primera pregunta se impone, ¿hasta qué punto estamos ante un proceso de federalización, para algunos centralistas y de un proceso de centralización para algunos federalistas? Los dos sentidos de la ecuación, ambas partes, responden de una manera semejante a estímulos diversos, debido, precisamente, a su momento de cambio con la incorporación de una sociedad civil más activa en la detonación de los procesos democráticos y consolidados en el modelo de Estado.

La realidad interna española, por su parte, ha superado por mucho el principio medieval del centralismo ante una sociedad moderna, dinámica e inmersa en un proceso que a lo largo de siglos pasados siempre vino acompañado de un poder absoluto del Estado que ya no existe más y, por tanto, debe responder al incremento sensible de las necesidades locales inaplazables; a la par de medios de comunicación que clarifican la vida cotidiana y que suelen enfocar y hacer públicas esas necesidades. A los federalistas, la realidad los ha puesto en su lugar. Los esquemas

⁷² Ministerio de Economía y Finanzas, “Proceso de descentralización en Latinoamérica: Colombia, México, Chile y Perú”, *Boletín de Transparencia Fiscal*, Informe Especial, núm. 10, 2002, Perú, pp. 48-49, https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/btf/Experiencias_Descentralizac.pdf

⁷³ Región Tacna, “Gobernador traslada experiencia saludable a cumbre de la descentralización con hambre cero”, 23 de julio de 2018, <http://www.regiontacna.gob.pe/visor/noticia/NO00007068>; Aguirre, Carlos, “Con éxito se desarrolló cumbre por la descentralización y II Congreso Nacional Extraordinario de Municipalidades del Perú”, Municipalidad Provincial del Cusco, 22 de agosto de 2016. <https://www.cusco.gob.pe/noticias/con-exito-se-desarrollo-cumbre-por-la-descentralizacion-y-ii-congreso-nacional-extraordinario-de-municipalidades-del-peru/>

constitucionales son propios de Estados en un momento y lugar determinados, a partir de ahí su evolución es diferente.

El modelo federal brasileño, que según nos informa la literatura política y social se ha convertido hoy en día en un Estado fuertemente centralista, de cierto modo por razones legítimas: una sucesión de crisis económicas a lo largo de casi tres décadas, indujo al Estado Central a buscar sus fortalezas para asumir sus responsabilidades.

En el caso de las provincias y regiones de Canadá y Alemania, se han adaptado a la integración supranacional que sus Estados, por motivos económicos, han llevado a la práctica. En el caso alemán con menor injerencia, ya que al ser la economía más fuerte de la Unión Europea, las demás naciones integrantes son las que se han acoplado a las directrices generadas desde Alemania. Para Canadá ha sido un proceso un poco más complejo, ya que la economía dominante, los Estados Unidos, son los que llevan la batuta en el proceso de integración. Pero, en general, tanto Canadá como Alemania, han preservado sus tradiciones federalistas con un modelo cooperativo muy bien definido.

Italia es un caso complejo, las fuerzas al interior de este Estado, permiten observar una división muy marcada entre el norte desarrollado, el centro tradicional y el sur estancado. En ese sentido, el Poder central ha aceptado su papel de mediador entre los dos polos; asimismo, el vínculo con la Unión Europea parece que es la razón por la que persiste el centralismo en el Estado italiano.

Respecto a los países latinoamericanos, los procesos de independencia en el siglo XIX, produjeron un derrumbe de las instituciones coloniales y se creó un vacío de poder que se extendió a todas las instituciones y provocó una pulverización regional y provincial que impidió la integración inmediata de las nuevas naciones. La desaparición de las autoridades coloniales generó el desarrollo de jefes políticos locales, de caciques y caudillos regionales que llegaron a adquirir gran fuerza y autonomía, lo cual ocasionó deficiencias dentro de la estructura del Estado, dificultando la definición o elección de un modelo, ya fuera federal o centralista.⁷⁴

Este problema persiste, no hay una definición, son modelos más bien híbridos en los que el Poder central permite la actuación de caciques u otras figuras (los llamados poderes facticos) que se encargan de

⁷⁴ García Laguardia, Jorge Mario, "Federalismo y centralismo en América Latina. Siglo XIX", en *El pensamiento Latinoamericano en el siglo XIX*, México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 1986, pp. 43-47.

regiones en las que el Estado no puede tener presencia o no la ha tenido tradicionalmente. Aunque, en el papel Estados como Ecuador o Perú, hayan emprendido proyectos de descentralización, al igual que los demás países latinoamericanos, parecen estar atados a la tradición centralista, cimentado en la existencia de caudillos, que se suceden en las posiciones de poder, ya sea un cacique regional o un caudillo nacional.

Además de estas sinergias internas, existen las provocadas por la globalización, los tratados internacionales, sobre todo en materia comercial, las cuales han provocado el reajuste de las legislaciones nacionales para atraer inversiones; por lo tanto, en Latinoamérica, a pesar de la debilidad del Estado nacional, se han mantenido como un componente que vincula los poderes regionales y locales con las inversiones.

Pero, en todo caso, los movimientos antes descritos hacia un centralismo o hacia un federalismo obedecen a realidades y condiciones distintas, pero en ellos predominan los procesos hacia una centralización de la vida nacional.

10. Bibliohemerografía

Bibliografía

- Aguirre, Carlos, *Con éxito se desarrolló cumbre por la descentralización y II Congreso Nacional Extraordinario de Municipalidades del Perú*, Municipalidad Provincial del Cusco, 22 de agosto de 2016. <https://www.cusco.gob.pe/noticias/con-exito-se-desarrollo-cumbre-por-la-descentralizacion-y-ii-congreso-nacional-extraordinario-de-municipalidades-del-peru/>
- Arretche, Marta, *Adressing social and regional iniqualities and ongoing challenges*, en: *Intergovernmental relations in federal system*, Ed, Forum of Federations and International association of centres for federal studies.
- , *Adressing social and regional iniqualities in Brazil: Achievements and Ongoing Challenges*, Intergovernmental relations in federal systems, Canadá, Forum of Federations-McGill-Queen's University Press, 2010.
- Bandoli Dias, M., *Centrakismo e desenvolvimento: procesos de institucionalizacao dos partidos marxistas brasileiros nos anos 1950*.
- García Laguardia, Jorge Mario, "Federalismo y centralismo en América Latina. Siglo XIX", *El pensamiento Latinoamericano en el siglo XIX*, México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 1986.
- Grepe Landín, M. y Cabellos Espirérez, *Poder Judicial y modelo de Estado*, Barcelona, Ed. Atelier.
- Grepe Landín, Manuel y Miguel Ángel Cabellos Espirérez (coords.), *Poder Judicial y modelo de Estado*, Barcelona, Atelier, 2013.

- Loughlin, John (*et al.*), *Local regional democracy in Europe*. Reino Unido, Ed. Oxford University, Press, 2012.
- Martin, Frederic, *Buenas prácticas internacionales: Francia y Canadá*, México, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, 2015.
- Menifield, Charles, *Comparative public budgeting. A global perspective*, Ontario, Jones & Bartlett, Learning, 2011.
- Minifield, Charles E., *Comparative public budgeting. A global perspective*, Ontario, Jones & Bartlett, Learning, 2011.
- Redondo de Paz, Isabel, *Análisis histórico-político del federalismo canadiense*, Tesis Doctoral, Madrid, Facultad de Ciencias de la Información-Universidad Complutense de Madrid. 1996.
- Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio, *La federalización de la política cultural en México: ¿Alemania como modelo?*, Sturm, Roland, *Föderalismus in Deutschland*, (El Federalismo en Alemania), Alemania, en: México, UNAM-IIIJ, 2011.
- Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.
- Vidal Prado, Carlos, *Crisis económica y reforma de las Administraciones públicas. Un estudio comparado*, Madrid, INAP, 2017.
- Watts, Ronald, *Sistemas federales comparados*, Madrid, Marcial Pons, 2006.

Hemerografía

- Acosta, Alberto, “El retorno del Estado. Primeros pasos postneoliberales, mas no postcapitalistas”, *Contextualizaciones Latinoamericanas*, año 4, núm. 7, julio-diciembre, 2012, <http://revistascientificas.udg.mx/index.php/CL/article/download/2805/2547>
- Alejandro Guerrero, Manuel, “Algunos mitos y realidades de la democracia moderna”, *Foro Internacional*, vol. 37, núm. 3, julio-septiembre, 1997.
- Balducci, Massimo y Colinet, Christiane, “La Carta Europea de la Autonomía local y el Federalismo a la italiana”, *Il nuevo governo locale*, núm. XV, 1997.
- , “La Carta Europea de la Autonomía local y el Federalismo a la italiana”, *Il nuevo governo locale*, núm. XV, 1997. https://pisunyer.org/public/files/fundacion_publicaciones/document5.pdf
- Batallas Gómez, Hernán, “El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados”, *Foro. Revista de Derecho*, núm. 20, 2013, <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4225/1/03-TC-Batallas.pdf>
- Cárdenas Gracia, Jaime, “México a la luz de los modelos federales”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXVII, núm. 110, mayo-agosto, 2004.
- Collí Ek, Víctor Manuel, “¿Autonomía o Federalismo Español? La academia propone cambios a la Constitución”, *Revistas del IIIJ*, núm. 42, noviembre-diciembre, 2017.

- Dente, Bruno, “Los gobiernos subnacionales en la larga transición italiana”, *European politics*, núm. 20/1, 1997.
- Farfán Mendoza, Guillermo, “Brasil: la constitución de 1988 y las reformas a los sistemas de pensiones”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 19, julio-diciembre, 2014.
- García Laguardia, Jorge Mario, “Federalismo y centralismo en América Latina. Siglo XIX”, *El pensamiento Latinoamericano en el siglo XIX*, México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 1986.
- García Segura, “Canadá y el Tratado de Libre Comercio Norteamericano”, *Afers Internacionals*, núm. 29-30, 1995.
- Lagos Flores, Roberto, “Gobierno local: una lectura de municipios y comunidades desde la teoría democrática”, *Revista Encrucijada Americana*, año 3, núm. 1, otoño-invierno, 2009.
- M. Salerno, Di Giulio, “La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statale?”, *Federalismi*, núm. 7, 2015, <https://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=29190>
- Matheus Samper, Luisa, “Introducción al estudio de la Constitución de Canadá”, *Revista de Derecho*, Universidad del Norte, núm. 22, 2004.
- Nivón Bolán, Eduardo, “Las contradicciones de la ciudad difusa”, *Alteridades*, vol. 13, núm. 26, <https://www.redalyc.org/html/747/74702603/>
- Ortiz Lemos, Andrés, “Sociedad civil y Revolución Ciudadana en Ecuador”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 76, núm. 4, octubre-diciembre, 2014, p. 588-600, <http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v76n4/v76n4a3.pdf>
- Pachano, Simón, “Ecuador: el nuevo sistema político en funcionamiento”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, núm. 2, 2010, <https://scielo.conicyt.cl/pdf/revcipol/v30n2/art07.pdf>
- Ruiz Robledo, Agustín, “Canadá, un federalismo casi olvidado”, *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época, núm. 69, julio-septiembre, 1990, <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/viewFile/47101/28587>
- , “El federalismo canadiense”, *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 2, 1993.
- Sturm, Roland, “Der Föderalismus im Wandel. Konti-nuitätslinien und Reformbedarf”, (“El federalismo en transformación. Líneas de continuidad y necesidades de reforma”), *Jesse, Eckhard y Löw, Konrad, Deutscher Föderalismus: Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft*, Berlín, 1999.

Documentos publicados en Internet

- Carrillo Gil, Antonio, Tribuna: “Enseñanzas del federalismo alemán”, en *El País*, 4 de diciembre del 2012, https://elpais.com/elpais/2012/10/10/opinion/1349864008_840543.html
- Contreras, Carlos, “Centralismo y Descentralismo en la historia del Perú Independiente”, *The Japan Center for Area Studies. National Museum*

- of *Ethnology*, núm. 4, 2000, <http://lanic.utexas.edu/project/laoap/iep/jcas04.pdf>
- El Diario*, “El Centralismo se ha ido penetrando”, lunes 26 de noviembre de 2018, <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/488479-el-centralismo-se-ha-ido-penetrando/>
- González, Erik, “La izquierda italiana votará contra la reforma federal defendida por Berlusconi”, en *El País*, 10 de junio de 2006, https://elpais.com/diario/2006/06/10/internacional/1149890410_850215.html
- Lavopa, Jorge, “Derecho constitucional y procesos de integración”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2003. <http://www.scielo.org.mx/pdf/rlds/n19/1870-4670-rlds-19-00031.pdf>
- Lorente, Luis, “El modelo territorial en España, ¿federalismo?”, *La razón*, <https://www.larazon.es/blogs/politica/el-rincon-del-politologo/el-modelo-territorial-en-espana-federalismo-CN13697173>
- Ministerio de Economía y Finanzas, “Proceso de descentralización en Latinoamérica: Colombia, México, Chile y Perú”, *Boletín de Transparencia Fiscal*, Informe Especial, núm. 10, 2002, Perú, pp. 48-49, https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/btf/Experiencias_Descentralizac.pdf
- Pérez Royo, Javier, “Cuestión de legitimidad. España necesita formalizar el pacto federal en la Constitución”, en *El país*, 2013, https://elpais.com/politica/2013/01/18/actualidad/1358534981_891943.html
- Región Tacna, “Gobernador traslada experiencia saludable a cumbre de la descentralización con hambre cero”, 23 de julio de 2018, <http://www.regiontacna.gob.pe/visor/noticia/NO00007068>
- Santillán Morante, Luis, “Refundar la república”, *El Universo*, 30 de mayo de 2019, <https://www.eluniverso.com/opinion/2019/05/30/nota/7352205/refundar-republica>
- Savio, Irene, “Italia mensaje antiinmigrante”, en *Proceso*, 10 junio de 2018, <https://www.proceso.com.mx/537694/italia-mensaje-antiinmigrante>
- Schwarcz, Lilia, “Bolsonaro representa el pasado colonial de Brasil”, *The New York Times*, 7 de noviembre de 2018, <https://www.nytimes.com/es/2018/11/07/opinion-lilia-schwarcz-bolsonaro/>
- Vargas Morales, Zenón Eduardo, “Centralismo, descentralización y expectativas de la ciudadanía”, *Investigaciones sociales*, año 12, núm. 21, 2008, p. 205, <http://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/sociales/article/download/7198/6331/>

Legislación

- Brasil, Constitución Política de 1988, <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/br/br117es.pdf>
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autónoma y Territorial, 11 de octubre de 2010, http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org.pdf

Ecuador, Constitución Política de la República del Ecuador, 11 de agosto de 1998, https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo15.pdf

España, Constitución de la República Española, sancionada el 9 de diciembre de 1931.

Italia, Constitución de la República Italiana, 1947, <http://wwwext.comune.fi.it/costituzione/spagnolo.pdf>

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, Traducción de Ricardo García Macho y Karl-Peter Sommermann, Renania-Palatinado, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer (Universidad Alemana de Ciencias Administrativas Speyer, 2010, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>

Perú, Ley No. 26922. Ley Marco de Descentralización, 3 de febrero de 1998, <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1999/descentralizacion/Leydes.html>

Tribunal Supremo (España), Sala de lo Penal, Causa especial/20907/2017, 21 de marzo de 2018, <https://ep00.epimg.net/descargables/2018/03/23/18390963e662cc01a76d270462cd11f6.pdf>

Tratados y convenios internacionales

Carta Europea de la Autonomía Local, 1985, <https://www.boe.es/buscar/pdf/1989/BOE-A-1989-4370-consolidado.pdf>



Capítulo III

Antecedentes del neocentralismo en México

Primera Parte

La organización del Estado mexicano: la lucha entre conservadores y liberales y la disputa entre federalismo y centralismo

IVÁN MARTÍNEZ AGUIRRE*

Desde 1829, México no conocería (*omissis*) otra cosa que la guerra: guerra entre centralistas y federalistas, guerra entre mexicanos y norteamericanos, guerra entre liberales y conservadores, guerra entre republicanos y monarquistas, guerra entre porfiristas y juaristas y guerra, más tarde, entre porfiristas y lerdistas. La guerra habría de durar una mitad de siglo.**

Sumario: 1. Introducción. 2. Conservadores y liberales: dimensión ideológica. 3. Centralismo y federalismo: la dimensión conceptual del Estado. 4. Los cimientos del centralismo en México. 5. Organización de los Estados Unidos Mexicanos. 6. Constitución centralista de 1836. 7. Bases orgánicas de la República Mexicana 1843. 8. Conclusiones. 9. Bibliohemerografía.

El neocentralismo trata de revisar las tendencias actuales hacia una concentración del poder del Estado en el nivel nacional, despojando a las entidades federativas (o niveles subnacionales) de grados de autonomía

* Licenciado en Historia por la UAEM y egresado de la Licenciatura en Economía por la UNAM, actualmente es Auxiliar de Proyecto en el Centro de Investigaciones de la Escuela Judicial del Estado de México.

** Tello Díaz, Carlos, *Porfirio Díaz. Su vida y su tiempo. La Guerra 1830-1867*, México, CONACULTA, Debate, 2017, p. 24.

que se habían logrado, sobre todo, a finales del siglo XX en las llamadas repúblicas democráticas. Este trabajo pretende señalar que los cimientos, sobre los cuales se erige el sistema federal actual, presentan características que no permitieron desarrollar un verdadero federalismo, que inclusive perduraron hasta nuestros días y que, además, parecen reafirmar sinergias hacia el centralismo. Para tal propósito, es necesario abordar la organización política de México antes de su independencia y después de la misma. Con énfasis en la disyuntiva que se presentó a los actores políticos de la época: elegir una república federal o centralista, con el fantasma siempre presente de la monarquía.

1. Introducción

Se propone hacer una revisión histórica de la construcción del Estado mexicano en la primera mitad del siglo XIX, desde una óptica que permita diferenciar que hay dos dimensiones a partir de las cuales se estructuró el país. La primera, y más influyente, la ideológica, en la que encontramos los polos conservador y liberal; y otra, que podríamos denominar variable dependiente de la primera y que es la concepción del Estado, es decir, su forma orgánica, administrativa y estructural en la que aparecen los extremos centralista y federal. El hilo conductor de estas dos dimensiones es el proyecto de nación.

Por ello, se abordan algunos documentos que se han considerado relevantes para hacer evidentes estas dimensiones. Se inicia con la encrucijada en la que quedó el gobierno virreinal por la aprehensión de Fernando VII, el proceso de independencia y su consecución, en donde, a pesar de que existen bosquejos del pensamiento conservador y liberal, así como centralista y federalista, el objetivo de independizar la región permitió la convivencia de estos grupos dentro del movimiento insurgente. Después, con el Plan de Iguala y el establecimiento del Primer Imperio Mexicano, las diferencias entre los vencedores se hicieron evidentes pero, sobre todo, predominó la urgencia por organizar el Estado mexicano, por lo que aparecen en escena los grupos centralistas y federalistas.

Con la promulgación de la Constitución de 1824, se implantó el modelo de república federal, pero con serios vicios que propiciaron un ambiente de inestabilidad: como un Poder Ejecutivo muy débil que no hizo contrapeso al poder del Congreso Federal, así como al de las nuevas entidades federativas; además, el sistema virreinal continuó en la

práctica. La efímera aventura mexicana con el federalismo terminó cuando trastocaron los intereses conservadores, es decir el poder religioso y el fuero militar. Por ello, con las reformas a la Constitución de 1936, mejor conocidas como Las Siete Leyes, se modificó el modelo de república a centralista, y a partir de ese momento se prolongó un período anárquico en el que conservadores y liberales trataron su visión de Estado.

La importancia de destacar la existencia de las dos dimensiones, la ideológica y la conceptual del Estado, radica en que es común que se confundan los conceptos que se derivan de ellas. Primero, hay que aclarar la dimensión ideológica que, sin ahondar profusamente, se dividía entre conservadores y liberales. Su arena de debate eran temas como la unión de la Iglesia y el Estado; en establecer, o no, límites al poder militar y al eclesiástico; en conferir la educación al Estado o permitir que la Iglesia mantuviera su injerencia; establecer la libertad de imprenta, la igualdad de los ciudadanos, etc. En cambio, la segunda dimensión, la conceptual del Estado, se dividía en federalistas y centralistas, quienes libraron sus batallas en determinar si las antiguas provincias e intendencias de la Nueva España se convertían en estados, libres y soberanos; si la elección de sus autoridades se hacía de forma directa o con el visto bueno del Poder central; en determinar las esferas de competencia del Ejecutivo Federal y cómo se debería llevar a cabo la recaudación fiscal.

Es la segunda dimensión la que lleva el eje rector en este trabajo, pero no hay que perder de vista que la forma en la que se concibe el Estado, centralista o federalista, está directamente influenciada por la ideología liberal o conservadora. De hecho, durante la construcción del Estado mexicano, tarea que llevó al menos la primera mitad del siglo XIX, existió un debate para imponer el proyecto de nación. Como se ha dicho en líneas anteriores, los conservadores y liberales, así como centralistas y federalistas, se enfrascaron en choques que trascendieron a la lucha armada, una veces defendiendo el marco legal, en otras los intereses enmascarados de luchas sociales; no obstante, en el fondo no hubo cambios, por ejemplo en el marco legal y normativo, así como las autoridades y el orden jerárquico nunca fue trastocado. Todo esto se mantuvo prácticamente sin modificaciones desde las llamadas Reformas Borbónicas (1765), implementadas en la Nueva España. Considero que estos aspectos son el fundamento de la tendencia hacia el centralismo prevaleciente en México.

2. Conservadores y liberales: dimensión ideológica

Al respecto de la diferencias entre conservadores y liberales, Edmundo O’Gorman observó una confrontación entre la modernidad y la tradición. En el siglo XIX, existían diversos ejemplos de la modernidad, las ideas ilustradas habían hecho eco en Francia, en Inglaterra y los Estados Unidos, en cada uno con resultados distintos. La Revolución Francesa cimbró toda Europa y las monarquías; sin embargo, el radicalismo alcanzado, al mismo tiempo, generó alarma, inclusive, en los ideólogos más liberales. El paradigma histórico que representaban los ingleses perdía validez por su gobierno monárquico —aunque ya se encontraba bajo un régimen constitucional y parlamentario—, por lo que fue sustituido por los Estados Unidos. Este país, recién independiente, se había librado del yugo de una potencia como Inglaterra; el éxito de su sistema federal democrático y la prosperidad en la que se encontraba, lo hicieron una referencia casi natural para los movimientos independentistas del continente americano. En cambio, la referencia para la tradición era España, con todo lo que implicaba, la vigencia de los valores, la defensa de la religión, el andamiaje social en el que se sustentaba el virreinato, etcétera.¹

Los conservadores preferían mantener las instituciones como habían funcionado en la época virreinal, que el Estado fuera el encargado de procurar la evangelización y la protección del culto religioso, que el ejército mantuviera el fuero militar y que las decisiones del Estado mexicano se tomaran desde la capital, que tradicionalmente era la Ciudad de México.²

¹ O’Gorman, Edmundo, *México. El trauma de su historia. Ducit amor patriae*, México, CONACULTA, 2002, pp. 21-24.

² Esta idea se mantiene del pacto que concedió la Iglesia Católica a las órdenes religiosas españolas el Regio Patronato. El Regio Patronato es un derecho de la Corona (del rey en específico) sobre la materia eclesiástica, heredado de la época en la que como contraprestación del esfuerzo económico del rey para establecer la Iglesia en los territorios de infieles recién conquistados, adquirió la facultad de recaudar el diezmo y designar al alto clero en puestos vacantes. Debido a esta figura la Corona española, obtuvo una gran cantidad de recursos en América. Vid. Cruz Barney, Óscar, “Relación Iglesia-Estado en México: el Regio Patronato Indiano y el Gobierno Mexicano en la primera mitad del siglo XIX”, *Revista Mexicana de Historia del Derecho*, vol. XXVII, 2013, pp. 117-118 y 123-125, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/historia-derecho/article/view/10165/12192>

Los liberales buscaban que existiera igualdad, representatividad y que la Iglesia tuviera menor injerencia en la conducción del Estado, proponían que se eliminara el fuero militar y el reconocimiento de la soberanía que residía en el pueblo. De hecho, las ideas que estaban presentes en este grupo provenían del liberalismo español, como se hará patente años después de la promulgación de la Constitución de 1824.

Catherine Andrews observa que éstas dos corrientes pueden enmarcarse de la siguiente manera:

En cuanto a los liberales:

a) Muestran compatibilidad con el federalismo y centralismo. Siempre y cuando se partiera del concepto de una nación única y soberana. Este principio es clave para el constitucionalismo liberal, según el cual una nación consiste en la reunión voluntaria de los habitantes de un territorio determinado. La soberanía no está sujeta a ninguna autoridad superior y es indivisible, pero algo muy importante, las partes individuales no son soberanas ni puede existir otra reunión o grupo dentro de la nación.

b) La soberanía nacional es la fuente de todo gobierno legítimo, entendido como aquel que la nación elige mediante elecciones.

c) La soberanía es un atributo inalienable de la nación. Es decir, el gobernante, sea monarca o una autoridad republicana, no puede ser soberano, sino simplemente quien ejerce la soberanía en nombre de la nación.³

Para los conservadores:

a) Intentaban construir el país de acuerdo a la herencia del pasado colonial.

b) La tradición centralista de la monarquía hispana.

c) El sistema debería responder al estado de las “costumbres, tradiciones y nivel de civilización” en el que se encontraba México.⁴

A la luz del pensamiento liberal y conservador, es preciso señalar que en México existe cierta reserva a mencionar el concepto conservador antes de 1849, cuando nació el Partido Conservador (fundado por Lucas Alamán), por lo que se podría considerar un anacronismo.

³ Se resumen las características observadas por la autora en Andrews, Catherine, “Sobre Conservadurismo e ideas conservadoras en la primera república federal”, en Erika Pani (coord.), *Conservadurismo y Derechas en la Historia de México*, t. I, México, FCE-CONACULTA, 2009, pp. 93-96.

⁴ *Idem.*

Sin embargo, este concepto se usará a lo largo de este trabajo para señalar tendencias en el pensamiento por mantener ciertos patrones heredados de la Corona española o de la época virreinal.

3. Centralismo y federalismo: la dimensión conceptual del Estado

El concepto de centralismo parece que es un tema sobreentendido y en la historiografía, a menudo, se recurre a este como una antítesis del federalismo sin explicar sus características. Por ello, me parece pertinente enunciar la siguiente definición ya que, desde mi perspectiva, clarifica su significado:

Los principios más puros del centralismo: [se observa en los estados o provincias que] en nombre de la supremacía del poder del Estado, e invocando la igualdad del territorio, se subordinan a la unidad. Estado unitario significa Estado Uniforme (todas las entidades territoriales están sometidas a un mismo régimen jurídico y a una organización político-administrativa similar); y el nivel central debe echar mano del principio de tutela, lo cual implica suspender a los representantes locales, anular sus decisiones y verificar la legalidad de sus actos (*omissis*) en un modelo unitario, solo existe un Estado y, por lo tanto, una única soberanía; en este sentido, las divisiones territoriales solo tienen funciones administrativas.⁵

En tal caso, la Nueva España era un Estado Unitario dependiente de España. A pesar de que existían las Leyes de Indias, el Virreinato estaba sometido a un mismo régimen jurídico y a una organización político-administrativa similar. No obstante, ya existía una organización administrativa en intendencias y provincias, pero que se mantuvieron supeditadas al Poder central. Cuando el territorio novohispano obtuvo su independencia, bajo el nombre de Imperio Mexicano (1821), la Constitución de Cádiz (1812) fue el documento normativo que se mantuvo vigente, hasta que el Congreso mexicano elaboró su propia constitución. Por lo tanto, como la Constitución gaditana mantuvo la concepción del gobierno español, con un modelo de monarquía constitucional de corte centralista, se puede afirmar que México inició su vida independiente anclado al centralismo, por lo menos hasta la promulgación

⁵ Soto, David, "La descentralización en Colombia: centralismo o autonomía", *Revista Opera*, vol. 3, núm. 3, octubre, 2003, pp. 133 y 135, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67530307>

del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, en enero de 1824, cuando se estableció el modelo federalista.

Josefina Zoraida Vázquez afirma que para entender la disyuntiva en la que se encontraba la Nueva España, valdría la pena tener presente que ese territorio:

Había estado dividido en dos audiencias y doce intendencias, que se mantuvo unida después de la independencia a pesar de varias crisis profundas (*omissis*). El caso es sorprendente dado que el enorme territorio novohispano había propiciado un regionalismo que fortaleció el establecimiento de las intendencias y de las diputaciones provinciales (*omissis*).⁶

A diferencia del centralismo, al revisar la historiografía es mucho más frecuente encontrar la definición de federalismo; sin embargo, se retoma la que realizó Raúl Mejía, desde una visión actual:

[El federalismo es, en síntesis, que existen] “autoridades cuyas facultades se extienden sobre la totalidad del territorio, y autoridades cuyas facultades se encuentran delimitadas a partes específicas del mismo (*omissis*) [por lo tanto existen] autoridades de competencia federal y autoridades cuya competencia es exclusivamente local (*omissis*). La historia del federalismo en México resulta tan compleja como su historia política en general. Es una lucha constante entre despojo de facultades a los ámbitos subnacionales por parte del ámbito federal y el establecimiento de restricciones para su ejercicio por parte de la federación”.⁷

Finalmente, Imer Flores señala que las diferencias entre la república de corte centralista y federalista es el grado en que se concentran las funciones del Estado o, al contrario, hay una desconcentración de las mismas.⁸

Por todo lo anterior, a lo largo del trabajo estos conceptos se entenderán de la siguiente forma: mientras el federalismo pretende otorgar autonomía política y descentralizar las tareas administrativas a cada región o provincia del Estado; el centralismo busca la concentración de

⁶ Vázquez, Josefina Zoraida, “Un viejo tema: el federalismo y el centralismo”, *Historia Mexicana*, El Colegio de México, vol. 42, núm. 3, enero-marzo, 1993, p. 623.

⁷ Mejía, Raúl, “El desorden federativo. Un laberinto bien construido”, en Héctor Aguilar Camín (*et al.*), *¿Y ahora qué? México ante el 2018*, México, Nexos-Debate-Universidad de Guadalajara, 2017, pp. 67 y 69.

⁸ Flores Mendoza, Imer, “Debates en torno al federalismo y centralismo, en el primer tercio del siglo XIX”, conferencia impartida en el *Curso Federalismo y Centralismo en México del 30 de abril de 2015*, publicado el 6 mayo de 2015, INEHRM, <https://www.youtube.com/watch?v=Gkf17LUzeXc>

dichas actividades, con la finalidad de tutelar las decisiones de cada región y provincia desde un nodo, la capital, en donde se establezcan los poderes de un Estado.

Asimismo, se presenta un contexto sobre el cual se sustentó el proyecto de nación que plantearon los fundadores de México, a través de un contraste entre las fuentes primarias (como los documentos: Constitución de Cádiz, Constitución de Apatzingán, Acta de Independencia, Acta Constitutiva, Constitución de 1824, Las Siete Leyes y sus reformas, e inclusive documentos escritos por Servando Teresa de Mier, Lucas Alamán o José María Luis Mora, entre otros) y los estudios más recientes.

4. Los cimientos del centralismo en México

Esta etapa ha sido dividida en 5 partes: primero, el Plan para la Independencia de la Nueva España, de Fray Melchor de Talamantes; segundo, El Grito de Independencia; tercero, la Constitución de Apatzingán; cuarto, la Constitución de Cádiz; y quinto, el Plan de Iguala, porque he considerado que son los más oportunos para observar las dimensiones señaladas. Debe recalarse que la dimensión ideológica es la más visible en el período comprendido de 1808 a 1821, debido a que el objetivo primario, es decir, la búsqueda de la autonomía y después de independencia, mantuvieron en segundo plano las ideas relativas a la organización del Estado. Debe también aclararse que aunque no existe un documento que sustente como tal “El Grito de Independencia”, este apartado está confeccionado a partir de los decretos y demás escritos realizados por Miguel Hidalgo durante el movimiento insurgente y que hacen patente su visión política.

También hay que señalar que el orden de los documentos busca dar continuidad a las dimensiones y el pensamiento político, más que a un orden cronológico. Por este motivo, aunque la Constitución de Cádiz (1812) es anterior a la de Apatzingán (1814), me parece que exponer los pronunciamientos de Miguel Hidalgo y continuar con los de Morelos permite una mejor comprensión del proceso histórico; mientras que la Constitución de Cádiz aparece en medio de la Constitución de Apatzingán y del Plan de Iguala, porque los extractos de este documento permiten observar un proceso político de España, ocurrido entre 1812 y 1821, que tuvo repercusión en la formación del Estado mexicano.

4.1. El primer intento de autonomía 1808

Brevemente podemos mencionar que en Europa, en las postrimerías del siglo XVIII, la Revolución Francesa (1789) y el fenómeno Napoleón Bonaparte (1799 hasta 1815) cimbraron los cimientos del absolutismo y su orden establecido. Es el final de una época dominada por los reyes, es al mismo tiempo el momento del clímax de la revolución industrial, el agotamiento del sistema mercantilista y la germinación del sistema capitalista.⁹ Cuando Napoleón impuso a su hermano José Bonaparte como rey en España, en 1808, desencadenó una interrogante en la sociedad criolla de las colonias y posesiones ultramarinas españolas, una pregunta que ya había puesto sobre la mesa Rousseau en el siglo XVIII: ¿ante la ausencia del rey, quién debe gobernar?¹⁰

Con ese escenario, en la Nueva España, el virreinato de mayor importancia para la Corona Española, en el Ayuntamiento de la Ciudad de México, en 1808, se presentó la iniciativa de convocar a un Congreso General y debatir qué medidas se debían tomar. De este episodio, quienes contestaron a la pregunta fueron, primero, Juan Francisco Azcárate, quien expresó:

Por su ausencia o impedimento reside la soberanía representada en todo el Reino, y las clases que lo forman, y con más particularidad en los Tribunales superiores que lo gobiernan, administran justicia, y en los cuerpos que llevan la voz pública, que la conservarán intacta, la defenderán, y sostendrán con energía como un depósito sagrado, para devolverla (*omissis*) a alguno de los descendientes legítimos de S[u] M[ajestad] el Señor Carlos IV para que continúen en su mando la Dinastía [...] ¹¹

⁹ Aunque para hablar de los elementos que fueron construyendo el sistema capitalista se puede remontar al menos unos 800 años antes y dependió de múltiples variables. Vid. Pipitone, Ugo, *La salida del atraso. Un estudio histórico comparativo*, México, FCE, 1995, pp. 35-73.

¹⁰ Cabe mencionar que la crisis generada en el imperio español, fue la gota que derramó el vaso de un sistema que estaba en franca decadencia, basta mencionar las llamadas “Reformas borbónicas”, la expulsión de los jesuitas de los dominios españoles y una serie de medidas económicas que habían minado los recursos de las colonias, que mantenían el descontento de la población, pero sobre todo de los criollos.

¹¹ Fernández Delgado, Miguel Ángel, *El virrey Iturrigaray y el Ayuntamiento de México en 1808*, México, INEHRM, 2012, p. 78, <https://www.inehrm.gob.mx/work/models/inehrm/Resource/439/1/images/iturrigaray.pdf>

Francisco Primo de Verdad señaló:

Los soberanos son autorizados por Dios, de donde emana su suprema potestad, y el pueblo el instrumento por donde se les confiere haciendo sus personas sacrosantas, en inviolables. Y cuando por las terribles crisis en que suelen verse por efecto de la humana vicisitud se miran impedidos, o hay una especie de interregno extraordinario para poder ejercer su alta potestad, cuidar y defender sus dominios ¿a quién corresponderá mejor custodiárselos sino a los que han concurrido a su erección? ¿Quiénes con más amor que sus vasallos habitantes de aquella misma tierra por lealtad y aun por conveniencia propia?¹²

Y al que se ha considerado como el mayor ideólogo de la autonomía de la Nueva España, Fray Melchor de Talamantes, sostenía que la soberanía “es un poder que existe siempre radicalmente en la nación y a los monarcas se ha confiado solamente su ejercicio”.¹³

A Talamantes se le ha adjudicado el primer intento por conseguir la independencia del territorio novohispano. Sin embargo, como señala Miguel Ángel Delgado, el *Plan para la Independencia de Nueva España* debe mirarse desde otra perspectiva:

Aunque pareciera, y algunos así lo sostienen, que en realidad pretendían conseguir por vías legales la independencia del país, lo que la mayoría [de los miembros del partido criollo del Ayuntamiento de la Ciudad de México querían], era organizarse para la defensa nacional ante la amenaza de un desembarco de tropas francesas, dejando intacta la fidelidad monárquica, imitando lo que se hacía en la Península. Y para lograr algo así era indispensable conseguir mayor autonomía.¹⁴

En este plan ya se pueden distinguir algunas ideas liberales, pero me parece que dos de ellas son las más reveladoras de su pensamiento. La más importante es la que presenta una concepción del territorio novohispano como un reino, con tanta legitimidad como los demás que conformaban el Imperio Español.

Desde los primeros días que se divulgó en México de un modo auténtico la triste noticia de la abdicación hecha por la Real Familia de sus derechos a la Corona de España e Indias en el pérfido usurpador Bonaparte, comenzaron a bullir en mi imaginación mil ideas conducentes a la salud de la Patria y seguridad del Reino.

¹² *Ibidem*, p. 111.

¹³ *Ibidem*, p. 90.

¹⁴ *Ibidem*, p. 87.

Entre ellas, la primera que se presentaba a mi espíritu era la de un Congreso Nacional que inflamase los corazones por el bien de la Patria, reuniese los ánimos, descubriese las disposiciones y resoluciones del Reino todo, organizase a éste, le diese la consistencia, firmeza y prosperidad que le faltaban, calmase la inquietud de toda clase de pretendientes y litigantes, terminando los negocios que han quedado interrumpidos por la opresión de la Península Metrópoli, llenase de consuelo a los habitantes por los infinitos recursos de todo género que podría proporcionarles y elevación que debía hacerlo respetable entre las naciones cultas e independientes de América y Europa.¹⁵

Otra prueba de su pensamiento liberal, y que de hecho contrasta con su formación como fraile, es que en el documento existe un intento de separación de asuntos religiosos y civiles, el cual está contenido en el artículo 5o., en donde señaló: “Suspender al Tribunal de la Inquisición la autoridad civil, dejándole solo la espiritual, y ésta con sujeción al metropolitano”.¹⁶

No tardó mucho en que estas manifestaciones fueran silenciadas por la fuerza, pero generó una condena entre la sociedad novohispana, como lo ha corroborado Delgado Fernández, en los escritos de Anastasio Bustamante, Lucas Alamán y Pedro Catani. Este hecho, generó el rompimiento entre la población de españoles criollos y los peninsulares, sobre todo porque fue evidente la participación del Consulado de México, gremio comercial identificado plenamente con los intereses de los peninsulares y la Junta Suprema de Sevilla, que también se identificaba con la Corona española.¹⁷ Aunque legalmente no estaba sustentada la diferencia entre los españoles peninsulares y los españoles criollos, o por ejemplo los hijos mestizos de ellos, los acontecimientos de 1808 reforzaron la rivalidad y los deseos autonómicos de los criollos evolucionaran hacia la independencia.¹⁸

Lo anterior, es representativo en dos aspectos que deseo resaltar. El primero, tiene que ver con el pensamiento liberal que está presente en los integrantes del Ayuntamiento de México: Azcárate, Primo de

¹⁵ Plan de Independencia de Fray Melchor de Talamantes, 1808, <http://museode lasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1808/07/3-julio-1808-Plan-de-Independencia.pdf>

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Fernández Delgado, Miguel Ángel, *op. cit.*, pp. 160-161.

¹⁸ Alamán, Lucas, “La Sociedad Mexicana antes de la Revolución de Independencia”, en Andrés Lira (comp.), *Espejo de discordias. Lorenzo de Zavala-José María Luis Mora-Lucas*, SEP, 1984, p. 151.

Verdad y Talamantes; es decir, con la dimensión ideológica. Pero al mismo tiempo, se observa que están inmersos en la tradición novohispana; en ese sentido, no rechazan la monarquía, la religión y la forma de administración virreinal. Por tanto, aunque se podría hablar del primer indicio del espíritu independentista, también se puede afirmar que su lucha, aunque en la época fue calificada de subversiva, no buscaba otra cosa que la autonomía de la Nueva España, sin cambiar su estructura.

4.2. Inicio del movimiento de independencia de México

En el grupo de políticos y pensadores que surgió del movimiento armado liderado por Miguel Hidalgo e Ignacio Allende, desde un inicio se mostraron dos ideas distintas sobre su meta: buscar la independencia o lograr la autonomía manteniendo el lazo con la Corona española. Miguel Hidalgo demostró una tendencia no solo con la primera idea, sino con un pensamiento liberal; por ejemplo, en el *Plan de Gobierno Americano* que entregó a Morelos, el 16 de noviembre de 1810, expresaba abiertamente el deseo de los criollos de participar en las decisiones políticas e impedir que los españoles peninsulares, “los gachupines”, tuvieran alguna injerencia. En otras palabras, un rompimiento con el *status quo*:

Art. 1o. Primeramente, se gobernará el reino por un Congreso de individuos doctos e instruidos, y todos criollos, que sostengan los derechos del señor don Fernando VII.

Art. 2o. Se quitará el gobierno a todos los gachupines que han perdido el reino.

Art. 5o. [habitante] Ninguno se distinguirá en calidad, sino que todos se nombrarán americanos.

Art. 6o. Por lo mismo, nadie pagará tributos y todos los esclavos se darán por libres.¹⁹

¹⁹ “Entre las instrucciones que Hidalgo dio a Morelos y al resto de sus comisionados (*omissis*) no solamente había órdenes verbales sino otras por escrito”, *Plan de Gobierno Americano*, entregado por Hidalgo a Morelos, para instrucción de los comandantes de las divisiones (16 de noviembre de 1810), visto en: Fernández Delgado, Miguel Ángel (*comp.*), *Los Sentimientos de la Nación de José María Morelos. Antología Documental*, México, INEHRM, 2013, p. 50., <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4549/4.pdf>

En la construcción del ideario para la organización del gobierno, su consciencia liberal cada vez es más evidente y, quizás, hasta su visión con tendencia al federalismo, como lo demuestra en el *Manifiesto contra el edicto de la Inquisición*,²⁰ el 15 de noviembre de 1810, en el que es patente que entendía que no podía aplicarse la misma legislación para las distintas regiones que conformaban el amplio territorio novohispano:

Establezcamos un congreso que se componga de representantes de todas las ciudades, villas y lugares de este reino, que teniendo por objeto principal mantener nuestra santa religión, dicte leyes suaves, benéficas y acomodadas a las circunstancias de cada pueblo.

Al contrario de las expresiones abiertamente liberales de Miguel Hidalgo, en Ignacio Allende estaba latente el pensamiento absolutista, en el sistema monárquico y en la división de castas. Edmundo O'Gorman da mucha luz sobre este tema; es decir, ¿cuál era el sentir de la mayoría de la población criolla? Lo que contesta al abordar la ontología del ser novohispano, en cuanto a su género y a su especie; señaló ciertas características: poseía un sentimiento de inferioridad ante el peninsular, exaltación de la naturaleza americana y tendía a exagerar lo bueno y lo malo, etc. Pero, al mismo tiempo, había un ánimo de pertenencia al tronco de la cultura de Iberia, lo que le daba un halo de superioridad, que mantenía en lo alto el estandarte de la verdad religiosa, el catolicismo, ante la herejía que predominaba en Europa.²¹

De acuerdo con Patricia Galeana, las diferencias entre los líderes insurgentes son visibles desde el inicio del mito fundacional de México “El Grito de Dolores”:

Miguel Hidalgo nunca gritó: “Viva Fernando Séptimo y muera el mal gobierno”, [en cambio por los testimonios que ha reunido la historiografía actual] lo que sí dijo fue: “Ha sonado la hora de nuestra libertad, hay que marchar a la cabeza de los hombres que se precian de ser libres; sin patria ni libertad, no podemos alcanzar la felicidad”. El grito que se ha perpetuado con la frase “Viva Fernando Séptimo” fue recuperado de una carta escrita por Ignacio Allende a Miguel Hidalgo, en la que sugiere mencionarlo porque convenía al movimiento contar con la simpatía de los peninsulares.²²

²⁰ En la ciudad de Valladolid (hoy Morelia), Miguel Hidalgo redactó el manifiesto para responder al requerimiento del Santo Oficio, en el que se solicita que comparezca para atender las acusaciones en su contra. Vid. Fernández Delgado, *op. cit.*, p. 49.

²¹ O'Gorman, *op. cit.*, pp. 21-24.

²² Galeana, Patricia, “Panorama de la historia constitucional de México durante la primera mitad del siglo XIX”, conferencia impartida en *Curso: Federalismo y Centralismo*

Esa discordancia en los líderes insurgentes perduró en los personajes que, luego de la muerte de Hidalgo y Allende, tomaron la estafeta del movimiento.

4.3. Constitución de Apatzingán

Este documento ha pasado a la posteridad como la Constitución de Apatzingán, aunque su nombre oficial es “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana” y fue sancionado el 22 de octubre de 1814.²³

José María Morelos reorganizó militar e institucionalmente el movimiento insurgente, y cuando las circunstancias se lo permitieron convocó a un Congreso Constituyente que se reunió en Apatzingán, en el cual se definieron los modelos de gobierno que regirían a la nueva nación. Sin embargo, Rosa María de la Torre señala que antes de estudiar los modelos de gobierno, era necesario someter a votación del Congreso Constituyente si la independencia se proclamaba en nombre de Fernando VII o no²⁴ y, por ello, el Congreso del Anáhuac, en el documento final de la Declaración de Independencia de la América Septentrional, ni siquiera mencionó el nombre de Fernando VII:

El Congreso de Anáhuac, legítimamente instalado en la Ciudad de Chilpancingo, de la América Septentrional, por las provincias de ella: Declara solemnemente, a presencia del Sr. Dios, árbitro moderador de los imperios y autor de la sociedad que los da y los quita, según los designios inescrutables de su providencia, que por las presentes circunstancias de la Europa ha recobrado el ejercicio de su soberanía, usurpado; que, en tal concepto, queda rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español.²⁵

en México el 28 de abril de 2015, INERHM, publicado el 6 de mayo de 2015, https://youtu.be/_VIZp89tN3s

²³ Rabasa, Emilio O., *Historia de las Constituciones Mexicanas*, México, UNAM-III, 2017, p. 6.

²⁴ Torre Torres, Rosa María de la, “El Pensamiento Liberal de Ignacio López Rayón”, en José Luis Soberanes Fernández, y Eduardo Alejandro López Sánchez (coords.), *Independencia y Constitución*, México, UNAM-III, 2013, pp. 104 y 105, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3374/10.pdf>

²⁵ Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de la América Septentrional, 6 de noviembre de 1813, <https://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/263/1/images/Independencia15.pdf>

Lo que de facto representaba la decisión entre monarquía o república, que será confirmada en Apatzingán. De los cinco modelos constitucionales presentados: cuatro eran de tipo monárquico y solo uno republicano. Los proyectos monárquicos fueron expuestos por Ignacio López Rayón, Carlos María de Bustamante, Fray Vicente de Santa María y otro atribuido a “Los Guadalupes”;²⁶ mientras que el modelo republicano fue presentado por Morelos.

En la Constitución de Apatzingán se puede observar que no está claro qué tipo de gobierno se llevaría la práctica, pero también se pueden ver algunos atisbos del modelo liberal y republicano, como la división de los 3 poderes:

Art. 44. Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso Mexicano. Se crearán, además, dos corporaciones, la una con el título de Supremo Gobierno, y la otra con el de Supremo Tribunal de Justicia.²⁷

Existen otros matices. En el artículo 42, se hablaba de las provincias que integran a la “América mexicana”,²⁸ y en el artículo 43, se aclara: “Estas provincias no podrán separarse unas de otras en su gobierno, ni menos enajenarse en todo o parte”;²⁹ es decir, no son estados libres y soberanos, aspecto por el que lucharán las provincias años más adelante. Finalmente, en el artículo 49, para la dirección del Supremo Congreso, se insertan las figuras de presidente y vicepresidente; y para la composición del Supremo Gobierno, también existiría un presidente. Aunque estos conceptos fueron retomados de la Constitución de los Estados Unidos, el tratamiento en la Constitución de Apatzingán fue

²⁶ “Los Guadalupes”, eran una sociedad secreta que mantuvo correspondencia con los principales jefes insurgentes durante el movimiento de independencia, sobre todo se tienen pruebas de Ignacio Rayón y Morelos, para profundizar más sobre esta sociedad consúltese en Guedea, Virginia, “Los Guadalupes de México”, *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, núm. 23, otoño, 1985, pp. 71-91, <https://www.colmich.edu.mx/relaciones25/files/revistas/023/VirginiaGuedea.pdf>

²⁷ Constitución de Apatzingán 22 de octubre de 1814, http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf

²⁸ Se respetó la escritura original. “Mientras se haga una demarcación exacta de esta América mexicana y cada una de las provincias que la compone, se reputarán bajo este nombre y dentro de los mismo términos que hasta hoy se han reconocido las siguientes: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Tépam, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila y Nuevo reino de León”. *Idem.*

²⁹ *Idem.*

distinto; el Poder Ejecutivo se encontraba diluido, parece que se pretendía evitar que una persona detentara el poder. Es por ello que el Supremo Gobierno estaba compuesto por 3 individuos; es decir, un organismo colegiado, en el cual, los individuos que lo conformaran se rotarían la presidencia cada 4 meses.³⁰

También está presente el pensamiento conservador entre los insurgentes, en el sentido de retomar tradiciones de la monarquía y fundirlas con los conceptos retomados de la Constitución de Estados Unidos. La Constitución de Apatzingán señalaba que al referirse a las instituciones en las que recaían los poderes como el Supremo Congreso y el Supremo Gobierno se las llamaría *su majestad* para el primero y el segundo *su alteza*, los diputados y los integrantes del Supremo Gobierno serían denominados “su excelencia”. Pero el tema más relevante era el artículo 1o.: “La religión católica, apostólica, romana es la única que se debe profesar en el Estado”. Este aspecto, como se señaló anteriormente, es uno de los puntos de debate entre liberales y conservadores, porque los liberales españoles del siglo XVIII ya señalaban una separación entre esas dos instituciones, y la Constitución de los Estados Unidos también en su primera enmienda ya establecía la tolerancia religiosa: “El Congreso no hará ley alguna por la que adopte una religión como oficial del Estado o se prohíba practicarla libremente”.³¹

En síntesis, la Constitución de Apatzingán es un documento en el que se pueden extraer las corrientes y tendencias ideológicas de la época sobre la organización de los Estados nacionales.³² Debido a que el movimiento insurgente fue contenido por las tropas realistas, la vigencia de esta Constitución estuvo limitada a las provincias controladas por los independentistas.

4.4. Constitución de Cádiz

Los representantes de las provincias de la Nueva España en las Cortes de Cádiz (1810-1812), y en las Cortes de Madrid (la primera

³⁰ Vid. el artículo 132. *Idem*.

³¹ Constitución de los Estados Unidos de América 1787, <https://www.archives.gov/espanol/constitucion>

³² Esta observación coincide con la de Mariano Peset, quien encontró referencias a textos franceses, una estructura es similar a la de Cádiz y también menciona que este documento incorpora conceptos e ideas de los Estados Unidos y su vocación republicana véase en Peset, Mariano, *La Constitución de Apatzingán de 1814. Sentido y análisis de su texto*, Edit. EyC, México, 2014.

en 1820 y la segunda en 1822), estaban inmersos en las decisiones del Imperio Español. Quizás los más destacados por su participación en las Cortes son Miguel Ramos Arizpe³³ y Servando Teresa de Mier.³⁴ Es por esta experiencia que la Constitución de 1824 estará impregnada del pensamiento de la constitución gaditana.

Tan solo la figura de *diputación provincial* sirvió de base para la formación de las entidades federativas la Constitución de 1824. Fue una propuesta hecha por Miguel Ramos Arizpe en las Cortes de Cádiz. Se trataba de “sociedades ilustradas de fomento económico”, denominadas “diputaciones provinciales”,³⁵ en cada una de las provincias del Imperio Español, tanto en Europa como América. En Cádiz, también se incorporó una figura que estará presente en la organización política de México, hasta 1917, la *jefatura política*. Estas dos instituciones quedaron unidas en la Constitución gaditana, al establecer la división administrativa de la *América Septentrional* en 7 diputaciones provinciales, cada una con su jefe político, establecido en la ciudad representativa de la región. Se organizó de la siguiente forma:

- a) Reino de Nueva España, su capital la Ciudad de México.
- b) Capitanía de Yucatán, su capital Mérida.
- c) Capitanía de Guatemala, su capital Guatemala.
- d) Provincias Internas de Oriente, su capital Saltillo.
- e) Provincias Internas de Occidente, su capital Chihuahua.
- f) Reino de Nueva Galicia, su capital Guadalajara.
- g) Cuba, Puerto Rico, Santo Domingo, etc.³⁶

³³ Una de las participaciones más polémicas fue cuando defendió las representaciones de los diputados de los territorios españoles ultramarinos, que en el Artículo 22 de la Constitución de Cádiz, negaba el reconocimiento como ciudadanos a los descendientes de africanos. Véase en Ramos Arizpe, Miguel, *Discursos, memorias e informes*, México, UNAM, 1994, pp. 3-6.

³⁴ Mier, Servando Teresa de, *Obras completas*, t. IV, La formación de un republicano, México, UNAM, 1988, p. 187.

³⁵ Constitución Política de la Monarquía Española 1812, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4075/4.pdf>

³⁶ Previo a la creación de las Jefaturas Políticas, durante las Reformas Borbónicas la estructura administrativa novohispana se conformaba por gobiernos provinciales los cuales jerárquicamente se componía de: intendentes, subdelegados y ayuntamientos. Los jefes políticos superiores sustituyeron a los intendentes, pues quedaron como los encargados del gobierno de las provincias. Vid. en: Delgado Aguilar, Francisco Javier, “Orígenes e instalación del sistema de jefaturas políticas en México 1786-1824”, *Estudios de historia moderna y contemporánea*, núm. 28, julio-diciembre, 2004, p. 7, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26202004000200005 y

Otros aportes de esta Constitución a la organización de México fueron, en primer lugar, su vigencia, desde el período comprendido a partir de la declaratoria de independencia en 1821 hasta la promulgación de la Constitución de 1824. Segundo, la estructura de la misma Carta Magna; a pesar de que en ella confluían el modelo de república federal de los Estados Unidos y otras figuras recuperadas del liberalismo francés, la Constitución gaditana dio forma al primer documento constitucional de México.

Asimismo, Charles R. Berry ha señalado que la experiencia que consiguieron los diputados novohispanos en las cortes, como Lucas Alamán, Pablo de la Llave, Francisco Fagoaga, Juan de Dios Cañedo, Ignacio Mora, José Mariano Michelena, Miguel Ramos Arizpe y Lorenzo de Zavala, sirvió para que se desempeñaran en los gabinetes presidenciales entre 1823 y 1853. En otros casos, lograron puestos de gobierno como Manuel Gómez Pedraza, quien fue presidente de 1832 a 1833; Lorenzo de Zavala, gobernador del Estado de México; y José María Murguía, gobernador de Oaxaca. Finalmente, Servando Teresa de Mier y Ramos Arizpe, fueron parte del Congreso Constituyente de 1823.³⁷

4.5. Plan de Iguala

Para inicios de los años veinte del siglo XIX, la lucha armada entró en un *impasse* con Vicente Guerrero, como el último jefe insurgente (aunque con poca actividad fuera de lo que actualmente es la Sierra de Guerrero), y Agustín de Iturbide, con la misión de aprehenderlo. Pero, luego de 10 años de lucha ininterrumpida, con el desgaste social y económico, Iturbide y Guerrero acordaron las condiciones para terminar la guerra a través del Plan de Iguala, en 1821, y con ello la consumación de la independencia de México.

Pese a las diferencias entre los insurgentes y realistas, en el Plan de Iguala³⁸ se abandonó cualquier tipo de opción distinta a la monarquía

Estrada Michel, Rafael, “Las ideas de Fray Servando Teresa de Mier en el Congreso Constituyente de 1824”, conferencia impartida en *Curso: Federalismo y Centralismo en México el 6 de mayo de 2015*, INERHM, publicado el 8 de mayo de 2015 <https://youtu.be/ipb4hNP1VgA>

³⁷ Berry, Charles R., “Elecciones Mexicanas a las Cortes españolas (1810-1822)”, Nettie Lee Benson, *México y las Cortes españolas (1820-1822)*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, p. 140, https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/mexico_cortes_espanolas_0.pdf

³⁸ Plan de Iguala, 21 de febrero de 1821, <https://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/263/1/images/Independencia18.pdf>

y al territorio de la América Septentrional se le dio el nombre de *Imperio Mexicano*. Cuando se lee el texto, se puede observar que Iturbide fijó una postura en cuanto a su pensamiento, por lo que me parece que es evidente su tendencia conservadora: “Trescientos años hace que la América Septentrional está bajo la tutela de la nación más católica y piadosa, heroica y magnánima. La España la educó y engrandeció formando esas ciudades opulentas, esos pueblos hermosos, esas provincias y reinos dilatados que en la historia del universo van a ocupar un lugar muy distinguido”.³⁹ Y, además, marcó distancia del movimiento de Hidalgo, aclarando que lo único rescatable de aquel fue que implantó la idea de la unión de europeos y americanos (criollos e indígenas):

Esta misma voz que resonó en el pueblo de los Dolores el año de 1810, y que tantas desgracias originó al bello país de las delicias, por el desorden, el abandono y otra multitud de vicios, fijó también la opinión pública de que la unión general entre europeos y americanos, indios e indígenas es la única base sólida en que puede descansar nuestra común felicidad.⁴⁰

Fue más allá, pues no solo expresó su admiración a la cultura de Iberia, como lo ha señalado O’ Gorman, sino que además ofreció la corona del Imperio Mexicano a Fernando VII o a los miembros de su dinastía: “Art. 4 Fernando VII, y en sus casos los de su dinastía o de otra reinante, serán los emperadores, para hallarnos con un monarca ya hecho, y precaver los atentados funestos de la ambición”.⁴¹ Estas líneas del Plan de Iguala reafirman que los políticos conservadores y liberales, así como federalistas y centralistas, convivieron dentro del Ejército Garantista, bajo el liderazgo de Iturbide; y pese a las diferencias ideológicas, era necesario mantener la unidad del movimiento para consumar la independencia, es decir, ya habría tiempo después para organizar el gobierno. Otro punto medular fue que a quien dirigiera los destinos del país se le impondría una Constitución, por lo que se aclara en los artículos 3o. y 11o.:

Art. 3. Gobierno monárquico templado por una constitución análoga al país.

Art. 11. Trabajarán [las cortes], luego que se unan, la constitución del imperio mexicano.⁴²

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ *Idem.*

⁴² *Idem.*

Una nota referente a la convivencia de liberales y conservadores fue señalada por María del Refugio González, quien considera que la adhesión del grupo de conservadores al movimiento independentista se debió a la amenaza que significó para sus privilegios la promulgación de la Constitución de Cádiz.⁴³

Los Tratados de Córdoba confirmaron todo lo señalado en el Plan de Iguala; no obstante, con ellos se obtuvo la validez de un funcionario de la Corona española. En la redacción de este documento se sintetizó la forma de gobierno y la limitación por medio de una constitución en: “Art. 2o. El gobierno del Imperio será monárquico constitucional moderado”.⁴⁴

Servando Teresa de Mier, nos permite conocer la opinión en los periódicos en Estados Unidos sobre el artículo 4o. del Plan de Iguala: “el colmo de la imbecilidad, o el desenredo digno de entremés miserable, que después de once años estaba representando la América española, sin haber mostrado, conocimientos, dignidad, carácter ni resolución”.⁴⁵ Sin embargo, debe revisarse el actuar de Iturbide con lo señalado por Edmundo O’ Gorman, la sociedad criolla estaba inmersa en las costumbres de España, es decir la psique novohispana.

Más tarde, Agustín de Iturbide conformó, por medio del Congreso Constituyente electo para redactar la primera Constitución, las bases para construir su gobierno; en otras palabras, no tomó el poder de forma anárquica, fue nombrado emperador y la forma de gobierno se sujetó al Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba. Sin embargo, tuvo un encuentro directo, no con los intereses de la Corona española, sino con los poderes locales, la Iglesia, el ejército y las élites, en pocas palabras los poderes fácticos. Como resultado, fue obligado a abdicar y su imperio apenas duró unos meses.

Sobre los intereses regionales y el deseo latente de las provincias novohispanas por una mayor participación en la toma de decisiones

⁴³ González, María del Refugio, “Notas para el estudio del proceso de la codificación civil en México (1821-1928)”, en Jorge A. Sánchez-Cordero Dávila, *Libro del Cincuentenario del Código Civil*. México, UNAM-IIIJ, 1978, p. 107, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1022/8.pdf>

⁴⁴ Tratados celebrados en la Villa de Córdoba, 24 de agosto de 1821, Entre los señores Don Juan de O’Donojú, Teniente General de los Ejércitos de España, y don Agustín de Iturbide, Primer Jefe del Ejército Imperial Mexicano de las Tres Garantías, https://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/263/1/images/Independencia19_1.pdf

⁴⁵ Mier, *op. cit.*, p. 167.

concernientes a su ámbito, como la elección de sus autoridades inmediatas, Luis Medina ha sintetizado el proceso de tensión que se generó del centro a la periferia, con el establecimiento de las intendencias y diputaciones provinciales, pero también de la creación de nuevos ayuntamientos; a todos estos elementos les denomina “la ciudadanía orgánica”. En la que observa una articulación a partir de los derechos políticos que va del ámbito local al regional, es decir, de las villas y ciudades hacia la región. En este proceso convergen variables económicas, demográficas y de urbanización. Este desarrollo regional, con la independencia, obtuvo el momento de oportunidad para cristalizar las aspiraciones que se habían gestado desde la aplicación de las reformas borbónicas, en la segunda mitad del siglo XVIII. Sin embargo, Iturbide decidió dar continuidad al modelo monárquico y centralizar el poder en la Ciudad de México. El resultado fue una tensión centro-periferia.⁴⁶

Lorenzo de Zavala señaló los intereses que enfrentó Iturbide. En la Nueva España y las provincias, se gobernó tradicionalmente a través de las Leyes de Indias y después con la Constitución de Cádiz, pero de estos cuerpos normativos estaba limitado su conocimiento a quienes debían ejecutarlos y solo se hacía la voluntad de los capitanes generales, virreyes o gobernadores. Los indios tenían sus leyes especiales, sus jueces, sus procuradores y defensores, por lo tanto, también existían los intereses de los pueblos de indios; luego el poder religioso, de los cuales los conventos dominicos y carmelitas poseían las mayores riquezas; y finalmente el ejército, visto desde la perspectiva de Zavala como uno de los mayores males que afligían al pueblo, porque obraban bajo las órdenes de jefes ambiciosos y los gobiernos civiles no pueden oponerles resistencia.⁴⁷

De hecho, en la Nueva España y por ende en el Imperio Mexicano, el derecho se aplicaba con base en los siguientes cuerpos normativos:

a) Las normas jurídicas castellanas que por su promulgación en España tenían validez en América;

b) Las normas jurídicas dictadas por las autoridades metropolitanas para las Indias en general, o para cada uno de los territorios americanos en particular, lo que se conoce como derecho indiano; y,

⁴⁶ Medina, Luis, “Federalismo mexicano para principiantes”, *Documentos de Trabajo*, México, CIDE, 2009, pp. 7-8, <http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1008/97152.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁴⁷ Zavala, Lorenzo de, “La sociedad mexicana antes y después de la independencia”, *Lira*, op. cit., pp. 31-41.

c) Las normas jurídicas dictadas por las autoridades en uso de la facultad delegada por el rey, que se conoce como derecho indiano criollo.⁴⁸

Los peninsulares, criollos y los mestizos se guiaban por el derecho común y el castellano, los grupos indígenas conservaron sus usos y costumbres y las castas mantuvieron una situación especial. Es decir, México independiente estaba constituido por una sociedad que conservaba muchas de las características heredadas de la Colonia y los grupos que deseaban que se mantuvieran las cosas así no perderían sus privilegios sin luchar por ellos.⁴⁹

El Poder Judicial, aunque presentaba cierta independencia, en las manos de magistrados, jueces de primera instancia, subdelegados y corregidores, cuando las figuras del capitán general o virrey intervenían en algún asunto, minaban su capacidad de actuación. Los cacicazgos estaban presentes en la Nueva España y se mantuvieron durante la organización del gobierno independiente. Este vicio del pasado virreinal también lo observó Fray Servando: los españoles han dejado a los caciques el gobierno, tanto de los pueblos de indios como los ayuntamientos, porque tenían la facultad de hacer leyes municipales y son meros alguaciles de los españoles para hacer más ejecutivas las exacciones.⁵⁰

En pocas palabras, el poder y capacidad de acción que habían adquirido las provincias, desde la aplicación de las Reformas Borbónicas, luego con la Diputaciones Provinciales (de la Constitución de Cádiz) y finalmente con la oportunidad de consolidarse como entidades federativas con la independencia, se vieron frustrados con la implantación de la monarquía de Iturbide, quien contaba con el respaldo del grupo que buscaba la continuidad de las condiciones virreinales, como el alto clero, los mandos superiores del ejército, algunos hacendados y comerciantes criollos. El problema era que, haberse hecho del poder como lo hizo, generó la posibilidad de desmembración y hasta regresar a la guerra; en otras palabras continuar con la inestabilidad política, social y económica generada desde *El Grito de Dolores*. Considero que esta razón es por la que Iturbide perdió el apoyo de los grupos de poder.

Este argumento coincide con la visión de Josefina Zoraida Vázquez, quien sostiene que “el único líder de carácter nacional que tuvo

⁴⁸ González, *op. cit.*, p. 96.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 110.

⁵⁰ Mier, *op. cit.*, p. 164.

México desde su independencia en 1821 y hasta 1855 fue Agustín de Iturbide gracias a una amplia alianza de grupos sociales”.⁵¹ Pero una vez que se consiguió la independencia, afloraron los intereses y deseos de quienes lo llevaron al poder, de tal forma que liberales, conservadores, centralistas y federalistas entraron a escena.

5. Organización de los Estados Unidos Mexicanos

En este apartado se abordan dos temas en general: primero, el Acta Constitutiva de la Federación, en donde se revisa el debate alrededor de su redacción, el contexto y los puntos más relevantes para la implantación del federalismo. Y en segundo, la Constitución de 1824, que enuncia las críticas a este documento, las influencias y un análisis de la contradicción que contiene entre el modelo federalista establecido a nivel nacional y el centralismo en el ámbito local.

5.1. Acta Constitutiva de la Federación

Una vez que dimitió Iturbide, el Congreso que lo había elegido como emperador fue removido y se convocó a uno nuevo que tuvo la misión de crear el Acta Constitutiva (1824).

Hasta este punto, los políticos mexicanos tuvieron 2 momentos de unidad:

- a) La independencia bajo el ejército garantista
- b) La remoción de Iturbide y la redacción de una constitución bajo el esquema republicano.

Servando Teresa de Mier posiblemente sea quien mejor ejemplifica los debates previos a la redacción del Acta Constitutiva. Es conocida su férrea defensa del modelo federalista estadounidense; de hecho, antes de regresar a México para incorporarse como diputado constituyente expresó: “Paisanos míos: el fanal de los Estados Unidos está delante de nosotros para conducirnos al puerto de la felicidad”.⁵² Al mismo tiempo se consideraba que quizás ese no sería el mejor modelo para tomarse como guía y lo ejemplificaba con lo sucedido en América del Sur, ensalzando el éxito de Simón Bolívar y San Martín, matizando que Santa Fe de Bogotá y Venezuela conformaron la República de Colombia pero sin

⁵¹ Vázquez, *op. cit.*, p. 622.

⁵² Mier, *op. cit.*, p. 144.

el modelo federalista porque eso habría disminuido la capacidad de operación del gobierno.⁵³ Insistió en que México debería optar por el gobierno de corte federal, sin embargo, no debía caer en la tentación de imitar a los Estados Unidos, pues su contexto no es el mismo; las Trece Colonias ya practicaban la autonomía, mientras que el territorio de la Nueva España era una unidad con una serie de instituciones que centralizaban las decisiones, por ende, el federalismo mexicano debía ser moderado y transitar, conforme lo marquen sus circunstancias, hacia uno con mayor autonomía.

Mier tenía razón, los Estados Unidos estaban conformados por poblaciones prácticamente trasplantadas de Europa (ingleses, holandeses, irlandeses, suecos, etc.),⁵⁴ y habían permanecido unidos bajo la regencia de la Corona inglesa, con usos y costumbres diferenciados y con autonomía entre las colonias; en el caso de México, su población era fruto de un proceso de mestizaje profundo y, a diferencia de la autonomía de las Trece Colonias, en la Nueva España el centro de poder siempre se mantuvo en la Ciudad de México.

Pese a ello, la experiencia del Imperio Mexicano generó alarma entre algunas provincias, ante la posibilidad de elegir el modelo centralista, por lo que expresaron la necesidad de instaurar un régimen federal, un modelo en el que cada región rigiera en el ámbito local y tuviera la capacidad de actuar de acuerdo a las necesidades de su población. Consideraban que la Ciudad de México era el eje en el cual se tomaban las decisiones para el resto del país y estas no se ajustaban a las particularidades de cada provincia. Las discusiones y falta de estabilidad produjeron lo que José Gamas Torruco denomina *La rebelión de las provincias*, en la cual las diputaciones provinciales de Jalisco, Zacatecas, Oaxaca y Yucatán amenazaron con separarse.⁵⁵

Tal argumento se refuerza con el folleto *El Pacto Federal del Anáhuac*, publicado en 1823, de Prisciliano Sánchez, en donde advierten los deseos de las provincias de establecer una forma de gobierno

⁵³ *Ibidem*, p. 159.

⁵⁴ Pipitone, Ugo, *Ciudades, naciones, regiones. Los espacios institucionales de la modernidad*. México, FCE, 2003, p. 202.

⁵⁵ De hecho a partir de este momento es que se comienza la tradición de denominar a cada entidad de la federación mexicana como Estados Libres y Soberanos. Véase en Gamas Torruco, José, “La Constitución de 1824”, conferencia impartida en *Curso federalismo y centralismo el 19 de mayo de 2015*, publicado el 20 de mayo de 2015, <https://youtu.be/PIFI-V-dvxM>

federal; sobre todo, señala las capitales de Guadalajara, Oaxaca, Zacatecas y las Internas de Oriente, las cuales declararon su libertad para generar, independientemente de las decisiones del Congreso Constituyente nacional, sus propias constituciones. Con el mismo ánimo se encontraban las capitales de Querétaro, Valladolid (Morelia), Guanajuato y San Luis Potosí.⁵⁶

Asimismo, las provincias de Guanajuato, Morelia, San Luis, Zacatecas y Oaxaca, solicitaron a la Asamblea Legislativa una nueva convocatoria para un Congreso Constituyente. Pero otras como Texas, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas pretendieron independizarse. Mientras que la región que comprendía la Capitanía General de Guatemala (los países actuales: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica y la zona chiapaneca del Soconusco) decidieron separarse de México y formaron la Federación de Centroamérica. Jalisco también se declaró independiente y estuvieron a punto de hacerlo Querétaro y Yucatán, por lo que se considera que este hecho obligó a que el Congreso estableciera cuanto antes el sistema federal.⁵⁷

Francisco Javier Delgado ha señalado que las elites regionales, apoyadas de los ayuntamientos y las diputaciones provinciales, fueron quienes moldearon el sistema republicano débil que les concedió amplio margen para dirigir los asuntos locales, pero al mismo tiempo mantener la unión de las antiguas provincias convertidas en estados.⁵⁸

Finalmente, el Congreso creó una comisión para la redacción del Acta Constitutiva, y se designó a Miguel Ramos Arizpe como presidente de esta comisión; se sabe que fue el diputado con mayor participación en su diseño.⁵⁹

El resultado fue que en los artículos del 5o. al 8o. del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana se establecieron las bases del federalismo, de la soberanía de los Estados y los límites a su esfera de acción:

Art. 5o. La nación adopta para su gobierno la forma de republica representativa popular federal.

⁵⁶ Sánchez, Prisciliano, *El Pacto Federal del Anáhuac*, México, PRI, 1974, p. 10.

⁵⁷ Secretaría de la Defensa Nacional, *31 de enero, aprobación del Acta Constitutiva de la Nación*, <https://www.gob.mx/sedena/documentos/31-de-enero-de-1824-aprobacion-del-acta-constitutiva-de-la-nacion>

⁵⁸ Delgado Aguilar, *op. cit.*, pp. 11-12.

⁵⁹ Paoli Bolio, Francisco José, *Constitucionalismo en el siglo XXI. A cien años de la aprobación de la Constitución de 1917*, México, Senado de La República-Secretaría de Cultura-INEHRM-ILJ-UNAM, 2016, p. 117, https://inehrm.gob.mx/es/inehrm/LLC_2017_Constitucionalismo_XXI_cienanos

Art. 6o. Sus partes integrantes son estados independientes, libres, y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalla en esta acta y en la constitución general.

Art. 7o. Los estados de la federación son por ahora los siguientes: el de Guanajuato; el interno de occidente, compuesto de las provincias de Sonora y Sinaloa; el interno de oriente, compuesto de las provincias Coahuila, Nuevo León, y los Tejas; el interno del norte, compuesto de las provincias Chihuahua, Durango y nuevo México; el de México, el de Michoacán, el de Oajaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro; el de San Luis Potosí, el del Nuevo Santander que se llamará de las Tamaulipas, el de Tabasco, el de Tlaxcala, el de Veracruz, el de Jalisco, el de Yucatán, el de los Zacatecas, Las Californias y el partido de Colima (sin el pueblo de Tonilá, que seguirá unido a Jalisco) serán por ahora territorios de la federación, sujetos inmediatamente a los supremos poderes de ella. Los partidos y pueblos que componían la provincia del Istmo de Guazacualco, volverán a las que antes han pertenecido. La laguna de términos corresponderá al estado de Yucatán.

Art. 8o. En la constitución se podrá aumentar el número de los Estados comprendidos en el artículo anterior, y modificarlos según se conozca ser más conforme a la felicidad de los pueblos.⁶⁰

También el Congreso que dio forma al Acta Constitutiva de la Federación, limitó el poder del Ejecutivo; ya se había visto esta tendencia desde la Constitución de Apatzingán, pero las acciones de Iturbide, convirtiéndose en emperador, reforzaron los temores de concentrar el poder en una persona. Por esa razón, el Congreso obtuvo mayores atribuciones. Por ejemplo, el artículo 16, fracción VII, restringió al Ejecutivo Federal el uso del ejército o milicia de los estados de la Federación solo con el permiso del Congreso; en otras palabras, los efectivos de los que podía disponer el Ejecutivo federal, estaban sujetos a la decisión del Congreso y consideración de los estados.

Fray Servando continuó con su negativa al modelo de gobierno federalista, y en su discurso nombrado *Profecía sobre la Federación Mexicana*, impugnó los artículos 5o. y 6o. de la citada Acta; enfatizó en que no se confundiera su crítica al federalismo como una negativa al modelo republicano, porque él había sido uno de los principales promotores. Él consideraba que el federalismo establecido en esos artículos debería moderarse y que inclusive existían otros modelos republicanos para

⁶⁰ Acta Constitutiva de la Federación, 31 de enero de 1824. Se respeta la ortografía original del documento.

tomarse en consideración como la federación alemana, o los ejemplos de Suiza y Holanda.⁶¹

Como se ha podido comprobar, más allá de los argumentos que podrían presentar los diputados que consideraban un modelo republicano tendiente al centralismo, por válidos que estos fueran, el factor determinante para establecer una república federal fueron las presiones de las provincias. Se optó por el modelo estadounidense, porque como lo señala Edmundo O' Gorman, “no sólo [era un ejemplo] en cuanto a colonia americana que se había sacudido el yugo de una potencia europea, sino en cuanto que había experimentado con pasmoso éxito el republicanismo federal democrático”.⁶²

Emilio O. Rabasa, sugiere que los artículos 5o. y 6o. del Acta Constitutiva son claves en los conflictos entre federalistas y centralistas, por el peso de las palabras que se insertaron en estos, y presenta la votación de las partes de estos artículos:

Artículo 5o.:

- i. El fragmento: “República Popular”, fue aprobado por unanimidad.
- ii. El fragmento “Representativa”, 2 votos en contra
- iii. El fragmento “Federal”, 71 votos a favor y 10 en contra.⁶³

Artículo 6o.:

- i. El fragmento “Estados independientes y libres”, 64 votos a favor y 7 en contra.
- ii. El fragmento “Soberanos”, 41 votos a favor y 29 en contra.⁶⁴

Aunque también el artículo 6o. señala que la soberanía de los estados se limitaba a “su administración y gobierno interior”, pero con eso bastaba, señala Rabasa, el poder central se enfrentaba a múltiples poderes; y con ello, el ideólogo detrás del modelo federalista, Miguel Ramos Arizpe, buscaba impedir la autocracia.⁶⁵

Otro elemento del federalismo es que la división de poderes no se llevara a cabo solo en el ámbito federal, sino en cada uno de los estados, es decir, en la esfera local,⁶⁶ lo cual se puede apreciar en el artículo 20o.: “El gobierno de cada Estado se dividirá para su ejercicio en los tres

⁶¹ Mier, Servando Teresa de, *Biografía, discursos y cartas*, Monterrey, Gobierno del Estado de Nuevo León-UANL, 1977, pp. 272-276.

⁶² O'Gorman, *op. cit.*, p. 30.

⁶³ Rabasa, *op. cit.*, pp. 22.

⁶⁴ *Idem.*

⁶⁵ *Ibidem.*, p. 24.

⁶⁶ *Idem.*

poderes, legislativo, ejecutivo y judicial; y nunca podrán reunirse dos o más de ellos en una corporación o persona, ni el legislativo depositarse en un individuo”.

No obstante, coincido con Luis Medina en que el federalismo de la Constitución de los Estados Unidos no se retomó a calca en México; en cambio, sufrió una gran cantidad de adaptaciones, en las que la tradición virreinal estaba muy presente.

5.2. Constitución de 1824

Esta Constitución ha sido estudiada desde diversos ángulos, debido a que, después del primer período de gobierno, se generó gran inestabilidad en el país, y fue de tal magnitud, que se ha considerado que en buena medida este documento podría ser una de las principales causas. No obstante, al estudiarla con mayor profundidad, se observa que el problema de la organización administrativa y política del país se debió a que los grupos políticos y las ideologías predominantes, liberales y conservadores en la primera dimensión y los centralistas y federalistas en la segunda, nunca pudieron conciliar sus diferencias por la vía institucional.

Por ello, en este apartado se aborda, en primera instancia, la percepción histórica de la Constitución; luego se analizan algunas aportaciones de las constituciones de Cádiz y de Estados Unidos; y, finalmente, se abordan dos temas que a mi juicio representan las evidencias más notorias de la presencia del centralismo en la Constitución de 1824, es decir: las leyes españolas, que continuaron vigentes hasta la década de los ochenta del siglo XIX, y la figura del jefe político, autoridad fundamental para mantener el centralismo en México.

A. Perspectiva histórica de la Constitución

Las críticas de la época, por ejemplo, las de Lucas Alamán y de Lorenzo de Zavala, aludían a que esta Constitución era una mala copia de la de los Estados Unidos, a la que tan solo se le habían agregado tradiciones españolas para crearla.⁶⁷

Estudios históricos, como el de Josefina Zoraida Vázquez, resaltan que el federalismo en México fue entendido de manera opuesta al norteamericano, porque estableció un gobierno nacional débil, que gobernaba entidades federativas, no ciudadanos como el estadounidense.⁶⁸

⁶⁷ Rabasa, *op. cit.*, p. 9.

⁶⁸ Vázquez, Josefina Zoraida, *op. cit.*, p. 623.

Uno de los aspectos más señalados de la Constitución es la elección del Ejecutivo Federal, es decir, los puestos de presidente y vicepresidente. El mecanismo para elegirlos consistía en que, de los contendientes al puesto de presidente, quien resultara con el mayor número de votos se designaría como presidente de la república y el segundo lugar ocuparía el cargo de vicepresidente. Este modo de elección generó la convivencia de rivales, con posturas distintas de pensar y por ello los conflictos.⁶⁹

Sin embargo, pese a las notables deficiencias en el federalismo mexicano de la Constitución de 1824, y a las críticas que se derivan de ellas, me parece que Emilio Rabasa expresa con claridad las razones por las que se implantó de esa forma:

Aun cuando la importación del federalismo fue brusca y casi sin conocer la teoría en verdad, la adopción del sistema, no resultó, de ninguna manera incongruente, ya que en definitiva se lograba todo aquello por lo que se había luchado en la independencia y estaba latente en el Congreso: en forma determinante suprimir el absolutismo (*omissis*) otorgar a las antiguas provincias de la Nueva España, los mismos principios de autosuficiencia política que otorgaban al gobierno federal (*omissis*) es decir un gobierno republicano, representativo y popular.⁷⁰

Considero que la construcción del federalismo es el resultado del regionalismo descrito por Josefina Zoraida Vázquez y Luis Medina, y como se demostró en las discusiones previas al Acta Constitutiva, de no haberse llevado de esa forma, cabría la posibilidad de una fragmentación. Es más, el federalismo reconocido en la Constitución fue un proceso de mediación, en el que a pesar de que existían puntos de convergencia entre las provincias, las particularidades de cada una, eran suficientes para exigir su derecho a decidir en su organización y administración. Además, en el vasto territorio mexicano de la primera mitad del siglo XIX era inoperable un modelo centralista.

B. Influencias de las constituciones gaditana y estadounidense en la Constitución mexicana de 1824

Es muy frecuente escuchar que la Constitución de los Estados Unidos de América y la Constitución de Cádiz fueron la base para la primera Constitución mexicana.⁷¹ En este debate, ambas posturas tienen la

⁶⁹ Rabasa, *op. cit.* pp. 27 y 28.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 24.

⁷¹ El propio Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal reconoce que esta Constitución tiene sus bases en la de Cádiz, en la de los Estados Unidos y en el Decreto Constitucional para la América Mexicana de 1814.

razón, o al menos, parte de ella. Aunque me parece que una mirada más profunda podría develar que en la superficie la Constitución estadounidense es más notable, tan solo en el nombre del país: Estados Unidos Mexicanos, su forma de gobierno, la división de poderes y las autoridades. Pero, en el fondo, la Constitución gaditana y las leyes españolas tenían una influencia determinante.

José Gamas Torruco ha realizado un análisis de cuáles son los aspectos de la Constitución de Cádiz que fueron adoptados por la Constitución de 1824:

Cuadro 1
Comparativo de las constituciones de Cádiz y la mexicana de 1824

Constitución Política de la Monarquía Española (promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812). "Constitución de Cádiz"	Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (Decreto de 4 de octubre de 1824) "Constitución Mexicana de 1824"
Título I De la Nación Española y de los Españoles	Título I De la Nación Mexicana, su territorio y religión
Título II Del Territorio de las Españas, su religión y Gobierno, y de los Ciudadanos Españoles	Título II De la Forma de gobierno de la nación, de sus partes integrantes y división de su poder supremo
Título III De las Cortes [asambleas representativas de España]	Título III Del Poder Legislativo
Título IV Del Rey	Título IV Del Supremo Poder Ejecutivo
Título V De los Tribunales y de la Administración de Justicia en lo Civil y Criminal	Título V Del Poder Judicial de la Federación
Título VI Del Gobierno Interior de las Provincias y de las Diputaciones Provinciales	Título VI De los estados de la Federación
Título VII De las Contribuciones	Título VII De la Observación, interpretación y reforma de la constitución y Acta Constitutiva
Título VIII De la fuerza militar nacional	

Constitución Política de la Monarquía Española (promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812). "Constitución de Cádiz"	Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (Decreto de 4 de octubre de 1824) "Constitución Mexicana de 1824"
Título IX De la Instrucción pública	
Título X De la Observancia de la Constitución y modo de proceder para hacer variaciones en ella	

Fuente: Gamas Torruco, *op. cit.*, y verificado en: Constitución Política de la Monarquía Española, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2210/7.pdf> y Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf

Partiendo del análisis del mismo autor a continuación se contrasta la Constitución de Estados Unidos de América y la mexicana de 1824:

Cuadro 2
Comparativo de la Constitución de los Estados Unidos de América 1787
y la Constitución mexicana de 1824

Constitución de los Estados Unidos de América 1787	Constitución Mexicana de 1824
1. Poder Legislativo	
Art. 1, Primera Sección Divido en dos cámaras Senado y Cámara de Representantes	Art. 7 Dividido en dos cámaras Cámara de Senadores y Cámara de Diputados
Art. 1, Segunda Sección Cámara de Representantes Estará formada por miembros elegidos cada dos años por los habitantes de los diversos estados, y los electores deberán poseer en cada estado las condiciones requeridas para los electores de la rama más numerosa de la legislatura local.	Art. 8 Cámara de Diputados Se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los diputados de los Estados.
Art. 1, Tercera Sección Senado Se compondrá de dos Senadores por cada estado, elegidos por seis años por la legislatura del mismo, y cada Senador dispondrá de un voto.	Art. 25 Cámara de Senadores Se compondrá de dos senadores de cada estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas y renovados por la mitad cada dos años.

Constitución de los Estados Unidos de América 1787	Constitución Mexicana de 1824
<p>Tan pronto como se hayan reunido a virtud de la elección inicial, se dividirán en tres grupos tan iguales como sea posible. Las actas de los senadores del primer grupo quedarán vacantes al terminar el segundo año; las del segundo grupo, al expirar el cuarto año y las del tercer grupo, al concluir el sexto año, de tal manera que sea factible elegir una tercera parte cada dos años, y si ocurren vacantes, por renuncia u otra causa, durante el receso de la legislatura de algún estado, el Ejecutivo de este podrá hacer designaciones provisionales hasta el siguiente período de sesiones de la legislatura, la que procederá a cubrir dichas vacantes.</p>	<p>Los senadores nombrados en segundo lugar, cesarán a fin del primer bienio, y en lo sucesivo los más antiguos.</p>
<p>2. Poder Ejecutivo</p>	
<p>Art. 2 Primera Sección 1. Se deposita el Poder Ejecutivo en un presidente de los Estados Unidos. Desempeñará su encargo durante un término de cuatro años y, juntamente con el Vicepresidente designado para el mismo período, será elegido como sigue: 2. Cada estado nombrará, del modo que su legislatura disponga, un número de electores igual al total de los senadores y representantes a que el estado tenga derecho en el Congreso, pero ningún senador, ni representante, ni persona que ocupe un empleo honorífico o remunerado de los Estados Unidos podrá ser designado como elector.</p>	<p>Art. 74. Se deposita el supremo Poder Ejecutivo de la federación en un solo individuo que se denominará presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 75. Habrá también un vicepresidente que, en quien recaerán, en caso de imposibilidad física o moral del presidente, todas las facultades y prerrogativas de este. Art. 79. La legislatura de cada estado, elegirá, a mayoría absoluta de votos, dos individuos, de los cuales, uno por lo menos no será vecino del estado que elige. Art. 84. El que reuniera la mayoría absoluta de votos de las legislaturas será el presidente. Art. 85 Quedando el otro de vicepresidente.</p>
<p>3. Poder Judicial</p>	
<p>Art. 3, Primera Sección Se depositará el poder judicial de los Estados Unidos en un Tribunal Supremo y en los tribunales inferiores que el Congreso instituya y establezca en lo sucesivo.</p>	<p>Art. 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.</p>

Constitución de los Estados Unidos de América 1787	Constitución Mexicana de 1824
Art. 2 Segunda Sección 2. [El presidente] propondrá, con el consejo y sentimiento del Senado los magistrados del Tribunal Supremo y a todos los demás funcionarios de los Estados Unidos.	Art. 127. La elección de los individuos de la Corte Suprema de Justicia, se hará en un mismo día por las legislaturas de los estados a mayoría absoluta.

Fuente: Gamas Torruco, *op. cit.*, y verificado en: Constitución de los Estados Unidos de América 1787, <https://www.archives.gov/espanol/constitucion> y en Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf

Hay que mencionar que los Estados Unidos de América también mostraron una disyuntiva para decidir qué tipo de gobierno los regiría; es decir, no estuvieron aislados de las costumbres, o para decirlo de forma más precisa, del modo de ser absolutista o monárquico. La población que llegó a los territorios de la costa este de Norteamérica buscaba fortuna, pero la mayoría estaba huyendo de la persecución religiosa. En ese lugar vivieron, cerca de un siglo, relativamente independientes. Pero no olvidaron lo que el absolutismo y la concentración de poder generaron en las naciones de las que provenían; los ejemplos sobran, Carlos I, Jacobo II, Luis XIV y una larga lista de reyes europeos, el clientelismo, así como los cobros de impuestos a los súbditos para financiar guerras, lujos y demás deseos del monarca en turno. Ese recelo es patente en la Confederación (1781-1789), período en el que no tuvieron un titular del Poder Ejecutivo. Más adelante, en su Constitución, se aplicaron una serie de frenos, balances y controles para evitar la concentración de poder.⁷²

Emilio Rabasa indica que la Constitución de los Estados Unidos “tomó en consideración los documentos fundamentales de los ingleses *la carta magna, el Petition of Rights, el Habeas Corpus, el Bill of Rights* y, sobre todo, el *Common Law*, así como las ideas de Harrington, Locke y Paine”.⁷³

Para comprender cuál es el alcance de la Constitución de los Estados Unidos, frecuentemente se recurre al estudio de “El Federalista” (*The federalist papers*), escrito por James Madison, Alexander Hamilton y

⁷² Pipitone, Ugo, *op. cit.*, p. 208.

⁷³ Rabasa, *op. cit.*, p. 11.

John Jay. Estos documentos fueron publicados con la finalidad de explicar el texto constitucional.

Efectivamente, en *El Federalista*, Madison habló del equilibrio de poderes y una de las claves entre el modelo federalista y centralista:

En una república unitaria todo el poder cedido por el pueblo se coloca bajo la administración de un solo gobierno; y se evitarán usurpaciones dividiendo a ese gobierno en departamentos separados y diferentes. [En cambio] en la compleja república americana, el poder de que se desprende del pueblo se divide primeramente entre gobiernos distintos, y luego la porción que corresponde a cada uno se subdivide entre departamentos diferentes y separados. De aquí que surge una doble seguridad para los derechos del pueblo. Los diferentes gobiernos se tendrán a raya unos a otros. Al propio tiempo que cada uno se regula por sí mismo.⁷⁴

Uno de los puntos que me parecen más interesantes del pensamiento de Madison es que, el federalismo señalado desde el Acta Constitutiva, y luego establecido en la Constitución, contemplaba dos soberanías; es decir, una edificada por la unión de los estados y otra conferida a cada estado. Esta concepción fue adaptada al regionalismo gestado desde el siglo XVIII en la Nueva España. Como lo señala Mario Melgar, las constituciones federales establecen dos poderes soberanos: el gobierno federal y el de los estados, los cuales tienen esferas o *cajas* de actuación, como ellos le llaman, específicos; mientras los estados atienden el ámbito local, el federal se concentra en la relación con otros Estados o intereses nacionales.⁷⁵

⁷⁴ Citado en Melgar Adalid, Mario, *Separación de Poderes*, México, SEGOB-CO NACULTA-INERHM-UNAM, 2016, p. 79, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4454/11.pdf>

⁷⁵ Mario Melgar retomó a Martin Shapiro, quien al analizar el federalismo actual, señala que las competencias de los poderes soberanos, el federal y el estatal, en algún momento, se traslapan, y para verificar cuál de las dos soberanías deben prevalecer se debe hacer un *Judicial Review*, o control constitucional, por parte del Poder Judicial. Este punto estaba contemplado en la Constitución de 1824, en el artículo 137, en “Las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia”, en la fracción I y IV. Melgar Adalid, *op. cit.*, pp. 81 y Shapiro, Martin, “Judicial Review Global”, en Eduardo Ferrer MacGregor y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (coords.), *La Ciencia del Derecho Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*. tomo I. *Teoría General del Derecho Procesal Constitucional*. México, UNAM-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional-Marcial Pons, 2008, pp. 893 y 894, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2555/103.pdf>

C. Continuidad del sistema legal español en el Estado mexicano

No obstante todo lo expresado líneas arriba, a pesar de que se implantó el federalismo y que se dio libertad a las entidades federativas para su administración y organización interior, salvo unas cuantas excepciones (Oaxaca, Jalisco y Zacatecas), esto no se llevó a cabo. Por ello, son muy pertinentes las palabras de Emilio Rabasa quien señaló: “se repite hasta aburrir, que en nuestra historia el federalismo es el nombre que esconde en realidad un centralismo despiadado, [pero] esa no es culpa del sistema, ni de los hombres que lo implantaron, sino de su abuso, o mejor dicho, de su no uso”.⁷⁶

Rabasa se refiere a que en la organización interior de las entidades federativas se dio continuidad al sistema legal español y a que la verticalidad administrativa no se modificó. En otras palabras, a pesar de que a nivel nacional operaba el federalismo, en el nivel subnacional se mantuvo el centralismo español.

Este punto es reforzado al analizar *grosso modo* el desarrollo de los códigos legales en México. El primer intento por unificar las leyes existentes en México se dio, durante la “Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano”,⁷⁷ que nombró comisiones encargadas de la formación de los códigos civil, criminal, comercio, minería, agricultura y artes, militar, sistema de hacienda nacional, etc. Lo que fue retomado de la Constitución de Cádiz, en la que se establecía:

Art. 285. El Código Civil y Criminal y el de Comercio, serán uno mismo para toda la Monarquía sin perjuicio de las variaciones que por particulares circunstancias, podrían hacer las Cortes.⁷⁸

Sin embargo, el Primer Imperio Mexicano terminó con el intento de unificar las leyes vigentes.

Otra oportunidad en la que se pretendió codificar las leyes fue en los debates para generar la Constitución de 1824, pero el Acta Constitutiva eliminó cualquier posibilidad. Como lo describe María del Refugio González, el representante por Jalisco, en el Constituyente de 1823, Juan Cayetano Portugal, narró que algún diputado hizo la proposición para que se declarara que el Congreso Federal tenía la facultad de dar a los estados un código civil, pero fue el propio Portugal

⁷⁶ Rabasa, *op. cit.*, p. 24.

⁷⁷ La Junta Provisional Gubernativa permaneció en el poder del 28 de septiembre de 1821 al 18 de mayo de 1822.

⁷⁸ Constitución Política de la Monarquía Española, 19 de marzo de 1812.

quien señaló que eso era: “manifiestamente contrario a la libertad y soberanía de los mismos estados”, remitiéndose a lo dispuesto por el artículo 6o. del Acta Constitutiva.⁷⁹

Sobre este tema, María del Refugio González considera que la razón por la que, en la Constitución de 1824, no se incorporaron en las facultades del Congreso la elaboración de códigos generales, fue porque la soberanía de los estados se entendió en su más amplia acepción. Por lo tanto, permitir que cada entidad generara sus propios códigos, otorgaba soberanía e independencia para resolver los asuntos internos; y esto es muestra de la aplicación del federalismo de los Estados Unidos, pero no como una imitación extralógica, porque ya existía un precedente en el pasado virreinal de México.⁸⁰ En ese sentido, de haber optado por una codificación general, era una aceptación de que las leyes de cada estado eran las mismas, y por tanto no debería existir una diferenciación entre los estados.

Por tal motivo, en la Constitución de 1824 se estableció:

Art. 161o. Cada uno de los Estados tiene obligación:

I. De organizar su gobierno y administración interior sin oponerse a esta Constitución ni al acta constitutiva.

II. De publicar por medio de sus gobernadores su respectiva Constitución, leyes y decretos.

No obstante, esta facultad no fue puesta en funcionamiento; solo tres entidades realizaron algún proceso para hacerla efectiva. Oaxaca, entidad que expidió su Código Civil en 1827;⁸¹ Zacatecas en 1829, aunque nunca estuvo vigente;⁸² y Jalisco en 1833, que tampoco logró

⁷⁹ González, *op. cit.*, p. 114.

⁸⁰ *Ibidem*, pp. 114 y 115.

⁸¹ El título preliminar y el libro primero fueron promulgados por Decreto núm. 29 del 2 de noviembre de 1827 expedido por el gobernador José Ignacio Morales. Plaza Félix, César Antonio, “Antecedentes Jurídicos del Mandato”, *Revista Ex Lege*, año 1, núm. 1, enero-junio, 2018, p. 13, <http://bajio.delasalle.edu.mx/revistas/exlege/assets/01-cesar-antonio-plaza.pdf> y Barney, *op. cit.*, p. 5.

⁸² El Proyecto de Código Civil presentado al Segundo Congreso Constitucional del Estado libre de Zacatecas por la comisión encargada de redactarlo, publicado para su discusión y revisión por parte de los municipios en 1829. Enciso Contreras, José, “El Proyecto de Código Civil presentado al Segundo Congreso Constitucional del Estado libre de Zacatecas”, en Cruz Barney, Óscar, (et al.), *Código Civil para el Gobierno Interior del Estado de los Zacatecas. 1o. de diciembre de 1829*, México, UNAM-IIIJ, 2012, p. 56, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3082/5.pdf>

terminar con este proceso.⁸³ De hecho, el primer Código Civil en México se logró hasta 1870 y el Código Penal en 1871. También, en el rubro hacendario, se continuó trabajando con la base en el sistema virreinal con algunas reformas.⁸⁴

Finalmente, la función administrativa y de poder que representó el jefe político, que a todas luces es un puente de continuidad entre la tradición española y las bases administrativas del Estado mexicano, pero también, es el cimiento de la relación jerárquica entre las autoridades de los 3 niveles: nacional, subnacional, y en ese momento el local, depositado en los ayuntamientos, partidos y demás denominaciones locales.

La figura del jefe político, fue creada por la Corona Española, con la finalidad de mantener bajo control las provincias y estableció un régimen político administrativo de naturaleza racional y jerárquica. Esta autoridad fue retomada para la organización de las entidades federativas, y aunque no se puede hablar de una copia literal, gran parte de las atribuciones de los jefes políticos superiores virreinales fueron trasladadas a las figuras de los gobernadores y los jefes políticos o prefectos en las constituciones estatales del México independiente.⁸⁵ Esta figura es una de las bases de la contradicción centralista-federalista, mientras

⁸³ En 1833 se imprimió en Jalisco la primera parte de lo que habría de ser su Código Civil, con el título de Proyecto de la parte primera del Código Civil del Estado Libre de Jalisco. Cruz Barney, Óscar, “La recepción de la primera codificación civil del Distrito Federal en la codificación estatal mexicana”, en *Derecho Civil y Romano*, México, UNAM-IIIJ, 2006, p. 592, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1943/31.pdf> y González, *op. cit.*, p. 119.

⁸⁴ Sánchez Rodríguez, Martín, “Política fiscal y organización de la hacienda pública durante la república centralista en México, 1836-1844”, en Carlos Marichal y Daniela Mariano (comp.), *De colonia a nación: impuestos y política en México 1750-1860*, México, El Colegio de México, 2001, p. 190, https://www.jstor.org/stable/j.ctv3dnpgb.9?refreqid=excelsior%3A0cf6f13bbcab9e49b90f960ef960b50&seq=1#metadata_info_tab_contents

⁸⁵ Para el caso de la Constitución de Puebla de 1827, es muy claro: “El (gobernador), tendrá también todos los deberes, atributos, honores y preeminencias que pertenecen a los jefes políticos superiores conforme al decreto de las Cortes de Cádiz del 23 de junio de 1813, excepto que sean incompatibles con el presente sistema”. Recuperado de Mecham, J. Lloyd, “El jefe político en México”, *Secuencia*, núm. 4, enero-abril, 1986, pp. 147-148, <http://secuencia.mora.edu.mx/index.php/Secuencia/article/download/131/120> Y en Vilchis Salazar, Estefany, “El jefe político: transformaciones en la administración pública del Estado de México e injerencia en el contingente de sangre”, *Contribuciones desde Coatepec*, núm. 22, enero-junio, 2012, pp. 75-77 y 91, <https://www.redalyc.org/html/281/28123934005/>

que en el ámbito local se mantuvo el andamiaje centralista del sistema virreinal; inclusive, otro elemento que perduró hasta el Porfiriato fue la alcabala, todo ello daba control a las élites locales.⁸⁶

La evidencia más clara de ello se encuentra en el Congreso Constituyente poblano de 1824, en el que para determinar las competencias del gobernador se retomaron las atribuciones conferidas a los jefes políticos superiores en las Cortes de Cádiz de 1813:

El [gobernador] tendrá también todos los deberes, atributos, honores y preeminencias que pertenecen a los jefes políticos superiores conforme al decreto de las cortes de Cádiz del 23 de junio de 1813, excepto que sean incompatibles con el presente sistema.⁸⁷

El análisis de la Constitución de 1824 permite hacer patente que desde la confección del Acta Constitutiva está presente el debate relativo a la dimensión estructural del Estado. Está claro que, como lo mencionan las críticas de la época y los estudios históricos, estos documentos pueden entrañar fallas para el funcionamiento del Estado, que inclusive son causantes de que la política nacional haya permanecido en un estado anárquico. A pesar de ello, el golpe de timón que se llevó a cabo en 1836, bajo la directriz de Antonio López de Santa Anna, tuvo que ver con la dimensión ideológica, con la Iglesia y el ejército oponiéndose a las reformas liberales. Es decir, el federalismo plasmado en la Constitución de 1824 no se puso en práctica, prácticamente se mantuvo en funcionamiento el sistema legal y administrativo virreinal. Las profecías de Servando Teresa de Mier no se cumplieron porque el federalismo fue frenado desde la raíz por la tradición. No fueron las provincias y los intereses regionales, sino los poderes de dos instituciones, la Iglesia y el ejército, que se negaban a ceder el poder que habían acumulado. Aunque el papel de la Iglesia será matizado más adelante.

⁸⁶ “En el interior de un régimen federalista como lo era el de 1824, [se establecieron] una gran mayoría de gobiernos estatales marcadamente centralistas, lo cual es un indicador de que a la hora de gobernar lo que se buscaba eran mecanismos que se consideraban adecuados para establecer una administración racional y eficaz, sin que importara demasiado si eso implicaba una contradicción entre la Constitución federal y las constituciones de cada estado”. Delgado Aguilar, *op. cit.*, p. 26.

⁸⁷ Colección de los decretos y órdenes más importantes que expidió el Congreso Constituyente del estado de Puebla en los años de 1824 y 1825, Puebla, 1827, 3 vols. en uno, vol. I, p. 7-8. Retomado de Mecham, *op. cit.*, p. 148. Para conocer mayores detalles de los poderes y deberes de los gobernadores y prefectos conferidos por las constituciones estatales creadas durante los años posteriores a la Constitución Federal de 1824, *vid.* Mecham, *op. cit.*, pp. 147-150.

6. Constitución centralista de 1836

Después del primer período presidencial de Guadalupe Victoria, de 1824 a 1828, no se consolidó la sucesión presidencial; el puesto estuvo ocupado por 7 presidentes, de 1828 a 1833. El detonante, para dar un golpe de timón en la conducción del Estado, fueron las reformas liberales que emprendió el gobierno de Valentín Gómez Farías,⁸⁸ quien era el vicepresidente de Santa Anna; pero, es conocido su desinterés por asumir las funciones de presidente, quien gobernaba era Gómez Farías. Emilio Rabasa sintetiza las reformas que se llevaron a cabo a partir de 1833:

a) La sepultura de cadáveres no se debería llevar a cabo en las iglesias.

b) Señalar de subversivas las expresiones de los religiosos en contra del gobierno mexicano y la expulsión de 51 personas que se consideraron culpables de ello.

c) La prohibición al clero para abordar temas políticos en el púlpito.

d) La supresión de la Universidad de México, por la Dirección General de Instrucción Pública.

e) Disolución de los cuerpos permanentes y activos del ejército, que se hubieran sublevado contra la Constitución de 1824.

f) Expedición en el Distrito Federal de la disposición sobre bienes de “manos muertas”, que no permitía la ocupación, enajenación o venta de bienes raíces y capitales de manos muertas existentes.⁸⁹

El resultado de estas reformas es que se consideraron como una afrenta a los conservadores “ya que excluían al clero de la enseñanza pública”. Santa Anna hizo censuras al Congreso y a Gómez Farías para revocar las leyes liberales emitidas. Se generaron levantamientos armados solicitando la derogación de las leyes que se consideraron anticlericales, en Puebla, Orizaba, Oaxaca y Cuernavaca. Rabasa señala que, en particular el Plan de Cuernavaca, era la reacción del clero y de los militares contra el gobierno de Gómez Farías.⁹⁰

Debe matizarse que la idea, vigente hasta nuestros días, sobre la participación de la Iglesia en los levantamientos, derivados de las leyes

⁸⁸ José María Luis Mora fue uno de los principales promotores de las reformas liberales emprendidas por Gómez Farías. Véase Mora Lamadrid, José María Luis, “Una visión de la sociedad mexicana”, en Andrés Lira, *op. cit.*, pp. 92-93.

⁸⁹ Rabasa, *op. cit.*, p. 29.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 31.

liberales emitidas por el gobierno de Valentín Gómez Farías, fue decisiva para cambiar del federalismo al centralismo. Un amplio estudio realizado por Josefina Zoraida Vázquez, permite una perspectiva diferente, porque analizó 1,000 planes y actas políticas publicados entre 1821 y 1846, y se puede resumir en los siguientes puntos:

- a) Solo dos planes fueron elaborados por religiosos y solo uno correspondía al período de las reformas liberales.
- b) La mayor parte de los planes fueron redactados por militares.
- c) Las actas de adhesión a los planes, en contra de las reformas emprendidas por Gómez Farías, en su mayoría fueron emitidas por civiles.
- d) Solo siete planes, desde 1821 a 1836, tocaron el tema religioso o fueron proclamados en nombre de la defensa de la religión.⁹¹

El plan más importante de la época fue el de Cuernavaca, en mayo de 1834, porque al menos se conocen 275 actas de adhesión y, con base en ellas, se puede estimar el impacto de las reformas liberales. A pesar de que la mayoría de las actas procedieron del Estado de México y Puebla, el malestar fue de dimensión nacional, si se toma en cuenta que el Distrito Federal, Michoacán, San Luis Potosí, Veracruz, Tlaxcala, Oaxaca, Guanajuato, Jalisco, Tamaulipas, Coahuila, Sonora y Sinaloa, Tabasco, Durango, Chihuahua, Nuevo León y Nuevo México, también tuvieron participación. Considero como un aspecto relevante que la Iglesia apenas tuvo participación en ellas; tan solo 3 actas pedían el cambio de gobierno al centralismo.⁹²

Es más, ni siquiera en el Plan existía un descontento manifiesto del clero, la única mención que se hace relativa a la religión, aunque si bien está en el primer artículo, no señala una postura del clero en contra del Estado mexicano, sino como se puede apreciar en la redacción de este artículo, se habla de la incomodidad que causaron las reformas y a los grupos que no eran propiamente católicos:

Art. 1. Que su voluntad está en abierta repugnancia con las leyes y decretos de proscripción de personas; las que se han dictado sobre reformas religiosas; la tolerancia de las sectas masónicas y con todas las demás disposiciones que traspasan los límites prescritos en la Constitución general y en las particulares de los Estados.⁹³

⁹¹ Vázquez, Josefina Zoraida, "Iglesia, ejército y centralismo", *Historia Mexicana*, vol. 68, núm. 4, julio-septiembre, 1989, pp. 224-226.

⁹² *Ibidem*, p. 226.

⁹³ Acta del Plan de Pronunciamiento de la Villa de Cuernavaca, 25 de mayo de 1834, Museo de las Constituciones-UNAM, <http://museodelasconstituciones.unam>.

Una nueva legislatura se integró en 1835 y, como la mayoría de los diputados simpatizaba con las ideas conservadoras, se destituyó a Gómez Farías y todas las reformas que se habían llevado a cabo fueron desechadas.⁹⁴ Como se había demostrado que el Ejecutivo federal tenía poco margen de maniobra frente a las milicias de las entidades federativas, se decretó su reducción;⁹⁵ Zacatecas y Texas se opusieron a esta reforma y el ejército federal atacó al mando de Santa Anna.⁹⁶

Aquí se pueden observar las dos dimensiones actuando; en primer lugar, la ideológica, a través de los conservadores y el ejército utilizando la religión como base para legitimarse, en tal caso, la reforma relativa a la reducción de las milicias es claramente el motivo para levantarse. Lo que derivó en una lucha de la segunda dimensión, la estructural del Estado; las entidades federativas que habían manifestado su inclinación al federalismo como Zacatecas y Texas, fueron las que midieron sus fuerzas ante el gobierno nacional.

Después de este episodio, la dimensión ideológica es la que dictará las reglas con los conservadores al mando; se aseguraron de no tener contratiempos para la adecuación del Estado mexicano, de acuerdo a su tradición, y se expidió el 2 de mayo la ley en la que se expresó que en el Congreso General residen, por voluntad de la nación, todas las facultades extraconstitucionales necesarias para hacer las modificaciones convenientes al bien de la misma.⁹⁷ Las reformas que se expidieron a partir de este decreto se conocen como las Siete leyes o la Constitución de 1836.

Debe observarse que las reformas no trastocaron lo que de hecho ya se llevaba a cabo en las entidades federativas; es decir, no les impuso un sistema legal nuevo, tampoco modificó las autoridades locales, salvo al gobernador y el cambio de congresos locales por juntas. Pero, aun así, las elites locales tenían cierta participación en la elección de la entidad federativa o departamento, como se estableció en las Siete Leyes.

El primer paso fue la disolución de los congresos estatales, para formar juntas departamentales, y a los gobernadores se les mantuvo en el cargo, pero el territorio nacional se dividió en departamentos.⁹⁸

[mx/1917/wp-content/uploads/1834/05/25-mayo-1834-Acta-del-Plan-de-pronunciamiento-de-Cuernavaca.pdf](https://www.gob.mx/1917/wp-content/uploads/1834/05/25-mayo-1834-Acta-del-Plan-de-pronunciamiento-de-Cuernavaca.pdf)

⁹⁴ Rabasa, *op. cit.*, p. 32.

⁹⁵ *Idem.*

⁹⁶ Vázquez, 1989, *op. cit.*, p. 223.

⁹⁷ Rabasa, *op. cit.*, p. 32.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 35.

Las Siete leyes se pueden sintetizar en las siguientes observaciones:⁹⁹

Primera Ley: “Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República”. Se señaló quiénes eran mexicanos, sus derechos, la libertad de imprenta y tránsito; y las obligaciones fundamentales: profesar la religión católica como la única, observar la Constitución, cooperar en los gastos del Estado y defender la patria.

Segunda Ley: Creación del “Supremo Poder Conservador”. Sus atribuciones eran declarar la nulidad de una ley o decreto del Poder Judicial y de la Suprema Corte de Justicia, negar u otorgar la sanción de reformas constitucionales y las elecciones de los senadores. Este poder era responsable ante Dios y la opinión pública, no podían ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones.

Tercera Ley: Relativa al poder Legislativo, mantuvo su estructura bicameral, al igual que el Supremo Poder Conservador; para aspirar al cargo de diputado o senador, se debía contar con una renta mínima mensual.

Cuarta Ley: Contenía modificaciones al Poder Ejecutivo, el período presidencial se aumentó a 8 años. Se abrió la posibilidad de reelección. Tendría un consejo de gobierno conformado por eclesiásticos, militares y miembros de la sociedad.

Quinta Ley: Estableció las atribuciones del Poder Judicial, prácticamente sin modificaciones a la Constitución de 1824.

Sexta Ley: En este ordenamiento es en donde se puede encontrar las bases del centralismo, pero también es en la que se puede observar, con mayor nitidez, una continuidad, no solo con la Constitución de 1824, sino con el sistema virreinal. Las entidades federativas fueron transformadas en departamentos, pero la administración local se mantuvo dividida en distritos y partidos. Asimismo, los gobernadores se mantuvieron elegidos por el Ejecutivo Federal y propuestos por las elites locales. Existiría una junta departamental que tendría como facultades la de iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales.

Para reafirmar la continuidad con el sistema virreinal, los ayuntamientos que se establecerían en las capitales de los departamentos, se deberían retomar los que existían en 1808. Por ello, merece la pena

⁹⁹ Constitución de 1836, pp. 97-99, http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf

mirar de nuevo lo que sucedió con los jefes políticos o prefectos, hecho que fue que destacado por Estefany Vilchis Salazar:

La Ley Reglamentaria de las Atribuciones de los Prefectos y Subprefectos se promulgó en 1852, debido a que las funciones, atribuciones y jurisdicciones de la Ley Provisional [del Estado de México] de 1824 no quedaron reglamentadas, lo cual derivó en el abuso de estos funcionarios y la acumulación de poder, particularmente en el prefecto.¹⁰⁰

Esta visión es compartida por Lloyd Mecham, quien señala que el federalismo de 1824, se vio escasamente afectado por las 7 Leyes, porque el centralismo ya estaba presente en los estados. Los jefes políticos, prefectos y subprefectos, mantuvieron las principales características como existían en las constituciones estatales. Además, las relaciones entre el jefe político (o prefecto) y el gobernador no fueron alteradas.¹⁰¹

Séptima Ley: La última ley estableció un candado para no realizar modificaciones al conjunto de leyes expedidas durante 1835 y 1836.

En síntesis, las Siete Leyes, no modificaron la estructura del Estado mexicano establecido en 1824; me parece que sería más preciso decir que acentuó el centralismo que estaba presente en el texto constitucional y que estaba reforzado por las constituciones de las entidades federativas. El mayor cambio de las reformas se dio en la relación de las entidades federativas con el gobierno central, tanto es así, que se les despojó de las milicias locales. Por otro lado, se le confirió mayor peso al gobierno central, quizás el mayor temor de los federalistas. De hecho, las reformas constitucionales del período centralista, prácticamente no tocaron la estructura administrativa de los estados de la federación. Considero que la Sexta Ley es un buen ejemplo de que la visión centralista, en este caso, tuvo una gran influencia del pensamiento conservador; lo que es notorio, porque se retomó la administración de lo que consideraban había funcionado bien hasta 1808.

7. Bases Orgánicas de la República Mexicana 1843

A pesar de las reformas constitucionales, los problemas continuaron y se hizo evidente que los conflictos políticos, económicos y sociales no tenían que ver con el modelo federal o con la constitución. De hecho, debido a las modificaciones constitucionales se generaron otras

¹⁰⁰ Vilchis Salazar, *op. cit.*, p. 80.

¹⁰¹ Mecham, Lloyd, *op. cit.*, p. 150.

inconformidades en la esfera judicial y fiscal. Asimismo, se iniciaron los conflictos con Texas (1836) y los generados por la Guerra de los Pasteles con Francia (1838). Con toda esta inestabilidad, y una vez más con Santa Anna al frente del país, se emprendió el proceso de reforma a las Siete Leyes.¹⁰²

Con levantamientos en Jalisco, en el sur y en la Ciudad de México, en 1841 terminó el período centralista y se iniciaron las negociaciones para la redacción de un nuevo texto constitucional.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, pueden ser vistas como la máxima expresión del intento por organizar al país, institucionalmente, pero con base en la fuerza militar. La política mexicana giró en torno a la figura de Antonio López de Santa Anna, el control que este documento dio al Ejecutivo Federal ha sido calificado como despotismo constitucional. En este texto constitucional, el país se mantuvo organizado en departamentos.

La inestabilidad política era percibida como un alejamiento del camino natural que debió seguir el país; en otras palabras, continuar con la monarquía. Lucas Alamán ejemplifica el pensamiento de los conservadores, pero también de gran parte de la sociedad mexicana:

Todos los caminos se han probado, y por ninguno se ha conseguido mejorar de condición: se han concedido varias veces facultades extraordinarias a los que han tenido en sus manos el poder, y solo han resultado nuevos abusos: los congresos han venido los unos tras de los otros, de una, de dos cámaras, o reunidas las dos en una sola y nada se ha mejorado; la constitución española cedió el lugar a la federal en 1824; se cambió ésta en central en 1836, y se modificó en 1844, y los resultados fueron los mismos; por último, se ha venido la segunda edición de la de 1824 [o sea, la de 1857] y todo ha sido peor.¹⁰³

Otras voces, en el extremo opuesto, como la de José María Luis Mora, consideraban que las tradiciones españolas en México se desvanecerían, aunque reconocía que en ese momento el carácter mexicano era totalmente español y en una comparación, *a priori*, creía que México podría desvanecer esos rasgos españoles al igual que Holanda lo había hecho después de quitarse la dominación de la Corona española.¹⁰⁴

¹⁰² Serrano Migallón, Ferando, *Historia mínima de las constituciones de México*, México, El Colegio de México, 2013, p. 203-205.

¹⁰³ Alamán, *op. cit.*, p. 176.

¹⁰⁴ Mora Lamadrid, José María Luis, *op. cit.*, pp. 126-127.

Sin embargo, existía la amenaza de separación de Texas y de Yucatán, a la que se sumó el descontento de los departamentos, por las altas cargas impositivas. Además, la guerra con los Estados Unidos era inminente. En medio de toda esta desorganización, una vez más otro grupo, ahora liderado por Lucas Alamán, buscó un cambio en la organización del país, por lo que se redactó una nueva convocatoria para un congreso constituyente en 1846.¹⁰⁵

México, no pudo organizarse con las reformas de 1847, ni con nueva Constitución promulgada en 1857. No será hasta 1876, con la llegada de Porfirio Díaz a la presidencia, que al fin el país entraría en un proceso de consolidación y organización institucional, *La Pax Porfiriana*. Durante 1821 a 1857 el país fue invadido por Estados Unidos y por Francia. México, en poco menos de cuarenta años, transitó del virreinato al Imperio Mexicano, luego a la república federal, se modificó en una república central, regresó a la república federal, después la monarquía impuesta —pero también aceptada por amplios sectores de la población— y finalmente el regreso a la república federal. Durante este viaje, si bien existió desorganización, anarquía e incertidumbre, se pueden observar permanencias: la vigencia de las leyes españolas para el ámbito penal y civil, las alcabalas y una fuerte centralización administrativa.

8. Conclusiones

Las dimensiones ideológica y estructural del Estado están presentes en el proceso histórico que se generó durante la organización política y administrativa de México. Sin embargo, son más visibles de acuerdo a los hechos que presentan mayor urgencia a los actores políticos. Con ello, me refiero a que durante el proceso de independencia es mucho más visible la dimensión ideológica. El deseo de conseguir mayor autonomía de la metrópoli, generó un proceso ideológico liberal, que más tarde fue retomado por los insurgentes en la independencia. De hecho, en la discusión alrededor del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (1814), existió una mayoría de propuestas de modelo de gobierno monárquico. Me parece que este momento es fundamental para entender la inclinación de los políticos mexicanos hacia el centralismo, a la verticalidad con la que las autoridades administran al Estado; es decir, el sistema monárquico español estaba enraizado en la psique de los no-hispanos y después en los mexicanos.

¹⁰⁵ Serrano Migallón, *op. cit.* pp. 225-227.

Por ello, la concepción que tenían José María Luis Mora, liberal, y Lucas Alamán, conservador, sobre el futuro de México, discrepaba diametralmente; mientras que Mora observaba el devenir de México desde sus deseos, Alamán lo hacía desde sus recuerdos. No obstante, el conservador tenía como prueba de su ideología 300 años en los que se desarrolló el sistema virreinal.

Una vez que se consumó la independencia, los grupos de conservadores y liberales pudieron expresar, pero sobre todo, buscaron implantar el modelo de Estado que consideraban mejor para el país; por ello, la dimensión estructural del Estado es la que se puede ver con mayor facilidad. El Primer Imperio Mexicano demostró que aunque todos los grupos adheridos al Plan de Iguala estuvieron de acuerdo con el modelo monárquico, y que inclusive este le fuera entregado a Fernando VII, no estaban dispuestos a que los intereses regionales dependieran de la decisión de Agustín I. Al mismo tiempo, se puede identificar a Iturbide como el punto de inflexión hacia el federalismo, debido al fracaso de su imperio. En 1824 se optó por una república federal, pero este modelo se implantó superficialmente y solo regulaba la relación del gobierno central con el de las entidades federativas, mientras que al interior de los estados nunca se abandonó el sistema virreinal y al mismo tiempo el centralismo fue reafirmado por las constituciones de las entidades federativas.

Después de la publicación de la Constitución de 1824, se mantuvieron las pugnas de los grupos disidentes al federalismo. Pero las reformas liberales de Valentín Gómez Farías dieron la oportunidad para que los grupos conservadores de la mano del ejército, y en el nombre de la religión, establecieran de forma oficial el centralismo. Pero más allá de lo que se puede encontrar en las distintas redacciones que se han hecho de la forma de gobierno, me parece que el centralismo persiste en la base del Estado mexicano, en las instituciones virreinales que persistieron durante todo el siglo XIX.

9. Bibliohemerografía

Bibliografía

- Aguilar Camín, Héctor (*et al.*), *¿Y ahora qué? México ante el 2018*, México, Nexos-Debate-Universidad de Guadalajara, 2017.
- Cruz Barney, Óscar, José Enciso Contreras y Luis René Guerrero Galván, *Código Civil para el Gobierno Interior del Estado de los Zacatecas. 1o. de diciembre de 1829*, México, UNAM-IIIJ, 2012, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3082/5.pdf>

- Fernández Delgado, Miguel Ángel, *El virrey Iturrigaray y el Ayuntamiento de México en 1808*, México, INEHRM, 2012, <https://www.inehrm.gob.mx/work/models/inehrm/Resource/439/1/images/iturrigaray.pdf>
- , (comp.), *Los Sentimientos de la Nación de José María Morelos. Antología Documental.*, INEHRM, 2013, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4549/4.pdf>
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (coords.), *La Ciencia del Derecho Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. I, “Teoría General del Derecho Procesal Constitucional”, México, UNAM-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional-Marcial Pons, 2008, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2555/103.pdf>
- Lira, Andrés, *Espejo de discordias. Lorenzo de Zavala-José María Luis Mora-Lucas*, SEP, 1984.
- Marichal Carlos y Daniela Mariano (comp.), *De colonia a nación: impuestos y política en México 1750-1860*, México, El Colegio de México, 2001, p. 190. https://www.jstor.org/stable/j.ctv3dnbg.9?refreqid=excelsior%3A0cf6f13bbecab9e49b90f960ef960b50&seq=1#metadata_info_tab_contents
- Melgar Adalid, Mario, *Separación de Poderes*, México, SEGOB-CONACULTA-INNERM-UNAM, 2016, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4454/11.pdf>
- Mier, Servando Teresa de, *Obras completas*, tomo IV, La formación de un republicano, México, UNAM, 1988.
- , *Biografía, discursos y cartas*, Monterrey, Gobierno del Estado de Nuevo León-UANL, 1977.
- Nettie Lee Benson, México y las Cortes españolas (1820-1822), México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/mexico_cortes_espanolas_0.pdf
- O’Gorman, Edmundo, México. *El trauma de su historia. Ducit amor patriae*, México, CONACULTA, 2002.
- Pani, Erika (coord.), *Conservadurismo y Derechas en la Historia de México*, tomo I, México, FCE-CONACULTA, 2009.
- Paoli Bolio, Francisco José, *Constitucionalismo en el siglo XXI. A cien años de la aprobación de la Constitución de 1917*, México, Senado de La República-Secretaría de Cultura-INEHRM-IIJ-UNAM, 2016, <https://www.inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Constitucionalismosigloxxi.pdf>
- Peset, Mariano, *La Constitución de Apatzingán de 1814. Sentido y análisis de su texto*, México, Editorial EyC, 2014.
- Pipitone, Ugo, *Ciudades, naciones, regiones. Los espacios institucionales de la modernidad*, México, FCE, 2003.
- , *La salida del atraso. Un estudio histórico comparativo*, México, FCE, 1995.
- Rabasa, Emilio O., *Historia de las Constitucionales Mexicanas*, México, UNAM-IIJ, 2017.

- Ramos Arizpe, Miguel, *Discursos, memorias e informes*, México, UNAM, 1994.
- Sánchez, Prisciliano, *El Pacto Federal del Anáhuac*, México, PRI, 1974.
- Sánchez-Cordero Dávila, Jorge A., *Libro del Cincuentenario del Código Civil*, México, UNAM-IIIJ, 1978, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1022/8.pdf>
- Serrano Migallón, Ferando, *Historia mínima de las constituciones de México*, México, El Colegio de México, 2013.
- Soberanes Fernández, José Luis y Eduardo Alejandro López Sánchez (coords.), *Independencia y Constitución*, México, UNAM-IIIJ, 2013, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3374/10.pdf>
- Tello Díaz, Carlos, *Porfirio Díaz. Su vida y su tiempo. La Guerra 1830-1867*, México, CONACULTA-Debate, 2017.

Hemerografía

- Cruz Barney, Óscar, “Relación Iglesia-Estado en México: el Regio Patronato Indiano y el Gobierno Mexicano en la primera mitad del siglo XIX”, *Revista Mexicana de Historia del Derecho*, vol. XXVII 5/, 2013, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/historia-derecho/article/view/10165/12192>
- _____, “La recepción de la primera codificación civil del Distrito Federal en la codificación estatal mexicana”, *Derecho Civil y Romano*, México, UNAM-IIIJ, 2006, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1943/31.pdf>
- Delgado Aguilar, Francisco Javier, “Orígenes e instalación del sistema de jefaturas políticas en México 1786-1824”, *Estudios de historia moderna y contemporánea*, núm. 28, julio-diciembre, 2004, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26202004000200005
- Guedea, Virginia, “Los Guadalupe de México”, *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, núm. 23, otoño, 1985. Disponible en: <https://www.colmich.edu.mx/relaciones25/files/revistas/023/VirginiaGuedea.pdf>
- Mecham, J. Lloyd, “El jefe político en México”, *Secuencia*, núm. 4, enero-abril, 1986, <http://secuencia.mora.edu.mx/index.php/Secuencia/article/download/131/120>
- Medina, Luis, “Federalismo mexicano para principiantes”, *Documentos de Trabajo*, México, CIDE, núm 58. 2009, https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/235/1/000097152_documento.pdf
- Plaza Félix, César Antonio, “Antecedentes Jurídicos del Mandato”, *Revista Ex Lege*, año 1, núm. 1, enero-junio, 2018. <http://bajio.delasalle.edu.mx/revistas/exlege/assets/01-cesar-antonio-plaza.pdf>
- Soto, David, “La descentralización en Colombia: centralismo o autonomía”, *Revista Opera*, vol. 3, núm. 3, octubre, 2003. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67530307>
- Vázquez, Josefina Zoraida, “Iglesia, ejército y centralismo”, *Historia Mexicana*, Vol. 39, No. 1, julio-septiembre, 1989, <https://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/issue/view/177>

_____, “Un viejo tema: el federalismo y el centralismo”, *Historia Mexicana*, vol. 42, núm. 3, enero-marzo, 1993, <https://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/issue/view/194>

Vilchis Salazar, Estefany, “El jefe político: transformaciones en la administración pública del Estado de México e injerencia en el contingente de sangre”, *Contribuciones desde Coatepec*, núm. 22, enero-junio, 2012, <https://www.redalyc.org/html/281/2812393400>

Documentos publicados en Internet

Plan de Iguala, 21 de febrero de 1821. <https://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/263/1/images/Independencia18.pdf>

Plan de Independencia de Fray Melchor de Talamantes, 1808, <http://museo-delasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1808/07/3-julio-1808-Plan-de-Independencia.pdf>

Secretaría de la Defensa Nacional, 31 de enero, aprobación del Acta Constitutiva de la Nación, <https://www.gob.mx/sedena/documentos/31-de-enero-de-1824-aprobacion-del-acta-constitutiva-de-la-nacion>

Legislación

Acta Constitutiva de la Federación, 31 de enero de 1824. Se respeta la ortografía original del documento, http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/acta.pdf

Acta del Plan de Pronunciamiento de la Villa de Cuernavaca, 25 de mayo de 1834, Museo de las Constituciones-UNAM, <http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1834/05/25-mayo-1834-Acta-del-Plan-de-pronunciamiento-de-Cuernavaca.pdf>

Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de la América Septentrional, 6 de noviembre de 1813, <https://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/263/1/images/Independencia15.pdf>

Bases Orgánicas de la República Mexicana, 1843, http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/bases-1843.pdf

Constitución de 1836, http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf

Constitución de Apatzingán 22 de octubre de 1814. http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf

Constitución de los Estados Unidos de América 1787, <https://www.archives.gov/espanol/constitucion>

Constitución Política de la Monarquía Española 1812, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4075/4.pdf>

Tratados celebrados en la Villa de Córdoba, 24 de agosto de 1821, Entre los señores Don Juan de O'Donojú, Teniente General de los Ejércitos de España, y don Agustín de Iturbide, Primer Jefe del Ejército Imperial Mexicano de

las Tres Garantías, https://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/263/1/images/Independencia19_1.pdf

Otros documentos

- Estrada Michel, Rafael, “Las ideas de Fray Servando Teresa de Mier en el Congreso Constituyente de 1824”, conferencia impartida en *Curso: Federalismo y Centralismo en México el 6 de mayo de 2015*, INERHM, publicado el 8 de mayo de 2015, <https://youtu.be/ipb4hNP1VgA>
- Flores Mendoza, Imer, “Debates en torno al federalismo y centralismo, en el primer tercio del siglo XIX”, conferencia en *Curso: Federalismo y Centralismo en México el 30 de abril de 2015*, INEHRM, publicado el 6 mayo de 2015, <https://www.youtube.com/watch?v=Gkf17LUzeXc>
- Galeana, Patricia, “Panorama de la historia constitucional de México durante la primera mitad del siglo XIX”, conferencia impartida en *Curso: Federalismo y Centralismo en México el 28 de abril de 2015*, INERHM, publicado el 6 de mayo de 2015, https://youtu.be/_VIZp89tN3s
- Gamas Torruco, José, “La Constitución de 1824”, conferencia impartida en *Curso: Federalismo y Centralismo en México el 19 de mayo de 2015*, INERHM, publicado el 20 de mayo de 2015, <https://youtu.be/PIFl-V-dvxM>

Segunda Parte

El centralismo y la Constitución de 1857

ATANASIO SERRANO LÓPEZ*

Sumario: 1. Introducción. 2. Qué es una Constitución. 3. Precursores del constitucionalismo mexicano. 4. Constitución de Cádiz 1812. 5. Sentimientos de la Nación y Constitución de Apatzingán 1814. 6. Imperio de Iturbide. 7. Constitución de 1824. 8. Constitución de 1836. 9. Bases constitucionales de 1843. 10. Constitución de 1857. 11. Conclusiones. 12. BiblioheMERografía

1. Introducción

La argumentación del constitucionalista-político Miguel de la Madrid Hurtado, es el punto de partida para la construcción de este trabajo. De la misma, se desprende la idea de que, en años de convulsión armada durante la guerra de independencia, hubo ideólogos y libertadores que configuraron en su pensamiento las condiciones que México debería reunir, para ser soberano, una vez que definitivamente se separara de la metrópoli.

Desde que el México independiente inició su historia en la segunda década del siglo diecinueve, aparece indisolublemente unido a su evolución política y social, el movimiento de las ideas constitucionalistas. Estas han de ser durante dicha centuria, tema obligado en las políticas que entablan los pensadores y tácticos políticos de la época, en aquel tiempo de agitada vida pública en nuestro país se buscaba la organización de un nuevo Estado, de escasísima experiencia en el gobierno autónomo, pues tres siglos de dependencia absoluta de los agentes de la monarquía española habían impedido la formación de una conciencia política en un país en donde la consigna en tal materia, como lo había expresado el marqués de la Croix, era “callar y obedecer”.¹⁰⁶

* Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Es Investigador del Centro de Investigaciones Judiciales y Cronista del Poder Judicial del Estado de México. Fue catedrático de la Facultad de Derecho de la UAEM.

Daniel Cosío Villegas señala cuál era la dificultad que debían resolver los caudillos pensadores del movimiento insurgente:

El primer problema al que de modo inevitable se enfrenta una colonia que logra separarse de la metrópoli es el de existir, el de ser, el de darse una vida y una personalidad propias. Esto exige muchas cosas, digamos organizar su economía para que sirva a los intereses de la nueva nación y no ya los de la antigua metrópoli imperial. Pero, antes que nada, requiere idear la forma cómo la nueva nación designará a sus autoridades, tarea ésta que antes corría por cuenta de la misma metrópoli. Y no puede idearse otra forma de hacerlo que mediante una ley superior o suprema, es decir, que esté sobre todas las demás leyes. Por eso se llama “constitución” porque organiza o constituye al país políticamente.¹⁰⁷

2. Qué es una Constitución

El concepto Constitución proviene de los vocablos latinos *constitutionem*, de *constituere*, que significa establecer, fundar. Del contexto de la Constitución se desprende un complejo normativo de naturaleza positiva, que tiene el carácter de suprema, de jerarquía superior, que fue emitida en un solo momento. Ella prevé la existencia de entes, poderes y órganos de autoridad, sus facultades, atribuciones y limitaciones. También establece derechos a favor de los individuos, así como principios y objetivos de la nación mexicana. De ella emana todo orden normativo, que por esencia es secundario, sea federa o local.¹⁰⁸

México necesitaba una ley suprema para acreditar ante el mundo que al dejar el vínculo colonial se convertiría en una nación independiente. Este *status* lo lograría con una revolución dirigida por estrategias que, al mismo tiempo, idearon dotarla de un cuerpo jurídico, con contenido ideológico que asegurara al pueblo sus esperanzas de igualdad y libertad. Anheló nada sencillo. El trabajo de los poderes constituyentes en las diferentes etapas de nuestra historia fue debatir, confrontar ideas opuestas, pero, que al fin, con argumentos jurídicos, políticos o ideológicos,

¹⁰⁶ Miguel de la Madrid Hurtado, *El Pensamiento Económico en la Constitución de 1857*, México, Porrúa, 1957, p. 39.

¹⁰⁷ Cosío Villegas, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Colección SepSetentas, SEP, 1973, p. 7.

¹⁰⁸ García Pelayo, Manuel, “Derecho Constitucional Comparado”, en *Revista de Occidente*, 1967. Arteaga Nava, Elisur, *Diccionario de Derecho Constitucional*. Diccionarios jurídicos, Oxford.

convencieron a los legisladores de la necesidad de crear una Constitución que garantizara la independencia del país.

3. Precusores del Constitucionalismo mexicano

Para la conversión de la Nueva España en un país independiente, debieron pasar años difíciles, de traiciones, turbulencias y derrotas. Antes de la consumación de la independencia, dos caudillos, que trascenderían a la historia como precusores del lejano constitucionalismo, al dar sentido social al movimiento emancipador, supieron combinar la pericia militar con la obra jurídica-política: Miguel Hidalgo y José María Morelos.

Ambos próceres en su lucha, ideaban separadamente que el movimiento de independencia debería ser, antes que combativo, de reivindicación social.

Hidalgo, como “Generalísimo de las Américas”, expide el 5 de noviembre de 1810, en Guadalajara, un bando que ordena, entre otros conceptos, abolir la esclavitud y anular tributos y exacciones que pesaban sobre los indígenas y las castas.

Morelos, que sería el Siervo de la Nación, con “El Proyecto de Confiscación de intereses Europeos y Americanos adictos al gobierno español”, dispone con bando de 2 de noviembre de 1813, “fracturar las grandes propiedades; restituir de tierras a los pueblos despojados de ellas y dotar de tierra a quienes carecían de ella”.

En diciembre de 1810 en Guadalajara, con la idea de fundar un gobierno que administrara dirigiera o guiara al Estado, Miguel Hidalgo dictó lo siguiente:

Para organizar un gobierno, crea dos ministerios para el despacho de negocios: el de Gracia y Justicia y, el Estado y el Derecho, este, con funciones de una Secretaria universal. Nombró para el primer cargo, al licenciado José María Chico y Linares; para el segundo, al licenciado Ignacio López Rayón.¹⁰⁹

Nombró a Don Pascasio Ortiz de Letona como ministro plenipotenciario para negociar una alianza ofensiva y defensiva con el gobierno de los Estados Unidos, y un tratado de comercio. Desgraciadamente, el enviado no pudo desempeñar su comisión; fue aprendido por los realistas

¹⁰⁹ Toro, Alfonso, *Historia de México*, México, Editorial Patria, 1933, p. 100.

y, para evitarse un proceso en que forzosamente saldría condenado a muerte, se enveneno.¹¹⁰

No se consumó el proyecto. Quedó en la historia solo como un embrión que, con los insumos de *los Sentimientos de la Nación* de José María Morelos, fructificaría como primer intento de dotar a México de una Constitución.

4. Constitución de Cádiz 1812

Antes de esto, en la Nueva España tuvo vigencia transitoria la Constitución monárquica de Cádiz. Fue jurada el 30 de septiembre de 1812, seis meses después de su promulgación en la ciudad gaditana. Tanto el virrey Venegas como Calleja, aplicaron selectivamente la Constitución y la incumplieron de la misma forma.¹¹¹ Esta decisión discrecional para la aplicación de la Constitución se prolongó hasta 1820.¹¹²

A la muerte de Hidalgo en julio de 1811, la jefatura del movimiento recayó en el licenciado Ignacio López Rayón. Considerándose inseguro en Saltillo, abandonó la ciudad. Venciendo obstáculos materiales, enfrentándose a tropas enemigas, llegó a Zitácuaro, población que convierte en centro de operaciones militares. Allí concibió la idea de que la revolución insurgente debería contar con un órgano de gobierno. De acuerdo con varios jefes que operaban en esa región, fundó la Junta de Zitácuaro, el 8 de agosto de 1811.

La junta quedó integrada por don Ignacio López Rayón, como presidente y don José María Liceaga y don José Sixto Verduzco, como vocales. La junta expidió un manifiesto a la nación para dar cuenta de su establecimiento; declarándose fernandina, pues tenía como fin, mantener la Nueva España fiel a Fernando VII. Sería un esbozo más de gobierno insurgente.

Al no satisfacer a Morelos las ideas monárquicas de López Rayón, el Generalísimo determinó formar un Congreso, con programa y facultades más amplias, acordes con los tiempos que se vivían.

En Oaxaca convocó a una asamblea que debería efectuarse en Chilpancingo. Elementos civiles y militares, cuya influencia política y militar

¹¹⁰ *Idem.*

¹¹¹ Ferrer Muñoz, Manuel, *La Constitución de Cádiz en la Nueva España*, IJ-UNAM, México, 1993, pp. 18 y 19.

¹¹² *Idem*, pp. 23-25.

daría prestigio, integraron el congreso. El 14 de septiembre de 1813 quedó legítimamente instalado el Congreso de Anáhuac, en Chilpancingo.

5. Sentimientos de la Nación y Constitución de Apatzingán 1814

Visionariamente, Morelos, muerto su mentor Hidalgo, percibió la necesidad de dotar a la Revolución de Independencia de un marco jurídico-político para dar a la nación justicia, armonía y prosperidad. El 14 de septiembre de 1813, al proclamar en el Congreso de Anáhuac la libertad de América, leyó los 23 puntos preparados para la organización política de la nación. Destacan los siguientes principios:

Que México debería ser declarado país libre de España y de toda otra nación, gobierno o monarquía; se proscribía la esclavitud; la soberanía se hacía dimanar inmediatamente del pueblo; las leyes generales comprenderían a todos los hombres, sin exceptuar cuerpos privilegiados, y todos los empleados gubernamentales deberán otorgarse a mexicanos.¹¹³

Como otros constitucionalistas, Sayeg Helú, da a los Sentimientos de la Nación el carácter de inventario ideológico-jurídico para la construcción de una primera Ley suprema.

Son estos 23 puntos dados por Morelos para la Constitución, —anota Jorge Sayeg Helú, en “El Poder Legislativo Mexicano”—, un verdadero catálogo de los principios que, según su sentir, debieran integrar la nascente estructura constitucional de la patria, que así comenzaría a formarse y que habrían de dar contenido, en buena medida, a la Carta que aparecería un año después en Apatzingán.¹¹⁴

La asamblea, sucesora de la Junta de Zitácuaro, perseguida por el virrey Calleja, inició su trashumancia. Abandonó Uruapan, y se instaló en la población de Apatzingán. Allí se aprobó el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, el que fue promulgándolo el 22 de octubre de 1814 como Constitución de Apatzingán.

Nuevos azares obligaron al Congreso a seguir peregrinando, Abandonando la ciudad por instrucciones de Morelos, se trasladó a Tehuacán Puebla, en donde, muerto el generalísimo, Don Manuel Mier y Terán lo disolvió.

¹¹³ Morelos y Pavón, José María, *Sentimientos de la Nación*, México, Summa Mexicana, 2010, pp. 111-114.

¹¹⁴ Sayeg Helú, Jorge, *El Poder Legislativo mexicano*, México, Editores Mexicanos Unidos, 1983, p. 23.

Asevera y enaltece el académico José Luis Soberanes Fernández “y México tiene Constitución”, ante la promulgación de la Constitución de Apatzingán o Decreto Constitucional para La Libertad de la América Mexicana.¹¹⁵

La Constitución de Apatzingán establece en su contexto que la soberanía reside originariamente en el pueblo, y que es además imprescriptible, inajenable e indivisible. Su ejercicio es través de la representación nacional compuesta de diputados electos por los ciudadanos.

Contiene además elementos intrínsecos referentes a los derechos del hombre, tales como: la igualdad, la libertad, la seguridad. En materia internacional declara que “ninguna nación tiene el derecho para impedir a otra el uso libre de su soberanía”.

En una segunda parte, destaca como forma de gobierno, la división de poderes, solo que se denominan Supremo Congreso, Supremo Gobierno y Supremo Tribunal de Justicia. Lo más notable es la creación de un Poder Ejecutivo pluripersonal. Históricamente, este caso resulta único en la evolución constitucional mexicana.

Estas bases se idean e incorporan a un texto constitucional en años en que México no existía como nación, aunado a ello, por no coincidir con la realidad careció de vigencia. La represión virreinal hizo que no pudiera ser obedecida, ya que al conocerla el virrey Calleja ordenó quemarla. Aún con la declaración en el artículo primero: “la religión católica, apostólica, romana es la única que debe profesar el Estado”, la Constitución de Apatzingán fue considerada sacrílega por el Santo Oficio. El tribunal inquisitorial, en un edicto comunicó la aplicación de la pena de Excomunió Mayor, a quien la poseyera, imprimiera, o vendiera.

Materialmente, este fue el fin de nuestra primera Carta fundamental y sus principios; empero, serían retomadas diez años después por la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 4 de octubre de 1824.

Contrariamente a esa condena virreinal, un escritor español, hablando de esa constitución dijo:

Causa extrañeza que tan serena y sabia legislación, se redactase y promulgase entre el silbido de las balas y el estruendo de los cañones; la legislación

¹¹⁵ Soberanes Fernández, José Luis, *El Pensamiento Constitucional de la Independencia*, México, Porrúa, 2012, p. 132.

mexicana, sin disputa ni apasionamientos, tiene principios de vista más altos y más prácticos que la Constitución de Cádiz.¹¹⁶

En ese sentido, Eliseo Mendoza Berrueto apunta que:

Cuando México surge como país independiente, hacía mucho tiempo que los países europeos e Inglaterra habían sido integrados como Estados y sus sistemas políticos y de gobierno eran regímenes en plena madurez. México no solo llegó tarde al concierto de las naciones, sino que durante varias décadas sufrió una aguda inestabilidad política, causa principal del difícil y largo proceso de maduración de sus instituciones republicanas.¹¹⁷

Parte del tiempo referido por el político coahuilense, va de septiembre de 1810, al 4 de octubre de 1824. Hubo de transcurrir una década para que, al fin, la América Septentrional, declarada por José María Morelos, “libre e independiente de otra nación, gobierno o monarquía” se convirtiera en una república federal.

Es extraño —pero así es la historia— que el pensamiento republicano de los ideólogos insurgentes, principalmente Morelos, quienes crearon principios jurídico-políticos, plenos de humanismo, libertad, igualdad e independencia, fuesen abandonado por quienes consumarían la independencia.

6. Imperio de Iturbide

Era el año de 1820, el virrey Apodaca y La Junta conspiradora de la Profesa, encabezada por Don Matías Monteagudo, canónigo e inquisidor honorario, por el doctor José Antonio Tirado, y otros importantes criollos acaudalados, acordaron que Agustín de Iturbide, quien asistía regularmente al templo de la Profesa, combatiera a Vicente Guerrero, por lo que fue nombrado Comandante General del Sur.

La Junta de notables estaba en desacuerdo con el restablecimiento del régimen español, conspiraron contra la Constitución de Cádiz, por considerarla liberal y atentatoria a sus intereses. El clero católico y las altas clases sociales, en los conciliábulos de las Juntas, propusieron que el virrey Apodaca gobernara la Nueva España con las Leyes de Indias. Los notables conjurados tenían asimismo un plan más radical:

¹¹⁶ Cfr. Toro, Alfonso, *op. cit.*, p. 186.

¹¹⁷ Mendoza Berrueto, Eliseo, *El presidencialismo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 67.

proclamar la independencia de México, establecer una monarquía e invitar, para que lo gobernara como rey, a un infante de España.

Los efectos de la Ley gaditana en la Nueva España fueron, entre otros, la desaparición de la inquisición y las jurisdicciones especiales. Se hicieron elecciones para formar el ayuntamiento de la ciudad de México, capital de la Nueva España.

La Constitución de Cádiz, abolida el 14 de agosto de 1814 por el virrey Calleja, quedó restablecida en 1820. En España, después del levantamiento de Riego, el emperador Fernando VII se vio obligado a jurarla nuevamente.

Este momento es aprovechado por Iturbide para consumir los proyectos de Independencia preparados por la junta de Notables, por lo que dirige a Guerrero, jefes realistas, obispos, al virrey, cortes y al rey, un plan de acuerdo a los intereses de cada uno: el Plan de Iguala, que establecía para la nación los siguientes puntos: 1. Régimen constitucional; 2. Monarquía moderada; 3. Intolerancia religiosa; 4. Representación parlamentaria; 5. Integración del Ejército Trigarante; 6. Principio de igualdad y 7. Respeto a la propiedad privada.

Iturbide, ante su fracaso contra Guerrero, determinó sumarlo a sus proyectos, de manera astuta y políticamente correcta con el Plan de Iguala, logrando apoderarse del movimiento. En febrero de 1821, Guerrero estaba de acuerdo con la propuesta de independizar a México de España, así que convencido se adhirió al Plan y aceptó reunirse con Iturbide. Durante su encuentro se produjo el *Abrazo de Acatempan*, con el que Iturbide es declarado jefe del ejército nacional de las tres garantías: religión-independencia-unión. En un manifiesto dirigido a los habitantes de la Nueva España, comunicaba el fin de la guerra, y con el Plan como bandera, perfilaba su sueño imperial.

Sabiendo Iturbide que había llegado a Veracruz Don Juan O'Donojú designado virrey de la Nueva España, solicitó una reunión. El encuentro se dio el 23 de agosto de 1821. Iturbide elaboró el documento de los célebres Tratados de Córdoba, el 24 de agosto de 1821. En estos, una vez comentados por O'Donojú e Iturbide, se aceptó incorporar como fin principal del Plan de Iguala el reconocer la independencia de la Nueva España.

El Plan de Iguala advertía anticipadamente integrar un Congreso Constituyente, encargando a la Junta Gubernativa determinar las normas reguladoras de sus funciones. Por lo cual, Iturbide instaló en la capital la Soberana Junta Gobernadora, que dentro de sus facultades tenía

la creación de una Regencia presidida por él mismo. Estuvieron a su lado el último virrey Don Juan O'Donojú, Don José Isidoro Yáñez y Don Manuel Bárcenas, quienes en términos del Plan y de los Tratados de Córdoba suscribieron el Acta de Independencia de la Nación Mexicana, solemnemente jurada el 27 de octubre. La Junta Gobernadora expidió el 17 de noviembre la convocatoria para elegir el Soberano Congreso Constituyente, que se reuniría en México el 24 de febrero de 1822.

El Congreso quedó integrado en esa fecha. Sus legisladores fueron quince representantes del clero, otros tantos del ejército, un apoderado por cada una de las audiencias del imperio y un diputado por cada cincuenta mil habitantes.

Las elecciones se hicieron para diputados al Congreso constituyente, recayendo su mayor parte en abogados, militares, canonistas y teólogos, desconocedores en su mayoría del Derecho público; sin faltar algunos eruditos de la política y el derecho. Lo configuraban, asimismo, quienes suplían su falta de conocimientos con reconocida honradez y acendrado patriotismo. El 24 de febrero de 1822 como asamblea soberana inició sus trabajos legislativos, prescindiendo del Plan de Iguala, decisión que disgustó a Iturbide.

Con la entrada triunfal a la ciudad de México del Ejército Trigarante, el 27 de septiembre de 1821, y con la Independencia del Imperio Mexicano, declarada en el acta del 28 de septiembre de ese año, nació el Estado mexicano *de facto*, regido por la Constitución de Cádiz. Esta ley suprema restablecida en 1820, con el Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano del 2 de noviembre de 1822, quedó abolida.

Ignorando —o desdeñando— al naciente Congreso, Agustín de Iturbide organizó un motín, en donde gente menesterosa de los barrios bajos de la ciudad de México, dirigiéndose al centro, espetaron: ¡Viva Agustín I! El 19 de mayo se autoproclamó emperador; el *quórum* no reunió las dos terceras partes, conformada por ciento cuatro legisladores.

El imperio de Iturbide, lejos de imponer orden, causó, primero, con la expedición de decretos desventajosos para las provincias de Centroamérica, que se separaran de México. Después, generó anarquía en el resto de territorio. Las provincias del centro exigían la convocatoria de un nuevo congreso constituyente; las del norte pretendían celebrar un pacto con México; el gobernador de Texas se declaró a favor del imperio; y las provincias de Guadalajara, Querétaro y Yucatán, declararon ser independientes.

Autoritario y déspota, como era Iturbide, enfrentó al Congreso sin conciliación y, por las divergencias de criterios, el 31 de octubre de ese año lo disolvió. Sustituyéndolo por una Junta Nacional Instituyente que aprobó el Reglamento Político del Imperio, con el que constituiría la nación.¹¹⁸

Esto ocasionó el levantamiento republicano el 31 de marzo de 1823, por lo cual abdicó. El Congreso nombró a los generales Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete, integrantes del Supremo Poder Ejecutivo. En junio 16 de 1824 el general Guadalupe Victoria juró *como individuo del Supremo Poder Ejecutivo*; finalmente, el 10 de octubre de ese mismo año, juró como presidente la República.¹¹⁹

Las provincias del antiguo territorio de la Nueva España se negaron a que el Congreso que había dado validez al Imperio Mexicano fuera el mismo que generaría la Constitución; por ello, presionaron para que se convocara a uno nuevo. El nuevo Congreso Constituyente se instaló el 7 de noviembre de 1823.¹²⁰

7. Constitución de 1824

En 1824, México había consolidado su independencia. Superadas, eventualmente, las profundas disidencias entre grupos y personas antagónicas, con un gobierno establecido, se convocó formalmente a un Congreso Constituyente.

Desde antes que el congreso se instalara, era fácil prever la forma de gobierno que prescribiría la nueva constitución. La guerra de independencia había dado origen a un gran número de caudillos, que tenían gran prestigio en los lugares donde operaban, o en aquellos de donde eran nativos formándose verdaderos cacicazgos. Estos individuos, poco dispuestos a subalternarse, encontraban más conforme con sus intereses se creara una federación de Estados libres y soberanos, donde podrían ser primeras figuras y repartir empleos entre los suyos, mejor que en una república central.¹²¹

Uno de los personajes típicos de modelo de hombres que anteponían sus intereses particulares, es Antonio López de Santa Anna. Aprovechó

¹¹⁸ Toro, Alfonso, *op. cit.*, p. 269.

¹¹⁹ Madrid, *op. cit.*, p. 45.

¹²⁰ Andrade, Eduardo, *Desarrollo Constitucional Mexicano*, México, Oxford-University-Press, 2008, p. 45.

¹²¹ *Ibidem*, p. 281.

hábilmente los interminables encuentros entre centralistas y federalistas, o entre conservadores y liberales para apoyarse en unos y otros, según las circunstancias para obtener el poder, dejarlo o retomarlo. Once veces fue presidente de la República.

El nuevo Congreso de tendencia federal quedó solemnemente instalado el 7 de noviembre de 1823. Tenía como fin asegurar el afianzamiento del federalismo encabezado por Miguel Ramos Arizpe. El 31 de enero de 1824, expidió el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, en la que estableció las bases para la organización del gobierno del país recién independizado. Históricamente, ese instrumento es antecedente de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 4 de octubre de 1824.

Con la nueva Constitución, México se convertía en una República Representativa Popular y Federal, integrada como federación, con diecinueve estados y cuatro territorios. El Supremo Poder de la Federación para su ejercicio quedaba dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El primero, quedó depositado en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. La primera integrada con representantes electos cada dos años. El senado se compondría de dos senadores por cada estado, electos por las legislaturas de cada uno de ellos, y se renovarían por mitad cada dos años. Carecían los senadores de suplentes, en caso de falta absoluta, la legislatura correspondiente llenaría la vacante.

El Poder Ejecutivo se depositaba en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Se estableció la vicepresidencia para sustituir al presidente en caso de imposibilidad física y moral. La duración del periodo fue de cuatro años. En caso de falta absoluta del presidente y del vicepresidente, el presidente de la Suprema Corte de Justicia se encargaría del Poder Ejecutivo, en tanto la Cámara de Diputados elegía a un nuevo presidente. El Poder Judicial se depositaba en la Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito.

Su carácter federalista lo establece el artículo 4o.: “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de republica representativa popular federal”.

Tena Ramírez refiere respecto de los diputados simpatizantes del pensamiento ideológico-político de Miguel Ramos Arizpe:

El nuevo Congreso que reemplazaba al anterior en su frustrado intento de expedir la Constitución se reunió el 5 de noviembre de 1823, dos días después celebró su instalación solemne. Los diputados de los nuevos estados vinieron llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual era la constitución de los Estados Unidos del Norte, de la que corría una mala

traducción impresa en Puebla de los Ángeles que servía de texto y modelo de los nuevos legisladores.¹²²

Al respecto, Eliseo Mendoza Berrueta señala:

Disueltas las Cortes, liberado y de regreso a su patria, Ramos Arizpe se había convertido en un luchador maduro, convencido de que los gobiernos habrían de organizarse de modo más democrático, más participativo. Además contaba como pocos, con valiosa experiencia parlamentaria.¹²³

Con el antecedente de su participación deliberativa en las Cortes españolas, su presencia, como presidente de la asamblea, favorecía la tendencia federal. Aniquilado el partido monárquico, el partido de los centralistas combatiría al federalismo, que se impondría al interior de la asamblea, cuyo resultado más importante fue la promulgación el 4 de octubre de 1824 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

A Miguel Ramos Arizpe le acompañaron en la asamblea Lorenzo de Zavala, Valentín Gómez Farías, Juan Bautista Morales, Manuel Crescencio Rejón y José María Covarrubias, los centralistas fueron Carlos María de Bustamante, Rafael Manguito, y Fray Servando Teresa de Mier.

Los debates sobre la adopción del federalismo o el centralismo se dieron al interior del Congreso y fuera de él. Resultaron vencedores los federalistas, consecuentemente, al ser aprobada la propuesta, se adoptó como modelo político para México el federalismo.

La adopción del modelo constitucional de Estados Unidos, fue aprovechada en el debate por los centralistas, quienes señalaron que era una copia del federalismo estadounidense contenido en su Constitución de 1787. Que allá, *unieron lo desunido*; con esta idea referían que las trece colonias inglesas, en el momento de lograr su independencia, estaban unidas. En cambio, decían que con federalismo se *dividiría lo ya unido*. México, argumentaban, en el momento de la independencia era un país unido y homogéneo; así lo heredó la Colonia, y que al otorgarles soberanía a los estados implicaría separarlos de la unidad que solo podría darles un gobierno central.

En ese sentido, Emilio O. Rabasa apuntó:

Es evidente que el modelo estadounidense —en el aspecto federalista— inspiró a nuestros constituyentes. Empero, lo que nunca se ha pensado en

¹²² Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, México, Porrúa, 2008, p. 153.

¹²³ Mendoza Berrueta, Eliseo, *op. cit.*, p. 60.

verdad es que fueron realmente muy valientes y acendradamente progresistas en haber adoptado la teoría más avanzada de su época aunque no fuera original, sino tomada de otras latitudes y por otras razones. Tuvieron la decisión y el valor de adaptarla a la nuestra. Y ahí comienza la gran discusión: los federalistas, por un lado, y los centralistas, por el otro; los liberales contra los conservadores y los revolucionarios inexorablemente atados a una y otra corriente de pensamiento. Por eso lo que se hizo en 1824 no solamente fue la resolución de un problema jurídico o de una cuestión constitucional, sino el establecimiento, nada menos ni nada más que la tesis que hasta la fecha todavía no nos reúne o nos une a todos los mexicanos.¹²⁴

Esta opinión sobre el debate en el Constituyente de 1823-1814, salvo juicios en contra, es la más acertada, en virtud de reconocer civilizadamente la valía que representó la legislación constitucional estadounidense en la configuración de la Constitución Federal de 1824.

Mendoza Berrueto, al referirse al federalismo, asienta en su obra:

Si bien los creadores de nuestra Constitución encontraron antecedentes importantes en las tesis de los padres de la Constitución estadounidense, es cierto que también influyó en ellos el pensamiento francés en boga. Como quiera que sea, en nuestro caso el federalismo era —y sigue siendo— la forma de gobierno que mejor convenía a la República para hacerle frente a las difíciles circunstancias que la envolvieron durante los azarosos años de su independencia.¹²⁵

Actualmente, las discusiones continúan sobre si es o no auténtico nuestro federalismo. Cuestionado o no, en nuestro tiempo sigue siendo forma de gobierno dentro del contexto constitucional.

Si se logró una era de paz, en la República Federal, durante la vigencia de la Constitución de 1824, fue breve y transitoria; solo tuvo doce años de vigencia.

El presidente Guadalupe Victoria, al entregar el poder presidencial al general Vicente Guerrero, exclamó: “¡Quiera el cielo que de cuatro en cuatro años, por la duración de los siglos, puedan los futuros jefes de la Nación pasar a otras manos íntegro e inviolable el depósito sagrado de la libertad!”

No se cumplieron esos votos. El presidente Guerrero no duró un año en el poder. Fue traicionado por el vicepresidente, general Anastasio

¹²⁴ Galeana, Patricia, *Compilación México y sus Constituciones*, México, FCE, 2003, p. 90.

¹²⁵ Mendoza Berrueto, Eliseo, *op. cit.*, p. 62.

Bustamante. Así se iniciaba un prolongado periodo de golpes de Estado. La serie de asonadas, levantamientos, rebeliones, dividieron a la nación.

8. Constitución de 1836

La vigencia de la Constitución de 1824 no garantizó la paz en la nación, fue un tiempo caótico, de disputa continua entre federalistas y centralitas, históricamente esta etapa fue conocida como la *era de Santa Anna*. A la muerte del presidente Guerrero, Antonio López de Santa Anna, el 2 de enero de 1832 se pronuncia en contra del gobierno del presidente Bustamante. Defenestrado este, se llegó a un arreglo conocido como Convenio de Zavaleta, entre las fuerzas de Bustamante y Santa Anna; en el cual, se reconoció al general Manuel Gómez Pedraza como presidente de la República, el 23 de diciembre de 1832. A menos de un mes de gobierno, el 16 de enero de 1833 el general Antonio López de Santa Anna asume el poder presidencial.

Ya en escena, este personaje controvertido aprovechó la lucha entre los ahora liberales y conservadores. Logrando ser once veces presidente de la República.

El Doctor Valentín Gómez Farías, vicepresidente, aprovechando las ausencias temporales de Santa Anna, dictó medidas que afectaban intereses del clero, de la milicia y de los conservadores, quienes descontentos, al grito de "*Religión y Fueros*", exigían el retorno del presidente veracruzano.

Al regreso de este, se desterró al vicepresidente Gómez Farías; Santa Anna, dueño del poder, como gobernante disolvió la Cámara de Diputados y Senadores, destituyó a gobernadores y desarmó a las milicias ciudadanas, dejando en las cámaras a simpatizantes del centralismo, quienes transformaron indebidamente en un nuevo Congreso constituyente al Congreso constituido.

Ejerciendo un exceso de atribuciones, reformó la Constitución federal de 1824 para expedir Las Leyes constitucionales de 1836, conocidas asimismo como Bases Constitucionales, divididas en partes; por esa partición, dentro del Derecho constitucional mexicano son conocidas como Las Siete Leyes. La primera se promulgó en diciembre de 1835; las siguientes seis, en curso del año de 1836.

Las primeras bases de la Constitución centralista reorganizaron políticamente a la nación, establecían que las entidades federativas se transformarían en departamentos, que serían administrados por un gobernador elegido por el centro; el Congreso local fue sustituido por una

Junta Departamental electa mediante voto popular. Los departamentos, en número de 24, fueron: Aguascalientes, Californias, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Nuevo México, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Jalisco, Yucatán, Zacatecas y Texas. Este fue considerado nominalmente por haberse anexoado a la Unión Americana.¹²⁶

Del mismo congreso que expidió las Leyes Constitucionales, salieron las siguientes Siete Leyes:

a) Sobre derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República.

b) Organización del Supremo Poder Conservador.

c) Del Poder Legislativo y de su conformación.

d) Organización del Supremo Poder Ejecutivo.

e) Organización del Poder Judicial y de los Tribunales Supremos de los Departamentos.

f) División del territorio de la República y gobierno interno de los pueblos.

g) Variaciones de las Leyes Constitucionales.

Para el politólogo Mendoza Berrueta, fueron, por decir lo menos, aberrantes los cambios hechos a la Constitución de 1824, con la venía del presidente Santa Anna y el apoyo de los centralistas.¹²⁷

Con estas Siete Leyes Constitucionales de 1835 y 1836, México se convirtió en república central. Pero tampoco este modelo político garantizó la armonía y la paz. Los federalistas hacia el nuevo sistema normativo, vuelven a las asonadas militares, y un proyecto de reforma a la Constitución se presenta el 30 de junio 1840.

9. Bases constitucionales de 1843

Las reformas integradas con tres planes de orden castrense, firmados, uno, el 8 de septiembre en Guadalajara; otro, en la Ciudadela de la de México; y un tercero, el 9 de septiembre de 1841, este rubricado por Santa Anna, quedaron integradas las Bases de Tacubaya.

¹²⁶ Aguirre Moreno, Judith, *El Constitucionalismo Mexicano entre el liberalismo y democracia*, México, Porrúa, 2012, p. 234.

¹²⁷ Mendoza Berrueta, Eliseo, *op. cit.*, p. 66.

Se convoca en diciembre a elecciones para integrar un nuevo Constituyente; mismas que fueron ganadas por los moderados, y el 10 de junio de 1842 se inician los trabajos del Congreso Constituyente. En él, Santa Anna se declaró partidario del centralismo.

Considerando al Congreso como un *código de anarquía*, los militares, encabezados por el ministro de la Guerra, general Tornel, boicotearon sus trabajos; la inercia castrense lleva al Presidente Nicolás Bravo a desconocer el Congreso Constituyente.

Ante este desenlace, el presidente Nicolás Bravo integró la Junta de Nacional Legislativa en lugar del Congreso Constituyente, la cual se instaló el 6 de enero de 1843, y acordó que no se conformarían con unas bases constitucionales, sino que sería una verdadera Constitución; por lo cual, 13 de junio de 1843, Santa Anna sancionó las Bases de Organización Política de la República Mexicana, que se publicaron el día 14 del mismo mes y año. En esa fecha, los diputados del Congreso Constituyente de 1842, Mariano Otero, José María Lafragua Gómez Pedraza y Mariano Riva Palacio, fueron amnistiados. Por proponer que la nación debería ser federal y por haber provocado el *voto de minoría*, permanecieron encerrados 40 días.

Las Bases de organización política fueron expedidas por la Junta Nacional Legislativa el 12 de junio de 1843, reiterando el deseo de Santa Anna de establecer un régimen central; además, se proponían ganar el favor del clero por medio de la intolerancia religiosa, manteniendo los fueros y privilegios para la sociedad y dando al partido conservador poder omnímodo.

Estuvieron vigentes hasta 1846, cuando militares acuartelados en la ciudadela solicitaron un nuevo Congreso, solo que este debería regir su elección conforme los dictados de la Constitución de 1824.

Con el Plan de la Ciudadela, el centralismo llega a su fin, se desconoce el régimen constitucional vigente, y se convoca a un nuevo Congreso constituyente, proponiendo que se llamara a caudillos. El general presidente Mariano Salas, llamó al general Santa Anna, que se encontraba en la Habana. El presidente Salas, en tanto retorna Santa Anna, con el apoyo liberal, el 22 de agosto de 1846 decretó el restablecimiento de la Constitución Federal de 1824.

El Congreso Constituyente restaurador de la Ley Suprema federal, adicionó una Acta de Reforma que prescribió que una ley reglamentaria fijaría las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad. Asimismo, se estableció el Juicio de amparo como baluarte de los derechos humanos. En tiempos de vigencia de las Leyes constitucionales, sobrevino

un gravísimo conflicto: la guerra de Texas, territorio que al separarse de la nación declaró en 1836 su independencia.

En el periodo de las Bases constitucionales de 1843 y 1847, se da —en plena vigencia del centralismo—, como si fuera designio del *destino manifiesto*, la guerra entre Estados Unidos y México, declarada en julio de 1846 y se prolongó hasta 1848. El 12 de febrero de este año, se firmó el Tratado Guadalupe Hidalgo, con el que México perdía un vasto territorio: Arizona, Nuevo México y la Alta California que pasarían a ser parte de la Unión Americana.

Existen distintas cifras del costo acordado por la venta, pero solo se entregaron siete a México. El quince dedos (Santa Anna) como le llamó el vulgo, se guardó uno.¹²⁸

Los soldados leales al desaparecido general Vicente Guerrero, en su mayoría liberales, estaban disgustados por los abusos de Santa Anna, y ayudaron a la formulación del Plan de Ayutla, que encabezado por Juan Álvarez, Florencio Villareal e Ignacio Comonfort, no solo buscaban alzarse en armas, sino que tuvieron la idea de convocar a un Congreso constituyente, para dar a México un nuevo orden jurídico. Juan Álvarez, antiguo soldado insurgente, se convirtió en el presidente brevemente, facultado por el mismo Plan, y convocó al Congreso constituyente el 16 de octubre de 1855.

10. Constitución de 1857

El 17 de octubre en Cuernavaca, Don Melchor Ocampo, canciller en el gobierno del general Álvarez, firmó la convocatoria para las elecciones al Congreso Extraordinario y, el 18 de febrero de 1856, se inauguró solemnemente, con la asistencia del presidente de la República Ignacio Comonfort, la apertura del Congreso constituyente.¹²⁹

Las discusiones que se dieron en el seno del Congreso constituyente de 1856 fueron registradas en las páginas de la historia como un acontecimiento brillante; fue una generación de personajes ilustres que aún se recuerdan por su patriotismo y honestidad política, entre los que sobresalen Ponciano Arriaga, Francisco Zarco, Ignacio L. Vallarta, Ignacio Ramírez, José María, Mariano Arizcorreta e Isidoro Olvera.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 69.

¹²⁹ Madrid Hurtado, Miguel de la, *op. cit.*, p. 56.

Escribe Miguel de la Madrid que la encarnación del México, que en aquellas jornadas tomó conciencia de lo político, puso su mejor empeño en organizar conforme a la más avanzada técnica del Derecho constitucional mexicano.¹³⁰

El 5 de febrero de 1857, fue jurada la Constitución de 1857. En ella se declara a México como una república representativa, democrática y federal, sus estados serían libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación; de esta forma, el federalismo como forma de gobierno quedaba establecida definitivamente, la Constitución de 1917 la ratificaría.

Los derechos del hombre fueron reconocidos como base del objeto de las instituciones sociales; en consecuencia, se declaraba que todas las leyes y autoridades del país debían respetar y sostener las garantías que otorgaba la Constitución.

En el artículo 39 se proclama que la soberanía nacional reside en el pueblo, todo poder dimanaba del pueblo y se instituía en su beneficio. Correlativo a este artículo, el 41 decía:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión y por los de los estados por lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución federal y las particulares de los Estados, las que ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal.

La inevitable división de poderes quedaba consagrada como Supremo Poder de la Federación, como el Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrían reunirse dos o más poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en una sola persona. El constituyente, sin embargo, suprimió al Senado, pese a que se sostenía el sistema federal adoptado en la Constitución de 1824, teniendo como consecuencia que el Poder Legislativo pasó de ser bicameral a ser unicameral.

Una de las decisiones políticas que causó encendidas polémicas fue la separación de la Iglesia y el Estado. Quedaron abolidos los fueros eclesíásticos y se impuso la libertad religiosa, la autoridad civil adquirió supremacía en la vida política del Estado y el clero dejó de ser un real factor de poder.

Los grupos conservadores combatieron la Constitución de 1857; tan grande fue la presión, que el Papa Pío IX convocó a la desobediencia, enfrentando la potestad estatal. Entre estas graves tensiones, el

¹³⁰ *Idem.*

presidente Comonfort, que había jurado la Constitución, con la abjuración a la misma apoyó un golpe de Estado en su contra, al abandonar la presidencia; de esta se hizo cargo el presidente de la Suprema Corte de Justicia, Benito Juárez.

Ante la defección del general Ignacio Comonfort y la toma del poder presidencial por Benito Juárez, los conservadores, considerando afectados sus intereses, se volvieron a enfrentar en la conocida Guerra de Reforma (1857-1861).

11. Conclusiones

El constitucionalismo mexicano, como el de todos los Estados nacionales, tuvo como fin estructurar jurídica y políticamente a nuestro país en un cuerpo normativo sistemáticamente, con la pretensión de regular básicamente un constitucionalismo doméstico.

Es en la Constitución de Apatzingán —aunque no vigente— en donde por vez primera se habla de un gobierno propio para una nación que luchaba por ser independiente. Hace referencia al régimen de separación de poderes, depositando el legislativo en un organismo llamado “Supremo Congreso Mexicano”; el ejecutivo o “Supremo Gobierno”, en un cuerpo compuesto por tres miembros; y el judicial, en un “Supremo Tribunal de Justicia”. Lo más relevante de esa constitución es la facultad de la soberanía para dictar leyes y establecer la forma de gobierno. La Constitución de 1824, es madre de los ordenamientos jurídicos en México, pues creó al Estado Mexicano.

La Constitución de 1857, surgida del Plan de Ayutla, fue bandera de los liberales, implantó como regímenes de relaciones entre el Estado y el individuo, el liberalismo y el individualismo.

Los derechos individuales públicos específicos contenidos en la constitución de 1857, destacan los contenidos en los artículos 14 y 16 que se mantienen en la Constitución vigente de 1917. La constitución de 1857 instituyó el juicio de amparo. Reglamentado por distintas leyes orgánicas, subsiste en nuestra constitución promulgada en Querétaro el 5 de febrero de 1917.

El constituyente de 1856, proyecto del Plan de Ayutla, se opuso terminantemente a que el centralismo continuara; retoma la idea restaurar el Estado federal. El artículo 40 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, al declarar: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo que concierne a

su régimen interior”, pero unidos en una federación establecida, según los principios de esta ley fundamental, ratifica la vocación del pueblo mexicano de ser federalista.

12. Bibliohemerografía

Bibliografía

- Aguirre Moreno, Judith, *El Constitucionalismo Mexicano entre el liberalismo y democracia*, México, Porrúa, 2012, p. 234.
- Andrade, Eduardo, *Desarrollo Constitucional Mexicano*, México, Oxford University Press, 2008.
- Cosío Villegas, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.
- Galeana, Patricia, *Compilación México y sus Constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Madrid Hurtado, Miguel de la, *El Pensamiento Económico en la Constitución de 1857*, México, Porrúa, 1986.
- Mendoza Berrueta, Eliseo, *El presidencialismo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Sayeg Helú, Jorge, *El Poder Legislativo*, México, Trillas, 1991.
- Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, México, Porrúa, 2008.
- Toro, Alfonso, *Historia de México*, Editorial Patria, 1933.

Legislación

- Morelos y Pavón, José María, *Sentimientos de la Nación*, Summa Mexicana, 2010.

Tercera Parte
La Constitución de 1917:
la institucionalización del presidencialismo
y la sinergia de la tradición centralista

IVÁN MARTÍNEZ AGUIRRE*

Sumario: 1. Introducción. 2. La lucha por el federalismo y el ascenso de la figura presidencial. 3. Concepción de la Constitución de 1917. 4. Las bases del presidencialismo en la Constitución de 1917. 5. El presidencialismo y la centralización del poder. 6. Conclusiones. 7. Anexos. 8. Bibliohemerografía.

1. Introducción

El *neocentralismo* es la tendencia a que los poderes centrales en la estructura del Estado reasuman o recuperen facultades que habían cedido a los niveles subnacionales, es decir, entidades federativas, regiones o provincias, según sea el caso. Desde los años setenta en México, existió una política hacia la descentralización de funciones administrativas; por ejemplo, en 1978, se creó la Ley de Coordinación Fiscal,¹³¹ que es fruto del acuerdo entre la federación, los estados y municipios para mejorar el sistema de recaudación de impuestos y la distribución de los recursos obtenidos. Además, la denominada *Crisis de la deuda*, a principios de los ochenta, ocasionó en el país una de las coyunturas económicas más graves de su historia y provocó que el sistema presidencialista, junto con el modelo económico, que ya presentaba signos

* Licenciado en Historia por la Universidad Autónoma del Estado de México; y egresado de la Licenciatura en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es Auxiliar de Proyecto en el Centro de Investigaciones Judiciales. Agradezco el apoyo de José Antonio Sandoval para la elaboración de este trabajo.

¹³¹ Ley de Coordinación Fiscal, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre de 1978.

de agotamiento desde la década anterior,¹³² se encaminaron desde la perspectiva política hacia una democratización, y en materia económica hacia la liberación e integración a la economía mundial. Lo que permitió que en el año 2000, se viviera una alternancia en la presidencia, así como una mayor autonomía de los gobiernos estatales y hasta en los municipios.

Sin embargo, la dinámica de la globalización y la integración de economías a cadenas internacionales, ha generado en la actualidad un proceso de *neocentralismo*, porque dentro de la estructura del Estado mexicano existen sinergias que por sí mismas tienden a centralizar la política y la administración, como el modelo presidencialista y el federalismo que se implantaron en la Constitución de 1917, los cuales son reforzados por los factores externos.

Este trabajo pretende exponer que el presidencialismo y el federalismo, por la forma en que se concibieron en la Constitución de 1917, generan sinergias que concentran el poder. En este vicio del sistema federal participan, principalmente, tres actores: el depositario del Poder Ejecutivo (el presidente), el Poder Legislativo y las entidades federativas (las élites locales, caciques y congresos locales). La participación del Congreso, aunque parece obvia, ha sido determinante al regular los dos elementos, es decir, estipular las facultades del presidente y el grado de autonomía de las entidades federativas; pero, una vez que concluyeron los Congresos Constituyentes, su actividad se ciñó a convalidar los actos del gobierno del presidente —hablando del Porfiriato—. Mientras que, la figura presidencial tiene de rebasar sus atribuciones con el visto bueno de las entidades federativas, quienes a cambio obtienen autonomía.

2. La lucha por el federalismo y el ascenso de la figura presidencial

El Estado mexicano, por imitación a los Estados Unidos, luchó durante todo el siglo XIX por establecer un sistema federal, ya fuera por presiones de los regionalismos, que se desarrollaron durante el período virreinal, o por un intento legítimo de descentralizar poderes anteriormente unificados.¹³³ Sin embargo, pese a que se impuso el federalismo

¹³² El modelo de sustitución de importaciones presentó signos de agotamiento a partir de la salida de los Estados Unidos del sistema Breton Woods en 1971 y el abandono del patrón oro.

¹³³ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1983, p. 112.

al triunfó el movimiento liberal en 1857, no se logró consolidar en la práctica. Es así que, el Porfiriato indujo a la total centralización del poder. La Constitución de 1917 recuperó el federalismo y un modelo de Estado liberal; pero, teniendo en cuenta que las constituciones de 1824 y 1857 habían establecido un Poder Ejecutivo débil, otorgó a la federación y, sobre todo, al presidente una mayor cantidad de facultades. Con lo que se puede decir que se inició el régimen presidencialista en México.

El presidencialismo es tomado como sinónimo de centralismo, lo cual no es de extrañarse al revisar sus antecedentes. Felipe Tena señaló que en los espacios de tiempo en los que el sistema federal funcionó, se vivían períodos de anarquía, “lo que propiciaba la formación de cacicazgos locales, que por irresponsables y arbitrarios, hacían nacer, en quienes los soportaban, el deseo de una mayor intervención de los poderes centrales”. Por ello, se formó una conciencia favorable a la centralización.¹³⁴

Además, por causa de la *Guerra de Reforma* (1857-1860), la *Intervención Francesa* (1861) y el *Segundo Imperio Mexicano* (1863-1867), el presidente Benito Juárez asumió las principales responsabilidades de gobierno, contrario a lo que aspiraba la Constitución de 1857, en la que se pretendía dar mayores poderes al Congreso y limitar la figura presidencial.¹³⁵

Esta idea tiene concordancia con lo expuesto por Emilio Rabasa, cuando señaló que era imposible gobernar con la Constitución de 1857.

¹³⁴ *Ibidem*, p. 111.

¹³⁵ Además, a causa de la debilidad del Poder Ejecutivo frente al legislativo, obligó a gobernar por medio de poderes especiales o como el caso de Juárez y Porfirio Díaz sobre el texto constitucional. Esta idea es sostenida por distintos autores y hasta la consideran una de las causas que llevaron a México a una dictadura. Vid. Garciadiego, Javier, “¿Por qué, cuándo, cómo y quiénes hicieron la Constitución de 1917?”, *Historia Mexicana*, Vol. LXVI, núm. 3, año 2017, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-65312017000101183 p. 1190; Lomelí Vanegas, Leonardo, “El debate sobre las finanzas públicas y la centralización del poder político en México”, en Romero, Sotelo, María Eugenia (coord.), *Algunos debates sobre política económica en México*, México, Facultad de Economía-UNAM, 2008 pp. 85-86; Rabasa, Emilio, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, México, IJ-UNAM, 2017, pp. 94 y 97; Vado Grajales, Servín Aguillón (et al.), “La formación del Estado nacional en México a través de la Constitución de 1917”, en Luis Octavio y Rabell García, Enrique (coords.), *Centenario Constitucional México y Querétaro*, México, Tirant lo Blanch-Instituto Electoral del Estado de Querétaro, 2018, pp. 16 y 17, aunque aquí se matiza que la figura de un presidente fuerte se fue creando por la inestabilidad política durante el siglo XIX y el dictador Porfirio Díaz, solo con el poder absoluto podría traer disciplina y paz al país.

La dictadura sirvió para satisfacer las necesidades del desarrollo nacional y la dividió en dos períodos: el primero, representado por el heroísmo de Juárez, en el cual se logró la cohesión nacional, al enfrentar la Intervención Francesa; el segundo, le correspondió a Porfirio Díaz, quien para Rabasa fue el hombre necesario y con el que se logró el crecimiento económico.¹³⁶

Porfirio Díaz, aunque al principio criticó la permanencia de Juárez y los poderes que mantuvo luego de la *Restauración de la República* (1867), se perpetuó en el poder y consolidó el centralismo alrededor de su figura. El presidente permitía que los caciques regionales controlaran localmente y, ellos, le dieron solidez a su régimen promoviendo a los diputados que aprobaban todos sus actos de gobierno y las reformas que se realizaron bajo su dictadura. Esta práctica es lo que Justo Sierra veía como una oportunidad de transformar la figura del caudillo en la institución de un presidencialismo fuerte.¹³⁷

Sin embargo, el régimen porfirista comenzó a fracturarse en la primera década del siglo XX; la transición que deseaba el propio Díaz y los científicos no se logró, y dio pie al inicio la Revolución Mexicana. Al respecto, Francisco I. Madero, en el *Plan de San Luis Potosí* (1910), señaló lo que era evidente, la concentración de poder en todos los ámbitos:

Tanto el poder Legislativo como el Judicial, están completamente supeditados al Ejecutivo; la división de los poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos, y los derechos del ciudadano, sólo existen escritos en nuestra Carta Magna [la de 1857]; pero de hecho, en México, casi puede decirse que constantemente reina la Ley Marcial; la justicia, en vez de impartir su protección al débil, solo sirve para legalizar los despojos que comete el fuerte; los jueces, en vez de ser los representantes de la justicia, son los agentes del Ejecutivo, cuyos intereses sirven fielmente; las Cámaras de la Unión, no tienen otra voluntad que la del Dictador, los gobernadores de los Estados son designados por él, y ellos, a su vez designan e imponen de igual manera las autoridades municipales.¹³⁸

¹³⁶ Hale, Charles A., “Emilio Rabasa: liberalismo conservadurismo y revolución”, en Pani, Erika, *Conservadurismo y derechas en la historia de México*, tomo II, México, CONACULTA-FCE, 2009, p. 411.

¹³⁷ Justo Sierra, formó parte del grupo denominado *Los Científicos*, Meyer, Lorenzo, “México: los presidentes y el poder”, en *Nexos*, agosto, 1978, <https://www.nexos.com.mx/?p=3190>

¹³⁸ Madero, Francisco I., *Plan de San Luis Potosí*, 5 de febrero de 1910, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2884/26.pdf>

No obstante, es importante recalcar que la experiencia que se ganó durante todo el siglo XIX permitió observar que recurrentemente había una tendencia a dotar de mayores poderes a los presidentes, por las causas que fueran: invasión, guerra civil, golpe de Estado, etc. Por ello, Venustiano Carranza, y en general los liberales que participaron en la concepción de la Constitución de 1917, enfilaron la estructura del Estado mexicano hacia la supremacía del Poder Ejecutivo sobre los demás poderes de la federación.

3. Concepción de la Constitución de 1917

La Constitución de 1917 tiene como antecedente a la Revolución Mexicana y al Porfiriato, de estos dos episodios recuperó buena parte de su contenido. Desde el punto de vista ideológico, es la continuidad del movimiento liberal que redactó la Constitución de 1857.¹³⁹ También fue una adecuación legal al México del siglo XX, y socialmente se reconocieron asignaturas pendientes en materia laboral y agraria. Por ejemplo, las principales demandas de los grupos revolucionarios fueron:

- a) La falta de democracia y acceso a la política.
- b) La relación del Estado con la iglesia; y en general todas las corporaciones que se beneficiaban de la dictadura.
- c) Los derechos de los obreros.
- d) El reparto agrario.¹⁴⁰

La Revolución Mexicana amalgamó estos reclamos, pero se pueden enunciar grupos específicos y sus objetivos más generales, al menos los más relevantes. El Partido Liberal Mexicano, quizás la primera gran organización política que hizo frente al régimen de Díaz, por medio de la publicación de *Regeneración*¹⁴¹ y el manifiesto del Partido (1906), tenía sus demandas centradas en la no reelección, distribución de las

¹³⁹ La Constitución de 1857 fue la síntesis del liberalismo mexicano del siglo XIX, en esencia este documento contenía una búsqueda de la igualdad: “la caracterización del ciudadano como individuo definido por sus derechos y reducido a su propia voluntad”. Gantús, Fausta y Salmerón Alicia, “Un acercamiento a las elecciones del México del siglo XIX”, *Historia y memoria*, núm. 14, 2017, pp. 32-33, <http://www.scielo.org.co/pdf/hismo/n14/2027-5137-hismo-14-00023.pdf>

¹⁴⁰ Serrano Migallón, *Historia Mínima de las Constituciones en México*, México, COLMEX, 2013, pp. 332-333 y Rabasa, Emilio, *op. cit.*, p. 82.

¹⁴¹ Esta publicación se mantuvo de 1900 a 1918, con intermitencia debido a la persecución de los miembros del Partido Liberal Mexicano, se publicó en las ciudades

tierras y los derechos laborales.¹⁴² En otro frente, el movimiento anti-reeleccionista giraba en torno a la figura de Francisco I. Madero, pero el *Plan de San Luis* (1910) mencionaba los temas del desconocimiento de Díaz y la restitución de tierras;¹⁴³ el movimiento zapatista, el Ejército Libertador del Sur, estaba conformado por campesinos e indígenas que habían sufrido la explotación de los hacendados porfiristas, su principal reclamo era el reparto agrario;¹⁴⁴ y finalmente el grupo de Villistas, que se podrían sintetizar en una ideología agraria y de reivindicación social.¹⁴⁵

Los tres documentos que mayor influencia tuvieron sobre la Constitución de 1917, fueron: el *Programa del Partido Liberal Mexicano y Manifiesto a la Nación*, el *Plan de San Luis Potosí* y el *Plan de Guadalupe* (1913). Ninguno de ellos tenía como fin la promulgación de un nuevo texto constitucional. El *Programa del Partido Liberal Mexicano*, aunque no tuvo el respaldo de una facción militar, de los alcances que si reflejaron los otros dos documentos, en sus postulados señaló 52 reformas necesarias en los siguientes temas:

- a) Reformas generales;
- b) Instrucción;
- c) Relativo a extranjeros;
- d) Capital y trabajo;
- e) Tierras;
- f) Impuestos.¹⁴⁶

En el Plan de San Luis, el documento que marcó el inicio formal de la Revolución, se señaló:

Art. 3o. Para evitar hasta donde sea posible los trastornos inherentes a todo movimiento revolucionario, se declaran vigentes, a reserva de reformar

de México; San Antonio, Texas; Saint Luis Missouri y Los Ángeles, California, Archivo Electrónico Ricardo Flores Magón, <http://archivomagon.net/periodicos/>

¹⁴² Partido Liberal Mexicano, *Programa del Partido Liberal Mexicano y Manifiesto a la Nación*, San Luis, Missouri, 1906, pp. 6-9, https://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Los_precursores2

¹⁴³ Madero, *op. cit.*, 1910, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2884/26.pdf>

¹⁴⁴ Moreno Villa, Fernando Ignacio, *Los Ejércitos de la Revolución Mexicana 1910-1920*, México, Senado de la República, 2004, pp. 42 y 44.

¹⁴⁵ Salmerón Sanginés, Pedro, "Pensar el Villismo", en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, vol. 20, 2000, <http://www.historicas.unam.mx/moderna/ehmc/ehmc20/256.html>

¹⁴⁶ Partido Liberal Mexicano, *op. cit.*, pp. 13-17.

oportunamente, por los medios constitucionales, aquellas que requieran reforma, todas las leyes promulgadas por la administración y sus reglamentos respectivos a excepción de aquellas que manifiestamente se hallen en pugna con los principios proclamados en este plan.¹⁴⁷

De la misma forma, el Plan de Guadalupe (proclamado en 1913), documento promulgado por Venustiano Carranza, con el cual se desconoció el golpe de Estado de Victoriano Huerta, tampoco hablaba de una nueva constitución; es más, ni siquiera de alguna reforma.¹⁴⁸

Tras la victoria del Plan de Guadalupe (1914), comenzó la escisión de los grupos revolucionarios y dio inicio la llamada *Lucha Fratricida*. Se generó porque cada facción buscaba que sus demandas se convirtieran en prioridad. Pero como señala Anna Ribera Carbó, en esencia los grupos revolucionarios eran todos liberales, la diferencia más notable fue que algunos eran moderados y otros radicales.¹⁴⁹

El ejército constitucionalista, al mando de Venustiano Carranza y con la figura militar de Álvaro Obregón, fue el grupo vencedor y propuso un programa para reestablecer la Constitución de 1857, en el cual se contemplaron las demandas sociales por las que habían luchado los grupos revolucionarios.

Aunque existen debates sobre el momento en el que Carranza decidió emprender primero el proyecto para reformar la constitución y después, considerando la magnitud de la modificación, la redacción de un nuevo texto constitucional, se considera que fue a partir de 1915 cuando inició la campaña para elaborar la Constitución.¹⁵⁰ Lo que no hay que perder de vista, es que Carranza conocía las demandas sociales y, en la Constitución de 1917, el cumplimiento de ellas quedaron en la esfera del presidente de la República.

¹⁴⁷ Madero, *op. cit.*, p. 315, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2884/26.pdf>

¹⁴⁸ Carranza Venustiano, *Plan de Guadalupe*, 26 de marzo de 1913, <http://museo.delasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1913/03/26-marzo-1913-Plan-de-Guadalupe.pdf>

¹⁴⁹ Carbó Ribera, Anna, Conferencia: Francisco J. Múgica, en *Curso Historia Constitucional. Los Constituyentes de 1824, 1857 y 1917*, 16 de agosto de 2016, IN-HERM, <https://youtu.be/Mk4aF1R9EBE> publicado el 9 de agosto de 2016.

¹⁵⁰ Se menciona que la primera ocasión en la que Venustiano Carranza habló de convocar a un Congreso Constituyente fue el 3 de febrero de 1915. Ferrer Mendiola, Gabriel, *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, INEHRM, 2014, p. 28, https://inehrm.gob.mx/work/models/inehrm/Resource/455/1/images/Historia_Congreso_Constituyente_ferrer_mendiola.pdf

4. Las bases del presidencialismo en la Constitución de 1917

Aunque en la actualidad existen opiniones relativas a si la Constitución de 1917 es una reforma constitucional (de la de 1857) o una nueva Constitución, Emilio Rabasa concluyó que se trató de una nueva ley porque: “[fue más allá] de los límites del derecho constitucional clásico y vigente en el mundo, recogió en sus proyectos los ideales revolucionarios del pueblo mexicano, les dio forma y creó originales instituciones sociales y económicas en su beneficio”.¹⁵¹ Por otro lado, hay un consenso sobre la necesidad de adaptar o actualizar el texto constitucional. En ese sentido Javier Garciadiego señala que para 1916, “era evidente que la Constitución de 1857, se había vuelto anacrónica, e inoportuna, no atendía problemas antes inexistentes, como el petróleo y el proletariado; además, no permitía que las comunidades campesinas pudieran ser propietarias de tierras en común”.¹⁵²

Para no ahondar mucho en temas de los cuales se dispone de una gran cantidad de historiografía y análisis desde distintas disciplinas, esta Constitución es reconocida por la incorporación de la educación laica, las garantías individuales, los derechos laborales y la rectoría del Estado en los temas económicos, sobre todo en lo que se refiere al patrimonio de recursos naturales del país.

En lo que corresponde a la instauración del presidencialismo, a continuación presento algunos puntos que considero de gran relevancia para entender los motivos del Congreso Constituyente de 1916 para otorgarle la supremacía al Poder Ejecutivo sobre los otros dos poderes:

a) Hay que reconocer que desde la concepción del federalismo en la Constitución de 1824 el balance de facultades y ámbitos de competencia entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y los locales no habían quedado claros y tampoco completamente delimitados —ni siquiera en nuestros días—, y en cambio se observa una lucha constante entre las competencias que tiene el Poder Ejecutivo contra las limitaciones que le impone el Poder Legislativo.¹⁵³

b) La concepción de un Estado federal compuesto por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, que

¹⁵¹ Rabasa, *op. cit.*, p. 80.

¹⁵² Garciadiego, *op. cit.*, pp. 1188-1189.

¹⁵³ Lomelí Vanegas, Leonardo, *op. cit.*, p. 79.

nació con la Constitución de 1824, partió del fallido intento de Agustín de Iturbide para establecer una monarquía constitucional en México.

c) Los poderes regionales, representados por los diputados constituyentes de 1824, fueron los que buscaron que el Poder Ejecutivo estuviera limitado por el Congreso.

d) Las guerras constantes, la anarquía y las invasiones pusieron en tela de juicio la existencia del federalismo y al mismo tiempo generaron la existencia de un presidente que concentraba los poderes ante las amenazas recurrentes.

e) Porfirio Díaz basó su dictadura en el control político y militar del país, apoyándose en la negociación con los poderes regionales, los caciques, quienes a su vez brindaron el reconocimiento y respaldo a su gobierno.

f) El modelo porfirista funcionó y dio paz al país durante más de 30 años.

g) La crisis del modelo, además de la enorme desigualdad que propició el sistema económico, fue la incapacidad de lograr una transición que mantuviera el estado de las cosas, especialmente, el legado porfirista.

Con ese marco de referencia, en el Congreso Constituyente de 1916, Venustiano Carranza puso de manifiesto que el federalismo no se había llevado a la práctica; pero, no se limitó al Porfiriato, hizo una síntesis de lo que el país había vivido desde el inicio de su independencia:

Ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la federación de los estados que forman la República Mexicana, estableciendo que ellos deben ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose a las autoridades de cada estado a ser instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél.

Ha sido también vana la promesa de Constitución de 1857, relativa a asegurar a los estados la forma republicana representativa y popular, pues a la sombra de este principio, que también es fundamental en el sistema de gobierno federal adoptado por la nación entera, los poderes del centro se han injerido en la administración de un estado cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las órdenes de aquellos, o solo se ha dejado que en cada entidad federativa se entronice un verdadero cacicazgo, que no otra

cosa ha sido, casi invariablemente, la llamada administración de los gobernadores que han visto desfilar en aquellas.¹⁵⁴

No obstante los argumentos de Carranza sobre el fallido federalismo que se vivió en México, estaba consciente de que el Poder Ejecutivo federal debería concentrar mayores atribuciones para poder operar sin incurrir en violaciones a la Constitución; por ello, fue enfático en que:

La división de las ramas del poder público obedece (*omissis*) a la idea fundamental de poner límites precisos a la acción de los representantes de la nación, a fin de evitar que ejerzan, en perjuicio de ella, el poder que se les confiere; por lo tanto, no solo hay necesidad imprescindible de señalar cada departamento una esfera bien definida, sino que también la hay de relacionarlos entre sí de manera que el uno no se sobreponga al otro y no se susciten entre ellos conflictos o choques que podrían entorpecer la marcha de los negocios públicos y aún llegar hasta alterar el orden y la paz de la república.

El poder Legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones, tiene siempre a intervenir en las de los otros estaba dotado en la Constitución de 1857, de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos.

Encaminadas a lograr ese fin, se proponen varias reformas de las que, la principal, es quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al presidente de la república y a los demás altos funcionarios de la federación, facultad que fue, sin duda, la que motivó que en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener diputados serviles, a quienes manejaban como autómatas.¹⁵⁵

Es el artículo 89, en donde desde la perspectiva de Gerardo Servín Aguillón (*et al.*) se encuentra la base del presidencialismo. Por lo cual, es ilustrativo el debate entre los diputados del Constituyente sobre este artículo; mientras que para Froilán Manjarrez las facultades otorgadas al presidente estaban legalizando la dictadura, para Pastrana Jaimes era un paso natural, luego de los abusos que se habían observado por parte del Poder Legislativo; pero al mismo tiempo reconocía que no se podían

¹⁵⁴ Marván Laborde, Ignacio, *Nueva Edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013, p. 4.

¹⁵⁵ Marván Laborde, *op. cit.*, p. 16.

dar tantas facultades, por lo que era necesario limitar el poder del presidente. Finalmente, el presidencialismo quedó plasmado en la Constitución ante la discrepancia de algunos diputados; una de las más representativas es, sin duda, la del diputado Pastrana: “el presidente de México tendrá más poderes que algún rey o emperador”.¹⁵⁶ Lorenzo Meyer sintetizó estas facultades: “[se] otorgó al presidente un amplio margen para iniciar y poner en marcha el proceso legislativo, vetar leyes, regular la política fiscal, controlar al ejército, nombrar y eliminar funcionarios, etc.”.¹⁵⁷

La mayor parte de las facultades presidenciales se encuentran en el artículo 89 y las relativas al proceso legislativo en los artículos 71 y 72. Los cuales pueden consultarse en los anexos. También se integra una tabla en la que se puede visualizar cómo el presidente comienza a intervenir en las funciones que en un principio fueron pensadas para el Poder Legislativo.

Facultades del Congreso
(se indica qué facultades se mantuvieron y cuáles se eliminaron)

Constitución de 1824	Constitución de 1857	Constitución de 1917
Creación de Leyes	✓	✓ Se integró la participación del presidente para el inicio del proceso legislativo y la capacidad de vetar las leyes.
Sostener la independencia nacional	✗	✗
Conservar la unión federal.	✗	✗
Mantener la independencia de los estados entre sí.	✓	✗
La igualdad de los estados.	✓	✗
Promover la ilustración (la educación)	✗	✗
Fomentar la prosperidad general	✗	✗
Vigilar la libertad de imprenta	✗	✗
Admitir nuevos estados o territorios, unir o dividir y erigir.	✓	✓

¹⁵⁶ Servín Aguillón, *op. cit.*, pp. 32-34.

¹⁵⁷ Meyer, *op. cit.*

Constitución de 1824	Constitución de 1857	Constitución de 1917
Fijar gastos generales, contribuciones, etc.	✓	✓
Contraer empréstitos.	✓ Se otorgaron facultades al Presidente para celebrar empréstitos bajo las bases del Congreso.	
Reconocer deuda nacional.	✗	✗
Aspectos relativos a comercio con naciones extranjeras, entre los estados de la federación y tribus de indios.		✓ Sobre el comercio exterior
Instrucciones para celebrar concordatos con la iglesia.	✗	✗
Aprobar tratados de paz.	✓	✓ Tratados o convenciones diplomáticas Intervención del Presidente
Todo lo concerniente a aduanas y puertos.	✗	✗ Conferida al presidente
Uniformar pesos y medidas.	✗	✗
Decretar la guerra	✗	✓
Patentes de corso	✓	✓ Conferida al presidente
Designar las fuerzas armadas	Levantar y sostener las instituciones armadas ejército y marina	✓ Levantar y sostener las instituciones armadas ejército, marina y fuerza aérea
Reglamentar la milicia local	Aunque se expone que se nombrará guardia nacional	Se modificó a los reglamentos de las instituciones armadas.
Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras.	✓	✗
Conceder la salida de tropas nacionales.	✗	✗

Constitución de 1824	Constitución de 1857	Constitución de 1917
Crear o suprimir empleos públicos de la federación.	✓	✓
Reconocimientos a corporaciones y personas.	✓	✗
Conceder amnistías o indultos.	✓	✓ Concedida también al presidente
Reglas de naturalización.	✓ Colonización y ciudadanía	Nacionalidad, condición de los extranjeros, emigración e inmigración así como salubridad
Informes de bancarrotas	✗	✗
Establecer la residencia de los poderes de la federación.	✓ Además el arreglo interior del Distrito Federal	Se cedió el gobierno del Distrito Federal a favor del presidente de la República
Dar leyes y decretos para el arreglo interior de los territorios	✗	✗
✗	Expedir códigos obligatorios en toda la república	✗
✗	Establecer casas de moneda	✓
✗	Leyes sobre vías generales de comunicación	✓
✗	Reglas para la enajenación y ocupación de terrenos baldíos y el precio.	✓
✗	Sobre el primer período de sesiones ordinarias.	✓
✗	El reglamento interior del congreso	✓

Constitución de 1824	Constitución de 1857	Constitución de 1917
x	Nombrar un presidente de la República: interino o sustituto.	✓
x	Erigirse como colegio electoral para los cargos de presidente, magistrados de la Suprema Corte y senadores por el Distrito Federal.	✓ Se cedió la propuesta de candidatos al Presidente y la aprobación se mantuvo en el Congreso.
x	Jurado para altos funcionarios.	✓
x	Leyes de organización del cuerpo diplomático	✓
x	Nombrar empleados de su secretaría y de la Contaduría Mayor.	✓
x	Declarar la desaparición de los poderes constitucionales de un estado y nombrar gobernador provisional.	Declarar la desaparición de los poderes constitucionales de un estado y nombrar gobernador provisional
x	x	Solicitar informe al Ejecutivo
x	x	Impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.
x	x	Legislar en toda la república sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Único, leyes del trabajo.

Constitución de 1824	Constitución de 1857	Constitución de 1917
x	x	Medias preventivas ante epidemias o enfermedades tóxicas.
x	x	Campañas contra el alcoholismo y sustancias que envenenan al individuo.
x	x	Aceptar la renuncia del presidente de la República
x	x	Para examinar la cuenta que anualmente debe presentar el presidente
x	x	Explotación de los recursos naturales
x	x	Servicios públicos concesionados: energía eléctrica, tabacos, derivados del petróleo, cerillos, aguamiel y fermentados, explotación forestal, producción y consumo de cerveza.
x	x	Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

Fuente: Elaboración propia con base en Constitución de 1824, http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf; Constitución de 1857, http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf y Constitución de 1917, recuperada de Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, México, Porrúa, 2005, pp. 845-851.

5. El presidencialismo y la centralización del poder

Un aspecto que me parece muy interesante para dimensionar los poderes que le fueron otorgados al presente, aunque podría parecer obvio y hasta contradictorio, fue la desaparición de la figura del vicepresidente. Aumentó las facultades depositadas en el titular del Poder Ejecutivo, porque al mismo tiempo le confirió su designación directa por aclamación popular, o dicho de forma conceptual *presidencialismo plebiscitario*.

Para tener una idea de qué significa el poder que logra el presidente con este tipo de elección, el sistema estadounidense para elegir a su presidente, con todos los defectos que se han encontrado a lo largo de sus más de 230 años de vigencia, cuando se evaluó la concentración de poder que significaría la elección directa, han optado por no implementar la presidencia plebiscitaria.¹⁵⁸ Si a ello se suma la supresión del vicepresidente, como se hizo en la Constitución de 1917, el resultado es un gran poder acumulado en una persona.

También se le confirió al presidente la tarea de llevar a cabo la reivindicación social: el reparto agrario, la educación y la materia laboral; lo que, sin duda, lo situó en las esferas más visibles para la población. Además de ello, Diego Valadés menciona que el presidente asumió funciones como autoridad financiera, arancelaria, electoral, de comunicaciones y transportes y en los sistemas de seguridad social.¹⁵⁹

Después del asesinato de Venustiano Carranza, Álvaro Obregón continuó con el proceso de centralización del poder federal y presidencial. Purgó el ejército de militares que representaban una amenaza y al mismo tiempo permitió que a nivel local quienes le eran leales tuvieran libertad de acción. Además, el ejército participó en el fortalecimiento de líderes locales por medio de la destrucción de rebeldes a cambio de apoyo al Poder central, con lo que señala Lorenzo Meyer “el poder central y el presidente se mantenían porque ambos respetaban los intereses locales creados”.¹⁶⁰ A la postre, Álvaro Obregón logró escoger a su sucesor y hacerlo mediante una transición pacífica y por la vía institucional.¹⁶¹

Ahora, veamos la transformación del caudillismo a la institucionalización del presidencialismo, a la que aspiraron los científicos. Las condiciones de concentración del poder presidencial que auspició el Partido Nacional Revolucionario (1929) “obligó a los presidentes a que integraran su equipo de gobierno con personalidades representativas de las diversas corrientes [reunidas] en el nuevo partido”.¹⁶² Los presidentes procuraron atraer al círculo del poder a los personajes más

¹⁵⁸ Valadés, Diego, “El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLIV, núm. 130, enero-abril, 2011, p. 287.

¹⁵⁹ *Ibidem*, pp. 289-290.

¹⁶⁰ Meyer, *op. cit.*

¹⁶¹ *Idem.*

¹⁶² *Idem.*

sobresalientes, y lejos de que esta concesión debilitara, su poder se ejercía de forma eficaz.

Es por ello que, la figura presidencial mantuvo una injerencia directa en el partido: “ellos eran quienes integraban o autorizaban las listas de candidatos al Congreso, y quienes asignaban las candidaturas al gobierno de cada estado de la Federación [esto] le confería centralidad a la política nacional”.¹⁶³ Gracias a las facultades conferidas y a la institucionalización de la política, logró controlar —aunque disciplinar podría ser una palabra más adecuada— a todos los sectores de la población. Este proceso es uno de los aportes más notables de la Revolución: la disciplina y la institucionalización de la vida política.¹⁶⁴

El presidente, no solo estaba presente en la vida de los obreros a través de las decisiones sobre los salarios, también tenía influencia sobre los empresarios.¹⁶⁵ En cuanto al reparto agrario se identifican los períodos presidenciales en los que se realizó la distribución de ejidos. La educación tiene un componente centralizador, pues es el gobierno federal quien dicta, desde la Secretaría de Educación Pública, la directriz que habrán de seguir todas las entidades federativas.

Esta forma de hacer política se mantuvo, con algunos matices y con algunas modificaciones que no afectaron su estructura, durante todo el resto del siglo XX. La transición democrática comenzó 1989, con el primer candidato electo al nivel de gobernador de la oposición en Baja California, aunque en la práctica esto no tuvo un cambio sustancial hasta la derrota en las elecciones presidenciales en el año 2000. A partir de esa fecha comenzó un proceso de mayor autonomía de las entidades federativas. Sin embargo, como señaló Felipe Tena, cuando hay menor control del Poder central y se percibe anarquía, se genera el deseo de que el Poder central recupere el orden.

Actualmente, México presenta signos de centralizar el poder en la figura presidencial, motivado por el deterioro del sistema de partidos y un notable fracaso de los gobiernos estatales; es decir, un período percibido como de anarquía. Sumado esto a los efectos de la globalización en el que los Estados deben emprender un proceso de homogenización de

¹⁶³ Valadés, *op. cit.*, pp. 293-294.

¹⁶⁴ Meyer, *op. cit.*

¹⁶⁵ Martínez Aguirre, Iván y Sandoval Miranda, José Antonio, *La industrialización del Estado de México 1876-1945*, Tesis-Licenciatura en Historia, Facultad de Humanidades-UAEMEX, 2013, <http://sistemabibliotecario.uaemex.mx/janium/Tesis/429719.pdf>, p. 138.

sus aparatos legales y adaptarlos a las exigencias del mercado internacional de trabajo, bienes y servicios.

6. Conclusiones

Debido a la notable fragilidad del Estado mexicano durante el siglo XIX, se percibió que el sistema federal propició la anarquía y, a la vez, permitía el fortalecimiento de los cacicazgos locales, así como el aumento de los niveles de arbitrariedad, lo que generó presiones a una mayor intervención del Poder central.

En contraste, en los momentos de coyuntura como la Guerra de Reforma y la Intervención Francesa, el presidente Juárez concentró facultades que, debido a la guerra, deberían permitir un ejercicio más ágil de las funciones de gobierno, ya que la Constitución de 1857 contenía una gran cantidad de limitantes al Poder Ejecutivo, e hizo patente la necesidad de mayores atribuciones para el ejercicio de gobierno.

Porfirio Díaz consolidó el Estado mexicano basado en el aprovechamiento de los poderes regionales, los cuales se habían mantenido en conflicto con el Poder central a lo largo del siglo, y se generó una convivencia simbiótica; mientras que Díaz permitió el control local y regional de los caciques, a cambio del apoyo a su régimen, él consiguió amplio margen de maniobra para gobernar. Este modelo de hacer gobierno fue uno de los mayores aportes al Estado mexicano que tuvo el Porfiriato. Sin embargo, la dictadura no logró la sucesión presidencial.

Luego de la caída de Díaz y de la victoria del grupo constitucionalista, Venustiano Carranza tuvo muy claro que el Poder central y principalmente el Poder Ejecutivo, dada la experiencia histórica, debía ostentar mayores facultades, las cuales quedaron plasmadas en el artículo 89 de la Constitución de 1917; estas van desde la participación en el proceso legislativo, política fiscal, control del ejército, la remoción de funcionarios, etc. Pero, además, ligaron la figura presidencial en temas como el agrario, educación, materia laboral, empresarial, etc.; esto potenció su presencia en la vida nacional.

Finalmente, el grupo sonoreense, Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, consolidaron el modelo presidencialista. Ellos recuperaron la forma de hacer política que le funcionó a Porfirio Díaz, por medio de una purga en el ejército y pactos con los caciques regionales, pero el mayor aporte fue la institucionalización de esa forma de gobernar. Algunos de los medios para lograrlo fueron la fundación del PNR y la integración a este partido de las corporaciones, centrales obreras, campesinas y empresariales, todas rotando por la fuerza gravitatoria del presidente.

Una de las pruebas de que el sistema funcionaba, fue la imposición del sucesor de Obregón y, a la postre, también Calles lo pudo hacer, e inclusive logró concentrar más poder que el presidente; esta anomalía del sistema, es mejor conocida como Maximato (1928-1934), período en el que el Jefe Máximo colocó cuatro presidentes. Sin embargo, el último de ellos, Lázaro Cárdenas (1934), fue quien reencausó el proceso de sucesión presidencial, el último ajuste de tuercas que necesitaba el modelo presidencialista, que se mantuvo vigente hasta el año 2000.¹⁶⁶

Es paradójico que este país ha luchado desde el inicio de su vida independiente por limitar el poder personal del presidente. No obstante, las circunstancias lo empujan hacia la concentración del poder. Entiéndase como la necesidad presidencial de lograr la aprobación de las entidades federativas, y su medio de pago es la autonomía que les concede. Me parece que este es el fundamento de la contradicción en el sistema federal mexicano, modelado por el presidencialismo y con una fuerte tendencia a la concentración de poder.

Para reafirmar tal argumento, luego de la transición democrática en el año 2000, el acuerdo de supervivencia entre el modelo presidencial y de los poderes locales, se fracturó. Los caciques ya no dependían de la venia del presidente para actuar localmente; de hecho, el presidente perdió control de las entidades federativas y paralelamente del Congreso. Lo que se tradujo en excesos que los poderes regionales, al amparo de los gobernadores, han generado en la última década, por lo que existe una percepción de anarquía; por ello, hay una demanda general de mayor control. Dicha demanda recae en la figura creada por la Constitución de 1917 y la familia revolucionaria, el *presidente omnipresente*. Esta es la sinergia del centralismo en el modelo federal mexicano.

7. Anexos

Artículos 71, 72 y 89 con la redacción de la Constitución de 1917¹⁶⁷

Art. 71

El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al presidente de la República

¹⁶⁶ Los presidentes que sucedieron a Plutarco Elías Calles y que fueron controlados por él fueron: Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio, Abelardo Rodríguez y Lázaro Cárdenas.

¹⁶⁷ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, México, Porrúa, 2005, pp. 843-844 y 854-855.

Art. 72.

Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si esta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente

b) Se reputara por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones a la cámara de origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

d) Se algún proyecto de Ley o decreto fuese desechado por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo, fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desecó, la cual lo tomará otra vez en consideración y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a); pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

e) Si un proyecto de Ley o decreto fuese desechado, en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado, o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por la mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes. [...]

Art. 89

Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al procurador general de la república, al gobernador del Distrito Federal, y a los gobernadores de los Territorios, al procurador general de Justicia del Distrito Federal y Territorios, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinando de otro modo en la Constitución o en las Leyes;

III. Nombrar ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del senado;

IV. Nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y Armada Nacional y los empleados superiores de Hacienda;

V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército y Armada Nacional, con arreglo a las leyes;

VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del congreso de la Unión;

IX. Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso;

X. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal;

XI. Convocar al congreso o a alguna de las Cámaras a sesiones extraordinarias cada vez que lo estime conveniente;

XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales.

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV, a reserva de someterlos a la aprobación de dicha Cámara cuando esté reunida;

XVII. Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios y someter los nombramientos a la aprobación de la Cámara de Diputados, o de la Comisión Permanente, en su caso;

XVIII. Nombrar Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos a la aprobación de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente, en su caso;

XIX. Pedir la destitución, por mala conducta, de las autoridades judiciales a que se refiere la parte final del artículo 111, y

XX. Y las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

8. Bibliohemerografía

- Carbó Ribera, Anna, Conferencia: Francisco J. Múgica, en *Curso Historia Constitucional. Los Constituyentes de 1824, 1857 y 1917*, 16 de agosto de 2016, INHERM, <https://youtu.be/Mk4aF1R9EBE> publicado el 9 de agosto de 2016.
- Ferrer Mendiola, Gabriel, *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, INEHRM, 2014, https://inehrm.gob.mx/work/models/inehrm/Resource/455/1/images/Historia_Congreso_Constituyente_ferrer_mendiola.pdf
- Gantús, Fausta y Salmerón Alicia, “Un acercamiento a las elecciones del México del siglo XIX”, *Historia y memoria*, núm. 14, 2017, pp. 32-33, <http://www.scielo.org.co/pdf/hismo/n14/2027-5137-hismo-14-00023.pdf>
- Garciadiego, Javier, “¿Por qué, cuándo, cómo y quiénes hicieron la Constitución de 1917?”, *Historia Mexicana*, vol. LXVI, núm. 3, año 2017, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-65312017000101183
- Hale, Charles A., “Emilio Rabasa: liberalismo conservadurismo y revolución”, en Pani, Erika, *Conservadurismo y derechas en la historia de México*, t. II, México, CONACULTA-FCE, 2009.
- Lomelí Vanegas, Leonardo, “El debate sobre las finanzas públicas y la centralización del poder político en México”, en Romero, Sotelo, María Eugenia (coord.), *Algunos debates sobre política económica en México*, México, Facultad de Economía-UNAM, 2008.
- Martínez Aguirre, Iván y Sandoval Miranda, José Antonio, *La industrialización del Estado de México 1876-1945*, Tesis Licenciatura en Historia, Facultad de Humanidades-UAEMEX, 2013, <http://sistemabibliotecario.uaemex.mx/janium/Tesis/429719.pdf>
- Marván Laborde, Ignacio, *Nueva Edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013, p. 4.
- Meyer, Lorenzo, “México: los presidentes y el poder”, en *Nexos*, agosto, 1978, <https://www.nexos.com.mx/?p=3190>

- Moreno Villa, Fernando Ignacio, *Los Ejércitos de la Revolución Mexicana 1910-1920*, México, Senado de la República, 2004, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2959/7.pdf>
- Rabasa, Emilio, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, México, IJ-UNAM, 2017.
- Salmerón Sanginés, Pedro, “Pensar el Villismo”, en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, Vol. 20, 2000, <http://www.historicas.unam.mx/moderna/ehmc/ehmc20/256.html>
- Serrano Migallón, *Historia Mínima de las Constituciones en México*, México, COLMEX, 2013.
- Servín Aguillón et al, “La formación del Estado nacional en México a través de la Constitución de 1917”, en Luis Octavio y Rabell García, Enrique (coords.), *Centenario Constitucional México y Querétaro*, México, Tirant lo Blanch-Instituto Electoral del Estado de Querétaro, 2018.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, 1983.
- , *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, México, Porrúa, 2005.
- Valadés, Diego, “El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLIV, núm. 130, enero-abril, 2011, http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=4271_9904009

Documentos Publicados en Internet

- Archivo Electrónico Ricardo Flores Magón, <http://archivomagon.net/periodicos/CarranzaVenustiano/PlandeGuadalupe>, 26 de marzo de 1913, <http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1913/03/26-marzo-1913-Plan-de-Guadalupe.pdf>
- Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre de 1978, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcf/LCF_orig_27dic78_ima.pdf
- Madero, Francisco, *Plan de San Luis Potosí*, 5 de febrero de 1910, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2884/26.pdf>
- Partido Liberal Mexicano, *Programa del Partido Liberal Mexicano y Manifiesto a la Nación*, San Luis, Missouri, 1906, https://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Los_precursores2

Legislación

- Constitución de 1824, http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf;
- Constitución de 1857, http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf y
- Constitución de 1917, recuperada de Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, México, Porrúa, 2005.



Capítulo IV

Centralización de las facultades en la conclusión y ejecución de tratados de los que México es parte

VÍCTOR M. ROJAS AMANDI*

Sumario: 1. Introducción. 2. La aplicación territorial de los tratados. 3. El Estado federal en el Derecho internacional público. 4. La paradoja del Estado federal entre el Derecho internacional público y el Derecho nacional. 5. El caso de México. 6. La aplicación de las normas convencionales por los jueces mexicanos. 7. Conclusión. 8. Biblioherografía.

1. Introducción

Los tratados son como el Dios romano Jano de las dos caras que mira simultáneamente a oriente y a occidente. En efecto, los acuerdos internacionales detentan una doble validez jurídica, tanto en el Derecho nacional como en el Internacional público. Así, su validez dentro de los Estados parte supone la existencia de la validez del tratado para los Estados parte.¹ Al Derecho interno de los sistemas jurídicos nacionales le corresponde regular los requisitos de validez y aplicabilidad de las disposiciones de un tratado en el ámbito interno de los Estados parte, en tanto que al Derecho internacional público es el que determina

* Doctor en Derecho por la Universidad de Heidelberg, en Alemania, Doctor en Derecho de la Unión Europea y Derechos Humanos por la Universidad Nacional de Educación a Distancia en Madrid y Director de la Escuela Judicial del Estado de México.

¹ Aust, Anthony, *Modern Treaty Law and practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, p. 178; Becerra Ramírez, Manuel, “La jerarquía de los tratados en el orden jurídico interno. Una visión desde el Derecho Internacional”, *Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, La Jerarquía de los Tratados Internacionales*, México, vol. 36, 2009, p. 249.

las condiciones de validez de las normas convencionales en el sistema jurídico internacional.

El párrafo 2 del artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas, precisa como una obligación de los Estados: “el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados”. Por su parte, el tercer párrafo del preámbulo de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados establece que el principio de *pacta sunt servanda*, ya ha sido reconocido universalmente. Dicho principio, al que la Comisión ha calificado como “el principio fundamental del derecho de los tratados”,² se define en el artículo 26 de la mencionada Convención, en los siguientes términos: “26. ‘*Pacta sunt servanda*’. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”.

Esta disposición obliga a las autoridades internas de los Estados parte para aplicar las normas de los tratados, no solo cumpliendo su letra, sino también de la forma que mejor permita realizar su objeto, motivo y fin. En complemento de lo dispuesto en el artículo 26, en el artículo 27 de la CVDT se establece que las partes no pueden “invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento del tratado”.

El cumplimiento del principio de *pacta sunt servanda* adquiere una complejidad especial en los Estados federales en que el poder público se descentraliza en diferentes niveles de gobierno. La tensión que se provoca entre la necesidad de cumplimiento de las normas internacionales y el respeto a entidades y órganos gobierno que gozan de autonomía, tanto para la legislación exclusiva en ciertas materias, como para la ejecución de normas propias, no siempre es de fácil solución. Con frecuencia, se debe optar entre privilegiar el principio de *pacta sunt servanda* a costa de violentar las autonomías locales o, respetar plenamente las autonomías regionales y asumir los riesgos de incurrir en una responsabilidad internacional.

En el presente capítulo, se abordará el tema del caso mexicano para analizar dentro de qué situación se encuentra el derecho interno de México en materia de tratados. Después de esta introducción, en el capítulo II se abordará el tema de la aplicación territorial de los tratados desde el punto de vista del Derecho internacional público. En el capítulo III se analizará el tema relativo al estatus del Estado federal en el

² “Proyecto de artículos sobre Derecho de los Tratados con sus comentarios”, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, vol. II, año 19, 1966, p. 231.

Derecho internacional público. El capítulo IV estudiará el funcionamiento de un Estado federal y sus implicaciones para el Derecho internacional público. En el capítulo V se tratará el caso mexicano, haciendo especial énfasis en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Finalmente, se llevará a cabo una reflexión a guisa de conclusión.

2. La aplicación territorial de los tratados

El principio básico que prevé el artículo 29 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados (CVDT) es que un “tratado será obligatorio para cada una de las partes por lo que respecta a la totalidad de su territorio,³ salvo que una intención diferente⁴ se desprenda de él o conste de otro modo”.⁵ La Comisión fue muy clara en el sentido que bajo el supuesto del artículo 29 no caen los casos de aplicación extraterritorial de las disposiciones del tratado, ni el referente a los cambios de aplicación del tratado de una sucesión de Estados.⁶

³ Al respecto, la Comisión precisó: “La expresión ‘a la totalidad del territorio de cada parte’ se entiende en un sentido amplio que abarca todo el territorio y las aguas territoriales y el espacio aéreo correspondientes que constituyen el territorio del Estado. La Comisión prefirió esta expresión a la frase «a todo el territorio o a todos los territorios de que sean internacionalmente responsables las partes», que se encuentra en algunas convenciones multilaterales concertadas en fecha reciente. Quiso evitar la asociación de esa frase con la denominada «cláusula colonial». Opinó que su labor, en cuanto a la codificación del moderno derecho de los tratados, debía limitarse a formular la norma general sobre la aplicación territorial de los tratados”.

⁴ La Comisión precisó que se “propuso que se añadiese un segundo párrafo al artículo, en el que se enunciase que un Estado compuesto de distintas partes autónomas tendría derecho a declarar a cuáles de sus partes constitutivas se aplicaría un tratado. Según dicha propuesta, la declaración no se consideraba como una reserva, sino como una limitación del consentimiento a solo algunas partes del Estado. La Comisión opinó que tal disposición, de cualquier manera que se formulase, aunque resolviese algunos problemas suscitaría otros tantos. Estimó además que las palabras «salvo que una intención diferente se deduzca del tratado o conste de otro modo», que figuran en el texto propuesto, dan la flexibilidad necesaria a la norma para que abarque todos los requisitos legítimos respecto de la aplicación territorial de los tratados”.

⁵ La Comisión fue de la idea que la: “práctica de los Estados, la jurisprudencia de los tribunales internacionales y los escritos de los juristas parecen confirmar la opinión de que ha de presumirse que un tratado se aplica a la totalidad del territorio de cada parte, a menos que otra cosa se deduzca del tratado. Por consiguiente, en el presente artículo se enuncia esa norma”.

⁶ Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1966, vol. II, p. 234 y ss.

La Comisión señala algunos casos de aplicación territorial de un tratado:

En algunos casos las disposiciones del tratado se refieren expresamente a un territorio o zona determinados; por ejemplo, el Tratado de 21 de octubre de 1920 por el que se reconoce la soberanía de Noruega sobre Spitzberg⁷ y el Tratado de la Antártida de lo. de diciembre de 1959.⁸ En otros casos, los términos del tratado o las circunstancias en que se celebró indican que se refiere a determinadas zonas. Así, algunos tratados del Reino Unido sobre cuestiones internas están limitados expresamente a Gran Bretaña e Irlanda del Norte y no se refieren a las Islas Anglonormandas ni a la Isla de Man.⁹ Del mismo modo, los estados cuyo territorio incluye una zona franca pueden encontrar ventajoso excluir a esa zona del ámbito de un tratado comercial. Otro ejemplo es el de un tratado de límites que se aplica a zonas determinadas y regula problemas que originan la existencia de una población mixta, como el de los idiomas que han de utilizarse con fines oficiales. En cambio, muchos tratados que tienen aplicación territorial no contienen indicación alguna de restricciones en cuanto a su ámbito territorial, como, por ejemplo, los tratados de extradición o de ejecución de sentencias.

Dos son los casos de cláusulas de aplicación territorial que ameritan comentario. Por una parte, las que se refieren a los territorios sujetos a un régimen colonial y, por la otra, las relativas a la aplicación de las disposiciones del tratado en las partes territoriales que integran una Federación. Para el primero de los casos, las disposiciones de un tratado pueden ser de difícil aplicación de la misma manera que en el territorio metropolitano. En el segundo caso, la dificultad se deriva de las reservas competenciales que se le garantizan por la Constitución a las entidades federativas y cuando las materias propias de estos se regulan en un tratado que negociaron y concluyeron las autoridades federales en representación del Estado.

⁷ League of Nations Treaty Series, vol. 11, p. 8.

⁸ United Nations Treaty Series, vol. 402, p. 71.

⁹ *v.g.*, el Acuerdo entre el Gobierno de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la URSS sobre las relaciones en los campos científico, tecnológico, educativo y social, 1963-1965 (*United Kingdom Treaty Series*, núm. 42, 1963). En una Convención de 1961 entre Austria y Gran Bretaña sobre reconocimiento y ejecución recíprocos de las decisiones judiciales en materia civil y comercial, se define al Reino Unido como integrado por Inglaterra y Gales, Escocia e Irlanda del Norte (*United Kingdom Treaty Series*, núm. 70, 1962).

En el caso de los tratados de los que son parte los Estados que son responsables de las relaciones exteriores de territorios coloniales, la formulación de las cláusulas de un tratado puede requerir una manifestación expresa para que las disposiciones del mismo sean aplicables en dichos territorios.¹⁰ También es posible que se disponga en el texto del tratado que la exclusión de dichos territorios será obligatoria u optativa y que, en este caso, la misma se deberá manifestar expresamente al ratificar o adherirse al tratado.¹¹

Para los Estados que se organizan territorialmente como una federación, el tema consiste en si la validez de las disposiciones del tratado produce los mismos efectos en cada uno de los diferentes niveles de gobierno. Algunos tratados prevén una cláusula federal en la que permiten que los Estados parte excluyan a alguna o algunas de sus entidades federativas de la aplicación de las disposiciones del acuerdo, e incluyan la aplicación de las disposiciones del mismo durante el curso de la vigencia del acuerdo. Un caso especial lo son los Acuerdos de Cooperación Laboral y Ambiental entre el Gobierno de Canadá, el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que establecen una cláusula federal

¹⁰ El artículo XII de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, 1948, establece: “Cualquier Parte Contratante puede en cualquier momento, mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, extender la aplicación de la presente Convención a todos o cualquiera de los territorios para la conducta de cuyas relaciones exteriores es responsable esa Parte Contratante”. El artículo 40 de la Convención sobre el estatuto de refugiados de 1951, dispone: “1. Cualquier Estado puede, en el momento de la firma, ratificación o adhesión, declarar que el presente Convenio se extenderá a todos o alguno de los territorios para las relaciones internacionales de las que es responsable”. Dicha declaración surtirá efecto cuando el Convenio entre en vigor para el Estado interesado. El artículo 58 de la Convención de la organización consultiva marítima intergubernamental, precisa que: “Los Miembros podrán en cualquier momento declarar que su participación en la presente Convención incluye todos, o un grupo, o uno solo de los territorios por cuyas relaciones internacionales son responsables”. También en el artículo 36 de la Convención sobre el estatuto de los apátridas de 1954 se establece: “En el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, todo Estado podrá declarar que esta Convención se hará extensiva a la totalidad o a parte de los territorios cuyas relaciones internacionales tenga a su cargo”.

¹¹ Art. IX de la Convención sobre Derecho internacional de rectificación; artículo 104 de la Carta de la Habana para la organización internacional del comercio; artículo XIV del Acuerdo para facilitar la circulación internacional de materiales visuales y auditivos de carácter educativo, científico y cultural; artículo 13 de la Convención sobre la declaración de fallecimiento de personas desaparecidas.

solo para Canadá. El Acuerdo de Cooperación Laboral precisa en el Anexo 46:

1. En la fecha de la firma de este Acuerdo, o del intercambio de notificaciones escritas conforme al Artículo 51, Canadá presentará en una declaración una lista de las provincias en las que Canadá estará sujeto respecto a los asuntos comprendidos en la jurisdicción interna de dichas provincias. La declaración surtirá efecto al momento de entregarse a las otras Partes y no tendrá implicaciones respecto a la distribución interna de facultades en Canadá. De allí en adelante, Canadá notificará con 6 meses de anticipación a las otras Partes de cualquier modificación a su declaración.¹²

En el numeral 1 del Anexo 41 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, se establece una disposición con el mismo texto.

Un caso diferente es de la aplicación de los tratados sobre unidades territoriales coloniales que cambian su estatus bajo una nueva soberanía. El caso que se puede destacar es el de la República Popular China, en virtud de la cual se aplican las disposiciones de un tratado a una región específica que era aplicable bajo un poder de control anterior, aunque la propia República Popular de China no sea parte en dicho tratado. Tal es el caso de la República Popular China con respecto a Hong Kong y Macao. Cuando Hong Kong se convirtió en una Región Administrativa Especial bajo la soberanía de la República Popular de China, el Gobierno de la República Popular de China transmitió al Secretario General una comunicación relativa al estado de Hong Kong desde el 1 de julio de 1997. Del mismo modo, el Gobierno de la República Popular de China transmitió al Secretario General una comunicación relativa al estado de Macao a partir del 20 de diciembre de 1999. A las comunicaciones se adjuntaban dos anexos: *a*) en el Anexo I se enumeran los tratados en los que China era parte y debían aplicar a partir del 1 de julio de 1997 a la Región Administrativa Especial de Hong Kong y del 20 de diciembre de 1999 a la Región Administrativa Especial de Macao, respectivamente; y *b*) en el Anexo II, enumera los tratados en los que

¹² La obligación de presentar una lista de las provincias o entidades obligadas por las disposiciones del tratado es de vieja práctica. *Vid.*, por ejemplo: el Acuerdo del fondo monetario internacional, 1945 (artículo XXXI, sección 2, (g)); Artículos del Acuerdo del banco internacional de reconstrucción y desarrollo, 1945 (artículo XI, sección 2, (g)); y el Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena, 1950 (artículo 23).

China no era parte y que se aplicaron a Hong Kong antes del 1 de julio de 1997, que seguiría aplicándose a la Región Administrativa Especial de Hong Kong, y que se aplicaron a Macao antes del 20 de diciembre de 1999, y que continuarían aplicándose a la Región Administrativa Especial de Macao. Para los tratados que no figuran en ninguno de los dos Anexos, es necesario determinar si China hizo una declaración especificando que el tratado se aplicaría a la Región Administrativa Especial de Hong Kong o la Región Administrativa Especial de Macao, o ambas.¹³

3. El Estado federal en el Derecho internacional público

Para el Derecho internacional público, cualquier Estado es igualmente sujeto de Derecho sin importar su estructura o forma de gobierno —federal, central, autonómica, etc.—. Esto implica que en cualquier caso de violaciones a las normas internacionales, por parte de cualquier tipo de autoridad del Estado, este es responsable de la misma forma. Al respecto, la Comisión de derecho Internacional ha precisado:

En principio, el Estado incurre en responsabilidad por cualquier comportamiento que sea incompatible con sus obligaciones internacionales, independientemente del nivel de administración o gobierno en que se produzca (*omissis*) A estos efectos no importa que la división territorial forme parte de un Estado federal o sea una región autónoma específica, y tampoco importa que el derecho interno del Estado confiera o no al parlamento federal la facultad de obligar a la división territorial a atenerse a las obligaciones internacionales del Estado...Las razones de esta posición vienen reforzadas por el hecho de que los Estados federales tienen una

¹³ *vid.* La “Joint Declaration of the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the People’s Republic of China on the Question of Hong Kong, signed on 19 December 1984” —“Declaración conjunta del Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Gobierno de los pueblos”—. República de China sobre la cuestión de Hong Kong, firmada el 19 de diciembre de 1984 en el Estado de los tratados multilaterales depositados en poder del Secretario General (ST / LEG / SER.E / 21), estado al 31 de diciembre de 2002. *Vid.* la Joint Declaration of the Government of the People’s Republic of China and the Government of the Republic of Portugal on the Question of Macao signed on 13 April 1987, “Declaración conjunta del Gobierno de la República Popular de China y el Gobierno de la República de Portugal sobre la cuestión de Macao firmada el 13 de abril de 1987”, el estado de los tratados multilaterales depositados en poder del Secretario General (ST / LEG / SER.E / 2), estado al 31 de diciembre de 2002.

estructura y distribución de poderes muy variadas y que, en la mayoría de los casos, las entidades constitutivas no tienen personalidad distinta propia (por limitada que sea), ni capacidad para celebrar tratados.¹⁴

Más concretamente, la Comisión insistió:

En lo que respecta a la responsabilidad del Estado, la posición de los Estados federales no es diferente a la de cualesquiera otros Estados: se aplican los principios normales prescritos en los artículos 4 a 9 del proyecto de artículos y el Estado federal es responsable internacionalmente del comportamiento de sus unidades integrantes aunque dicho comportamiento se halle, con arreglo a la constitución federal.¹⁵

La descentralización del poder público en diferentes niveles de gobierno y la de los mecanismos legales internos para dar cumplimiento a las normas internacionales, característica de los Estados federales, no puede funcionar en el Derecho internacional público como un recurso para relativizar la responsabilidad del Estado;¹⁶ no obstante que de hecho en ciertos casos funcione en el ámbito interno como un medio que complica el cumplimiento de las obligaciones internacionales.¹⁷ De ser

¹⁴ Comentario al Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 2001, vol. II, Segunda Parte, artículo 4, p. 43. “La Comisión de reclamaciones Francia-México reafirmó en el asunto Pellat “el principio de la responsabilidad internacional (*omissis*) de un Estado federal respecto de todos los actos de los Estados que lo integran que den lugar a demandas de Estados extranjeros” y señaló especialmente que tal responsabilidad «...no puede negarse, ni siquiera en los casos en que la Constitución federal deniegue al Gobierno central el derecho de control sobre los Estados integrantes o el derecho de requerirles que, en su conducta, se ajusten a las normas de derecho internacional”. Naciones Unidas, Recueil des sentences arbitrales, vol. V (núm. de venta: 1952.V.3), p. 534, en la p. 536, 1929.

¹⁵ *Ibidem*, artículo 17, p. 72.

¹⁶ Swaine, Edward, “Does Federalism Constrain the Treaty Power?”, 103 *Columbia Law Review*, 403, p. 450 y ss. Spiro, Peter J., “The States and International Human Rights”, 66 *Fordham L. Rev.*, 567, 1997. J.G. Starke, *Introduction to International Law*, Tenth Edition, Butterworths, p. 295. Barberis, Julio A., *Los sujetos del Derecho internacional actual*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 66. Youmans claim, 1926, RIAA IV, 110; Mallén claim, 1927, RIAA IV, 173; Pellat claim, 1929, RIAA V, 534.

¹⁷ Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, *La protección de los derechos humanos en el ordenamiento jurídico de Brasil*: “De acuerdo con la Constitución Federal, todos los tratados y convenciones de los que Brasil es Estado parte son de aplicación inmediata en el ordenamiento interno del país... Esta ejecutoriedad inmediata de los compromisos internacionales en el ámbito de los derechos humanos hace que estos deban aplicarse directamente sin necesidad de que se adopten previamente medidas legislativas, administrativas, o de otra índole (*omissis*) Cabe destacar que,

así, se violentaría el principio de igualdad soberana entre los Estados que garantiza el artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas. Por lo mismo, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos ha establecido expresamente, que: “Según una jurisprudencia centenaria y que no ha variado hasta ahora, un Estado no puede alegar su estructura federal para dejar de cumplir una obligación internacional”.¹⁸

Para el Derecho internacional público, todas las autoridades del Estado, sin importar si son federales, locales, municipales, autonómicas, etc., son igualmente responsables de la observancia de las normas u otro tipo de obligaciones internacionales del Estado, tales como las resoluciones de los tribunales internacionales. La forma como esto se debe lograr en cada caso es un asunto de Derecho interno irrelevante para el Derecho internacional público. De esta forma, la Corte Internacional de Justicia, en el caso *LaGrand* precisó:

Que el Estado incurre en responsabilidad internacional por los actos de sus órganos y autoridades competentes, cualesquiera que sean; considerando

conforme al artículo 28 de la Convención Americana, cuando se trate de un Estado Parte constituido como Estado Federal, el gobierno nacional tiene la obligación de “cumplir todas las disposiciones de la Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial” (inciso 1). Cuando esté involucrada “la jurisdicción de las entidades componentes de la federación”, el gobierno nacional tiene la obligación de “tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de (la) Convención” (inciso 2)..., no puede dejar de expresar su preocupación por la falta de cumplimiento por parte del Estado de muchas obligaciones contenidas en instrumentos internacionales de derechos humanos en razón de que los Estados miembros o entidades estatales que forman parte de la República Federativa ejercen jurisdicción y tienen competencia respecto a delitos cometidos en sus respectivos territorios. El denominado “principio federativo”, de acuerdo con el cual los Estados individuales gozan de autonomía, ha sido usado frecuentemente como explicación para impedir la investigación y determinación de los responsables de violaciones —muchas veces graves— de derechos humanos y ha contribuido a acentuar la impunidad de los autores de tales violaciones...”. CIDH, Informe sobre la situación general de los derechos humanos en Brasil, 1997, pág. 14, OEA/Ser.L/V/II.97, Doc. 29 rev.1, 29 septiembre 1997, Original: Portugués.

¹⁸ Corte I.D.H., “Caso Garrido y Baigorria, Reparaciones, Convención Americana sobre Derechos Humanos”, Sentencia de 27 de agosto de 1998. Corte I.D.H. (Ser. C) núm. 39, párr. 46. Corte I.D.H. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 7 de julio de 2004, Medidas Provisionales, Respecto de la República Federativa del Brasil, Caso de la Cárcel de Urso Branco, Voto concurrente del Juez A. A. Cançado Trindade. Corte I.D.H., Opinión Consultiva núm. 16 (del 01.10.1999), sobre El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal, párr. 140, y punto resolutivo núm. 8.

que los Estados Unidos deben adoptar todas las medidas a su alcance para garantizar que Walter LaGrand no sea ejecutado mientras no se haya dictado la resolución definitiva en este proceso; considerando que, según la información de que dispone el Tribunal, la aplicación de las medidas indicadas en la presente Providencia cae dentro de la esfera de competencia del Gobernador de Arizona; considerando que el Gobierno de los Estados Unidos tiene, por consiguiente, la obligación de transmitir la presente Providencia a dicho Gobernador; considerando que el Gobernador de Arizona está obligado a actuar de conformidad con los compromisos internacionales de los Estados Unidos.¹⁹

Para el Derecho internacional público, la diferencia que el sistema jurídico interno pudiera establecer entre los órganos de los diversos niveles de gobierno es irrelevante, puesto que todos ellos son órganos del Estado. Los órganos municipales²⁰ o locales²¹ son, al igual que los federales, órganos del Estado para efectos de la responsabilidad internacional.

4. La paradoja del Estado federal entre el Derecho internacional público y el Derecho nacional

La organización de la forma que cada Estado decida adoptar es una materia que corresponde al dominio reservado por el Derecho internacional público a las soberanías estatales.²² Cuando un Estado ha optado

¹⁹ C.I.J. LaGrand (Germany v. United States of America), Provisional Measures, C.I.J., Reports 1999, p. 16, párr. 28.

²⁰ A guisa de ejemplo, en el caso Lindgren contra Suecia el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha investigado la responsabilidad del Estado por las conductas de sus municipios que surgía por la actuación de sus municipios. Lindgren y otros v. Sweden, Comunicación núm. 298/1988, U.N. Doc. CCPR/C/40/D/298/1988 (1990).

²¹ La Comisión Interamericana ha precisado que tratándose de un Estado organizado federalmente, el Gobierno del Estado nacional es responsable internacionalmente por actos cometidos por órganos de las entidades de la federación. Comisión Interamericana de los Derechos Humanos Informe núm. 35/01, Caso 11.634, Jailton Neri Da Fonseca, Brasil, 22 de febrero de 2001, párr. 13, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2000, OEA/Ser.L/V/II.111, doc. 20 rev., 16 abril 2001; Informe núm. 10/0, Caso 11.599, Marcos Aurelio De Oliveira, Brasil, párr. 21, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1999, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 3, 13 abril 2000 e Informe núm. 24/98, Caso 11.287, João Canuto De Oliveira, Brasil, 7 de abril de 1998, párr. 42. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1997, OEA/Ser.L/V/II.98, Doc. 6, 17 febrero 1998; Informe núm. 2/99, caso 11.509, Manuel Manríquez, México, 23 de febrero de 1999, párr. 121.

²² Barberis, Julio A., *op. cit.*, p. 59.

por el federalismo, el problema para la ejecución de las normas internacionales se presenta cuando hay que determinar a qué nivel de gobierno le compete dar cumplimiento a las mismas. Esto, en razón de que el ejercicio del poder público se encuentra descentralizado en un nivel federal y en diversos poderes locales. Así, por ejemplo, en los Estados Unidos los asuntos que se originen con motivo del cumplimiento de normas internacionales, ya sean de costumbre internacional o convencional, son asuntos de Derecho federal y fundamentan la jurisdicción de las cortes federales.²³

Para ilustrar los peligrosos efectos a que puede dar lugar una aplicación federal de las disposiciones de un tratado, podemos ver el caso de la aplicación del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares en los Estados Unidos. En tres casos en que este país ha sido demandado ante la Corte Internacional de Justicia,²⁴ dicho país ha sido condenado por no cumplir con el artículo 36 de la Convención; situación que se origina porque los estados de la Unión no se sienten obligados por un tratado internacional, ya que, conforme al Derecho interno de los Estados Unidos, solo obliga a la Federación. Y el problema se agudiza en razón de que la sentencia que dicta un tribunal internacional tampoco obliga a los estados, lo que redundaría en un agudo dualismo que funciona como una barrera encubierta para el Derecho internacional público.

El caso Medellín funciona como un buen ejemplo del divorcio que se produce entre el Derecho internacional público y el sistema jurídico interno de los Estados Unidos como producto de una rígida concepción federal. La condena que impusiera la Corte Internacional de Justicia a los Estados Unidos en el caso Avena consistía en “proveer por los medios de su elección revisión y reconsideración de las condenas y sentencias de los nacionales de México”. Para dar cumplimiento a la decisión internacional, el presidente Bush ordenó al estado de Texas

²³ Artículo III, Sección 2 de la Constitución, 28 U.S.C.A. 1331.

²⁴ Paraguay v. Estados Unidos, Provisional Measures, 1998 ICJ REP. 248, 255, párr. 41; Alemania v. Estados Unidos, June 27, 2001, 40 ILM 1069 (2001); México v. Estados Unidos (Avena), 42, ILM 309, 2003 (medidas provisionales); Request for Interpretation of the Judgment of 31 March 2004 in the Case concerning Avena and Other Mexican Nationals, (Mexico v. United States of America), Judgment, I.C.J. Reports 2009, p. 3 y ss. Aceves, William J., Case Report: Case Concerning the Vienna Convention on Consular Relations (Federal Republic of Germany v. United States) [LaGrand], 93 AJIL 924, 1999. Aceves, William J., Case Report: LaGrand (Germany v. United States), Judgment, en: 96 AJIL 210, 2002.

que cumpliera con dicha condena, pero el estado se resistió, citando leyes estatales que impidieron reabrir el asunto. La Corte Suprema de los Estados Unidos²⁵ dio la razón a Texas, concluyendo que la decisión de la Corte Internacional de Justicia no era vinculante a nivel local y que el presidente se excedió en sus límites al tratar de forzar el cumplimiento del estado.²⁶ Sin embargo, el tribunal reconoció que Estados Unidos había incumplido sus obligaciones en virtud de la Convención de Viena. El juez John Paul Stevens, que era parte de la mayoría, instó al estado a cumplir voluntariamente o a trabajar para lograr una resolución razonable a fin de reparar el incumplimiento. En cambio, Texas fijó la fecha de ejecución del Sr. Medellín, que excluyó la posibilidad de una solución legislativa o diplomática.

Para ser justos con los logros de la sentencia, se puede mencionar que el 11 de mayo de 2004, el asesor jurídico del Departamento de Estado, William H. Taft IV, envió al Gobernador Brad Henry de Oklahoma una copia de la Sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el

²⁵ José Ernesto Medellín v. Doug Dretke, Director, Texas Department of Criminal Justice, Correctional Institutions Division, 128 S.Ct. 1346, 1362, 2008. http://www.supremecourt.gov/oral_arguments/argument_transcripts/04-5928.pdf. El Chief Justice John Roberts estableció en su decisión que el Presidente carece de facultades para solicitar a un estado cumplir con una sentencia internacional, sin embargo estableció en su decisión: “la facultad del presidente para actuar...se tiene que derivar de un acto del congreso o de la Constitución misma”. El juez Ginsburg manifestó que la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares no es más que un tratado entre Estados parte y no puede conferir derechos individuales. A esto, el juez Scalia agregó que solo la Constitución de los Estados Unidos puede establecer lo que debe regular el Derecho Federal de dicho país, lo que no puede ser suprimido por un tratado. De esta forma, el juez Donovan concluyó que el mencionado tratado no tiene efecto dentro el sistema jurídico interno de los Estados Unidos.

²⁶ En el caso *Medellin vs. Texas* (128 S.Ct. 1346, 2008) la Suprema Corte de los Estados Unidos para determinar si el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas cumplía las condiciones para ser directamente aplicable por los tribunales de dicho país privilegió el análisis del texto sobre el análisis multifactorial que utilizan las cortes de instancias inferiores, el que incluye la consideración, entre otros, de factores tales como el objeto del tratado, los objetivos de los negociadores, la existencia de procedimientos e instituciones domésticas que permitan una aplicación directa, la disponibilidad y facilidad de métodos alternativos de cumplimiento y las consecuencias inmediatas y a largo plazo de una directa aplicación o no de las disposiciones del acuerdo. Bradley, Curtis, “Intent, presumptions, and non-self-executing treaties”, *The American Journal of International Law*, vol. 102, núm. 3, Julio de 2008, pp. 540-542 y Bederman, David J., “Medellin’s new paradigm for treaty interpretation”, *The American Journal of International Law*, vol. 102, núm. 3, julio de 2008, pp. 529-540.

caso Avena y le solicitó que considerara detenidamente la solicitud pendiente de clemencia de Osbaldo Torres por no haberle respetado su derecho de asistencia consular.²⁷ Antes de que actuara el gobernador, el Tribunal de Apelaciones en lo Penal de Oklahoma, el 13 de mayo de 2004, ordenó la suspensión de la ejecución y remitió el caso de Torres a una audiencia probatoria, para determinar si Torres había sufrido un perjuicio debido a la violación por parte del estado de sus derechos, en virtud de la Convención de Viena de Relaciones Consulares, así como si había recibido asistencia ineficaz de un abogado.²⁸ Un extenso voto concurrente del juez Charles S. Chapel señaló que el Estado de Oklahoma está obligado, en virtud de la Cláusula de Supremacía, a dar efecto a la Convención y, por lo tanto, a dar fe plena y crédito a la decisión del caso Avena, debido a que el Protocolo Facultativo otorga jurisdicción a la Corte Internacional de Justicia.

5. El caso de México

Dos son los aspectos que se deberían examinar en relación con las competencias internas para determinar el grado de centralización o descentralización de las facultades en materia de tratados dentro de un Estado federal. Por una parte, las competencias internas sobre la conclusión del tratado y la entrada en vigor del mismo en el ámbito nacional; por la otra, las facultades relativas a la ejecución de las disposiciones del mismo en el ámbito interno.

Por cuanto hace a las facultades de conclusión de los acuerdos internacionales, se puede decir que en México, conforme a lo dispuesto por el artículo 89, fracc. X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le corresponde al presidente la facultad de “celebrar tratados”, el que para tal efecto se auxilia de la Secretaría de Relaciones Exteriores.²⁹ Esta facultad presidencial tiene dos limitaciones

²⁷ Los documentos del caso Torres se han reproducido en: Murphy, Sean D., *Contemporary Practice of the United States*, 98 AJIL 581, 582-84, 2004.

²⁸ *Torres v. Oklahoma*, No. PCD-04-442 (Ct. Crim. App. May 13, 2004). Tres personas condenadas en el estado de Oklahoma resultaron beneficiados por la sentencia en el caso Avena: Cesar Roberto Fierro Reyna, Roberto Moreno Ramos y Osbaldo Torres Aguilera.

²⁹ Art. 6 de la Ley de Celebración de Tratados, artículo 28, fracc. I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y artículo 11 del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

prevista, la una, en el artículo 15, de la misma que le prohíbe al Presidente celebrara tratados respecto a:

La extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Por otra parte, en el artículo 8 de la Ley sobre Celebración de Tratados, se establece un límite parcial a la capacidad del presidente para la celebración de tratados o acuerdos interinstitucionales que prevean “mecanismos internacionales para la solución de controversias legales en que sean parte, por un lado la Federación, o personas físicas o morales mexicanas y, por el otro, gobiernos, personas físicas o morales extranjeras u organizaciones internacionales”. En este caso, el clausulado del tratado deberá:

- I. Otorgar a los mexicanos y extranjeros que sean parte en la controversia el mismo trato conforme al principio de reciprocidad internacional;
- II. Asegurar a las partes la garantía de audiencia y el debido ejercicio de sus defensas; y
- III. Garantizar que la composición de los órganos de decisión aseguren su imparcialidad.³⁰

En términos de los dispuesto en el artículo 76, fracc. I de la CPEUM, al Senado le corresponde la competencia para aprobar los tratados que celebre el presidente. Dentro del Senado, es la Comisión de Asuntos Internacionales de dicha Cámara la que formula el dictamen y posteriormente se turna para su aprobación en el pleno.³¹ De aprobarse el tratado, se emite un decreto en el que se comunica que se aprueba el mismo y posteriormente se le hace llegar al presidente el texto completo del tratado aprobado, quien lo remite para su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*. Una excepción a este procedimiento la encontramos en aquellos casos en que la materia del tratado sea la adquisición de empréstitos sobre el crédito de la Nación, puesto que este tipo de tratados deben ser aprobados por el Congreso de la Unión.³² El consentimiento para quedar obligado por un tratado se puede expresar

³⁰ Art. 8 de la Ley sobre Celebración de Tratados.

³¹ Arts. 165 a 170 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

³² Art. 73, fracc. VIII de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.

mediante el intercambio de notas diplomáticas, el canje o depósito del instrumento de ratificación, adhesión o aceptación.³³

En ninguna regla interna de las que rigen el procedimiento de conclusión de los tratados, se establece la participación de las entidades federativas. Esto significa que no tienen voz ni voto sobre algún tema previsto en un tratado que pudiera afectar la soberanía estatal. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha recurrido a la ficción jurídica de tener por realizada la participación de los estados en la aprobación del tratado, al estimar que los senadores en tal proceso fungen en su carácter de representantes de las entidades. En concreto, el máximo Tribunal ha precisado:

Esta interpretación del artículo 133 deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas, el que por medio de su ratificación obliga a las autoridades de los Estados.³⁴

Hablamos de una ficción, toda vez que dicha suposición del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se encuentra avalada ni por la práctica, ni por la normativa internas que rigen la aprobación de los tratados. En la realidad, la decisión sobre los contenidos normativos de los tratados se toma en exclusiva por las autoridades centrales o nacionales. Es más, en la práctica, la participación del Senado es de nula relevancia. Este órgano suele aprobar el texto firmado por o en representación del presidente sin mayor observación u objeción.

Dos son los aspectos a destacar en materia de tratados respecto a las entidades federativas. Por una parte, no existe intervención de las mismas en el proceso de conclusión de los tratados, además de que resulta de poca importancia la participación del Senado en el mismo. Por la otra, en el contenido los tratados se pueden desconocer legítimamente la diferencia de competencias entre las autoridades federales

³³ Arts. 2, fracc. V y 5 de la Ley de Celebración de Tratados.

³⁴ Tesis: 192867, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XI, marzo de 2000, p. 442. Tesis: P. LXXVII/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. X, noviembre de 1999, p. 46, Tesis Aislada (Constitucional).

y las locales prevista por el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De esta forma, el presidente, fuera de las restricciones que le imponen los arts. 15 —extradición de reos políticos, esclavos o alteración de derechos humanos— y 133 —que el contenido de las disposiciones convencionales esté de acuerdo con la Constitución— tiene potestad para negociar en un tratado cualquier materia. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido muy claro al establecer:

Otra consideración importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado sino que por mandato expreso del propio artículo 133, el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas.³⁵

Respecto a la ejecución de las disposiciones de los tratados de los que el Estado mexicano es parte, bien se puede decir que en México, la aplicación uniforme de las obligaciones internacionales ha quedado garantizada por diferentes medios jurídicos. En primer lugar, debido a que se entiende que las fuentes internacionales pertenecen a un orden jurídico diferente del federal y del local. En efecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que:

La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales.³⁶

En el sistema jurídico mexicano las normas de dicho orden jurídico nacional obligan por igual a todos los órganos de los diferentes niveles de gobierno, ya sean federales, locales o municipales. Es por esto, por lo que el Pleno del máximo Tribunal ha precisado: “Que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en

³⁵ Tesis P. LXXVII/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XI, marzo de 2000, p. 442. Voto particular que formula el Ministro Juan N. Silva Meza en relación con el amparo en revisión 120/2002, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=40138&Clase=VotosDetalleBL>

³⁶ Tesis: P. IX/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 6, Tesis Aislada (Constitucional).

su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional”.³⁷

De esta forma, se pretenden alinear las necesidades que surgen a raíz de las obligaciones que en el Derecho internacional contrae el Estado mexicano, con la interpretación que se da a las normas constitucionales, para así evitar que las conductas de las autoridades locales y municipales pudieran dar lugar a una responsabilidad internacional. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo expresa en los siguientes términos:

Atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario *pacta sunt servanda*, contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.³⁸

Para garantizar que las disposiciones convencionales no puedan ser inaplicadas selectivamente, en razón de su incompatibilidad con las disposiciones de los diversos sistemas jurídicos internos —federal y locales—, en el ámbito interno las mismas detentan superior jerarquía frente a todas las normas locales y federales, excepción hecha de la Constitución General. Por lo mismo, el Pleno de la Suprema Corte dispuso que: “los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local”.³⁹

Y para no dejar lugar a dudas sobre si las leyes generales pudieran poner en riesgo el cumplimiento de las obligaciones internacionales, el Pleno del máximo Tribunal estableció que: “los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales”.⁴⁰

³⁷ Tesis: P. LXXVII/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. X, noviembre de 1999, p. 46.

³⁸ Tesis: 172650. P. IX/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 6.

³⁹ Tesis: P. LXXVII/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. X, noviembre de 1999, p. 46, Tesis Aislada (Constitucional).

⁴⁰ Tesis P. IX/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 6, Materia(s): Constitucional. Voto particular que formula la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos en el AR-120/2002, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=40146&Clase=VotosDetalleBL>.

De esta forma, en el nivel de la ejecución queda garantizada la aplicación uniforme de las disposiciones de los tratados de los que México sea parte. La obligación corresponde a cualquier autoridad del país —ya sea municipal, local o federal— y de manera preferente frente a las normas de su propia jurisdicción. Así se asegura que en cualquier circunstancia y ante cualquier autoridad, los particulares puedan invocar su cumplimiento.

En México, tanto las competencias para conclusión de los tratados, como las facultades para ejecución de las disposiciones convencionales, se encuentran centralizadas, ya sea, en el primer caso, debido a que solo intervienen autoridades federales en la conclusión de los acuerdos o, en el segundo caso, en razón de que todas las autoridades locales o municipales quedan obligadas a dar cumplimiento a dichas normas, con total independencia de que se trate de materias que, por razón de la diferenciación de competencias constitucional, su legislación y ejecución corresponda a las autoridades locales. En este último caso, las autoridades locales operan de hecho como autoridades centrales.

6. La aplicación de las normas convencionales por los jueces mexicanos

6.1. Aplicación de las normas de los tratados en el sistema jurídico mexicano

A. Aplicación directa de las disposiciones de los tratados en general

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que en México los jueces deben aplicar directamente las normas convencionales, en razón de que el principio de costumbre internacional *pacta sunt servanda*, mismo que ha sido incorporado en el artículo 26 de la CVDT que así lo requiere.⁴¹ Los Tribunales Colegiados de Circuito⁴² han interpretado las obligaciones a cargo de los jueces, implícitas en este principio internacional en los siguientes términos:

Pacta sunt servanda. Conforme a dicho principio, los órganos jurisdiccionales nacionales deben emitir sus fallos en concordancia con las cláusulas

⁴¹ Tesis 21402, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t, XXIX, febrero de 2009, p. 477.

⁴² Tesis III.4o.(III Región) 3 K (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro IV, enero de 2012, t. 5, Materia(s): Constitucional, p. 4499.

que componen los tratados suscritos por el estado mexicano. El respeto a los tratados es condición de existencia y estabilidad del orden internacional y, en gran medida, el orden ad intra de los Estados se apoya en la obediencia a los mencionados instrumentos. Asimismo, la tradición jurídica de nuestro país es considerar el cumplimiento de buena fe de las obligaciones, como efecto esencial del principio *pacta sunt servanda*, que significa reciprocidad en el cumplimiento de los pactos. Por tanto, conforme a dicho principio, los órganos jurisdiccionales nacionales deben emitir sus fallos en concordancia con las cláusulas que componen los tratados suscritos por el Estado Mexicano.

El segundo argumento que aduce el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para justificar una aplicación directa de las normas de los tratados en el ámbito interno, es el artículo 27 de la CVDT.⁴³ De acuerdo con este, un Estado parte de un tratado “no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46”.

Con base en los anteriores argumentos, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido los supuestos bajo los que las disposiciones de un tratado deben considerarse aplicables en el ámbito interno del Estado mexicano. De esta forma, una vez que el mismo cumple los dos requisitos de forma —que se celebre por el Presidente y que se apruebe por el Senado— y el de fondo —que sus disposiciones “estén de acuerdo con” la Constitución⁴⁴ previstos en los artículo 133, 89, fracc. X y 76, fracc. I de la CPEUM—, las disposiciones del tratado resultan directamente aplicables.

⁴³ Firma de México: 23 de mayo de 1969, aprobación del Senado: 29 de diciembre de 1972, publicación en el *DOF* de su aprobación: 28 de marzo de 1973, vinculación de México: 25 de septiembre de 1974 (ratificación), entrada en vigor internacional: 27 de enero de 1980, entrada en vigor para México: 27 de enero de 1980, publicación en el *DOF* (promulgación): 14 de febrero de 1975.

⁴⁴ Por lo mismo la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que todo “tratado o convenio, celebrado por el presidente, así esté aprobado por el Senado, pero que contradiga o esté en oposición con los preceptos de la Constitución y en los puntos o actos en que esto acontezca, no debe tener eficacia jurídica”. Precedente: A. R. 941/49. Por acuerdo de la Primera Sala, de fecha 8 de junio de 1953, no se menciona el nombre del promovente. 13 de marzo de 1950. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Rebolledo. Relator: Fernando de la Fuente. Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo CXX, p. 1883.

La aplicación directa las disposiciones de los tratados de que es parte el Estado Mexicano no funciona con base en los criterios de generalidad y abstracción propios de la ley, puesto que la misma supone que el ámbito material del tratado sea vigente para las personas o productos que se encuentren en el territorio mexicano. Esto, en razón de que el ámbito material y personal de validez de un tratado se determina con base en la voluntad de los Estados parte. Por lo mismo, es regular que las prerrogativas previstas en un tratado solo se otorguen a los ciudadanos, empresas o habitantes del territorio de uno de los Estados parte, y no así a todas las personas que se encuentren en su territorio. Así, por ejemplo, de las ventajas arancelarias y demás libertades y privilegios que se establecen en un tratado de libre comercio, solo son titulares los ciudadanos y las empresas de los Estados parte y gozan de los mismos las mercancías que en términos del tratado se puedan considerar como originarias de dichos Estados. Es por esto que, no se considera que existe un trato inequitativo cuando no se conceden dichas ventajas a mercancías originarias de un tercer Estado que se encuentre en el territorio nacional:

Importación de mercancías. No es contraria al principio de equidad tributaria la fijación de tarifas diversas para el pago de la contribución respecto a un mismo producto, cuando existen Tratados internacionales de los cuales México sea parte. Con el fin de cumplir lo previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en el sentido de que los mexicanos tienen la obligación de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios en que residan, de la manera equitativa que dispongan las leyes, es necesario que los contribuyentes de un impuesto que se ubiquen en una hipótesis de causación guarden una misma situación frente a la norma jurídica que lo regula, esto es, que la ley debe dar un trato igual a quienes se encuentren en una misma situación y uno desigual a los sujetos del gravamen que se localicen en una diversa. Ahora bien, los importadores de mercancías de países con los que México tiene celebrado convenio internacional en materia comercial, no se ubican en el mismo supuesto que aquellos importadores dedicados a introducir legalmente al país productos originarios de naciones con las que no existe ese tipo de pactos. Efectivamente, con la celebración de un tratado comercial los países firmantes obtienen beneficios en las exportaciones que realizan entre ellos, y del mismo modo adquieren la obligación de otorgar un trato recíproco respecto de las importaciones de mercancías que ingresan a sus territorios, con lo que se respeta uno de los principios que regulan el derecho internacional. Lo anterior es acorde también con lo previsto por el artículo 14 de la Ley de

Comercio Exterior, en el sentido de que es factible establecer aranceles diferentes a los generales consignados en las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación cuando así lo establezcan los tratados o convenios comerciales internacionales de los que México sea parte. Por otro lado, la situación descrita obedece al fin extrafiscal de proteger a la industria nacional, para que compita en igualdad de circunstancias con los mismos productos importados de otras naciones con las cuales México no haya celebrado convenio o tratado internacional alguno en los que se involucre el trato recíproco en las importaciones y exportaciones de mercancías; consecuentemente, la existencia de tarifas diferentes derivadas de un convenio internacional no transgrede el principio de equidad tributaria.⁴⁵

Así las cosas, con las salvedades mencionadas, las disposiciones de los tratados de los que es parte el Estado Mexicano, cuando cumplen los dos requisitos de forma y el requisito de fondo previstos en los arts. 133, 89, fracc. X y 76, fracc. I “tienen fuerza de ley para los habitantes del país”⁴⁶ y adquieran el carácter de “observancia obligatoria y aplicación directa”.⁴⁷

6.2. Aplicación directa de las normas sobre derechos humanos previstas en los tratados de que es parte el Estado Mexicano

En el ámbito interno, la aplicación directa de las normas protectoras de derechos humanos que se contienen en los tratados de los que es parte el Estado Mexicano, encuentra su fundamento, tanto en normas y jurisprudencia nacionales, como en normas internacionales. Las excepciones a la regla de la aplicabilidad directa de las normas convencionales

⁴⁵ Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XX, julio 2004, p. 1728.

⁴⁶ Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Quinta Época, t. XXII, p. 577. Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Quinta Época, t. CIV, p. 2243.

⁴⁷ Jurisprudencia, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época, junio de 1994, p. 12. Poderes otorgados por sociedades en el extranjero para surtir efectos en México cuando se rigen por el artículo I del protocolo sobre uniformidad del régimen legal de los poderes, no deben observar los requisitos de forma previstos en otras leyes mexicanas para los poderes que se otorgan en territorio nacional. Hernández Chong y María Amparo, “La contradicción entre leyes internas y tratados internacionales ante el juicio de amparo”, *Revista del Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jerarquía Normativa*, núm. 1, julio-diciembre, 2007, p. 95.

sobre derechos humanos se encuentran, por una parte, en las restricciones expresas que establezca la CPEUM⁴⁸ y, por la otra, en aquellos casos en que las disposiciones de las convenciones de la materia establecen una reserva de ley.⁴⁹

Dentro del sistema jurídico mexicano anterior a la Reforma de 10 de junio de 2011, se entendió que las normas sobre derechos humanos —denominadas por aquel tiempo garantías individuales— previstas en la CPEUM eran de aplicación directa,⁵⁰ lo que resultaba congruente con la reglamentación del juicio de amparo previsto en los arts. 103 y 107 de la CPEUM. Estos otorgaban a los particulares derechos de acción para reclamar judicialmente violaciones a las mencionadas garantías, lo que venía a viabilizar su aplicación directa. Con la reforma al artículo 1o. de la CPEUM y, en especial, con la incorporación por referencia en el catálogo de los derechos humanos protegidos por la misma de aquellos reconocidos “en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”, se amplió la aplicabilidad directa de las normas protectoras de derechos humanos en el ámbito interno, además de las normas constitucionales, también a las convencionales de la materia. Por lo mismo, el artículo 103 reconoció la procedencia del juicio de amparo respecto a las controversias que se generen con motivo de violaciones de derechos humanos previstos “por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;”. De manera congruente

⁴⁸ Tesis P./J. 20/2014, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, t. I, abril de 2014, p. 202.

⁴⁹ Bajo el concepto de reserva de ley se entiende la autorización o mandamiento que establece una norma sobre derechos humanos para que se reglamente o se restrinja mediante una ley o, con base a lo que se establezca en la ley, el ejercicio de los derechos humanos. Una restricción simple con reserva de ley existe cuando la norma sobre derechos humanos solo señala que una restricción se puede llevar a cabo legítimamente mediante una ley. También se le conoce a este caso como una reserva de ley general. Una restricción calificada con reserva de ley la tienen los derechos humanos cuando la norma protectora no solo exige que una intervención se deba llevar a cabo mediante ley o con base en la ley, sino además, prescribe que la ley cumpla ciertas condiciones, sirva para la realización de determinados fines o, se valga de ciertos medios concretos. Ejemplos de reservas de ley los encontramos en los numerales 3 y 4 del artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁵⁰ Poder Judicial de la Federación, *Las Garantías Individuales, Parte General*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004, pp. 51, 69, 70, 102. Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, Decimoséptima Edición, Editorial Porrúa, México 1983, pp. 186 y 187.

con el texto de la reforma constitucional mencionada, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en conocida tesis precisó:

Derechos humanos reconocidos en tratados internacionales. Su interpretación constituye un tema propiamente constitucional para efectos de la procedencia del recurso de revisión en juicios de Amparo directo. Los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano se vuelven parte del ordenamiento jurídico interno, de modo que amplían el catálogo de aquéllos, lo que fue uno de los objetivos de las reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 y el 10 de junio de 2011. Así, en la primera reforma se amplió expresamente la procedencia del juicio de amparo a aquellos casos en los cuales se hubiesen violado derechos previstos en los tratados internacionales, con independencia de que estén reconocidos o no en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; mientras que en la segunda, se reconoció categóricamente que en México todas las personas son titulares de los derechos reconocidos en la Constitución General de la República y en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano. Ahora bien, en atención a que el juicio de amparo es un mecanismo jurisdiccional creado para proteger los derechos humanos de las personas, los temas propiamente constitucionales —en el supuesto de interpretación directa de preceptos constitucionales— planteados en los juicios de amparo directo y, especialmente, en los recursos de revisión promovidos contra las ejecutorias que resultan de ellos, se referirán a la interpretación de derechos fundamentales. Por lo anterior, sería imposible impugnar en un recurso de revisión la falta o indebida interpretación de un derecho humano reconocido en los tratados internacionales si dicha interpretación no se considera como un tema propiamente constitucional, lo cual resultaría contrario al funcionamiento del amparo directo y del recurso de revisión, así como del propio texto constitucional, pues aun cuando el principio rector del recurso de revisión prevé un campo de acción limitado para su procedencia contra las sentencias de amparo directo, la Constitución Federal se reformó para incluir expresamente a los derechos reconocidos en los tratados internacionales como parte del catálogo de derechos que gozan de protección constitucional, lo cual se armonizó con la reforma en materia de amparo que reconoció la procedencia del juicio para reparar las posibles violaciones cometidas a dichos derechos. En ese sentido, si bien dicha ampliación de los derechos tutelados vía juicio de amparo no se incluyó expresamente en el artículo 107, fracción IX, constitucional, ello no puede interpretarse aisladamente del resto de los principios constitucionales, especialmente de aquéllos recién modificados. Consecuentemente, el recurso de revisión en amparo directo procede para conocer de la interpretación que los tribunales colegiados

de circuito hagan de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, independientemente de su reconocimiento en la Constitución, por ser un tema propiamente constitucional.⁵¹

Por otra parte, el tercer párrafo del artículo 1o. de la CPEUM precisa:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Es de destacarse que la aplicación directa de las normas convencionales sobre derechos humanos no solo la deben llevar a cabo las autoridades judiciales federales en procesos de constitucionalidad —amparo, controversia y acciones de inconstitucionalidad—, sino, además, el resto de las autoridades judiciales y en todo tipo de procesos judiciales. En palabras del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o. constitucionales, en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.⁵²

⁵¹ Tesis Aislada, Primera Sala, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVIII, t. I, marzo de 2013, p. 886.

⁵² Control de convencionalidad *ex officio* en un modelo de control difuso de constitucionalidad. Tesis: 160589, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro III, t. 1, diciembre de 2011, p.535. Mayoría de siete votos; votaron en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Jorge Mario Pardo Rebolledo con salvedades y Luis María Aguilar Morales con salvedades. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

6.3. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La aplicabilidad directa de las normas convencionales sobre derechos humanos encuentra también su fundamento en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la que la Suprema Corte de Justicia de la Nación le ha reconocido obligatoriedad para los jueces nacionales, en aquellos casos que resulte más favorable para la persona. Sobre esto último, el Máximo Tribunal de la Nación ha precisado:

Jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona. Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los Jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio *pro persona* obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.⁵³

⁵³ Tesis: P./J. 21/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, t. I, abril de 2014, p. 204. Contradicción de tesis 293/2011. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 3 de septiembre de 2013. Mayoría de seis votos de los Ministros: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza; votaron en contra: Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, quien reconoció que

De esta forma, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado enfáticamente que la:

Obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.⁵⁴

Para la Corte Interamericana, la garantía de aplicabilidad directa de las normas sobre derechos humanos lleva implícita una obligación a cargo del Estado: “De tomar todas las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar de los derechos que la Convención reconoce”.⁵⁵

Dicha obligación general consiste, según la interpretación de la Corte, en dos obligaciones concretas, tal y como enseguida se establece:

A la luz del artículo 2 de la Convención, la Corte ha señalado que “[e]l deber general [derivado de este artículo] implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.”⁵⁶

Así, la Corte Interamericana precisa que cuando un Estado parte carece de un órgano jurisdiccional especializado para resolución de conflictos que consideren las características particulares de las partes,⁵⁷ de

las sentencias que condenan al Estado Mexicano sí son vinculantes y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

⁵⁴ Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, Sentencia de 29 de julio de 1988, (Fondo), Serie C, num. 4, párrafo 167.

⁵⁵ Opinión Consultiva OC-11/90 de 10 de agosto de 1990, Serie A, núm. 11, párrafo 34.

⁵⁶ Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C núm. 52, párrafo 207; Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, párrafo 175. Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela, Sentencia de 27 de agosto de 2014, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C, núm. 281, párrafo 127.

⁵⁷ Caso Instituto de Reeducción del Menor vs. Paraguay. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C, núm. 112, párrafo 206.

procedimientos adecuados para atender las reivindicaciones de derechos,⁵⁸ y en general, omite llevar a cabo cualquier adecuación de su derecho interno que se requiera para garantizar “la observancia efectiva de los derechos y libertades consagrados en”⁵⁹ la Convención Americana de los Derechos Humanos, incurre en una violación al artículo 2 de esta.

6.4. Reglas generales de interpretación de los tratados

La Segunda Sala de la SCJN ha establecido que cuando un juez u autoridad administrativa aplican un tratado en México, deben interpretar sus normas conforme a lo previsto en los arts. que van del 31 al 33 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados. De esta forma, las disposiciones de los tratados de los que el Estado Mexicano es parte y que se encuentren debidamente incorporadas al sistema jurídico mexicano, se interpretan con las mismas reglas con que las interpretan los tribunales internacionales. Así en la ejecutoria en el expediente A.R. 402/2001 se estableció:

Con el fin de fijar el alcance de lo dispuesto en un tratado internacional, existen reglas específicas que en tanto no se aparten de lo dispuesto en el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución General de la República, vinculan a este Alto Tribunal (*omissis*) para tal efecto esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe atender a lo previsto en los artículos del 31 al 33 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, firmada ad referendum por el Plenipotenciario de los Estados Unidos Mexicanos el veintitrés de abril de mil novecientos sesenta y nueve, y aprobada por el Senado de la República el veintinueve de diciembre de mil novecientos setenta y dos, cuya publicación se realizó el catorce de febrero de mil novecientos setenta y cinco en el *Diario Oficial de la Federación*.⁶⁰

De manera consistente con esta determinación, se precisaron los cánones de interpretación que prevén los arts. 31 y 32 de la CVDT y que son los que deben observar los operadores jurídicos del sistema jurídico mexicano cuando aplican normas previstas en los tratados de los que es parte el Estado Mexicano:

⁵⁸ Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 17 de junio de 2005. Serie C, num. 125, párrafo 102.

⁵⁹ Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C, núm. 184, párr. 79.

⁶⁰ Amparo en Revisión, 402/2001 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XVIII, 2003.

Tratados internacionales. Su interpretación por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al tenor de lo establecido en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados (*Diario Oficial de la Federación* del 14 de febrero de 1975). Conforme a lo dispuesto en los citados preceptos para desentrañar el alcance de lo establecido en un instrumento internacional debe acudirse a reglas precisas que en tanto no se apartan de lo dispuesto en el artículo 14, párrafo cuarto, de la Constitución General de la República vinculan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En efecto, al tenor de lo previsto en el artículo 31 de la mencionada Convención, para interpretar los actos jurídicos de la referida naturaleza como regla general debe, en principio, acudirse al sentido literal de las palabras utilizadas por las partes contratantes al redactar el respectivo documento final debiendo, en todo caso, adoptar la conclusión que sea lógica con el contexto propio del tratado y acorde con el objeto o fin que se tuvo con su celebración; es decir, debe acudirse a los métodos de interpretación literal, sistemática y teleológica. A su vez, en cuanto al contexto que debe tomarse en cuenta para realizar la interpretación sistemática, la Convención señala que aquél se integra por: a) el texto del instrumento respectivo, así como su preámbulo y anexos; y, b) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre las partes con motivo de su celebración o todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado; y, como otros elementos hermenéuticos que deben considerarse al aplicar los referidos métodos destaca: a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones; b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de su interpretación; y, c) toda norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes; siendo conveniente precisar que en términos de lo dispuesto en el artículo 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados para realizar la interpretación teleológica y conocer los fines que se tuvieron con la celebración de un instrumento internacional no debe acudirse, en principio, a los trabajos preparatorios de éste ni a las circunstancias que rodearon su celebración, pues de éstos el intérprete únicamente puede valerse para confirmar el resultado al que se haya arribado con base en los elementos antes narrados o bien cuando la conclusión derivada de la aplicación de éstos sea ambigua, oscura o manifiestamente absurda.⁶¹

⁶¹ Tesis: 2a. CLXXI/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVI, diciembre de 2002, Materia(s): Constitucional, Común, p. 292. Amparo en revisión 402/2001. Imcosa, S.A. de C.V. 16 de agosto de 2002. Unanimidad de cuatro votos.

En congruencia con lo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación les ha reconocido valor como recurso interpretativo en el ámbito interno a los instrumentos internacionales no obligatorios que comentan las disposiciones previstas en tratados internacionales de los que el Estados Mexicano sea parte; toda vez que, no obstante que por no ser propiamente tratados carecen de vinculatoriedad, tienen gran valor técnico:

Renta. Los comentarios al modelo de convenio fiscal sobre la renta y sobre el patrimonio, emitidos por la organización para la cooperación y el desarrollo económicos, son una fuente de interpretación de las disposiciones de los tratados bilaterales que se celebren con base en aquél, en materia del impuesto relativo. Los comentarios al indicado Modelo de Convenio pueden ubicarse entre las fuentes que doctrinalmente se denominan “ley suave” (“soft law”, en inglés), entendido dicho concepto como referencia a instrumentos cuasi legales que, o bien no tienen fuerza vinculante, o la que lleguen a tener es de algún modo más “débil” que la legislación tradicional. Así, en el contexto del derecho internacional, el término “ley suave” generalmente se refiere a acuerdos entre Estados que no llegan a calificar como derecho internacional en sentido estricto, entre los que se cuentan las “directivas”, “comunicaciones” y “recomendaciones”, entre otras, que son elaborados por algunas organizaciones internacionales con el objeto de establecer o codificar parámetros uniformes a nivel internacional. En relación con lo anterior, los comentarios al Convenio Modelo, aprobados en el Comité de Asuntos Fiscales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, pueden considerarse como una explicación de sus artículos y como una fuente de interpretación de éstos, tomando en cuenta que el Consejo de la mencionada Organización recomendó a los gobiernos de los países miembros que sus administraciones tributarias sigan los comentarios al Modelo de Convenio cuando apliquen e interpreten las disposiciones de sus convenios fiscales bilaterales, pero sin soslayar el hecho de que los comentarios no son un tratado internacional ni son una fuente formal de derecho fiscal. En tal virtud, si bien no son la única ni la principal forma de acercarse al contenido de las disposiciones de los tratados que concretamente celebre México, los mencionados comentarios no pueden desatenderse como una fuente de interpretación, motivo por el cual la argumentación que se haga contra su contenido, cuando menos, debe presentar razones suficientes para superar la forma de interpretación que el autor del Convenio Modelo le otorga al mismo, como documento base para la celebración de los tratados bilaterales que lleguen a celebrarse, para lo cual,

adicionalmente, deberá valorarse en cada caso si existen observaciones o reservas a los artículos de que se trate.⁶²

7. Conclusión

El caso mexicano, sobre la conclusión y ejecución de los tratados, muestra una solución que si, por una parte, es congruente con el principio *pacta sunt servanda* y permite evitar los riesgos de incurrir en una responsabilidad internacional por incompetencia de las autoridades locales y municipales en la aplicación de las normas convencionales, por la otra, permite marginar la participación de las autoridades locales en la conclusión de los acuerdos internacionales. Al no existir un justo medio entre las necesidades de ejecución de las normas internacionales y el respeto a un régimen federal que reserva materias a la competencia exclusiva de las entidades federativas, bien se puede sostener que en esta materia en México se vive un centralismo de hecho. Todas las normas de aplicación e interpretación de las disposiciones de los tratados las establecen los tribunales federales y, en especial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En esta materia, no existe un espacio para un margen de apreciación local, como si existe en algunos tratados un margen de apreciación nacional para los Estados parte.

8. Bibliohemerografía

Bibliografía

- Aust, Anthony, *Modern Treaty Law and practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- Barberis, Julio A., *Los sujetos del Derecho internacional actual*, Tecnos, Madrid, 1984.
- Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, Decimoséptima Edición, Editorial Porrúa, México 1983.
- C.I.J., LaGrand, *Germany v. United States of America, Provisional Measures*, C.I.J., Reports, 1999.

⁶² Tesis: P. XXXVI/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXX, julio de 2009, Materia(s): Administrativa, p. 91. Amparo en revisión 107/2008. Cemex Net, S.A. de C.V. y otras. 9 de septiembre de 2008. Mayoría de nueve votos. El Tribunal Pleno, el veinte de mayo en curso, aprobó, con el número XXXVI/2009, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de mayo de dos mil nueve.

J.G. Starke, *Introduction to International Law*, Tenth Edition, Butterworths.
Poder Judicial de la Federación, *Las Garantías Individuales, Parte General*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004.

Hemerografía

- Aceves, William J., “Case Report: Case Concerning the Vienna Convention on Consular Relations (Federal Republic of Germany v. United States) [LaGrand]”, 93 *AJIL*, 924, 1999.
- Aceves, William J., “Case Report: LaGrand (Germany v. United States), Judgment”, 96 *AJIL*, 210, 2002.
- Becerra Ramírez, Manuel, “La jerarquía de los tratados en el orden jurídico interno. Una visión desde el Derecho Internacional”, *Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, La Jerarquía de los Tratados Internacionales*, México, vol. 36, 2009.
- Hernández Chong y María Amparo, “La contradicción entre leyes internas y tratados internacionales ante el juicio de amparo”, *Revista del Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jerarquía Normativa*, núm. 1, julio-diciembre, 2007.
- Spiro, Peter J., “The States and International Human Rights”, 66 *Fordham L. Rev.*, 567, 1997.
- Swaine, Edward, “Does Federalism Constrain the Treaty Power?”, 103 *Columbia Law Review*, 403.

Documentos publicados en Internet

- Voto particular que formula el Ministro Juan N. Silva Meza en relación con el amparo en revisión 120/2002, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=40138&Clase=VotosDetalleBL>
- Voto particular que formula la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos en el AR-120/2002, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=40146&Clase=VotosDetalleBL>

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 5 de febrero de 1917. Última Reforma publicada el 6 de junio de 2019.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de diciembre de 1976. Última Reforma publicada el 11 de agosto de 2014.
- Ley sobre Celebración de Tratados, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 2 de enero de 1992.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de enero de 2009. Última Reforma publicada el 30 de septiembre de 2013.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 20 de marzo de 1934. Última Reforma publicada el 24 de diciembre de 2010.

Tratados y convenios internacionales

- Acuerdo del banco internacional de reconstrucción y desarrollo, 1945.
 Acuerdo del fondo monetario internacional, 1945.
 Acuerdo entre el Gobierno de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la URSS sobre las relaciones en los campos científico, tecnológico, educativo y social, 1963-1965.
 Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1966, vol. II.
 Carta de la Habana para la organización internacional del comercio, 1948.
 Comentario al Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 2001, vol. II.
 Convención Americana sobre Derechos humanos, 1969.
 Convención de la organización consultiva marítima intergubernamental, 1975.
 Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, 1969.
 Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, 1948.
 Convención sobre Derecho internacional de rectificación, 1953.
 Convención sobre el estatuto de los apátridas, 1954.
 Convención sobre el estatuto de refugiados, 1951.
 Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena, 1950.
 Joint Declaration of the Government of the People's Republic of China and the Government of the Republic of Portugal on the Question of Macao signed on 13 April 1987.

Jurisprudencia

- Amparo en Revisión, 402/2001 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XVIII, 2003.
 Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008.
 Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999.
 Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela, Sentencia de 27 de agosto de 2014.
 Caso Instituto de Reeducación del Menor vs. Paraguay. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004.
 Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014.

- Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C, núm. 4, párrafo 167.
- Comisión Interamericana de los Derechos Humanos Informe núm. 35/01, Caso 11.634, Jailton Neri Da Fonseca, Brasil, 22 de febrero de 2001.
- Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 17 de junio de 2005.
- Corte I.D.H., “Caso Garrido y Baigorria, Reparaciones, Convención Americana sobre Derechos Humanos”, Sentencia de 27 de agosto de 1998.
- Informe núm. 10/0, Caso 11.599, Marcos Aurelio De Oliveira, Brasil, párr. 21, 1999.
- Informe núm. 2/99, Caso 11.509, Manuel Manríquez, México, 23 de febrero de 1999.
- Informe núm. 24/98, Caso 11.287, João Canuto De Oliveira, Brasil, 7 de abril de 1998.
- José Ernesto Medellín v. Doug Dretke, Director, Texas Department of Criminal Justice, Correctional Institutions Division, 128 S.Ct. 1346, 1362, 2008, http://www.supremecourt.gov/oral_arguments/argument_transcripts/04-5928.pdf
- Jurisprudencia, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época, junio de 1994.
- Opinión Consultiva OC-11/90 de 10 de agosto de 1990, Serie A, núm. 11.
- Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 7 de julio de 2004, Medidas Provisionales, Respecto de la República Federativa del Brasil.
- Tesis 21402, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIX, febrero de 2009, p. 477.
- Tesis Aislada, Primera Sala, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVIII, t. I, marzo de 2013, p. 886.
- Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XX, julio 2004, p. 1728.
- Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Quinta Época. t. XXII, p. 577. Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Quinta Época. t. CIV, p. 2243.
- Tesis III.4o.(III Región) 3 K (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro IV, enero de 2012, t. 5, Materia(s): Constitucional, p. 4499.
- Tesis: 2a. CLXXI/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVI, diciembre de 2002, Materia(s): Constitucional, Común, p. 292.
- Tesis: P. XXXVI/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXX, julio de 2009, Materia(s): Administrativa, p. 91.
- Tesis: P./J. 21/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, t. I, abril de 2014.



Capítulo V

Tendencias neocentralistas en la legislación: derechos de niñas, niños y adolescentes

MARÍA VIRGINIA AGUILAR*
HAYDÉE V. BARRIOS QUEVEDO**

Sumario: 1. Consideraciones generales. 2. Las constituciones que rigieron en México y el movimiento codificador. 3. Neocentralismo y la normativa internacional en materia de niñas, niños y adolescentes. 4. Leyes especiales en materia de derechos de niñas, niños, y adolescentes y su visión neocentralista. 5. Conclusiones. 6. Bibliohemerografía.

1. Consideraciones generales

El 4 de diciembre del 2014, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Durante los años 2017 y 2018, dicha Ley fue objeto de una serie de reformas, la última de ellas publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 20 de junio del 2018.

Como su nombre lo indica, se trata de una ley general para ser aplicada en todo el territorio mexicano, tal y como lo establece expre-

* Abogada en Derecho Familiar por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Especialista en temas sobre desplazamiento internacional de menores. Miembro de número de la Academia Mexicana de Derecho Internacional Privado y Comparado A. C. y ex Presidente de la misma. Miembro de la Asociación Americana de Derecho Internacional Privado. Fundadora y presidente de AB Abogados International Litigation. Actualmente es Profesora de la FCP Y S en la UNAM.

** Abogada en Derecho Familiar por la Universidad Central de Venezuela (UCV). Ha impartido cátedra de Derecho Civil, Derecho Internacional Privado. Ex Directora de la Biblioteca Central de la UCV. Actualmente es Investigadora Docente en retiro del Instituto de Derecho Privado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV.

samente el encabezamiento de su artículo 1o., el cual dispone: “La presente Ley es de orden público, interés social y de observancia general en el territorio nacional”.

Esta ley abrogó la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, vigente a partir del año 2000, la cual era también de orden público, interés social y aplicación general en el territorio mexicano. La vigencia de estas leyes con alcance general ha generado una gran actividad legislativa en las entidades federativas que integran los Estados Unidos Mexicanos, la cual queda evidenciada no solo en las leyes estatales en la materia que las desarrollaron, sino también en el importante número de códigos civiles, procesales, penales, familiares, etc., que se han dictado, así como otras leyes de los estados, que regulan variados aspectos relacionados directamente con la protección y desarrollo de dichos derechos, con sus familias y su entorno social.

Tal situación nos plantea una serie de interrogantes, que nos disponemos a abordar en el presente trabajo, a objeto de reflexionar acerca del alcance, significado y consecuencias que este fenómeno del neocentralismo ha tenido en el desarrollo normativo de la materia referida a los derechos de niñas, niños y adolescentes y en las regulaciones referidas a otros aspectos estrechamente vinculados a dicha materia y, si a futuro, resulta más aconsejable continuar haciendo uso del mismo como hasta ahora o moderar su utilización, con miras a darle más espacio al sistema federal.

Para la mejor comprensión de la lentitud normativa que caracterizó el desarrollo en México durante el siglo XIX y buena parte del siglo XX, de la materia que nos corresponde abordar, estimamos necesario comenzar la búsqueda en los textos constitucionales que han regido este país. Lo anterior, nos permitirá comprender el valor que la codificación civil tuvo en el surgimiento y desarrollo de las instituciones familiares, indispensables para el reconocimiento y protección inicial de los primeros y elementales derechos de niñas, niños y adolescentes.

Importancia especial tendrá la aparición de las primeras regulaciones internacionales dirigidas a reconocer derechos fundamentales de los seres humanos, en general, y cuyo desarrollo conducirá a la aprobación de instrumentos especialmente dirigidos a proteger los derechos de los niños, los cuales marcarán el inicio de cambios sustanciales en la legislación interna mexicana referida a niñas, niños y adolescentes.

1.1. Aspectos aplicables en las diferentes constituciones

Como punto previo al abordaje estricto del aspecto que nos corresponde desarrollar dentro del marco general de la presente obra, hemos considerado interesante e ilustrativo referirnos puntualmente al tratamiento que se le dispensó a la materia referida a niñas, niños y adolescentes en el marco constitucional anterior a la Constitución de 1824. Las razones que nos animaron para ello, están vinculadas a la constatación de aquellos aspectos que pudiesen haber sido considerados tan relevantes con referencia a dichos sujetos, como para haberlos incluido en las constituciones correspondientes, y si los mismos, de alguna manera, fueron tenidos en cuenta una vez que se produce el cambio al sistema federalista.

A. Constitución de Cádiz, 1812

Aun cuando no fue una Constitución mexicana, ya que se trataba de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, en el texto de la misma se previó su aplicación al territorio poseído por dicha Monarquía en la América septentrional, del cual formaba parte Nueva España, con la Nueva Galicia y Península de Yucatán, todo lo cual constituiría, más adelante, el territorio de los Estados Unidos Mexicanos. Esta Constitución se caracterizó por diseñar un Estado profundamente centralizado.

En cuanto al aspecto que nos interesa y por las motivaciones antes expresadas, es oportuno transcribir el contenido de los artículos 335 y 366 de dicha Constitución, cuyos textos son los siguientes:

TÍTULO VI

Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos

CAPÍTULO II

Del gobierno político de las provincias y de las Diputaciones provinciales

Art. 335. Tocarà a estas Diputaciones: (*omissis*) Quinto: promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados y fomentar la agricultura.

TÍTULO IX

De la instrucción pública

CAPÍTULO ÚNICO

Art. 366. En todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñará a los niños a leer, escribir y

contar, y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles.

Art. 370. Las Cortes, por medio de planes y estatutos especiales, arreglarán cuanto pertenezca al importante objeto de la instrucción pública.

Como puede observarse, estas disposiciones de la Constitución de Cádiz constituyen un antecedente remoto del derecho a la educación que, siglos después, les han reconocido las leyes mexicanas a las niñas, niños y adolescentes en este país.

B. La Constitución de Apatzingán, 1814

El 22 de octubre de 1814, se expidió el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, conocido como la Constitución de Apatzingán. Se trata del primer texto constitucional escrito en México y, a diferencia de la Constitución de Cádiz, la Constitución de Apatzingán prevé la instauración de un régimen republicano de gobierno.

Esta Constitución consta de 242 artículos y en ninguno de ellos hay mención alguna, directa o indirecta referida a los niños. La misma no llegó a estar en vigor.

2. Las constituciones que rigieron en México y el movimiento codificador

Es importante mencionar las cartas magnas que se dictaron en México y las referencias que estas hicieron respecto a las niñas, niños y adolescentes para establecer la relación y el momento de su reconocimiento y protección en nuestro país.

2.1. La Constitución de 1824

El 4 de octubre de 1824 entró en vigor la llamada Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Desde sus primeros artículos, expresa la libertad e independencia de la nación mexicana del gobierno español (artículo 1), dispone que su forma de gobierno será la de una República representativa, popular, federal (artículo 4) y prevé la división de Poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 6).

Si bien en su texto no se contemplaron derechos ciudadanos, a partir de la misma comienza la etapa de codificación civil, debiendo resaltarse que, por cuanto al Congreso general no se le atribuyó facultad para emitir códigos válidos para toda la República, la misma quedó

reservada para los estados. Esa es la razón por la cual el primer código civil mexicano promulgado dentro del sistema federal es el del Estado de Oaxaca (1827-1829), cuyo Libro Primero estuvo referido a Las Personas. Este Código estuvo vigente hasta 1837 y con posterioridad fue promulgado nuevamente en 1852, aunque no llegó a aplicarse debido a la supresión del sistema federal que sobrevino para esas fechas.¹

Ahora bien, una vez que se inicia el proceso codificador en México, resulta más importante, a los fines del presente trabajo, seguirle la pista a los antecedentes constitucionales en cuyo marco se desarrolló dicho proceso, haremos una referencia muy breve a las constituciones posteriores a la de 1824, resaltando especialmente los avances legislativos que se produjeron en el marco de las mismas.

2.2. Las constituciones de 1836 y de 1843

La primera de ellas se promulga el 30 de diciembre de 1836 y se le reconoce con el nombre de las Siete Leyes Constitucionales, la primera de las cuales se refería a los derechos civiles y políticos y obligaciones de los mexicanos. Establece la forma de República Democrática Central y estuvo en vigor hasta el 12 de junio de 1843. En ese año, se reforman las Leyes Constitucionales y pasan a formar parte de la Constitución de 1843, que se denominó Bases de Organización Política de la República Mexicana, la cual se mantuvo dentro de la tendencia centralista y estuvo en vigor hasta el 22 de agosto de 1846, fecha en que fue restablecida la Constitución de 1824, la cual estuvo en vigor hasta el 5 de febrero de 1857.² Evidentemente, ninguna labor de codificación pudo haberse realizado durante los años en que rigieron las constituciones de 1836 y de 1843.

2.3. La Constitución de 1857

Establece la supremacía de la Constitución, la división de poderes y el régimen de gobierno republicano, democrático, representativo y

¹ Cruz Barney, Oscar, *La Codificación civil en México. Aspectos generales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002.

² García González, Vicente, *La Constitución de 1917. Visión periodística. Antología. Colección Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución mexicana, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1986.

federal. Implanta definitivamente el respeto de los derechos individuales. Es de carácter liberal, democrático e individualista.³ Con ella, la Federación toma la iniciativa codificadora, no obstante que la facultad de expedir códigos correspondía a los estados,⁴ que estuvo en vigor hasta 1917. La elaboración del proyecto de Código Civil que en 1858 encargó el presidente Benito Juárez a Justo Sierra, terminó en 1860 y fue objeto de tres revisiones. La tercera de ellas se produjo durante el período de Maximiliano de Habsburgo, quien solicitó a la comisión revisora del Código que continuara la tarea. Esta etapa culminó con la promulgación que hizo Maximiliano, en 1866, del Título Preliminar y de los dos primeros Libros del Código Civil del Imperio Mexicano, el cual aunque incompleto en razón de la caída del Segundo Imperio Mexicano, fue el primero con carácter general en el país. La vigencia de este Código imperial fue interrumpida tras la restauración de la República Federal, en 1867.⁵ El mismo proyecto de Código Civil de Justo Sierra, había sido adoptado como Código Civil local en el estado de Veracruz-Llave, por decreto del 5 de diciembre de 1861.⁶

Con la vuelta al poder del gobierno republicano, se adopta nuevamente la estructura federal y, en 1867 se integra una comisión que concluye su labor en 1870. El 8 de diciembre de ese año, el Congreso de la Unión aprueba el proyecto y es promulgado por el presidente Juárez y entró en vigencia a partir del 1 de marzo de 1871, como Código Civil del Distrito Federal y el Territorio de Baja California.⁷ Sin embargo, la casi totalidad de los estados de la federación adoptó dicho texto como cuerpo sustantivo civil.⁸

El 13 de agosto de 1872, se expide el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y el Territorio de Baja California, vigente desde el 15 de septiembre de 1872.⁹ El 31 de marzo de 1884 se promulga un nuevo Código Civil para el Distrito Federal y Territorio de Baja California, el cual se considera una reproducción casi literal del Código Civil de 1870. Dicho Código se aprueba el 24 de mayo de 1884

³ *Ibidem*, p. 26.

⁴ Cruz Barney, Oscar, *op. cit.*, p. 7.

⁵ *Ibidem*, p. 9.

⁶ *Ibidem*, p. 7.

⁷ *Ibidem*, p. 11.

⁸ Audry Luer, María, *Mesa VI. Historia del Derecho y las Instituciones I*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2016.

⁹ Cruz Barney, Oscar, *op. cit.*, p. 12.

y su vigencia se prolongó hasta 1932, cuando terminó la *vacatio legis* del Código Civil de 1928.¹⁰ El 15 de mayo de 1884 se promulga un nuevo Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Territorio de Baja California, aprobado el 31 de mayo y en vigor desde el 1 de junio del mismo año.¹¹

El 25 de septiembre de 1896, el Presidente Porfirio Díaz promulga el Código Federal de Procedimientos Civiles, que entra en vigor el 1 de enero de 1897, reorganizándose el Poder Judicial de la Federación.

Debido a reformas constitucionales en materia judicial, en 1908 se expide un nuevo Código Federal de Procedimientos Civiles, en vigor desde el 5 de febrero de 1909.¹²

2.4. La Constitución de 1917

Esta Constitución entró en vigor desde el 5 de febrero de 1917 y sentó las bases de una nueva estructura social, para la cual resultaba desfasado el contenido del derecho civil imperante, especialmente en aspectos como la concepción de la familia. De esta manera, el derecho civil sufre importantes modificaciones, entre ellas: la promulgación de la Ley del Divorcio y de la Ley de Relaciones Familiares.¹³ La Ley del Divorcio se promulgó el 29 de diciembre de 1914 y en ella se autorizaba el divorcio desvinculatorio, mientras que la Ley de Relaciones Familiares se promulgó el 9 de abril de 1917 y la misma sustituyó todo el Libro de Derecho de Familia del Código Civil.¹⁴

Los principios que inspiraron la nueva Constitución hicieron necesaria la revisión del Código Civil y, en 1926, se integra una comisión redactora de un nuevo código civil, que se promulga el 30 de agosto de 1928 bajo el nombre de Código Civil para el Distrito y Territorios Federales (Baja California y Quintana Roo) en materia común y para toda la República en materia federal. Se publicó en el *Diario Oficial* del 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928 y, por decreto del Ejecutivo del 29 de agosto de 1932 se estableció que entraría en vigor el 1 de septiembre de 1932, fecha en la que apareció publicado este decreto

¹⁰ Audry Luer, María, *op. cit.*, p. 139.

¹¹ Cruz Barney, Oscar, *op. cit.*, p. 15.

¹² *Ibidem*, p. 16. Resaltado añadido.

¹³ Audry Luer, María, *op. cit.*, p. 140.

¹⁴ Cruz Barney, Oscar, *op. cit.*, p. 16.

en el *Diario Oficial*.¹⁵ Entre otras innovaciones, en dicho Código se prevé la igualdad y consideraciones en el hogar para el hombre y la mujer, e incorpora nuevas disposiciones referidas a filiación y tutela.¹⁶

Del 1o. al 21 de septiembre de 1932, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, un nuevo Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, que comenzó a regir el 1 de octubre de 1932.¹⁷ El 24 de febrero de 1942 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, un nuevo Código Federal de Procedimientos Civiles, que rige actualmente¹⁸ (subrayado nuestro).

El 25 de mayo de 2000 se publicó en Gaceta Oficial del Distrito Federal el decreto por el que se derogan, reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal y del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, y se modificó la denominación antes dicha del Código Civil, para denominarse Código Civil para el Distrito Federal. La modificación entró en vigor el 1 de junio de 2000.¹⁹

El 29 de mayo de 2000 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación*, entre otros, el decreto referido al Código Civil y el del *Código Federal de Procedimientos Civiles*, modificándose la denominación del Código Civil por la de *Código Civil Federal*. Esta modificación entró en vigor a los nueve días de su publicación en el mencionado Diario.²⁰

2.5. Comentario

Como se evidencia de la información arriba suministrada, con excepción de la Constitución de 1917, ninguna de las anteriores constituciones se interesó en los aspectos concernientes a los niños, en general, y, mucho menos, a las niñas, niños y adolescentes, en particular.

El tema debió esperar para ser abordado por los Códigos Civiles, los cuales, sin embargo, aparecieron de manera lenta, escasa y dispersa.

Al respecto, es necesario hacer notar que una vez establecida en la Constitución de 1824 la forma de gobierno federal, no se produjo ningún movimiento importante por parte de los Estados de la Federación

¹⁵ *Ibidem*, p. 17.

¹⁶ Audry Luer, María, *op. cit.*, p. 14.

¹⁷ Cruz Barney, Oscar, *op. cit.*, p. 18.

¹⁸ *Ibidem*, p. 16.

¹⁹ *Ibidem*, p. 18.

²⁰ *Idem*.

que dejara en evidencia su voluntad e interés en proporcionarse sus propias regulaciones jurídicas. El único que tomó la iniciativa y promulgó su primer código civil fue Oaxaca, el cual constituye también el primer código civil creado dentro del sistema federal y el primero en todo el territorio mexicano libre, vigente entre 1827-29 hasta 1837, tal y como señaláramos anteriormente.

En los años sucesivos, se produjeron distintas iniciativas para elaborar códigos civiles, sin éxito alguno que las acompañara, tal y como fueron los casos del Estado Libre de Zacatecas, que en 1929 publicó un proyecto de código para su discusión, que nunca entró en vigor; la impresión en 1833 de la primera parte de lo que sería el Código Civil de Jalisco, el cual tampoco avanzó; y una convocatoria de concurso para la elaboración de un código civil para Guanajuato, que tampoco se concretó.²¹

Otras iniciativas tuvieron un éxito relativo, como es el caso de la adopción del proyecto de código civil de Justo Sierra, como Código Civil local en el Estado de Veracruz-Llave, por Decreto de 5 de diciembre de 1861, en el marco de la Constitución Federal de 1857.²²

La iniciativa siguiente se produjo dentro del periodo en que gobernó el emperador Maximiliano, quien promulgó, con carácter general para todo el país, el Título Preliminar y de los dos primeros Libros del Código Civil del Imperio Mexicano, vigentes entre los años 1865 a 1867.²³ Con la vuelta al poder del movimiento republicano, se reinicia el movimiento codificador promulgándose, como antes se dijo, en 1870 y entrando en vigencia en 1871 el Código Civil para el Distrito Federal y el Territorio de Baja California, y promulgándose en 1872 y entrando en vigencia ese mismo año el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y el Territorio de Baja California.

Si bien se produjeron algunos cambios en los códigos civiles y de procedimientos en los años subsiguientes, lo relevante es que el 25 de septiembre de 1896 se promulga un Código Federal de Procedimientos Civiles, vigente para todo el país desde el 1 de enero de 1897, y que las reformas que se produjeron posteriormente en su texto, no afectaron su condición de código federal de procedimientos civiles, hasta la presente fecha.

²¹ *Ibidem*, p. 5.

²² *Ibidem*, p. 7.

²³ *Ibidem*, p. 9.

Otro tanto ha ocurrido con el Código Civil, el cual en 1928 se promulgó como Código Civil para el Distrito Federal para el Distrito y Territorios Federales en materia común y para toda la República en materia federal, entrando en vigor en 1932, simplificándose su denominación por la de Código Civil Federal, mediante Decreto publicado el 29 de mayo del 2000 y en vigor nueve días después.²⁴

El propósito de insistir en el recuento anterior es el de señalar que, sin lugar a dudas, la aparición de la figura del neocentralismo en el Derecho mexicano referido a niñas, niños y adolescentes, no es algo reciente, sino que se remonta a la época en que fue establecido el régimen federal de gobierno; pues, queda absolutamente claro y evidente que ante la inercia legislativa de los Estados para procurarse su propia legislación civil, donde ha estado siempre regulado lo referido a las personas físicas y las relaciones familiares, la federación o el gobierno central (en el caso del emperador Maximiliano), han tomado la iniciativa codificadora que, en la mencionada materia de niñas, niños y adolescentes se mantiene hasta la presente fecha, con el impulso decisivo que los instrumentos normativos internacionales le han aportado a su evolución y actualización.

3. Neocentralismo y la normativa internacional en materia de niñas, niños y adolescentes

La normativa internacional al introducirse como parte de nuestra legislación interna y al contener una obligatoriedad en su cumplimiento, ha llevado a la federación y a los estados a orientar y complementar sus leyes locales y a uniformar los criterios, como se observará en este capítulo.

3.1. Importancia de los instrumentos internacionales relativos a los derechos de niñas, niños y adolescentes

Debido a las dificultades que comportaba la materia y el escaso conocimiento de la misma en sus inicios y la codificación en Hispanoamérica y México no ha sido una excepción, tuvo como fuentes de inspiración los principales códigos europeos, entre ellos, el Código de Napoleón o Código Civil Francés de 1804 y el Proyecto Código Civil español de Florencio García Goyena, de 1851.

²⁴ *Ibidem*, p. 18.

Si bien al principio la estructura de dichos códigos, de las materias reguladas por ellos y de sus soluciones, entre ellas las referidas a las personas físicas, tales como, capacidad, domicilio, estado civil, y las instituciones familiares, como la patria potestad, tutela, adopción, etc., fue casi la misma, repitiéndose muchas de sus normas a través de los años, es para mediados del siglo XX cuando se producen cambios importantes en la regulación de dichas materias.

Así como se introdujeron modificaciones importantes en lo relativo a la capacidad y el domicilio de las personas físicas, lo relativo a las características y funciones de las instituciones que tenían por objeto la protección de los incapaces, también son objetos de cambios relevantes. Dichos cambios en la codificación civil y también en la procesal, se profundizan a medida que los aspectos relativos a las relaciones familiares se hicieron más complejos y demandantes, ya que las transformaciones sufridas por la familia a lo largo de su evolución, provocaron que muchas de sus funciones dejaran de ser exclusivas de ella y comprometieran al Estado y a la sociedad.

Esta transformación de la familia se proyectó a la relación familia-sociedad-Estado, que fue diluyéndose hasta extinguirse ante el predominio del Estado en relación con el individuo aislado.

Este tipo de Estado en conexión con los individuos y no con la familia es coherente con una determinada política familiar, con una determinada política social, con un determinado Derecho de familia y de “menores”, y con un tipo de sistema judicial y un patronato de menores.²⁵

En efecto, era la época en que no todos los menores de edad eran niños. La expresión *niño* se reservó para quienes estaban bajo el cuidado y atención de una familia, que velaba por su bienestar y sus necesidades. En contraste, quienes no tenían una familia que los cuidara o si dicha familia carecía de los recursos materiales necesarios para el mantenimiento de sus hijos menores de edad, para las autoridades no se trataba de niños, sino simplemente de “menores” y, si su situación de desamparo familiar y carencias materiales les llevaba a procurarse por sí mismos alimentos, abrigo o algún otro bien material importante para su subsistencia, se convertían en “menores en situación irregular”, lo cual equivalía, no importa las causas, a considerarlos delincuentes.

²⁵ Polakiewicz, Marta, “La infancia abandonada como una violación de sus derechos humanos personalísimos. El papel del Estado”, en Grosman, Cecilia P., *Los Derechos del Niño en la Familia. Discurso y realidad*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 1998, p. 78.

El análisis de la evolución histórica y los fundamentos ideológicos de este modo de relación entre el Estado y los “menores”, permite descubrir la imposibilidad de implementar cualquier forma de política destinada a la infancia, prescindiendo de una política familiar fundamentalmente preventiva, orientadora y contenedora, con preeminencia de la función solidaria en la socialización de los niños.²⁶

Es en este momento que se hace evidente que la solución del problema excedía las posibilidades de las familias o de quienes convivían con estos niños, y correspondía al respectivo Estado y a la sociedad actuar en forma directa e inmediata, para evitar que siguiese produciéndose impunemente la violación de los derechos de dichos niños. Sin embargo, en esa época, los Estados no disponían de instrumentos normativos internos que les ayudaran a enfocar adecuadamente el problema y poder así orientar, de manera acertada, sus actuaciones para resolverlo de forma oportuna y positiva.

Por ello, ante la evidencia de que la situación tendía a agravarse con el paso del tiempo, resultó imprescindible la elaboración de normas de carácter internacional que sirvieran de guía a la actuación que debían tener los Estados en materia de niñas, niños y adolescentes. Era innegable que la etapa de las Declaraciones internacionales quedaba totalmente superada, pues aunque resultaban esclarecedoras, carecían de los efectos vinculantes que permitiesen pasar a la acción y resolver los problemas.

En este contexto internacional que se elabora la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada el 20 de noviembre de 1989 por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, la cual fue aprobada y ratificada, casi de inmediato, por la mayoría de los Estados partes.²⁷ Se trata del primer instrumento jurídico internacional que establece derechos humanos para los niños, erigiendo la figura del “interés superior del niño” en la guía obligada de todas las actuaciones, iniciativas y decisiones que puedan darse en relación con cualquier niño. Sus normas fueron incorporadas al Derecho interno de los Estados, comenzando por los propios textos constitucionales, lo cual permitió orientar las actuaciones de los Poderes Públicos para darle un tratamiento más adecuado al que había tenido hasta ese momento la materia referida a niñas, niños y adolescentes.

²⁶ *Idem.*

²⁷ México la suscribió el 21 de septiembre de 1989, ratificó y publicó en el *DOF* el 19 de junio de 1990.

Trasladando las consideraciones generales antes expresadas al caso de México, este ha sido también el recorrido realizado por su normativa interna en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, contenida en sus códigos civiles y en sus leyes internas, hasta topar con la dura realidad de la insuficiencia e inadecuación de lo dispuesto, hasta esa fecha, en dichos instrumentos normativos para resolver el ingente problema de la violación de los derechos de estas personas, quienes, junto con sus familias venían reclamando del Estado una actitud de apertura y vigilancia hacia esa materia.

Vista la diligente actuación que, en tal sentido y desde hace varios años, han observado las autoridades mexicanas competentes para actualizar su normativa en lo que se refiere niñas, niños y adolescentes, resulta oportuno hacer una breve mención de las convenciones internacionales vigentes en México en la materia.

A tal fin, es necesario destacar que la gravedad y trascendencia que se le reconoce al tema de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes ha conducido a que la Convención sobre los Derechos del Niño, además de estar vigente, se han realizado los informes que ese documento internacional establece en el artículo 44 desde 1990²⁸ y que a partir de esa fecha también se han instituido herramientas para el mejor cumplimiento en los 32 estados de nuestra República, como la creación de las Procuradurías de la Defensa del Menor y de la Familia. Debe resaltarse, además, que el incumplimiento de las disposiciones convencionales de las que México es parte, de conformidad con la Convención de Viena sobre los Tratados Internacionales,²⁹ compromete la responsabilidad de la Federación, en sus tres poderes y de todas las instituciones.

Entre los instrumentos internacionales de los que México es parte y que incluso corresponden con la protección de las niñas, niños y adolescentes y por ende al cuidado de los derechos humanos, están las siguientes:

a) La Convención de La Haya de 1980, sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores,³⁰

²⁸ Dichos informes otorgados al Comité de los Derechos Humanos de la ONU, se entregaron en enero de 1994 y el 27 de febrero de 1997.

²⁹ Artículos 26 y 27 de esta Convención que tratan sobre el principio de Buena Fe (*Pacta Sunt Servanda*) y evitar interponer leyes o instrucciones locales contrarias al cumplimiento del objeto o fin de los documentos internacionales.

³⁰ Firmada en la Haya, Países Bajos el 25 de octubre de 1980. México se adhirió el 20 de junio de 1991 y se publicó en el *DOF* el 1o. de septiembre de 1991. En esta

- b) La Convención de la Haya de 2007, sobre la Obtención de Alimentos en el Extranjero.³¹
- c) La Convención de La Haya de 1993, sobre Protección de Menores y Cooperación en materia de Adopción Internacional,³²
- d) La Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias,³³
- e) La Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores.³⁴

3.2. El neocentralismo y la vigencia de los instrumentos internacionales en el territorio de la Federación

Si bien es cierto que en el contexto mexicano, con base en los artículos constitucionales 73 y 124, la reglamentación de las cuestiones civiles y de familia corresponde a los Estados y no a la Federación, también es cierto que, a partir de las reformas al artículo 1o. de la Carta Magna³⁵ y con la introducción del respeto y obligación de cuidar de los Derechos Humanos, las convenciones de las que México es parte y que tengan referencia a este rubro están en el mismo nivel jerárquico, y por tanto su cumplimiento es primordial.

De hecho, desde antes de dicha reforma, el cumplimiento de los objetivos de todas las convenciones firmadas por nuestro país ha sido obligatorio, aunque su jerarquía se reconocía por debajo de la Constitución y por encima de las demás leyes, de conformidad con el artículo 133 constitucional, se han incorporado al orden normativo interno

Convención el principio del Interés Superior del Niño es diferente al de la Convención Internacional del Niño porque además de ser un texto anterior a esta, la obligación de los Estados partes es recuperar la situación que los niños tenían antes de ser trasladados del lugar de su residencia habitual a uno distinto, por lo que ese interés se traduce en restituirlos o regresarlos de inmediato al lugar donde tenían los niños su centro de vida para evitar causarles más daños.

³¹ El 23 de Noviembre de 2007 en la Haya se firmó el acta final, en la que México la firmó, pero aún no la ratifica.

³² México ratificó esta Convención y se publicó en el *DOF* el 1o. de mayo de 1995, a partir de su vigencia se hicieron cambios en todas las leyes de los Estados.

³³ El 7 de abril del año 1992, México firmó *Ad Referendum*, adoptada el 15 de julio de 1989 en Montevideo, Uruguay, se aprobó por el senado el 22 de junio de 1994 y se publicó en el *DOF* el 6 de julio de 1994.

³⁴ El 7 de abril de 1992 se firmó también *Ad Referendum*, adoptada el 15 de julio de 1989 en Montevideo, Uruguay, se ratificó el 29 de julio de 1994 y se publicó en el *DOF* el 5 de octubre de 1994.

³⁵ Reforma publicada en el *DOF* el 10 de junio de 2011.

por las facultades del Senado³⁶ y del Presidente,³⁷ dichos textos internacionales han ampliado y completado el contenido de nuestra legislación local.

Ciertamente, ha sido una realidad, que al menos antes de la reforma al primer artículo de nuestra Carta Magna, el cumplimiento de los textos convencionales relacionados con niños, niñas y adolescentes tuvieron dificultad de cumplirse en todos los estados de nuestra República, tanto por la restricción citada con anterioridad, en cuanto al impedimento de que la Federación legisle en materias de familia, como por la dificultad de tener uniformidad en las normas al respecto, y porque los textos internacionales a veces no son auto aplicables o faltan elementos para su implementación. No obstante, México ha hecho un gran esfuerzo para introducir en su normativa interna conceptos como: el “interés superior del niño”, tomado de la Convención Internacional de los Derechos del Niño; el principio de subsidiariedad, la adopción plena, la irrevocabilidad, la idoneidad de los presuntos adoptantes y todas las prevenciones para una buena adopción, que fueron elementos tomados de los textos convencionales sobre adopción internacional.

Las posibilidades de que los niños que son trasladados ilícitamente a nuestro país o que se los hayan llevado fuera de este, encontrándose aquí su residencia habitual, puedan ser restituidos en aplicación y cumplimiento de las convenciones relacionadas con el tema de sustracción y restitución internacional, es gracias a que se ha creado una red mexicana de jueces de cooperación judicial internacional para la protección de la niñez y, que en once³⁸ de los treinta y dos Estados partes, ya tengamos una ley especial aplicable en estos casos, y a que la estructura normativa nacional gire hacia la unificación de criterios, todo lo cual

³⁶ Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado: fracción I. (segundo párrafo) Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.

³⁷ Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: (omissis) X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado.

³⁸ Los Estados que han legislado sobre sustracción y restitución internacional de menores son: Baja California, Coahuila, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Estado de México, Michoacán, Sinaloa, Yucatán y Zacatecas.

forma parte de un cambio positivo de opinión en la estructura de nuestra normativa nacional.

Si bien se trata de materias totalmente ajenas a consideraciones relacionadas con el neocentralismo, porque el propio texto constitucional dispone un tratamiento centralista para ellas, no cabe duda de que se busca la unificación de criterios en favor de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

4. Leyes especiales en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes y su visión neocentralista

A lo largo de este trabajo hemos observado que ha sido poca la legislación federal para el cuidado de los menores; sin embargo, es de apreciarse que a partir de la creación de la ley especial a la que en seguida nos referimos, ha habido cambios radicales con tendencia a que continúen.

4.1. Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, de 2000

Como se ha venido manifestando, la complejidad en el tratamiento y desarrollo de la materia referida a los derechos de niñas, niños y adolescentes se ha modificado quizá lentamente, pero ha habido cambios que se deben reconocer por su importancia y que se han producido un tanto por la entrada en vigor de las mencionadas convenciones internacionales, y otro tanto igual o quizás de mayor importancia, por la aprobación de las reformas constitucionales que establecieron la existencia, garantía y protección de los derechos humanos³⁹ y, con ello, la obligación para el Estado y sus instituciones de aplicar los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, además de la reparación de los daños causados a víctimas.

Se inicia este cambio primeramente cuando en el mes de diciembre de 1999, se reformó el artículo 4o. constitucional, introduciéndose el tema relativo a los derechos de la niñez, con el enunciado de algunos de ellos y estableciéndose responsabilidades compartidas para los padres, el Estado y la sociedad. El párrafo en cuestión que fue incorporado al texto de este artículo constitucional, estableció lo siguiente:

³⁹ Las Reformas publicadas en el *DOF* el 6 y el 10 de junio de 2011.

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación, y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos. El Estado otorgará facilidades a los particulares para que se coadyuve al cumplimiento de los derechos de la niñez.⁴⁰

Al año siguiente, en abril del 2000, fue aprobada por la Cámara de diputados del Congreso de la República la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que, como ya se ha comentado, fue inspirada en la Convención sobre los Derechos del Niño. Dicha Ley constaba de 56 artículos, y 3 artículos transitorios.

Dentro de las prerrogativas de esa Ley se incorporó el mencionado párrafo sexto del artículo 4o. constitucional y que las disposiciones de esta ley se consideraban de orden público, de interés social y de observancia general para todo el territorio de la República Mexicana. Su objeto era garantizar a niñas, niños y adolescentes la tutela y el respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. Se dispuso, asimismo, que la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios podían expedir las normas legales y tomar las medidas administrativas necesarias a los efectos de dicha ley.

Una de las primeras leyes que se reformó fue promulgada en el Estado de Morelos, incluso antes de la ley que acabamos de mencionar, pero con la misma idea de protección a la niñez, que fue la Ley para el Desarrollo y Protección del Menor.⁴¹

Sin duda alguna, en la previsión del citado artículo 1o. de la Ley en cita, al disponer la observancia general de dicha ley en todo el territorio de la República, dado su carácter de orden público y de interés social, estaba presente la figura del neocentralismo, aún con el matiz que se incorporó en su segundo párrafo.

No obstante, resulta necesario reconocer que la promulgación de esta ley tuvo un innegable efecto multiplicador en los órganos legislativos de los estados, pues en un breve lapso comenzaron a promulgarse y entrar en vigencia las leyes estatales relativas a los derechos de niñas,

⁴⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 5 de febrero de 1917. Última Reforma publicada el 6 de julio de 2019.

⁴¹ Publicada en el Periódico Oficial del Estado (en lo sucesivo POE) núm. 3849, del 12 de marzo de 1997.

niños y adolescentes, reproduciendo en gran medida las soluciones contenidas en la ley dictada por el Congreso de la República.

A los fines de apreciar la diligencia mostrada por los estados en la expedición de sus propias normas referidas a los niños y adolescentes, hacemos, a continuación, un breve recuento en orden de temporalidad de las leyes dictadas, por algunos de ellos, en los años subsiguientes al 2000, que es el año indicado de la entrada en vigor de cada una de ellas

a) Ley para la Protección de la Niñez y la Adolescencia del Estado de Aguascalientes.⁴²

b) Ley de los Derechos de las Niñas y Niños del Estado de Baja California Sur.⁴³

c) Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, los Niños y Adolescentes del Estado de Durango.⁴⁴

d) Ley para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Chiapas.⁴⁵

e) Ley de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Hidalgo.⁴⁶

f) Ley de los Derechos de las Niñas, los Niños y Adolescentes del Estado de Jalisco.⁴⁷

g) Ley de los Derechos y Deberes de las Niñas, los Niños y los Adolescentes del Estado de Colima.⁴⁸

h) Ley de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del Estado de Campeche.⁴⁹

⁴² Ley de los derechos de las niñas, niños y adolescentes para el Estado de Aguascalientes, publicada en el Periódico Oficial del 3 de junio de 2015.

⁴³ Ley de los derechos de niñas, niños y adolescentes del Estado de Baja California Sur, publicada en el Periódico Oficial del 31 de diciembre de 2015.

⁴⁴ Ley de los derechos de niñas, niños y adolescentes del Estado de Durango, publicada en el Periódico Oficial del 12 de marzo de 2015.

⁴⁵ Ley de los derechos de niñas, niños y adolescentes del Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial del 17 de junio de 2015.

⁴⁶ Ley de los derechos de niñas, niños y adolescentes para el Estado de Hidalgo, publicada en el Periódico Oficial del 13 de julio de 2015.

⁴⁷ Ley de los derechos de niñas, niños y adolescentes en el Estado de Jalisco, publicada en el Periódico Oficial del 3 de septiembre de 2015.

⁴⁸ Ley de los derechos de niñas, niños y adolescentes del Estado de Colima, publicada en el Periódico Oficial del 18 de abril de 2015.

⁴⁹ Ley de los derechos de niñas, niños y adolescentes del Estado de Campeche, publicada en el Periódico Oficial del 2 de junio del 2015.

i) Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, los Niños y Adolescentes en el Estado de México.⁵⁰

j) Ley para la Protección de los Derechos y Deberes de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Coahuila.⁵¹

k) Ley de Protección y Defensa de los Derechos de los Menores y la Familia en el Estado de Baja California.⁵²

l) Ley para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato.⁵³

m) Ley para la Protección y Desarrollo de los Menores en el Estado de Guerrero.⁵⁴

n) Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, los Niños y Adolescentes en el Estado de Michoacán.⁵⁵

o) Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Chihuahua.⁵⁶

4.2. Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, de 2014

La creciente complejidad de las relaciones jurídicas existentes entre los sujetos privados y públicos a los cuales estaba destinada la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes se manifestó en los años inmediatos a su entrada en vigor, así como la insuficiencia de las soluciones contenidas en sus disposiciones para contribuir a resolver, de manera apropiada y oportuna, la problemática planteada, tanto a nivel federal, como estatal y municipal, en materia

⁵⁰ Ley de los derechos de niñas, niños y adolescentes del Estado de México, publicada en el Periódico Oficial del 30 de abril del 2015.

⁵¹ Ley del sistema estatal para la garantía de los derechos humanos de niños y niñas del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el Periódico Oficial del 18 de marzo de 2014.

⁵² Ley para la protección y defensa de los derechos de niñas, niños y adolescentes del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del 17 de abril de 2015.

⁵³ Ley de los derechos de niñas, niños y adolescentes del Estado de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial del 11 de septiembre de 2015.

⁵⁴ Ley número 812 para la Protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial del 9 de octubre de 2015.

⁵⁵ Ley de los derechos de las niñas, niños y adolescentes del Estado de Michoacán, publicada en el Periódico Oficial del 2 de junio de 2015.

⁵⁶ Ley de los derechos de niñas, niños y adolescentes del Estado de Chihuahua, publicada en el Periódico Oficial del 3 de junio de 2015.

de niños y adolescente y sus familias. Ello condujo a que se considerara la conveniencia de elaborar una nueva ley en la materia.

A tal efecto, en el artículo 4o. constitucional se eliminó el párrafo sexto y mediante el Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de octubre de 2011, se reformó dicho artículo, incorporándose el párrafo octavo, que está relacionado con la materia de niñas, niños y adolescente. Dicho párrafo prevé lo siguiente:

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.⁵⁷

Es por todo lo expuesto, que el 4 de diciembre de 2014, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Decreto por el que se expide la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la cual abrogó la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, de 2000. Esta Ley General se ha modificado en cuatro oportunidades, siendo publicada la última de sus reformas en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* del 20 de junio de 2018.

Al igual que la ley abrogada, la Ley General establece en su artículo 1o. que es de orden público, interés social y observancia general en el territorio nacional y, como puede observarse, su condición de ley general forma parte del título de la misma. Con relación a lo que aquí afirmamos, resulta interesante reproducir el siguiente comentario:

En segundo lugar y en relación con el carácter de orden público, interés social y observancia general de la ley en todo el territorio nacional, sabemos que las entidades federativas protegen celosamente la reserva constitucional contenida en el artículo 124, gracias a la cual la materia familiar es tradicionalmente local, y, por lo tanto, pudieran sucumbir ante la tentación de que su legislatura emita una ley espejo. Lo importante en todo caso es que desde su entrada en vigor quedan protegidos los derechos de los menores, conforme a los términos de esta ley, en toda la República.⁵⁸

⁵⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*

⁵⁸ Nuria González, Martín (*et al.*), “Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes 2014 y su reglamento. Aciertos y desaciertos”, *Boletín mexicano de derecho comparado*, México, vol. 49, núm. 46, mayo-agosto, 2016.

Es oportuno destacar que, con posterioridad a la promulgación y entrada en vigor de la mencionada Ley General, mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016, en el artículo 73 del mismo texto constitucional se incorporó una nueva facultad para el Congreso, la cual quedó contenida en el párrafo número XXIX-P del mencionado texto, en el cual se prevé lo siguiente:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad: (*omissis*) XXIX-P: Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte.⁵⁹

Asimismo y de manera semejante a lo que se previó en la segunda parte del artículo 1 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en su artículo 3 dispone que:

La Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben concurrir en el cumplimiento de esta Ley General, y en la realización de todas las acciones necesarias que conlleva su aplicación.

Indudablemente que el propósito de esta norma, además de lo que se indica en el texto de la misma, es atenuar los efectos de la contundencia de lo expresado en el artículo 1, de clara inspiración neocentrista, remarcada con el calificativo de *General* incorporado en el título de esta Ley.

En relación al aspecto de participación de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, es oportuno señalar que la respuesta de los estados fue mucho más inmediata que la observada ante el llamado similar que se les hiciera en la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. En efecto, la mayoría de los Estados procedió de inmediato a dictar sus nuevas leyes.⁶⁰

⁵⁹ Ley de los derechos de las niñas, niños y adolescentes del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial del 14 de octubre de 2015.

⁶⁰ De hecho estas se promulgaron y entraron en vigencia en el 2015, esto es, al año siguiente de la entrada en vigencia de la Ley General, no obstante que procedieran luego a reformarlas.

A nuestro juicio, la razón por la cual estas nuevas leyes se han dictado con tanta prontitud, reside en el conocimiento y experiencia que se tiene ya en esta materia, por la experticia acumulada con la ley abrogada. Por otra parte, si bien muchas de las disposiciones de estas nuevas leyes en materia de niñas, niños y adolescentes tienen el efecto de “espejo” al que se aludió en el comentario antes citado, consideramos que el mismo tiene su razón de ser, al simplificarle la consulta y aplicación de las normas a quienes no son abogados, ni tienen experiencia en la materia, sobre todo en todas aquellas normas que están contenidas en la Ley General y tienen que aplicarse obligatoriamente en las entidades federativas, por ser estas de observancia general, de interés social y de orden público.

En todo caso, más allá de repetir los conceptos generales y las definiciones contenidas en la Ley General, las legislaciones estatales no podrían ser un espejo o réplica de dicha Ley, porque sus propias normas deben estar dirigidas a permitir la operatividad de la Ley General en el territorio del estado correspondiente.

De manera que las leyes estatales tienen como desafío el crear, modificar o implementar los mecanismos institucionales y de políticas públicas previstos en dicha Ley General.

Antes de concluir la consideración de este aspecto, es necesario tener presente que el presidente de los Estados Unidos Mexicanos⁶¹ declaró que se reforma, entre otros, el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a objeto de que se expida la *legislación única* en materia procesal civil y familiar. Esto significa que, en la práctica, discusiones como la que antecede no tendrán la relevancia que se les concede en este momento. Sin embargo, es oportuno poner de relevancia que en esta próxima legislación procesal puede haber aspectos de juicios familiares que, al extenderse a toda la República van a tener cambios que pueden colisionar con las leyes sustantivas de los Estados, especialmente en las materias de familia relacionadas con niñas, niños y adolescentes.

Por cuanto la entrada en vigencia de las nuevas leyes estatales en materia de niñas, niños y adolescentes, conllevó la abrogación de las leyes estatales dictadas con ocasión de la vigencia de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, a título

⁶¹ Decreto de fecha 23 de agosto de 2017, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 15 de septiembre de 2017. Resaltado añadido.

informativo mostramos, a continuación, los datos de la publicación en el Periódico Oficial de las nuevas leyes estatales, una vez que fueron aprobadas, a objeto de que se aprecie la pronta respuesta de los órganos legislativos estatales, motivo por el cual no incorporamos las reformas posteriores de dichas leyes.

a) Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Aguascalientes.

b) Ley para la Protección y Defensa de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California.

c) Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California Sur.

d) Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Campeche.

e) Ley del Sistema Estatal para la Garantía de los Derechos Humanos de Niños y Niñas del Estado de Coahuila de Zaragoza.

f) Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Colima.

g) Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Chihuahua.

h) Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Chiapas.

i) Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Durango.

j) Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de México.

k) Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Distrito Federal hoy Estado de la Ciudad de México, fue creada en el año 2000, misma que quedó abrogada por la Ley General de los Derechos de Niñas, niños y Adolescentes.

l) Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato.

m) Ley número 812 para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guerrero.

n) Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Hidalgo.

o) Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de Jalisco.

p) Ley de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Michoacán.

- q) Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Morelos.
- r) Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Nayarit.
- s) Ley de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Nuevo León.
- t) Ley de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Oaxaca.
- u) Ley de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla
- v) Ley de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Querétaro.
- w) Ley de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Quintana Roo.
- x) Ley de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de San Luis Potosí.
- y) Ley de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Sinaloa.
- z) Ley de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Sonora, Ley No. 81; B.O. No. 49 Sección I, de fecha 17 de diciembre de 2015.
- aa) Ley de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Tabasco.
- bb) Ley de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Tamaulipas.
- cc) Ley de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Tlaxcala.
- dd) Ley de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- ee) Ley de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Yucatán.
- ff) Ley de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Zacatecas.

En el sentido neocentralista, también hemos visto que se suspendieron en toda la República las guarderías de niños por malos manejos, sin siquiera evaluar el desempeño de las mismas, a objeto de determinar cuáles estaban funcionando bien y cuáles no. Asimismo observamos que, mediante decreto se prohíbe el matrimonio entre menores de

edad, y aunque este concepto inició en la Ciudad de México,⁶² es un tema que se ha replicado en toda la nación.

Lo mismo sucede con la exhortación a las 32 entidades federativas, de parte de la Comisión de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia del Senado “para erradicar las causas que originan el trabajo infantil y que sean implementados programas sociales progresivos focalizados y temporales que sean efectivos en la materia”.⁶³

5. Conclusiones

Aun cuando el tema se presta para muchos más comentarios, podemos concluir afirmando que la etapa de la niñez y de la adolescencia es de especial importancia en el desarrollo del ser humano, habida cuenta que es la época en que las personas son más vulnerables a todo tipo de ataques y por tratarse de un grupo social que requiere de especial ayuda y protección para la defensa y ejercicio de sus derechos fundamentales. El *Corpus Juris* internacional en que se apoya esta pretendida protección, además de las convenciones ya mencionadas, se debe focalizar también en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), y la Declaración sobre los Principios Sociales y Jurídicos relativos a la protección y bienestar de los Niños, mismos que defienden la dignidad y los derechos de estas personas.

Por ello, el objetivo fundamental de la legislación nacional o internacional en materia de niñas, niños y adolescentes es la búsqueda y consecución de su protección y beneficio, con independencia de lograrlo a través del centralismo o de la federación.

6. Bibliohemerografía

Bibliografía

- Audry Luer, María, *Mesa VI. Historia del Derecho y las Instituciones I*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2016.
- Cruz Barney, Oscar, *La Codificación civil en México. Aspectos generales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002.

⁶² Gaceta de Gobierno del 13 de julio de 2016.

⁶³ Fue aprobado en votación económica el 19 de abril de 2018.

García González, Vicente, *La Constitución de 1917. Visión periodística. Antología. Colección Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución mexicana, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1986.

Hemerografía

Grosman, Cecilia P, *Los Derechos del Niño en la Familia. Discurso y realidad*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 1998.

Nuria González, Martín (et al.), “Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes 2014 y su reglamento. Aciertos y desaciertos”, *Boletín mexicano de derecho comparado*, México, vol. 49, núm. 46, mayo-agosto, 2016.

Legislación

Ley de los derechos de las niñas, niños y adolescentes del Estado de Michoacán, publicada en el Periódico Oficial del 2 de junio de 2015.

Ley de los derechos de las niñas, niños y adolescentes del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial del 14 de octubre de 2015.

Ley de los derechos de las niñas, niños y adolescentes del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial del 27 de noviembre de 2015.

Ley de los derechos de las niñas, niños y adolescentes del Estado de Oaxaca, publicada en el POE el 15 de diciembre del 2017.

Ley de los derechos de las niñas, niños y adolescentes del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial del 3 de junio de 2015.

Ley de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del 3 de septiembre de 2015.

Ley de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial del 29 de diciembre de 2019.

Ley de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de San Luis Potosí, publicada en el Periódico Oficial del 24 de noviembre de 2017.

Ley de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Sinaloa, publicada en el Periódico Oficial del 14 de octubre de 2015.

Ley de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Sonora, publicada en el Periódico Oficial del 17 de diciembre de 2015.

Ley de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Tabasco, publicada en el Periódico Oficial del 23 dic 2015.

Ley de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Tamaulipas, publicada en el Periódico Oficial del 24 de junio de 2015.

Ley de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Tlaxcala, publicada en el Periódico Oficial del 24 de junio de 2015.

Ley de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en el Periódico Oficial del 23 de junio de 2015.

- Ley de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Yucatán, publicada en el Periódico Oficial del 12 de junio de 2015.
- Ley de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial del 31 de octubre de 2018.
- Ley de los derechos de las niñas, niños y adolescentes para el Estado de Aguascalientes, publicada en el Periódico Oficial del 3 de junio de 2015.
- Ley de los derechos de niñas, niños y adolescentes del Estado de Baja California Sur, publicada en el Periódico Oficial del 31 de diciembre de 2015.
- Ley de los derechos de niñas, niños y adolescentes del Estado de Campeche, publicada en el Periódico Oficial del 2 de junio del 2015.
- Ley de los derechos de niñas, niños y adolescentes del Estado de Colima, publicada en el Periódico Oficial del 18 de abril de 2015.
- Ley de los derechos de niñas, niños y adolescentes del Estado de Chihuahua, publicada en el Periódico Oficial del 3 de junio de 2015.
- Ley de los derechos de niñas, niños y adolescentes del Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial del 17 de junio de 2015.
- Ley de los derechos de niñas, niños y adolescentes del Estado de Durango, publicada en el Periódico Oficial del 12 de marzo de 2015.
- Ley de los derechos de niñas, niños y adolescentes del Estado de México, publicada en el Periódico Oficial del 30 de abril del 2015.
- Ley de los derechos de niñas, niños y adolescentes del Estado de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial del 11 de septiembre de 2015.
- Ley de los derechos de niñas, niños y adolescentes del Estado de Nayarit, publicada en el Periódico Oficial del 8 de julio de 2015.
- Ley de los derechos de niñas, niños y adolescentes en el Estado de Jalisco, publicada en el Periódico Oficial del 3 de septiembre de 2015.
- Ley de los derechos de niñas, niños y adolescentes para el Estado de Hidalgo, publicada en el Periódico Oficial del 13 de julio de 2015.
- Ley del sistema estatal para la garantía de los derechos humanos de niños y niñas del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el Periódico Oficial del 18 de marzo de 2014.
- Ley general de los derechos de niñas, niños y adolescentes, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de diciembre de 2014.
- Ley número 812 para la Protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial del 9 de octubre de 2015.
- Ley para la protección y defensa de los derechos de niñas, niños y adolescentes del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del 17 de abril de 2015.



Capítulo VI

Tendencias neocentralistas en materia penal

Primera Parte

Nuevo Derecho procesal penal

HERIBERTO BENITO LÓPEZ AGUILAR*

Sumario: 1. Breve repaso histórico. 2. Sistema de enjuiciamiento penal acusatorio. 3. Reforma constitucional federal al sistema de justicia penal. 4. Código de Procedimientos Penales para el Estado de México 5. Unicidad nacional de los criterios jurisdiccionales. 6. Una década de experiencia en el proceso penal acusatorio, adversarial y oral. 7. La ratio legis del Código Nacional de Procedimientos Penales. 8. Conclusiones. 9. Bibliohemerografía.

1. Breve repaso histórico

El significado denotativo del concepto federalismo refiere que este no solo es un pacto entre estados soberanos, sino también es una forma de descentralización del poder político, e históricamente fue adoptado en el México independiente a partir del modelo estadounidense, por lo que desde su origen fue aplicado en nuestro país a una realidad diferente que desde entonces ha correspondido a un solo Estado-nación.

Empero, al asignar un significado connotativo, Julio Bustillos afirma que “por federalismo judicial constitucional entendemos, de manera muy sencilla, la adecuada relación entre los órganos judiciales constitucionales federales y los órganos judiciales constitucionales locales en un sistema federal”.¹

* Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México. Profesor e Investigador de Tiempo Completo de la Escuela Judicial del Estado de México.

¹ Bustillos, Julio, “Federalismo judicial constitucional: el proceso de aceptación de la procedencia del amparo federal contra el amparo local”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 26, enero-junio 2012, p. 314.

En ese sentido, el Libro Blanco de la Reforma Judicial, publicado en 2006, contiene los resultados de una consulta nacional y tiene una visión integral que ha permitido diseñar una agenda integral y coherente para la reforma judicial que el país requiere para el siglo XXI.

En lo que interesa, a este Libro aborda las repercusiones de la relación entre el amparo directo y la justicia ordinaria para la configuración, no solo del federalismo judicial sino también del *centralismo* del sistema de justicia federal, por lo que dicha obra hace dos planteamientos: por un lado, el amparo directo asegura una impartición de justicia imparcial al ser un medio de control constitucional y no solamente de legalidad; y por otro lado, el amparo directo limita el desarrollo de la justicia local porque hay una especie de círculo vicioso en donde se alimenta una desconfianza a la justicia ordinaria, pero, al mismo tiempo, no se le da espacio para probar su capacidad.

Es preciso mencionar que el Libro también trata el tema de la unificación de códigos:

En cuanto a los mecanismos para lograr la unificación, se plantean principalmente dos vías. Por una parte, se habla de la expedición de códigos únicos con vigencia nacional. Ello implica necesariamente una reforma constitucional. Por otro lado, se considera la expedición de códigos modelo para su eventual adopción por las legislaturas federal y de las entidades federativas. Esta última alternativa no requiere de reformas constitucionales sino que puede implementarse mediante la integración de grupos de trabajo representativos capaces de generar proyectos suficientemente atractivos para su aprobación por las legislaturas.²

Este antecedente es considerado el origen de una serie de acciones que fueron emprendidas para llevar a cabo la adopción de códigos únicos como fue el caso del Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado el 5 de marzo de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*.

2. Sistema de enjuiciamiento penal acusatorio

De acuerdo con la perspectiva teórica de Luigi Ferrajoli, las reglas jurídicas formales que son proyectadas como leyes, se vinculan normativamente con los contenidos axiológicos sustanciales previstos en la Constitución. De esta manera, es posible advertir como se produce el

² Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Libro Blanco de la Reforma Judicial*, México, 2006, p. 178.

cambio de paradigma del Estado legal de Derecho al Estado constitucional de Derecho, en el cual se definen ciertas características del modelo penal garantista como las siguientes:

a) La subordinación de la ley a los principios constitucionales equivale tener garantías de los derechos frente a los abusos del poder.

b) La aplicación de la ley mediante una decisión judicial representa un ejercicio razonable de comprobación de hechos y de Derecho.

c) La interpretación de la ley mediante la argumentación judicial representa un ejercicio racional fundado en conocimiento de hechos y de Derecho.

d) La capacitación en la argumentación e interpretación es esencial y fundamental porque evita tanto la arbitrariedad como la discrecionalidad de los juzgadores.

e) La verificación del acusador y la refutación del defensor es relevante y trascendente, debido a que “las garantías de los derechos no son derogables ni disponibles. Aquí, en el proceso penal, no valen otros criterios que los ofrecidos por la lógica de la inducción: la pluralidad o no de las pruebas o confirmaciones, la ausencia o presencia de contrapruebas, la refutación o no de las hipótesis alternativas a la de la acusación”.³

Ahora bien, inspirado en el garantismo ferrajoliano y por mandato del constituyente permanente, en todo México está vigente un proceso penal de corte acusatorio, adversarial y oral a partir del 2016. Básicamente, tiene como objetivo realizar juicios ágiles y eficaces a través del desarrollo de las etapas siguientes:

a) Etapa de investigación, conformada por la investigación inicial que principia con la presentación de la denuncia o querrela, y termina cuando el imputado queda a disposición del juez de control; y la investigación complementaria, que comienza con la formulación de la imputación, y finaliza con el cierre de la investigación.

b) Etapa intermedia o de preparación del juicio, cuyo inicio es a partir de la formulación de la acusación hasta el auto de apertura del juicio.

c) Etapa de juicio, que comienza desde que se recibe el auto de apertura a juicio hasta la sentencia emitida por el tribunal de enjuiciamiento.

Cabe mencionar que con motivo de la implementación del modelo actual, se precisaron las obligaciones de los operadores; por ejemplo,

³ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, España, Trotta, 2002, p. 28.

los policías investigan los hechos, los fiscales argumentan la acusación y los jueces formalizan la investigación. Por lo que, según sostiene José Ramón Cossío Díaz: “En todo caso, lo que todos los órganos de procuración e impartición de justicia deberán hacer para satisfacer los nuevos requerimientos es de tal magnitud, que se ha generado uno de los cambios jurídicos más importantes de la historia judicial de nuestra vida independiente”.⁴

Incluso, conviene señalar que en la audiencia inicial no solo se dan a conocer al imputado los delitos por los que va a ser investigado, sino también se solicita la vinculación a proceso y la aplicación de medidas cautelares; es decir, a propósito de la implementación del sistema penal acusatorio, también quedaron establecidos los actos y técnicas de investigación que requieren control judicial a fin de garantizar, por un lado, protección jurídica de los derechos humanos de los gobernados; y, por otro lado, límites en la ejecución de actos de autoridad de manera indiscriminada, habida cuenta de aquellos que impliquen actos de molestia, en consecuencia, es indispensable mayor motivación en la decisión judicial. Tal como lo afirma Sergio Javier Medina Peñaloza, motivar significa: “justificar el auto o sentencia y, para lograrlo, no cabe limitarse a mostrar cómo se ha producido una determinada decisión, es decir, no basta con indicar el proceso psicológico, sociológico y jurídico que lleva a la misma, lo que para la teoría de argumentación jurídica se denomina contexto de descubrimiento, sino que es necesario recurrir al contexto de justificación”.⁵

En otro orden de ideas, si bien la reforma constitucional en materia penal cumple diez años en 2018, lo cierto es que la implementación a nivel nacional del sistema de justicia penal acusatorio opera en todas las entidades federativas desde hace dos años aunque asimétricamente, porque de conformidad con un estudio del *World Justice Project*, las mejores prácticas del sistema acusatorio se han llevado a cabo en los ocho estados que iniciaron la implementación de este modelo, a saber: Baja California, Chihuahua, Estado de México, Morelos, Guanajuato, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas.

Por ello, resulta digno destacar el caso mexiquense; pero además, porque jueces y magistrados del Poder Judicial del Estado de México

⁴ Cossío Díaz, José Ramón, *El sistema de justicia. Trayectorias y descolocaciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018, p. 101.

⁵ Medina Peñaloza, Sergio Javier, *La resolución penal. Errores frecuentes*, México, Porrúa, 2012, p. 22.

son expertos especialistas, poseedores de amplio conocimiento empírico que emana de la aplicación práctica de la legislación procesal penal, inicialmente en el ámbito local y actualmente en el ámbito nacional, lo que también les proporciona elementos técnicos y teóricos que son compartidos a través de los comentarios realizados en obras colectivas.

3. Reforma constitucional federal al sistema de justicia penal

El artículo primero transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales hizo la declaratoria en el sentido de que dicho ordenamiento legal recoge el sistema procesal penal acusatorio establecido en la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008, cuyas características principales son las siguientes:

- a) La separación de funciones entre el órgano que acusa y el que resuelve.
- b) La igualdad procesal, donde el imputado se defiende ante un juez imparcial de las acusaciones del ministerio público.
- c) Las pretensiones, argumentaciones y pruebas en el desarrollo del proceso se deben plantear, introducir y desahogar en forma oral, bajo los principios de inmediación y contradicción.
- d) La presunción de inocencia se establece de manera expresa.

La reforma constitucional en materia penal, también estableció la obligación para que los poderes judiciales de la Federación y del fuero común, cuenten con:

- a) Jueces de control, que resolverán en forma inmediata las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación.
- b) Juzgados y tribunales de juicio, que realizarán el juicio oral y dictarán sentencia.
- c) Juzgados de ejecución de sentencias, que vigilarán y controlarán la ejecución de la pena.

Asimismo, a nivel constitucional se establecieron como principios que rigen el proceso penal acusatorio, adversarial y oral, los siguientes: *publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación*; así como un sistema integral de garantías para el imputado y la víctima u ofendido.

4. Código de Procedimientos Penales para el Estado de México

De acuerdo con el régimen de transitoriedad de la reforma constitucional en materia penal del 18 de junio de 2008, el inicio de vigencia del decreto para la Federación, los Estados y el entonces Distrito Federal, se dio al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

En ese tenor, la incorporación del sistema procesal penal de corte acusatorio, adversarial y oral en el Código de Procedimientos Penales para el Estado de México, se llevó a cabo el 30 de septiembre de 2009, de conformidad con la declaratoria publicada en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno”. En dicho ordenamiento legal se regularon las etapas procesales siguientes:

- a) Etapa preliminar o de investigación.
- b) Etapa intermedia.
- c) Etapa de juicio.
- d) Etapa de ejecución.

A partir de la regulación del nuevo proceso, es posible advertir que tiene como finalidad:

- a) Conocer los hechos.
- b) Establecer la verdad histórica.
- c) Resolver el conflicto.
- d) Garantizar la justicia en la aplicación del derecho.
- e) Contribuir a restaurar la armonía.

Por último, cabe indicar que el artículo 27 del ordenamiento legal invocado refiere que la función jurisdiccional en materia penal en esta entidad federativa, se ejercerá por:

- a) Jueces de control;
- b) Jueces de juicio oral;
- c) Tribunales de juicio oral;
- d) Jueces ejecutores de sentencias; y
- e) Salas del Tribunal Superior de Justicia.

5. Unicidad nacional de los criterios jurisdiccionales

La aplicación práctica del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México muestra en los hechos como fue que la reforma constitucional de 2018 inicialmente posibilitó que cada entidad federativa creara su propio ordenamiento legal; sin embargo, a efecto de

homologar la ley adjetiva penal, tanto a nivel federal como local, se promulgó el Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado el 5 de marzo de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Al quedar regulada jurídicamente la estructura del sistema acusatorio en toda la República mexicana, la técnica judicial tiende a formar diversidad de criterios jurisdiccionales por lo que se vuelve indispensable llevar a cabo la labor de unificar precedentes; y, eventualmente, formar tesis jurisprudenciales con el fin de determinar homogeneidad en la operación del sistema procesal penal, cuyo marco normativo regula figuras novedosas como las que enseguida se mencionan:

- a) Los criterios de oportunidad.
- b) Los acuerdos reparatorios.
- c) La suspensión condicional de proceso.
- d) El procedimiento abreviado.

En las consideraciones referidas en el decreto por el que se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, se trató de un cambio jurídico importante, pues es un código único válido en todo el territorio nacional para sustanciar todos los procesos judiciales en materia penal conforme a las mismas reglas; además, es un ordenamiento jurídico que tiene como características esenciales la protección de la víctima, el respecto a sus derechos, la presunción de inocencia, la reparación del daño y el respeto al debido proceso.

En ese tenor, la legislación procesal penal única, por un lado, fortalece las atribuciones y facultades de las instituciones encargadas de investigar, procesar y sancionar las conductas delictivas a nivel estatal y federal; y, por otro lado, garantiza el derecho humano a una impartición de justicia de manera pronta y expedita. Asimismo, el código único da transparencia a los juicios penales mediante el principio de publicidad, por lo que no solo disminuye la discrecionalidad sino también aumenta la legalidad en la actuación de las partes; además, homologa los instrumentos para asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos tanto del ofendido como del imputado.

Finalmente, incluye los mecanismos alternos de solución de conflictos y destaca como figura novedosa la aplicación de acuerdos reparatorios, los cuales podrán darse a través de la mediación y conciliación, es decir, establece un sistema de justicia restaurativa regulado por un marco normativo específico; lo anterior, a efecto de contribuir en la reducción de gastos y costos en los procesos penales.

6. Una década de experiencia en el proceso penal acusatorio, adversarial y oral

A la distancia, la firme convicción de hacer valer la normatividad jurídica en la *praxis* judicial por parte de jueces y magistrados del Poder Judicial del Estado de México, permite aquí y ahora dar cuenta de la experiencia acumulada a lo largo de diez años, desde la reforma constitucional en materia penal hasta la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Por supuesto que la operación práctica de la legislación procesal local aportó elementos para la enseñanza del nuevo proceso; lo anterior queda de manifiesto, porque en su momento el quehacer jurisdiccional cotidiano de los juzgadores mexiquenses permitió el aprendizaje de la ley adjetiva penal, por lo menos con cinco años de anticipación a la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales.

No debe pasar por alto la experiencia práctica adquirida por los juzgadores mexiquenses en los últimos diez años, pues si bien de inicio fue cimiento para enfrentar el reto que implicó transitar del esquema procesal inquisitorio al acusatorio, con motivo de la implementación de la reforma constitucional en materia penal; lo cierto es que sirvió como sustento para operar con total conocimiento de causa en esta entidad federativa, el Código Nacional de Procedimientos Penales que rige en toda la República Mexicana.

Por lo anterior, se estima que los criterios establecidos por los jueces y magistrados del Poder Judicial del Estado de México, a propósito de la aplicación de la legislación nacional en materia procesal penal, constituyen un referente teórico y técnico para la comunidad académica y el foro jurídico; ya que, además, tienen como fundamento actuaciones procesales colmadas de fuerza y firmeza ética y jurídica; por tanto, abona a la unicidad de los criterios nacionales.

Da cuenta de ello el Código Nacional de Procedimientos Penales Comentado, obra colectiva en la que cada precepto legal del *corpus iuris* es objeto de un comentario elaborado por los expertos en materia penal y procesal penal, quienes con motivo del encargo desempeñado como juzgadores pertenecientes al Poder Judicial del Estado de México, realizan una reflexión constructiva con rigor académico, mediante la cual brindan la explicación respectiva que permite, no solo entender la *ratio legis* del creador de la norma jurídica, sino también comprender la *ratio decidendi* del operador de la misma.

7. La *ratio legis* del Código Nacional de Procedimientos Penales

Las razones expresadas por el legislador que creó el Código Nacional de Procedimientos Penales pueden ser conocidas en dos momentos: cuando fue expedido (5 de marzo de 2014); o bien, cuando fue reformado (17 de junio de 2016).

Por un lado, *en relación a la exposición de motivos que expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales*, las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos del Senado de la República, expusieron en el Anteproyecto de Dictamen por el que se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, *una valoración jurídica de las propuestas y consideraciones que motivaron el sentido del dictamen*, es decir, un análisis que constituye la base de los argumentos que motivan y sustentan el sentido de dicho Dictamen, porque hicieron referencia sobre la viabilidad jurídica de las propuestas, su apego al marco constitucional y convencional, y su consistencia con el modelo de sistema de justicia acusatorio que buscó el constituyente mediante la reforma constitucional de 2008.

A continuación, se expone un extracto de las consideraciones principales de las Comisiones Dictaminadoras, por tema:

Sobre el objetivo del Código Nacional de Procedimientos Penales

Este Código tiene por objeto establecer las normas que han de observarse en la investigación, procesamiento y sanción de los delitos cometidos en el territorio nacional que sean competencia de los órganos jurisdiccionales locales y federales. Asimismo, establece lineamientos para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño. Todo lo anterior en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Sobre su naturaleza y función

Si bien la racionalidad de expedir un nuevo código de procedimientos penales ha sido lograr transitar hacia un modelo acusatorio adversarial, dicho modelo ha encontrado diversas interpretaciones, tanto en las entidades de la república como en otros países de América Latina. De ahí que haya resultado fundamental estructurar el procedimiento a partir de lo que buscó el constituyente mediante la reforma penal de 2008 y no con base en figuras doctrinales ambiguas. Entre las consecuencias más importantes de este método de construcción legislativo estuvo la de distinguir entre proceso y procedimiento penal dentro del Código Nacional de Procedimientos Penales. Lo anterior, a fin de separar las etapas procesales entre aquellas que se rigen por los principios constitucionales establecidos

en el artículo 20 constitucional y aquellas que pertenecen a la fase de investigación inicial.

Sobre sus principios y reglas de interpretación

Dado que el nuevo Código cumplirá una función no sólo normativa sino también pedagógica, se acordó incluir una definición de los principios constitucionales que regirán el procedimiento penal. Por ejemplo, el principio de intermediación mereció especial pronunciamiento en tanto constituye uno de los ejes rectores del nuevo sistema de justicia. En ese sentido, se acordó la pertinencia de matizar la prohibición al juez de delegar la práctica de diligencias debido a la utilidad de figuras como el exhorto, la competencia auxiliar, entre otras. No obstante, la figura de “Secretario” fue eliminada del Código.

En cuanto a la publicidad del proceso, se estableció que las audiencias serán públicas a fin de que tanto las partes como el público en general puedan presenciarlas.

Asimismo, el derecho a una defensa adecuada fue exhaustivamente regulado. El nuevo código establece condiciones mínimas que deberán ser aseguradas por los jueces de la causa para garantizar al imputado asesoría jurídica de calidad.

Sobre la competencia y jurisdicción

El proyecto nacional planteado mediante el presente dictamen obliga al legislador a realizar una armonización de criterios competenciales y jurisdiccionales que regirán los procedimientos en el orden federal y local. Por tanto, se establecen las reglas generales de competencia, la facultad de atracción de la jurisdicción federal para aquellos delitos en los que la Constitución así lo mandata, la competencia por razón de seguridad, la competencia auxiliar y la autorización judicial para realizar diligencias urgentes, así como las clases, reglas y procedencia de la incompetencia.

Sobre la necesidad de incluir un glosario de términos

Dada la función pedagógica de este nuevo Código, se incluyó un glosario de términos con el objetivo de aclarar los términos utilizados en el código a todos los operadores y usuarios del sistema. Sin embargo, no se incluyeron palabras, frases o principios, que puedan estar dotados de criterios académicos o sociológicos.

Sobre los actos procesales y requisitos de forma

En cuanto a los actos procesales, los aspectos novedosos que contiene el Proyecto son los siguientes:

Se incluyó la posibilidad de que los registros de las actuaciones en todo el procedimiento se realicen por escrito, audio o video y en general por cualquier soporte que garantice su reproducción. Se eliminaron las formalidades excesivas previstas para resguardos.

Debe haber una regulación mínima y flexible sobre los medios informáticos que pueden utilizarse. Lo anterior, dada la evolución continua de la tecnología que puede ser utilizada.

Las pruebas obtenidas mediante violación a derechos fundamentales, deben ser declaradas nulas por la autoridad judicial de manera oficiosa y en cualquier etapa del procedimiento, a diferencia de aquellas que adolecen de vicios de legalidad.

Las resoluciones judiciales sólo deben ser autos y sentencias, por lo que se eliminan los decretos.

Sobre los sujetos procesales

Una de las tareas principales del Proyecto fue distinguir adecuadamente entre los sujetos y las partes procesales. Lo anterior, para diferenciar claramente entre las facultades, obligaciones y derechos que a cada uno asisten.

Por lo tanto, los sujetos procesales previstos en el Código son los siguientes: el órgano jurisdiccional, el Ministerio Público, el imputado, la víctima y ofendido, el defensor, el asesor jurídico, la policía y la autoridad ejecutora de medidas cautelares.

Tendrán la calidad de partes: el imputado y su defensor, el Ministerio Público, la víctima u ofendido y su asesor jurídico.

Sobre la jerarquía Ministerio Público/Policía y los actos de investigación

Entre los temas centrales del Código estuvo el de estructurar la relación entre el Ministerio Público y la Policía en tanto la expedición de esta norma constituye una oportunidad histórica para diseñar adecuadamente los incentivos que regulan la mancuerna institucional más importante en la tarea de esclarecer los hechos constitutivos de un delito y procesar al culpable de su comisión.

Ahora bien, no es menester de este ordenamiento detallar los pormenores de su coordinación. Ello no sería deseable pues, al ser el Código una regulación explícita de lo que deberá entenderse por debido proceso, las consecuencias de no atender alguna de sus disposiciones resultan, ni más ni menos, que en la nulidad de los actos procesales.

Lo que sí resulta una obligación del legislador es identificar y regular aquellas actuaciones de coordinación formal entre estas instituciones que puedan derivar en violaciones a derechos humanos, con un especial énfasis en aquellos procedimientos que constituyen actos de molestia.

Es por lo anterior que el Proyecto ha incorporado minuciosas disposiciones respecto a las formalidades que deberán observarse durante la detención de un imputado, en la realización de inspecciones o cateos, o en los procedimientos a seguir cuando la autoridad solicita o impone providencias precautorias o medidas de protección.

Sobre los lineamientos de la investigación policial

En el mismo orden de ideas, se acordó la reglamentación de los actos de investigación que se relacionen con la posible violación a derechos humanos, o bien, que afecten el debido proceso en el nuevo Código. Para tal efecto, se reglamentaron los actos de molestia siguientes:

- a) Cateos.
- b) Intervención de comunicaciones privadas o tecnologías de la información.
- c) Órdenes de aprehensión/detenciones.
- d) Toma de muestras sin el consentimiento del imputado.
- e) Registro de la investigación.
- f) Descubrimiento de la investigación.
- g) Inspecciones corporales.
- h) Entrevistas a testigos e imputado.
- i) Identificación de sospechoso.

Sobre el interrogatorio a testigos y peritos durante el juicio

El Proyecto propone que no se debe establecer la calificación de oficio sobre las preguntas del interrogatorio en el nuevo Código Procesal Penal.

El desahogo de peritajes podrá desarrollarse por videoconferencia. Asimismo, se decidió no considerar la regulación del peritaje institucionalizado, para que en el futuro sea la jurisprudencia quien se pronuncie al respecto.

Sobre los criterios de oportunidad

La aplicación de este principio implica un verdadero cambio de paradigma. Significa dejar atrás la institución de la estricta legalidad y replantear el concepto de justicia. Los criterios de oportunidad consisten en acotados márgenes de discrecionalidad —ya no de arbitrariedad— a través del cuales el Ministerio Público podrá ejecutar la política criminal del Estado mexicano. Estos criterios, tal como fueron planteados en el Proyecto, no representan, en ningún caso, mecanismos de despresurización del sistema de justicia penal.

Sobre los acuerdos reparatorios y la suspensión condicional del proceso

Los acuerdos reparatorios no son otra cosa que el resultado del uso de un mecanismo alternativo de resolución de controversias como la mediación o la conciliación. Dichos mecanismos serán regulados en una legislación especial, sin embargo, dada su conexión natural con el procedimiento penal, el Código incluyó una definición general y sus supuestos de procedencia. El Ministerio Público y el Juez podrán validar los acuerdos reparatorios.

En cuanto a la suspensión condicional del proceso, el Proyecto plantea que procederá a petición del Ministerio Público y del imputado, pero en todo caso se escucharán a las dos partes. Se acordó que procede hasta

antes de que se dicte el auto de apertura a juicio oral. La suspensión condicional del proceso es un mecanismo alternativo, por lo tanto, se rige por el artículo 17 constitucional.

Sobre el procedimiento abreviado

El procedimiento abreviado es una forma de terminación anticipada del procedimiento. En estos casos, el imputado reconoce su participación en un hecho delictivo y, como consecuencia, el Ministerio Público y el Juez valoran la pertinencia de reducir, en un margen acotado, la sanción que se impondrá al individuo.

Este procedimiento procederá a solicitud del Ministerio Público y el momento oportuno para promoverlo será a partir del auto de vinculación a proceso y hasta antes de que se dicte el auto de apertura a juicio oral.

Los lineamientos de su procedencia responden a una política criminal más que a un catálogo de delitos o a un límite de penalidad admitida. Más que un derecho del imputado, es de un derivado del principio de oportunidad y su objetivo es evitar el juicio. Se trata de acuerdos probatorios a título universal. Se otorgó la posibilidad a la víctima para que haga valer una oposición fundada a este procedimiento en lo referente al monto de la reparación del daño.

Sobre la acción penal por particulares

La víctima u ofendido podrá ejercer la acción penal únicamente en los delitos perseguibles por querrela, cuya penalidad sea alternativa, distinta a la privativa de la libertad o cuya punibilidad máxima no exceda de tres años de prisión y en aquellos otros casos que el Ministerio Público lo autorice en los términos de su ley orgánica.

La víctima u ofendido, podrá acudir directamente ante el Juez de control ejerciendo acción penal por particulares, en caso que cuente con datos que permitan establecer que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y exista probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión, en tal caso deberá aportar para ello, los datos de prueba que sustenten su acción, sin necesidad de acudir al Ministerio Público.

Cuando en razón de la investigación del delito sea necesaria la realización de actos de molestia que requieran control judicial, la víctima u ofendido deberá acudir ante el Juez de control. Cuando el acto de molestia no requiera control judicial, la víctima u ofendido deberá acudir ante el Ministerio Público para que éste los realice. En ambos supuestos, el Ministerio Público continuará con la investigación y, en su caso, decidirá sobre el ejercicio de la acción penal.

Sobre el procedimiento para inimputables

El procedimiento para inimputables consiste en ajustes razonables al procedimiento ordinario. Sobre el momento oportuno para determinar la inimputabilidad, se determinó que podrá realizarse en cualquier

momento, siempre que sea necesario determinar ajustes razonables ante el Ministerio Público o ante el juez. Se incluyó una prohibición expresa para la privación de la libertad por motivos de discapacidad y, en caso de que se impusiera una medida de seguridad, resultado de una sentencia basada en el debido proceso, que implique privación de la libertad, ésta no podrá exceder a la pena máxima del delito que se impondría al imputable.

Sobre el procedimiento para miembros de las comunidades indígenas

Se les aplicará el procedimiento ordinario con los ajustes razonables. Se incluyeron mecanismos para el reconocimiento de decisiones de autoridades de las comunidades indígenas, así como de sus efectos. Se excluyen de lo anterior, los delitos previstos para prisión preventiva oficiosa en este Código y en la legislación aplicable.

Sobre las providencias precautorias y medidas cautelares

El proyecto establece que el Ministerio Público, bajo su más estricta responsabilidad, ordenará la aplicación de las medidas de protección idóneas.

Si las medidas impuestas implican una restricción a la libertad del imputado, deberá celebrarse una audiencia ante el Juez de control para que la ratifique, modifique o cancele, mediante la emisión de las providencias precautorias respectivas.

Asimismo, el proyecto establece que toda imposición de las medidas de protección y de las providencias precautorias, así como su duración deberá estar debidamente fundada y motivada y tendrán una duración máxima de sesenta días naturales, prorrogables hasta por treinta días.

Sobre las fases del procedimiento

El procedimiento contemplado en el presente proyecto comprende las siguientes etapas:

La de investigación, que comprende:

a) Investigación inicial, que comienza con la presentación de la denuncia, querrela u otro requisito equivalente y concluye cuando el imputado queda a disposición del Juez de control para que se le formule imputación, y

b) Investigación complementaria, que comprende desde la formulación de la imputación y se agota una vez que se haya cerrado la investigación.

c) La intermedia o de preparación del juicio, que comprende desde la formulación de la acusación hasta el auto de apertura del juicio; y

d) La de juicio, que comprende desde que se recibe el auto de apertura a juicio hasta la sentencia emitida por el Tribunal de Juicio.

Se estableció que la investigación no se interrumpe ni se suspende durante el tiempo en que se lleve a cabo la audiencia inicial hasta su conclusión o durante la víspera de la ejecución de una orden de aprehensión. Asimismo, el ejercicio de la acción inicia con la solicitud de citatorio a audiencia inicial, puesta a disposición del detenido ante la autoridad judicial

o cuando se solicita la orden de aprehensión o comparecencia, con lo cual el Ministerio Público no perderá la dirección de la investigación.

En ese sentido, el proceso dará inicio con la audiencia inicial, y terminará con la sentencia firme.

Sobre la prueba

El proyecto otorga discrecionalidad al órgano jurisdiccional asignará libremente el valor correspondiente a cada uno de los datos y pruebas, de manera libre y lógica. En todos los casos, deberá justificar adecuadamente el valor otorgado a las pruebas y explicará y justificará su valoración con base en la apreciación conjunta, integral y armónica de todos los elementos probatorios.

Sobre los recursos

El proyecto establece sólo los recursos de revocación y apelación. Las partes sólo podrán impugnar las decisiones judiciales que pudieran causarles agravio, siempre que no hayan contribuido a provocarlo. El recurso deberá sustentarse en la afectación que causa el acto impugnado, así como en los motivos que originaron ese agravio.

El recurso de revocación procederá en cualquiera de las etapas del procedimiento penal en las que interviene la autoridad judicial en contra de las resoluciones de mero trámite dictadas en audiencia, las que se resuelvan sin substanciación, o aquellas que no admitan otro medio de impugnación. El objeto de este recurso será que el mismo Órgano jurisdiccional que dictó la resolución impugnada, la examine de nueva cuenta y dicte la resolución que corresponda.

En cuanto a la apelación, el Proyecto distingue y lista las resoluciones apelables emitidas por el Juez de Control y por el Tribunal de enjuiciamiento.⁶

Por otro lado, *en cuanto a la exposición de motivos que reformó y adicionó diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales*, se señaló lo siguiente:

La reforma constitucional al sistema de seguridad y justicia publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008 estableció entre otras cosas, la transformación del sistema de justicia penal mixto-inquisitivo a uno de corte acusatorio y oral que deberá estar implementado en todo el territorio nacional a más tardar el 18 de junio de 2016.⁷

Asimismo, derivado de la reforma constitucional del 8 de octubre de 2013 por la que se facultó al Congreso de la Unión para expedir la

⁶ Senado de la República, “Anteproyecto de Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales”, 18 junio 2018, pp. 106-116.

⁷ *Idem*.

legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, el 5 de marzo de 2014 se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales en el que se establecieron las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos en toda la República en el fuero federal y el fuero local, con lo cual se homologó el procedimiento penal bajo el nuevo sistema de justicia penal acusatorio y oral a nivel nacional, garantizando con ello, los mecanismos para el irrestricto respeto a los derechos de las víctimas u ofendidos así como de imputados. Resulta importante referir que este Código Nacional es resultado de uno de los ejercicios democráticos más importantes en nuestro país, toda vez que su desarrollo derivó del debate y los consensos entre los operadores del sistema a nivel federal y local, académicos, expertos, así como de la sociedad civil.

En esa tesitura, de conformidad con el régimen de gradualidad para la entrada en vigor de dicho ordenamiento actualmente el Código Nacional está en operación a nivel local de forma parcial en los estados de Durango, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas y está próximo a entrar en vigor en Coahuila el 27 septiembre, Guerrero el 30 septiembre, Tabasco 4 de octubre, Jalisco el 10 octubre, Sinaloa el 15 de octubre y Aguascalientes el 7 de noviembre del año en curso, asimismo el 24 de septiembre se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la declaratoria de entrada en vigor a nivel federal en los estados de Durango y Puebla a partir del 24 de noviembre de 2014.

En tal virtud, cabe señalar, que no obstante que el Código Nacional de Procedimientos Penales es un ordenamiento de reciente expedición, la entrada en vigor del mismo en algunas entidades de la República, ha permitido identificar que se requieren algunos ajustes para su adecuada aplicación, por lo cual, ante la próxima entrada en vigor en diversas entidades federativas y en la federación, resulta de especial importancia reformar el ordenamiento de mérito a fin de lograr que su operación sea la mejor.

Lo anterior también implicaría a nivel federal la adecuación de diversos ordenamientos orgánicos y sustantivos que coadyuven a la mejor operación y funcionamiento del sistema acusatorio en nuestro país. Lo anterior sin perjuicio de que eventualmente se requieran más reformas a otros ordenamientos con la finalidad de continuar instrumentando de mejor manera la operación del sistema procesal penal previsto en nuestro Código Nacional.

De lo anterior, se tiene que hubo necesidad de llevar a cabo reformas al Código Nacional de Procedimientos Penales, a fin de establecer reglas que han de aplicarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos en todo el territorio nacional, tanto en el fuero federal como en el fuero local, por lo que derivado de la entrada en vigor

de dicho ordenamiento normativo, haberlo reformado era de especial importancia, a fin de hacer mejor la operación del sistema de justicia penal acusatorio.

8. Conclusiones

El juicio es la parte sustancial del proceso que concluye con la sentencia condenatoria o absolutoria. Aquí es donde el operador jurídico puede emitir juicios de valor, pues a través de una decisión judicial realiza ejercicios intelectivos e interpretativos de la norma jurídica. Por un lado, los juzgadores federales sientan criterios orientadores y obligatorios; y por otro lado, los juzgadores locales dotan de certeza jurídica el valor justicia.

En la práctica del nuevo Derecho procesal penal, algunos elementos como la innovación, la tecnología y el desarrollo humano pueden contribuir a enfrentar el reto que implica la impartición de justicia para los poderes judiciales locales y el federal; esto es, a la par de innovar e implementar la tecnología en los procesos judiciales, también la educación judicial mejora para formar jueces que no solo conozcan la norma, sino que cuenten con una serie de habilidades de soporte y apoyo a su función.

La homologación realizada al impartir justicia penal en el sistema acusatorio es primordial para evitar la disparidad de criterios entre jueces locales y federales, por lo que dicho objetivo se cumple mediante una capacitación adecuada con perspectiva humanista que no solo genera valores, sino también refleja juzgadores cercanos a la ciudadanía, cuyo trabajo derive en sentencias apegadas a Derecho.

La única vía en sede judicial para obtener la justicia a la que las víctimas del delito aspiran y tienen derecho, es a través del debido proceso, con procesos justos para que los impartidores de justicia penal sancionen a quienes sean hallados culpables.

9. Bibliohemerografía

Bibliografía

- Cossío Díaz, José Ramón, *El sistema de justicia. Trayectorias y descolocaciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018.
- Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, España, Trotta, 2002.
- Medina Peñalosa, Sergio Javier, *La resolución penal. Errores frecuentes*, México, Porrúa, 2012.

Pereznieto Castro, Leonel (edit.), *Código Nacional de Procedimientos Penales Comentado*, Toluca, Poder Judicial del Estado de México-Tirant lo Blanch, 2019.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Libro Blanco de la Reforma Judicial*, México, 2006.

Hemerografía

Bustillos, Julio, “Federalismo judicial constitucional: el proceso de aceptación de la procedencia del amparo federal contra el amparo local”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 26, enero-junio 2012, pp. 311-333.

Documentos publicados en Internet

Senado de la República, “Anteproyecto de Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales”, 18 junio 2018, http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Iniciativa/Anteproyecto_Dictamen_CNPP_211113.pdf

Segunda Parte

Centralización en materia penal

ARTURO BACA RIVERA*

Sumario: 1. Introducción. 2. Nueva clasificación de leyes. 3. Consecuencias inmediatas. 4. Consecuencias inmediatas. 5. Disposiciones sustantivas contenidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales. 6. La Teoría del delito en el Código Nacional de Procedimientos Penales. 7. Conclusiones. 8. Bibliohemerografía.

1. Introducción

La coincidencia del cambio de estafeta en el gobierno federal, en la que el partido en el gobierno entrega en el año 2000 la presidencia de la República al opositor y el inicio del desbordamiento de la delincuencia organizada, que desborda a los gobiernos estatales y municipales, permeando las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, es el parteaguas entre un fenómeno existente con relativo control y otro que motivó la salida del ejército y la marina de sus cuarteles, para combatir el flagelo del crimen fuera de todo orden.

Estimando que son ideales los sistemas de gobierno, cuya pureza es retórica, la democracia mexicana así conocida fue calificada como dictadura de partido o un presidencialismo centralista; y en ese régimen producto de sus propias circunstancias, la criminalidad que siempre ha acompañado al ser humano, podría decirse que se ubicaba en niveles tolerables.

Al finalizar este presidencialismo, las fuerzas reales del poder se posicionaron en los gobiernos locales, empoderando a los ejecutivos

* Licenciado, Especialista, Maestro y Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Fue Subprocurador Regional de Toluca y Tlalnepantla de Procuraduría General del Estado de México (ahora Fiscalía General de Justicia). Magistrado en retiro del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México.

estatales hasta convertirlos en una especie de entes absolutos opositores al Poder central, demandantes de mayores participaciones federales y en algunos casos cómplices activos o pasivos de una corrupción nunca antes vista. La proliferación de los delitos de alto impacto: secuestros, homicidios dolosos, extorsiones, robos a las arcas públicas, narcotráfico, desapariciones forzadas y la pérdida generalizada del sentimiento de seguridad pública, pareciera ser el resultado inesperado de un cambio de gobierno, que es recuperado para dar vuelta en el breve tiempo, a una tercera ruta que ordene y organice la seguridad pública, la procuración de justicia, la administración de justicia y el sistema penitenciario, que son los eslabones institucionales que tienen estrecha vinculación con el fenómeno social del crimen.

Aún sin claridad en los temas inherentes al delito y su comisión, la denominada cuarta transformación, constituirá un nuevo intento de mejorar la sensación de encontrarnos en un país en el que las leyes sean cumplidas. En ese orden de ideas, la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a las facultades del Congreso de la Unión, ha sido reformado varias veces en años recientes, y en lo que corresponde a la materia penal, esta fracción junto a la fracción XXII, señalan:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(*omissis*)

XXI. Para expedir:

a) Las leyes generales en materia de secuestro y trata de personas, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones.

Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios;

b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.⁸

2. Nueva clasificación de leyes

A partir de la creación de leyes nacionales, se tiene una forma de entendimiento competencial distinto sobre el sistema normativo que legisla el propio Congreso de la Unión; la idea de leyes aplicables exclusivamente en el ámbito federal (fuero al que pertenece dicho Congreso), ha cambiado; el Constituyente Permanente le ha restado facultades a los congresos estatales y los ha asumido como propios, y esto es parte del fenómeno de centralización de facultades, cuya consecuencia es la clasificación siguiente:

a) Leyes Federales que se aplican exclusivamente en esta esfera de atribución de fueros o competencias.

b) Leyes Generales, que distribuyen competencias, distinguiendo las atribuciones tanto federales como locales.

c) Leyes Nacionales, que tienen aplicabilidad en forma obligada en ambos fueros, federal y local simultáneamente.

De esta transformación iniciada a finales del siglo XX, encontramos las siguientes leyes:

a) Ley federal contra la delincuencia organizada.⁹

b) Ley general para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁰

⁸ Secretaría de Gobernación, “Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Diario Oficial de la Federación*, 2013, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5317162&fecha=08/10/2013

⁹ Ley federal contra la delincuencia organizada, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 07 de noviembre de 1996. Última reforma publicada el 07 de abril de 2017.

¹⁰ Ley general para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de noviembre de 2010. Última reforma publicada el 19 de enero de 2018.

- c) Ley para prevenir y sancionar la trata de personas.¹¹
- d) Ley general en materia de delitos electorales.¹²
- e) Ley nacional de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal.¹³
- f) Ley nacional de ejecución penal.¹⁴
- g) Ley general para prevenir, intervenir y sancionar la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.¹⁵
- h) Ley general en materia de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y del sistema nacional de búsqueda de personas.¹⁶
- i) Código nacional de procedimientos penales.¹⁷
- j) Ley de amnistía.¹⁸
- k) Ley general del sistema nacional de seguridad pública.¹⁹

Es evidente el esfuerzo institucional para dotar de un marco legal que prevenga, investigue, combata, procese y ejecute las acciones necesarias en contra del crimen y sus consecuencias; no cabe la menor duda en las loables intenciones legislativas y de los discursos políticos al respecto; no obstante, la realidad muestra un panorama preocupante en relación con el fenómeno de la criminalidad: corrupción, impuni-

¹¹ Ley para prevenir y sancionar la trata de personas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de noviembre de 2007. Última reforma publicada el 01 de junio de 2011.

¹² Ley general en materia de delitos electorales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 23 de mayo de 2014. Última reforma publicada el 19 de enero de 2018.

¹³ Ley nacional de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de diciembre de 2014.

¹⁴ Ley nacional de ejecución penal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de junio de 2016.

¹⁵ Ley general para prevenir, intervenir y sancionar la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de junio de 2017.

¹⁶ Ley general en materia de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y del sistema nacional de búsqueda de personas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de noviembre de 2017.

¹⁷ Código nacional de procedimientos penales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 05 de marzo de 2014. Última Reforma publicada el 17 de julio de 2016.

¹⁸ Ley de Amnistía, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de enero de 1994.

¹⁹ Ley general del sistema nacional de seguridad pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 02 de enero de 2009. Última reforma publicada el 17 de junio de 2016.

dad, índices nunca antes vistos de conductas delictivas, violencia exacerbada, nuevas formas criminales y lo que alcanzó niveles inusitados de oprobiosa popularidad, la puerta giratoria en materia de libertad provisional.

3. Consecuencias mediatas

A mediano y largo plazo, se busca la consolidación de las leyes penales y sus instituciones a través de la centralización de atribuciones para expedir nuevas normas nacionales, reformar leyes generales y recuperar el control de temas relacionados al delito y su comisión al haberse extraviado o demeritado por los gobiernos locales la lucha en su contra, si bien no en todas las entidades federativas, si en algunos de ellos, cuyos alcances bastaron para emprender la centralización federal.

Las estructuras criminales significaron el inicio de las acciones federales para separar la delincuencia organizada de alto impacto, cuyo conocimiento se dividió para que los estados conocieran de esas organizaciones dedicadas a la comisión de ilícitos de importancia más regional que de ámbito transfronterizo.

El secuestro ilícito de afectación inicial a un núcleo social determinado, amplió sus efectos negativos al temor social, desincentivación de inversión económica y colaboración activa o pasiva de miembros o exmiembros de corporaciones policiacas y de procuración de justicia, de ahí la legítima intervención de la federación en la coordinación de su combate, establecimiento de penas y segregación de secuestradores en un determinado centro penitenciario de máxima seguridad.

La trata de personas cuyo origen antiguo convirtió esta actividad ilícita, en algo tan común, que la respuesta tradicional era más cotidiana que ataque frontal a dicho fenómeno social. El crecimiento global y sofisticado comparado en magnitud con el narcotráfico, hizo posible que el Estado mexicano tomara las medidas legislativas pertinentes y se iniciaran verdaderas investigaciones en contra de estas redes criminales.

Los delitos electorales han dejado de ser temas regionales y por jornada, para generalizarse en lo que es posible acreditar; encontrándose algunos pendientes en lo que respecta a los orquestadores y planificadores de los artilugios que alteran el espíritu del sufragio libre, restricciones en derechos políticos y prisión preventiva de quien integra la delincuencia organizada electoral. Hay dificultad probatoria para acreditar esos niveles de intervención en delitos electorales.

Entre los mecanismos alternos de solución de conflictos, hace falta un asentamiento gradual de sus bondades, por cuanto hace a la materia penal, el desbordamiento inicial a partir de la verdad irrefutable de que a la víctima le interesa en mucho ser resarcido en sus daños, ha sido entendida de manera cuando menos sesgada; el delito tiene una pena principal de cárcel o multa y una accesoria de reparación del daño. Si esta nueva ley de mecanismos alternos de solución de conflictos por alentar el resarcimiento patrimonial, produce el desánimo social al eliminar la sanción principal, se pierde el sentido oficioso de la persecución del delito, así como la prevención general y especial producto de la imposición de la pena. El delincuente patrimonial encontrará un nicho de impunidad, al evitar las consecuencias del delito, pagando exclusivamente en los casos en que es descubierto, quedando por disposición de esta ley, eliminada toda otra sanción en virtud del pago.

La ejecución de penas, sobre todo las privativas de libertad, lograron un cambio trascendental: la modificación de las penas es ya atribución del Poder Judicial; es decir, un juez impone una pena y otro juez es quien la puede modificar por el otorgamiento de derechos y beneficios penitenciarios. Ha quedado para la historia el registro de penas impuestas por juez, disminuidas por parte incluso de ciudadanos sin profesión, que por circunstancias de la vida ejercían el cargo de alcaldes de prisión o directores de prevención social.

La desaparición forzada, clamor ferviente en los foros y organismos internacionales, es ya protección federal, a partir de la promulgación de esta Ley, se dará curso a las investigaciones de la nueva modalidad de estos reprobables actos, generalmente cometidos por la delincuencia organizada. La desaparición de cuerpo de delito (físicamente hablando), de muchos otros delitos: secuestro, privaciones ilegales de libertad, narcotráfico, pertenencia a grupos delincuenciales antagónicos entre otros. La desaparición metódica de cadáveres para evitar responsabilidades penales es fenómeno totalmente diverso a las normas relativas a la inhumación y exhumación, y por tanto significaba una deuda legislativa la inclusión de este fenómeno delictivo.

Del Código Nacional de Procedimientos Penales se derivan pocas menciones, pero significativas, de temas correspondientes a la parte sustantiva dignas de mayores comentarios.

La ley de Amnistía y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, tienen anuncio oficial de un ajuste esperado por el cambio de gobierno, habrá que esperar contenido e implementación para observar las consecuencias sociales en beneficio común.

4. Consecuencias inmediatas

Una puede ser la intención social y legislativa y otra muy distinta a la consecuencia que se produce. Si el centralismo existía en la forma de dictadura partidista o presidencialismo fuerte, el movimiento centralista en materia penal no es otra cosa que una manera diferente de enfrentar al crimen, producto de la transición de una violencia tolerable a una violencia cruel, despiadada y que ha mutado a la rentabilidad de nuevas conductas como extorsión, cobro de derecho de piso, así como a la sofisticación de otras como el dominio de territorios o plazas previo pago a miembros de instituciones públicas.

No toda ley general o nacional logra el fin deseado, la clasificación de la tipificación de conductas y sanciones, unificadoras como se da en la materia electoral, evita que, en las regiones o localidades estatales, se generen delitos que procesalmente no se puedan probar o conductas cuyo ingreso a la codificación sean severamente cuestionadas en cuanto a la protección del bien jurídico tutelado; de ahí que socialmente se estime como positivo un ordenamiento único para toda la República.

Los delitos electorales no son los únicos que deben tener tipicidad única, el Código Penal en materia federal ha contado a lo largo de su historia desde la publicación del vigente desde 1931, con varios proyectos de Código Penal único para toda la República Mexicana, pero la realidad ha demostrado que algunas conductas pertenecen exclusivamente a una determinada entidad y pudiera no presentarse con importancia destacada en otras. De ahí quizá deviene la dificultad para haber logrado un consenso y que la federación se arroje la facultad de legislar en materia penal sustantiva. Por otro lado parece sorpresiva la reforma constitucional para legislar y promulgar un Código Nacional de Procedimientos Penales, que no encontraba antecedente en la polémica doctrinal; no se estimaba como un paradigma que debería ser modificado; no obstante, una corriente globalizante generó las condiciones necesarias y se produjo la súbita transformación y nos vemos inmersos en un nuevo sistema penal, que como tal no es motivo de las presentes reflexiones, única y exclusivamente lo es, en el impacto que tiene en la inclusión de disposiciones que pertenecen o implican al Derecho penal material o sustantivo.

Los mecanismos alternos de solución de conflictos de beneficios plausibles en materias como la familiar, que mueven sentimientos positivos por los bienes en conflicto, como lo es la integración familiar y la protección de los hijos, en materia penal ha resultado ser un cálculo no

tan afortunado. Hay delitos de poco impacto como lesiones leves en donde el orgullo lesionado más que el estado físico alterado, no permiten un dialogado acuerdo, y otros de alto impacto como la violación, secuestro y homicidio que hacen inviable una solución económica al ser poco trascendente la reparación del daño a la posible pena de prisión que se determine; ello evidencia el poco atractivo de los mecanismos alternos en estos delitos.

La apuesta pública para disminuir los procesos penales a través de estas soluciones, ha encontrado una lamentable desviación, al aparecer en las agencias del Ministerio Público el fenómeno de la negociación de todo tipo de asuntos; querellables, patrimoniales e incluso los delitos oficiosos entran en esta negociación económica fuera de ley. La obligada autorización ministerial en los mecanismos alternos de solución de conflictos por los beneficios que generan al imputado, se han convertido en otro nicho de negociación ilegal; a lo anterior se añade la cuestionable consecuencia del acuerdo reparatorio contenida en el párrafo primero del artículo 35 de esta ley que establece la extinción de la acción penal o el sobreseimiento del asunto; al acuerdo reparatorio en estas condiciones constituye el equivalente al perdón de la víctima u ofendido en los delitos querellables, con la diferencia que esta nueva modalidad extiende a los delitos oficiosos la extinción de la acción penal.

La Ley Nacional de Ejecución Penal, es resultante no solo de concretar un viejo anhelo jurisdiccional, que un juez sea el competente para modificar la resolución de otro juez, y no una autoridad administrativa ajena a la jerarquización judicial, sino también por la distorsión previa generada al interior de las entidades federativas que implementaron cambios en su legislación penal, dotando de atributos distintos a los jueces de ejecución en virtud de legislaciones locales, cuyo contraste (sustituirse en quien firmaba antes el otorgamiento de los beneficios, sin mayor atribución) se percibía en las diferentes disposiciones estatales (u otorgar con facultad discrecional, acumulación de beneficios, haciendo nugatoria la pena y cualquier tratamiento reinsertatorio o re-socializarte), como poco trascendente.

Esta ruta también la transitaron las reformas procesales estatales creando una diversidad de órganos jurisdiccionales: jueces de investigación (Estado de Nuevo León), jueces de constitucionalidad, tribunales colegiados de juicio, jueces de control constitucional y otros que motivaron el espíritu de la reforma constitucional de 2008, al establecerse únicamente dos juzgadores, con independencia al especializado en eje-

cución penal; tal diversidad motivó el camino de un nuevo orden contenido en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

5. Disposiciones sustantivas contenidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales

Es clara la diferencia entre el Código Sustantivo Penal y el Código Nacional Procesal. Al primero le corresponde integrar las teorías sobre: *a)* la acción penal, *b)* el delito, *c)* el delincuente, *d)* y las penas y medidas de seguridad, así como, *e)* los delitos en particular (generalmente en los libros segundos del código sustantivo penal); en tanto que al segundo le corresponde integrar las reglas por medio de las cuales se concretan las cuatro teorías antes citadas, aplicables a la segunda parte de los delitos en particular, de ahí el nombre de parte general al primer libro y parte especial al segundo de ellos. Todas las instituciones y formas procesales le corresponden al segundo ordenamiento antes referido.

Respecto de las modificaciones a los tipos penales contenidos en el segundo libro del Código Penal Federal, que contiene el catálogo de conductas consideradas como delictivas, así como otros tipos penales ubicados en leyes especiales, que en conjunto constituyen el universo de delitos federales, salvo la redacción debatible por las alternancias y/o, o una descripción cuya obligación probatoria sea de difícil integración, el cumplimiento al debido proceso y la imposición o modificación en su caso de la pena, queda a cargo de los órganos jurisdiccionales competentes. Sin embargo, cuando la parte general del Derecho penal se modifica, el impacto es de gran amplitud, debido a que las reglas generales del derecho penal, son la base que sirve para la integración de todo el universo de delitos federales y locales. De ahí que cobren relevancia las disposiciones contenidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, que pertenecen a la materia sustantiva, o a la parte general del Derecho penal.

Dos son los temas que aparecen el Código Nacional de Procedimientos Penales que pertenecen al Derecho sustantivo. El primero casi desapercibido, contenido en el artículo 405 que se denomina “Sentencia absolutoria”, pero como se verá, involucra una de las teorías más importantes del derecho penal, que es la “teoría del delito”; y el segundo se contiene en el título XIII, denominado “Reconocimiento de inocencia del sentenciado y anulación de sentencia” y en realidad constituye lo que en el Código Penal Federal se conoce como “Causas de

extinción de la Responsabilidad Penal, la Acción Penal y las Sanciones”. Como se observa de la simple nomenclatura de los temas, bajo la apariencia de algo adicional, se encuentran aspectos torales del Derecho penal.

De la acción, responsabilidad y sanciones penales, habría que admitir que el desistimiento,²⁰ los acuerdos reparatorios²¹ y la suspensión condicional del proceso,²² tal y como se expresan en esos preceptos, la consecuencia jurídica de estas figuras procesales es la extinción de la acción penal, de ahí que surjan las siguientes interrogantes: ¿por qué no incluir al desistimiento dentro del contenido del mismo título, que contiene figuras de derecho con la misma consecuencia?, ¿por qué ubicar al desistimiento dentro del capítulo de formas de conducción del imputado al proceso, sección de citatorio, órdenes de comparecencia y aprehensión, cuya naturaleza jurídica nada tiene que ver?, ¿por qué denominar a los acuerdos reparatorios y a la suspensión condicional del proceso como: soluciones alternas y formas de terminación anticipada, cuando en realidad son formas de extinción de la acción penal?, si lo principal es la extinción de la acción penal y lo accesorio es la forma de tramitarla, ¿por qué destacar lo accesorio y no lo principal?, si lo principal corresponde a la teoría de la pena que es materia sustantiva, ¿por qué no incluir estas figuras en el Código Penal que es donde corresponde la ubicación de la norma sustantiva?

Las respuestas a las interrogantes anteriores, se encuentran en la misma pregunta, la conclusión posible son que el Código Nacional de Procedimientos Penales no guardó congruencia en su contenido, incluyó aspectos sustantivos que pertenecen a un ordenamiento diverso y la introducción de esos temas se prestan a la confusión de posibles figuras de derecho novedosas, cuando el lugar al que pertenecen, es de cuño añejo y sólido.

Existe algo novedoso y que trastoca el paradigma que separa los delitos de trascendencia meramente personal, a los de consecuencias sociales, llamados *oficiosos*. Para nadie es desconocida la clasificación de delitos *querellables* que afectan la esfera jurídica del ofendido y aquellos que van más allá, trascendiendo al ámbito social denominados *oficiosos*, en los que el perdón del ofendido no opera debido a esta especial

²⁰ Código nacional de procedimientos penales, artículo 144.

²¹ *Ibidem*, artículo 186.

²² *Ibidem*, artículo 199.

circunstancia; la política criminal subyacente en esta consideración determina por la gravedad de la conducta, que rebasa la condición personal y se traslada a las instituciones la persecución de los delitos oficiosos. Sin pretender la inamovilidad de las figuras de Derecho, cabe preguntar, ¿cómo denominaríamos a un delito oficioso que concluye con el perdón manifestando a través de una medida alterna o terminación anticipada del proceso?, ¿delitos oficiosos-querellables?

El perdón en el delito querellable implica tácitamente un acuerdo previo, la misma razón se encuentra en el acuerdo reparatorio y en la suspensión condicional del proceso; de ahí la verdad evidente, si la razón esencial es la misma, debe pertenecer por naturaleza jurídica a la misma clasificación, el crear otra clasificación carece de un motivo sustancial para modificar la nomenclatura. Ejemplos de lo anterior los encontramos en los delitos de abuso de autoridad con contenido patrimonial, cohecho, etcétera. Según se percibe, no es solo formal la consecuencia de esta inclusión de temas sustantivos en una codificación procesal, es desafortunada la denominación del título, llamándolo como una de sus causas; cuando el género es mayor y las causas múltiples; no solo se habla del reconocimiento de inocencia y anulación de sentencia (fracc. III, del artículo 458, CNPP), se mencionan también otras nueve causas. ¿por qué no nombrar este artículo con alguna de estas otras nueve denominaciones? Nuevamente es pregunta-respuesta.

6. La teoría del delito en el Código Nacional de Procedimientos Penales

Como se mencionó en líneas anteriores, lo que es el delito (su definición como: conductas, típica, antijurídica, culpable y punible),²³ y lo que no es (elementos negativos), contenido en los preceptos que mencionan la exclusión del delito y su responsabilidad,²⁴ redactados en forma correlativa a cada elemento positivo le corresponde uno negativo; los primeros actualizan la existencia del delito y los segundos de presentarse cualquiera de ellos, simplemente el supuesto hipotético de exclusión del delito y su responsabilidad lo elimina. El paradigma de lo que es delito y lo que no es, es sencillo graficarlo, como se muestra en el cuadro 1. Existencia del delito.

²³ Código Penal del Estado de México, artículo 6.

²⁴ *Ibidem*, artículo 15.

Cuadro 1
Existencia del delito

Hay delito cuando se cumple:	No existe delito cuando se produce:
Conducta	Ausencia de conducta.
Típica	Falta alguno de los elementos típicos de descripción de la conducta delictiva.
Antijurídica	Aparecen alguna causa de Justificación o permisiva que convierta en lícita una conducta.
Culpabilidad	Exista alguna causa de inculpabilidad
Punibilidad	Exista una excusa absoluta y por tanto carezca de pena esa conducta que sería delictiva, se elimina el delito por no tener sanción

Fuente: Elaboración propia, con base en el artículo 6 del Código penal del Estado de México.

El natural sentimiento regionalista al mencionar un mexiquense la claridad de la norma que mencionan lo que es y no es un delito, está alejado de la pretensión de resaltar lo propio por el simple hecho de serlo, va más allá: este paradigma condensa las teorías aceptadas por los científicos contemporáneos de la teoría del delito y el artículo 405 del Código del Código Nacional de Procedimientos Penales, extrapolando el objeto del contenido formal de sus normas, no solo ingresa normas sustantivas, sino que lo hace tan desafortunadamente que, trastoca la teoría del delito en una expresión reveladora de la confusión de quien propuso la redacción del artículo 405 en comentario. En efecto esta definición del delito en cuanto a sus elementos positivos proviene de los inicios del 1900, así “A partir de esta censura el delito pasó a ser una conducta (acción o acto) típica, antijurídica (injusto objetivo) y culpable algunos siguieron conservando la punibilidad dentro de la teoría del delito, pero sin la función que tenía antes de *beling*”.²⁵

Estos cinco elementos se incrementaron a 7 junto con la inimputabilidad y las condiciones objetivas de punibilidad, criticada la primera por ser un presupuesto del delito y la segunda por ser una condición tan escasa que incluso en algunos ordenamientos no existe; de tal forma que el paradigma de la definición del delito para efectos prácticos y

²⁵ Zaffaroni, Eugenio Raúl (*et al.*), Manual de Derecho Penal Mexicano, Parte General, México, Porrúa. 2013.

didácticos quedó en estos cinco elementos: conducta, tipicidad, antijuridicidad, culpabilidad y punibilidad. No existe otra propuesta que logre abstraer la esencia de lo que es positivamente el delito y a su vez que empate a cabalidad con aquello que la ciencia penal también ha encontrado como elementos que lo eliminan.

El Código Nacional de Procedimientos Penales señala en el párrafo segundo del artículo 405 en cita, que la exclusión del delito se refiere a “las causas de atipicidad, de justificación o inculpabilidad, bajo los rubros siguientes:”²⁶ citando únicamente a la atipicidad, causas de justificación y causas de inculpabilidad. Olvida a la conducta como elemento autónomo y a la punibilidad, cuyas excusas absolutorias convierten en nugatorio el esfuerzo de investigar un delito que carecerá de castigo.

La ausencia de voluntad en un acto o conducta penalmente relevante se conoce como delito culposo y no es una causa de atipicidad; por otro lado, la ausencia de conducta puede reputarse como conducta omisiva (no actuó cuando la norma penal esperaba una expresión conductual positiva), de ahí que la ubicación en la fracción I del artículo 405 de CNPP es equívoca y conduce al error, por inobservancia de lo que paradigmáticamente es o no delito.

Esta primer fracción agrega “el consentimiento de la víctima que recaiga sobre algún bien jurídico disponible” si se buscara en cualquier capítulo de cualquier código penal denominado causas que excluyan el delito y su responsabilidad, encontrarán esta expresión dentro de las causas de justificación que eliminan la antijuridicidad por la consecuencia elemental que tal autorización produce la permisibilidad lícita de la conducta. Continúa dicho precepto incluyendo como causas de atipicidad; “el error del tipo vencible que recaiga sobre algún elemento del tipo penal que no admita de acuerdo con el catálogo de delitos susceptibles de configurarse de forma culposa previsto en la legislación aplicable, así como el error de tipo invencible”.

Este error es un gran error, es mayúsculo; la atipicidad únicamente tiene que ver con la ausencia de algunos de los elementos de la descripción de la conducta y los errores pertenecen a otra categoría en la disertación de lo que es o no un delito y además desde hace varias décadas: “Error esencial e invencible. La culpabilidad como proceso psicológico reprochable, entraña la presencia del dolo o de la culpa; como el dolo es voluntad de resultado y conciencia de la antijuridicidad de la acción, no

²⁶ Código nacional de procedimientos penales, artículo 405.

puede afirmarse que se dé, si es que en el sujeto existe un error invencible que impida la convivencia de la antijuridicidad del acto”.²⁷

De lo anterior se deduce que el estudio de la culpabilidad es de carácter subjetivo y la conciencia de lo que se hace en materia penal es de índole subjetivo. De ahí se desprende que es en la inculpabilidad como elemento subjetivo del delito, en el que esquemática y lógicamente, debe estudiarse todo lo relativo al error en que se encuentre el activo del delito. Estas ideas pertenecen a una ejecutoria del máximo tribunal del año 1948; es decir, el tema de los errores tiene tanto tiempo dentro de la discusión forense, que no debe caber la menor duda de que como causa de inculpabilidad el error invencible elimina el delito y es absolutamente a dicha categoría a la que pertenece. Podemos afirmar que existe una influencia perniciosa del contenido vigente del artículo 405, fracc. I del CNPP por revolver temas que, a pesar de ser afines por ser de índole penal, esquemáticamente tienen un tratamiento estatificado de orden lógico. Revolverlos y confundirlos provocará en las nuevas generaciones cuando menos confusión y dificultad en el entendimiento de la teoría del delito. Lo que aún es peor, siendo una Ley Nacional, hay que convencer a más de 600 legisladores del Congreso de la Unión, de la necesidad de un reacomodo de contenidos, lo que a la luz de un cuerpo normativo reciente, 2014, es demostrarles que redactaron una mala norma y un desacierto, así no es fácil admitirlo.

La fracción II del artículo en cita receptó por fortuna, las causas en las que la ley permite actuar y así lo autoriza; la aparente conducta ilícita se modifica constituyéndose en perfectamente legal, únicamente habría que ubicar en este apartado el consentimiento de la víctima cuando la conducta recaiga en un bien jurídico disponible, que estando mal ubicada en el inciso anterior, es en este el lugar al que pertenece lógica y conceptualmente hablando; la fracción III debe tener su propio ajuste: los errores como falsa apreciación de la realidad que afectan el conocimiento de lo contrario a la ley deben categorizarse primero en la invencibilidad como el único que excluye la culpabilidad y por ende el reproche penal (el vencible únicamente lo disminuye en la forma en que casi unánimemente todos los códigos penales lo disponen) y en segundo lugar respecto del tipo de error al que se refiera, como una segunda categoría a la que habría que referirse, si es de hecho o de derecho,

²⁷ Vela Treviño, Sergio, *Culpabilidad e Inculpabilidad. Teoría del Delito*, México, Trillas, 1987.

de ahí la indebida colocación en la fracción I y su necesario traslado a la fracción III, para que el paradigma de la teoría del delito sea entendido en los términos que las ideas contemporáneas proponen aceptablemente.

Otra mala colocación es la inclusión del estado de necesidad exculpante dentro de las causas de inculpabilidad en este precepto. Es sencillo advertir dos grandes aspectos de la conducta delictiva; los materiales, evidentes o físicos, que se estudian en la juridicidad o antijuridicidad de una conducta y los que pertenecen a la subjetividad o aquello que se encuentra en el interior en el libre ejercicio de la autodeterminación de los responsables. La actuación de una persona en hechos relevantes al Derecho penal, por cuanto hace al Estado de necesidad de salvaguardar bienes jurídicos propios o ajenos de un peligro en términos similares o equivalentes a los que acontecen en la legítima defensa; tiene que ser por necesidad una causa permisiva cuyo estudio técnico se ubica en sentido lógico al correspondiente elemento que le corresponde.

Una elemental comprensión lógica cuya prelación es de menos a más, o de lo elemental escalar a lo complejo, lo entendemos si respetamos la definición del delito y la correspondencia de cada uno de los elementos negativos que le implican. Si por ejemplo delito no puede definirse como la punibilidad culpable contraria al derecho que reúne elementos de la ley a una conducta humana, por el absurdo de mencionar al inicio lo que tiene que ir al final y viceversa, de igual manera los elementos negativos del delito deben respetar por exigencia de comprensión lógica, los que secuencialmente pertenecen del inicio al fin. Así tenemos que lo que excluye al delito y su responsabilidad, lo que produce una sentencia absolutoria en términos del artículo 405 del CNPP son:

a) Ausencia de conducta, debido a la intervención de una fuerza física exterior irresistible, conocida como *vis maior*, (la *vis menor*, carece de importancia porque el activo puede oponerse a ella).

b) Las causas permisivas (si la ley lo autoriza, la conducta por necesidad es lícita) encontrando:

- El consentimiento del pasivo con determinadas condiciones
- Legítima defensa, con sus requisitos.
- Obrar en estado de necesidad, igualmente cumpliendo con algunos supuestos hipotéticos.
- Cumplimiento de un deber.
- Ejercicio de un derecho.

c) Causas de Inculpabilidad.

- Padecer trastorno mental que impida comprender el carácter ilícito o conducirse de acuerdo con esa comprensión. La evolución doctrinal en esta pequeña redacción sintetizó todos aquellos casos que la doctrina había documentado como emoción violenta, estados febriles, hipnóticos, y todos aquellos equivalentes que abundan en la literatura y carecen de apoyo normativo vigente.
- El error invencible que elimine la comprensión de la ilicitud de la conducta, sea de hecho o de derecho, para contrastarlo con aquel error que no elimina, sino únicamente disminuye el reproche penal que es el error vencible.
- La no exigibilidad de otra conducta, en el entendimiento de que el derecho no puede exigir comportamientos heroicos y por eso fija el límite de la culpabilidad penal.
- Y el grado máximo de la inculpabilidad o caso fortuito, por hacer todo lo necesario para realizar un acto permitido y que por eventualidad imposible de calcular, acontece un hecho penalmente relevante.

d) La excusa absolutoria, la causa no invitada al CNPP como excluyente del delito. Si una de las características reconocidas de la norma jurídica es la sanción, y si una descripción delictiva carece de ella, deja sin materia la pretensión del estudio de una conducta penal. ¿qué razón de ser tiene que se estudie una conducta típica, antijurídica, culpable y que al final del camino no produzca ninguna consecuencia? No se observa otra salvo la de poner en marcha todo el aparato investigador, de administración de justicia y concluir en que nada de eso tuvo utilidad porque no hay pena que ponga fin al análisis de un delito; de ahí que, al advertir, la inutilidad del trabajo de las instituciones públicas, desde el inicio se determine la inexistencia del delito.

7. Conclusiones

La centralización de temas inherentes al Derecho penal se presenta como una necesidad de dar respuesta a problemas relevantes que laceran la convivencia natural dentro de una comunidad anhelante de un estado de derecho eficaz.

En general la federación ha sido asertiva al tomar las riendas de la conducción penal que la delincuencia organizada había arrebatado, amenazando la estructura de las instituciones sociales.

En materia de Derecho sustantivo y en particular en la teoría del delito, es donde se encuentra un nicho de oportunidad para corregir y poner al día un paradigma que recepta continuamente, las aportaciones de la doctrina.

La prisión preventiva como cuestión cautelar en delitos de alto impacto, debe separarse del concepto de presunción de inocencia. Este último se refiere a la aplicación de la pena una vez acreditado el hecho delictivo y la responsabilidad penal; en tanto que la primera se refiere a la medida de cuidado que todos los sistemas jurídicos penales sanos, tienen como política criminal, para evitar que la delincuencia organizada continúe lesionando a una sociedad bajo el cuestionable argumento de que todos los delitos deben gozar de libertad provisional.

Una dificultad singular es la de convencer al numeroso grupo de legisladores integrantes del Congreso de la Unión, para reacomodar los conceptos y figuras de Derecho que así lo requieran.

8. Bibliohemerografía

Bibliografía

- Pereznieto Castro, Leonel (edit.), *Código Nacional de Procedimientos Penales Comentado*, Toluca, Poder Judicial del Estado de México-Tirant lo Blanch, 2019.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl (*et al.*), *Manual de Derecho Penal Mexicano, Parte General*, México, Porrúa. 2013.
- Vela Treviño, Sergio, *Culpabilidad e Inculpabilidad. Teoría del Delito*, México, Trillas, 1987.

Documentos publicados en Internet

- Secretaría de Gobernación, “Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Diario Oficial de la Federación*, 2013, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5317162&fecha=08/10/2013

Legislación

- Código nacional de procedimientos penales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 05 de marzo de 2014. Última Reforma publicada el 17 de julio de 2016.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 5 de febrero de 1917. Última Reforma publicada el 6 de julio de 2019.

- Ley de Amnistía, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de enero de 1994.
- Ley federal contra la delincuencia organizada, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 07 de noviembre de 1996. Última reforma publicada el 07 de abril de 2017.
- Ley general del sistema nacional de seguridad pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 02 de enero de 2009. Última reforma publicada el 17 de junio de 2016.
- Ley general en materia de delitos electorales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 23 de mayo de 2014. Última reforma publicada el 19 de enero de 2018.
- Ley general en materia de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y del sistema nacional de búsqueda de personas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de noviembre de 2017.
- Ley general para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de noviembre de 2010. Última reforma publicada el 19 de enero de 2018.
- Ley general para prevenir, intervenir y sancionar la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de junio de 2017.
- Ley nacional de ejecución penal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de junio de 2016.
- Ley nacional de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de diciembre de 2014.
- Ley para prevenir y sancionar la trata de personas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de noviembre de 2007. Última reforma publicada el 01 de junio de 2011.

Capítulo VII

Tendencias neocentralistas en la legislación en materia de educación pública

SERGIO CHARBEL OLVERA RANGEL*

Sumario: 1. Introducción. 2. El origen de la tendencia centralista en el federalismo mexicano. 3. La evolución de la regulación de la educación pública en el sistema jurídico mexicano. 4. Las tendencias neocentralistas en materia educativa. 5. Las tendencias neocentralistas en las propuestas de reforma educativa en la primera parte del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador. 6. Conclusiones. 7. Bibliohemerografía.

1. Introducción

La educación es la principal materia que se debe implementar en un Estado para afrontar los retos actuales. La educación le permite a una sociedad desarrollarse, al posibilitar una mayor igualdad de oportunidades. Por ello, la importancia que tiene para los gobiernos el mejorar sus sistemas educativos.

En el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se prevé la necesidad de “Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”. En la cual se reconoce que el derecho a la educación es el catalizador para lograr un desarrollo sostenible en los Estados.

* Abogado por la Escuela Libre de Derecho (ELD), y Licenciado en Derecho por la UNAM. Maestro en Derecho Constitucional por la ELD, Máster Oficial en Derecho Constitucional por la UCLM, y Maestro en Derechos Humanos y Democracia por la FLACSO. Doctorante en derecho en la ELD. Profesor titular de la ELD. Abogado constitucionalista, socio de *Arteaga, García y Olvera, Abogados, S.C.*

La educación es un derecho humano en el que la inclusión es un principio esencial, en el que, además, se debe asegurar una educación de calidad para todos; la forma para lograrlo, desde los agregados socialistas de la Constitución de 1917, es a través de la intervención del Estado. La educación pública da herramientas para que las personas en situación de marginalidad social y económica puedan salir de la pobreza y participar plenamente en la vida de la comunidad.

En la protección y salvaguarda del derecho a la educación el Estado tiene una doble obligación: impartir y garantizar la educación. Las garantías que se establecen para hacer efectivo el derecho a la educación inciden en la estructura administrativa del Estado federal mexicano, para crear plataformas descentralizadas o centralizadas en la toma de decisiones sobre la materia. La educación que imparte el Estado, la pública, es el principal objeto de las políticas creadas para garantizar este derecho.

La política educativa en México ha tenido una evolución acompañada de importantes reformas a la Constitución General y a su legislación secundaria, aquí se analizarán solo las que han modificado la centralización o descentralización de la educación.

La descentralización es una decisión en la estructura estatal que permite generar autonomía en distintos ámbitos para mejorar la toma de decisiones inmediatas ante necesidades particulares. La centralización concentra el poder de decisión y puede ser contraria a un sistema federal si excluye la participación de las autoridades locales.

A pesar de que las autoridades centrales no tienen la capacidad para hacer frente a todos los problemas de la educación en nuestro país, se han presentado tendencias neocentralistas en materia educativa a partir de la segunda mitad del siglo pasado hasta nuestros días. Esas tendencias son el principal objeto de análisis de este trabajo.

2. El origen de la tendencia centralista en el federalismo mexicano

El reparto de competencias en Estados Unidos de América partió de la base de la renuncia que los Estados partes hicieron de algunas de sus facultades para cederlas a las autoridades centrales. El reparto de competencias en la Constitución norteamericana de 1787, la explica Madison en el *Federalista* de la siguiente manera:

Los poderes delegados al gobierno federal por la Constitución propuesta son pocos y definidos. Los que han de quedar en manos de los gobiernos

de los Estados son numerosos e indefinidos. Los primeros se emplearán principalmente con relación a objetos externos, como la guerra, la paz, las negociaciones y el comercio extranjero; y es con este último con el que el poder tributario se relacionará principalmente. Los poderes reservados a los Estados se extenderán a todos los objetos que en el curso normal de las cosas interesan a las vidas, libertades y propiedades del pueblo, y al orden interno, al progreso y a la prosperidad de los Estados.¹

La lógica de la distribución descrita por Madison es la de los Estados federales que nacen de la unión de estados soberanos, en los cuales estos constituyen poderes centrales y les otorgan únicamente las facultades indispensables para la protección y resguardo de sus intereses generales.

Pierre Joseph señala que el principio característico del pacto federal es su carácter sinalagmático y conmutativo en que las partes cedentes (estados miembros) conservan más derechos, libertades, autoridad y propiedad de lo que ceden.² Esta opinión es aplicable para los casos en que el federalismo deriva de su antecedente como confederación, como es el caso norteamericano. Esa característica distintiva la refiere Alexis de Tocqueville de la siguiente manera:

La forma de gobierno federal en los Estados Unidos apareció en último lugar. No ha sido sino una modificación de la república, un compendio de los principios políticos esparcidos en la sociedad entera antes de ella, que subsisten independientemente dentro de la misma. El gobierno federal (*omissis*) no es más que una excepción y el gobierno de los Estados es la regla común.³

Lo anterior no es del todo aplicable para los Estados federales que surgen de la transformación de un Estado unitario a uno federal, en donde la competencia de los estados miembros está limitada, por lo general, a lo necesario para mantener un grado de autonomía;⁴ esta es la realidad del federalismo mexicano.

¹ Madison, James, *El Federalista*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2012, p. 198.

² Proudhon, Pierre Joseph, *El Principio Federativo*, Buenos Aires, Libros de Anarres, 2008, pp. 63-65.

³ Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 2012, p. 77.

⁴ Mouskheli, Michel, *Teoría Jurídica del Estado Federal*, México, Ediciones Co-yocacán, 2011, pp. 235-236.

En México, sin que existiera el antecedente de la unión de distintos estados soberanos o el de una confederación, se adoptó esa lógica residual de distribución de competencias; el antecedente del que deriva el federalismo mexicano genera una diferencia relevante con el norteamericano.

El origen del federalismo mexicano es distinto al norteamericano porque surge de la descentralización de un estado unitario, en este fue necesario reconocer la existencia y pluralidad de las partes que lo integraban. Esto implicó que la federación mexicana no se formó por el pacto de entes soberanos, razón por la cual no existieron estados partes que renunciaran a su soberanía y cedieran facultades a autoridades centrales para conservar las no cedidas. En México se les otorgaron facultades a las provincias que conformaban a la Nueva España con el fin de reconocerles un mínimo de autonomía que contrarrestara sus intentos separatistas. La adopción del federalismo era una exigencia de las provincias que pretendían escindirse del Estado mexicano una vez que este se independizó de España, ya que así lograrían tener un control efectivo sobre los habitantes de su territorio y se evitaría la concentración del poder en las autoridades del centro. Alexis de Tocqueville, al explicar la adopción del modelo federal norteamericano en la Constitución Mexicana de 1824, opinó lo siguiente:

Los habitantes de México, queriendo establecer el sistema federativo, tomaron por modelo y copiaron casi íntegramente la constitución de los angloamericanos, sus vecinos. Pero al trasladar la letra de la ley, no pudieron trasponer al mismo tiempo el espíritu que la vivificaba. Se vio cómo se estorbaban sin cesar entre los engranajes de su doble gobierno. La soberanía de los Estados y la de la Unión, al salir del círculo que la constitución había trazado, se ve arrastrado sin cesar de la anarquía al despotismo militar y del despotismo militar a la anarquía.⁵

Para Tocqueville la clave del éxito del federalismo norteamericano fue que a pesar de la competencia restringida del gobierno federal se le dio la apariencia y la fuerza de un gobierno nacional, lo que les permitió dar directamente sus órdenes a los ciudadanos.⁶ Esta apariencia no se logró en el caso mexicano, porque se mantuvo el rezago de un gobierno centralista; al lograrse la independencia de México se dotó a las provincias que conformaban a la Nueva España de las facultades necesarias

⁵ Tocqueville, Alexis de, *op. cit.*, p. 159.

⁶ *Idem.*

para evitar sus intentos separatistas, y las autoridades centrales conservaron un cúmulo importante de competencias. Se dio la apariencia de un federalismo al dotar de autonomía a las entidades federativas; de hecho, las autoridades federales conservaron la fuerza de un gobierno central que les permitió imponer directamente sus órdenes. Esto generó el fracaso del modelo federal en México.⁷

En México se vio al federalismo norteamericano como la solución ante dos necesidades: impedir la segregación de las provincias, por ello se les dotó a estas de facultades a cambio de que permanecieran unidas; y descentralizar el poder para evitar el autoritarismo del imperio de Iturbide y, con ello, dar paso a la anhelada emancipación monárquica.

Lo anterior permite concluir que la distribución de competencias en el federalismo mexicano tiene otro sentido en comparación al norteamericano: competencias federales amplias y mínimas competencias locales.

Desde su origen, el federalismo mexicano conserva la esencia de un Estado unitario, en donde las autoridades centrales tienen un amplio campo competencial que les asegura un control sobre las entidades federativas. El sistema presidencialista y el enaltecimiento del Poder Ejecutivo contribuyeron a que se conservara la concentración de facultades en las autoridades federales. El cúmulo amplio de facultades de las autoridades federales en comparación con las de las entidades federativas es una distribución ajena a la concepción clásica del federalismo de ser un contrapeso del poder. Para evitar el fracaso del federalismo, el modelo ha evolucionado a uno cooperativo en donde se incluyen aspectos de coordinación entre los ámbitos federal y local, pero en el que conserva una preminencia de las competencias centrales.

La distribución de competencias en México evoluciona a un sistema caracterizado por la poca tensión competencial; es resultado, entre otras razones, de múltiples materias coincidentes entre la federación y las entidades federativas. Para lograr un equilibrio del poder a través de su división vertical no se dotó de mayores competencias a las entidades federativas, sino que se elaboró un sistema de tareas en común.

⁷ Las diversas comunidades indígenas y mestizas, que constituían una pluralidad de espacios políticos en el régimen colonial, permitieron que al constituirse la federación se reivindicara su mayor autonomía local, pero esto fue solo una apariencia porque el control del poder se tenía en el centro.

3. La evolución de la regulación de la educación pública en el sistema jurídico mexicano

3.1. Regulación en la Constitución de 1857

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 se regulaba a la materia educativa en los siguientes artículos:

Art. 3. La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se deben expedir (sic).

Art. 32. Los mexicanos serán preferidos á los extranjeros (sic), en igualdad de circunstancias, para todos los empleos, cargos ó comisiones de nombramiento de las autoridades en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. Se expedirán (sic) leyes para mejorar la condición (sic) de los mexicanos laboriosos, premiando á los que se distinguen en cualquier ciencia ó arte, estimulando al trabajo, y fundando colegios y escuelas prácticas de artes y oficios.

La competencia no se otorgaba expresamente a las autoridades federales, por lo que correspondía a las entidades federativas. Un ejemplo del ejercicio de esa competencia a nivel local fue la expedición de la Ley Orgánica de Instrucción Pública en el Distrito Federal de 1867.

Pese a la carencia de facultades federales sobre la materia, y ante la poca implementación de políticas económicas en las entidades federativas, Porfirio Díaz creó en 1905 la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes; sin embargo, la imposibilidad de regular la materia hacía inútil la existencia de esta secretaría.

3.2. Regulación en el texto original de la Constitución de 1917

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 surge de la premisa de la justicia social. La institucionalización de derechos sociales como las laborales de seguridad social, agrarios y educativos, fueron las principales bases del nuevo sistema jurídico. En ese contexto, en las tareas en materia educativa intervendría el Estado sin necesidad de esperar a que los particulares las implementaran.

En el Congreso Constituyente de Querétaro se estableció que en la materia educativa hubiese concurrencia entre los particulares con el poder público y entre el ámbito federal y local. En el texto original del artículo 3o. se previó, sin definir las competencias de los ámbitos, como características de la enseñanza las siguientes:

- a) La educación oficial y la enseñanza primaria en escuelas particulares sería laica.
- b) La prohibición para las corporaciones religiosas y los ministros de culto de establecer o dirigir escuelas primarias.
- c) Las escuelas primarias solo podrían establecerse si se sujetaban a vigilancia oficial.
- d) Las escuelas oficiales impartirían gratuitamente la enseñanza primaria.

En el artículo 73, fracción XXVII, se previó la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia educativa, así como para establecer escuelas (sin que en este caso la facultad fuese exclusiva de la federación); el texto del citado precepto es el siguiente:

Art. 73. El Congreso tiene facultad:

XXVII. Para establecer escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entre tanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares, *sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación*. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.⁸

La pretensión del gobierno porfirista de centralizar la política educativa en una dependencia federal se eliminó. En la Constitución de 1917 se suprimió la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, la razón fue que el mantenimiento de las escuelas dependía de las posibilidades de las entidades federativas; los estados y municipios contaban con poco presupuesto para mantenerlas, por lo que muchas escuelas cerraron por falta de recursos.⁹

El ideal prerrevolucionario en materia educativa fue la universalización de la educación, establecer centros educativos en todo el territorio para que todos tuvieran acceso a la enseñanza; y a la par impulsar contenidos educativos acordes con el fortalecimiento del nacionalismo y la enseñanza laica.

⁸ Resaltado añadido.

⁹ Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *Aspectos Generales de la Descentralización en México (estudios de caso)*, México, Senado de la República, 2002, p. 15.

3.3. Las reformas a la Constitución de 1917

Los proyectos que detonaron la centralización de la materia educativa en el siglo pasado fueron las implementadas por Justo Sierra y José Vasconcelos. El primero de ellos logró el establecimiento de la secretaría de educación; el segundo moldeó a dicha secretaría como organismo nacional de la administración pública centralizada.

Por iniciativa de José Vasconcelos, el 5 de septiembre de 1921 se restauró el Ministerio de Educación, porque este consideró que el plan educativo debería tener un organismo central provisto de fondos para implementar las políticas en la materia; con ello federalizó la educación pública, y se centralizaron los esfuerzos educativos del Estado. Esta dependencia, desde entonces, se convertiría en la máxima autoridad rectora de la educación en México. Resurgió la pretensión de controlar a la educación desde el centro, como en el Porfiriato.

Lo anterior derivó en la reforma al artículo 73, fracción XXVII, de la Constitución General, publicada el 8 de julio de 1921, en la cual se facultó al Congreso de la Unión para establecer en toda la República escuelas rurales, elementales, secundarias, superiores y profesionales; dejó sin efectos la supresión de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, y se restableció esta dependencia con la creación de la Secretaría de Educación Pública, esto con el propósito de centralizar las decisiones de la educación en México.

En la citada reforma constitucional se previó un caso de facultades coincidentes para establecer planes educativos en los siguientes términos: “La Federación tendrá jurisdicción sobre los planteles que ella establezca, sostenga y organice, sin menoscabo de la libertad que tienen los Estados para legislar sobre el mismo ramo educacional”. La atribución de facultades en materia educativa a la federación se debió a que se consideró que el ámbito local no tenía las capacidades y los recursos suficientes para hacer frente a las obligaciones en la materia; con esto se sentaron las bases para la posterior creación del sistema nacional de educación.

La reforma fue formalmente el inicio del aumento de las facultades del ámbito federal en materia educativa.

La existencia de facultades coincidentes en materia educativa de la federación y de las entidades federativas era una plataforma perfecta para generar problemas entre la federación y las entidades federativas, y se veía como un obstáculo para implementar las políticas generadas desde la Secretaría de Educación Pública, por ello se buscó una mejor solución.

La solución antes referida se estableció en la reforma constitucional publicada el 13 de diciembre de 1934, en donde se facultó al Congreso de la Unión para expedir la legislación que distribuyera la función educativa (en especial las aportaciones económicas) entre la federación, los estados y los municipios, lo que terminó con la autonomía local en la materia. Con esta reforma se previó expresamente un caso de concurrencia. Las porciones normativas del artículo 3o. y 73, que regularon lo antes dicho son las siguientes:

Art. 3o.

(*omissis*)

El Congreso de la unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a *distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios*, a fijar las *aportaciones económicas* correspondientes a ese servicio público y a señalar las acciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

Art. 73. El Congreso tiene facultad:

XXVII. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; así como para *dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República*. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.¹⁰

Las facultades concurrentes surgen como un método para coordinar las competencias materiales de los distintos ámbitos de autoridad en un Estado complejo (es propio de los sistemas federales de cooperación), que consiste en facultar a las autoridades federales para dar bases generales o criterios de distribución o coordinación de competencias entre los ámbitos federal y local.¹¹ Con ello, se flexibiliza la rigidez de

¹⁰ Resaltado añadido.

¹¹ *Cfr.* Facultades concurrentes en el Sistema jurídico mexicano. Sus características generales. Tesis 187 982, [J]; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena. Época, t. XV, enero de 2002, p. 1042.

la distribución de competencias que se realiza en los modelos federales duales. La concurrencia se ha convertido en una forma de engrosar las facultades de las autoridades federales, porque las competencias que originalmente eran locales se vuelven compartidas con la federación.

Con la previsión de la concurrencia en materia educativa, el ámbito federal tomó preminencia frente al ámbito local. La medida se idealizó como transitoria, hasta que las entidades federativas lograran tener los recursos suficientes para hacer frente a la responsabilidad en la materia.

La puesta en marcha de una política integral, de un sistema nacional de educación, bajo criterios de coordinación con todas las entidades federativas, pretendía la universalización de la educación básica, lo cual implicó una política expansionista del servicio educativo, lo que impidió una eficiente descentralización y una acumulación de las decisiones en las autoridades centrales. La creación de un sistema nacional de educación generó a la par la necesidad de planes y programas que constituyeron las políticas educativas, las cuales serían creadas desde el centro; esta tendencia fue paulatina.

Ante la anterior necesidad, de concentrar las decisiones, en 1943 se creó el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) para negociar de forma centralizada los salarios, prestaciones y demás problemas magisteriales.

En el sexenio del presidente López Portillo (1976-1982) se diseñó un Plan Nacional de Educación que formaba parte del Plan Global de Desarrollo, por lo tanto, se concibió como un instrumento de planeación para orientar las acciones y los medios de las políticas sociales en materia de educación. En ese periodo presidencial se crearon instituciones federales como la Universidad Pedagógica Nacional (1978) y el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (1979).

El 19 de mayo de 1992 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica,¹² en el cual se descentralizó el sistema educativo. El Acuerdo se enfocó en la educación básica; formó parte de una estrategia de modernización del país; en él se reconoció a la educación como el pilar en el desarrollo del país, derecho que se garantizó a través de un sistema educativo nacional con responsabilidades afines al sistema federal. El Acuerdo fue un gran esfuerzo por extender la cobertura de los servicios educativos y elevar la calidad de la educación.

¹² Suscrito por el Gobierno Federal, los gobiernos de las entidades federativas, y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

Hay algunos indicios para considerar que esa descentralización tuvo como objetivo disminuir el Poder central del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, que se había convertido en una estructura que influía en las decisiones de la Secretaría de Educación Pública.

Con la reforma constitucional publicada el 5 de marzo de 1993 se concedió al Ejecutivo federal la facultad para determinar los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Esa facultad se fortaleció en la reforma constitucional publicada el 12 de noviembre de 2002, en la que se previó la “educación básica integrada”; el artículo segundo transitorio de ese decreto de reformas previó un plazo para que la autoridad educativa federal instalara comisiones técnicas y de consulta con las demás autoridades educativas del país, para iniciar un proceso tendiente a la unificación estructural, curricular y laboral de los tres niveles constitucionales obligatorios, en un solo nivel de educación básica integrada. Esta reforma implicó que el poder de decisión en materia educativa la mantuvieran las autoridades centrales, aunque, conforme al Acuerdo Nacional de 1992 se mantuviera descentralizada la operación del sistema.

El 13 de julio de 1993 se expidió la Ley General de Educación en la que originalmente se concedió la mayor parte de las decisiones referentes a las escuelas primarias y secundarias a las entidades federativas, sin embargo, el ámbito federal conservó las facultades financieras en la materia, lo que les aseguró la permanencia de la centralización (esto hasta 1998, año en el que las transferencias fueron automáticas).

En 2002 se creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, autoridad que buscó mejorar la educación básica y media superior mediante la evaluación integral de la calidad del sistema educativo, en la que fungió como indicador principal los resultados de aprendizaje de los alumnos.

4. Las tendencias neocentralistas en materia educativa

4.1. Las tendencias neocentralistas en las facultades coincidentes y concurrentes previstas en el texto constitucional vigente

La materia de educación es común, respecto de ella se ejercen facultades coincidentes; esto, con fundamento en los artículos 2o. B, fracción II; 3o.; y 123, fracción XXXI, último párrafo. El principal

artículo que prevé las facultades coincidentes en la materia educativa es el artículo 3o., fracción VIII, el cual establece lo siguiente:

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan, y

Actualmente, en materia educativa, el ámbito federal y local, ejercen facultades coincidentes legislativas para otorgar autonomía a las universidades y demás instituciones de educación superior (artículo 3o., fracción VII).

La educación universitaria es un tema específico y especial dentro de la materia educativa. La educación es un derecho humano y la autonomía universitaria un medio para garantizarlo. La autonomía de universidades e instituciones de educación superior es un apartado de la función social educativa.

La función social educativa, salvo lo relativo a la educación universitaria, es una facultad concurrente cuya distribución la realiza el Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 3o., fracción VIII; 73, fracción XXV).

Los actuales artículos 3o. y 73, fracción XXV, prevén las siguientes facultades del Congreso de la Unión:

a) Establecer el Servicio Profesional docente.

b) Establecer, organizar, legislar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación.

c) Dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, las entidades federativas y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad.¹³

¹³ Por reforma constitucional publicada el 13 de diciembre de 1934, los artículos 3o. y 73, fracción XXV, se modificaron para instituir la educación socialista. Esta

d) Señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

e) Asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua.

Estas materias las puede regular en varias leyes o en una, a excepción de la última en donde se ordena expedir la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

El Congreso, al expedir la Ley General de Educación, reguló los cuatro primeros. El segundo de los supuestos es un caso de concurrencia para la distribución de la función social; la ley, al respecto, dispone lo siguiente:

Art. 3o. El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria. Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la presente Ley.

El capítulo II de la Ley General de Educación regula las facultades concurrentes de las autoridades educativas federales y locales.¹⁴ En la

reforma incluyó en el texto constitucional el primer fundamento de concurrencia en su sentido de coincidencia de competencias. La educación socialista, fue conceptualizada por la Suprema Corte en los siguientes términos: Educación socialista, alcance de lo preceptuado por el artículo 3o. Constitucional. Los términos del artículo 3o. constitucional, obligan al Estado a impartir, en los tres grados que señala, la educación socialista, sin incluir la profesional, salvo cuando se trata de obreros y campesinos. Ahora bien, la intervención del Estado al impartir la educación socialista, queda restringida a los tres grados señalados, con la excepción apuntada, y no aparece reservada, por tanto, ni para la Federación ni para los Estados, la facultad de legislar sobre la tendencia social, en materia de educación profesional, con respecto a la cual siguen rigiendo, sin duda, las garantías individuales consignadas en los artículos 4o. y 6o. constitucionales, las que solo sufren disminución en cuanto a la educación, en los tres grados mencionados. Por tanto, si el congreso de un Estado pretende por medio de un decreto, restringir la libertad establecida en estos dos últimos preceptos y no prueba, por otra parte, que la escuela de una persona sea específicamente de obreros o campesinos, es evidente que viola en su perjuicio, tales garantías, y por consiguiente, las de los artículos 14 y 16 constitucionales. Tesis 331901, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. LV, p. 1611.

¹⁴ La ley, en su artículo 11, señala que la autoridad educativa federal es la secretaría de educación pública; por autoridad educativa local al ejecutivo de cada uno de los

sección 1, de dicho capítulo, distribuye la función social educativa: en su artículo 12 establece las facultades exclusivas de la autoridad educativa federal y en el artículo 13 las de las autoridades educativas locales.

En el artículo 12 de la Ley General de Educación vigente se prevén las competencias exclusivas de la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal; las principales son las siguientes:

a) Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica. Esto con la opinión de las autoridades educativas locales y de los sectores sociales involucrados (fracción I).

b) Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica (fracción II).

c) Elaborar, mantener actualizados y editar, en formatos accesibles, los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos; y autorizar el uso de libros de texto para la educación preescolar, la primaria y la secundaria; (fracciones III y IV).

d) Emitir, en las escuelas de educación básica, lineamientos generales para formular los programas de gestión escolar, mismos que tendrán como objetivos: mejorar la infraestructura; comprar materiales educativos; resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación entre los alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director (fracción V Bis).

e) Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial que, en su caso, formulen los particulares (fracción VIII).

f) Regular un marco nacional de cualificaciones y un sistema nacional de créditos académicos, que faciliten el tránsito de educandos por el sistema educativo nacional (fracción IX).

g) Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse las escuelas públicas de educación básica y media superior para el ejercicio de su autonomía de gestión escolar (fracción XII Bis).

h) Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica (fracción XV).

estados de la federación, así como a las entidades que, en su caso, establezcan para el ejercicio de la función social educativa; y por autoridad educativa municipal al ayuntamiento de cada municipio.

Conforme al artículo 13 de la Ley General de Educación son facultades exclusivas de las autoridades locales:

a) Prestar los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros (fracción I).

b) Vigilar el cumplimiento de las facultades exclusivas de la Secretaría de Educación Pública federal (fracción I Bis).

c) Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica (fracción II).

d) Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica (fracción IV).

e) Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica (fracción VI).

f) Participar en la integración y operación de un sistema nacional de educación media superior que establezca un marco curricular común para este tipo educativo, con respeto a la autonomía universitaria y la diversidad educativa (fracción VI Bis).

En el artículo 14 de la ley se establecen facultades concurrentes y se prevé un mecanismo de coordinación a través de convenios. A los ayuntamientos se les faculta para proveer y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad.

Con fundamento en la concurrencia el Congreso de la Unión tiene la decisión de determinar la distribución de competencias de la materia entre el ámbito federal y local; en el caso de la materia educativa, como se observa de lo previsto en la Ley General de Educación, el Congreso asignó a las autoridades federales las facultades de dirección y control sobre la materia.

La coincidencia es una forma en la que la federación participar en competencias que originalmente correspondían a las entidades federativas, con ello las autoridades centrales engrosan su ámbito competencial.

Ambas figuras, la concurrencia y la coincidencia, en la materia educativa, representan formas de neocentralismo.

4.2. Las tendencias neocentralistas en la reforma constitucional en materia educativa de 2013

La reforma constitucional publicada el 26 de febrero de 2013 en materia educativa, la cual formó parte del denominado “Pacto por México”, tuvo como principal objetivo la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa para evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La finalidad fue elevar la calidad en la educación.

La reforma se desarrolló en tres leyes secundarias: la Ley General de Educación, la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. En ellas, conforme a la reforma constitucional, se prevé que los docentes ingresarán al servicio profesional docente mediante un examen de oposición en igualdad de condiciones, la idoneidad y capacidad de los docentes se sustentará en una evaluación obligatoria, y los docentes en activo deberán demostrar estar preparados para continuar impartiendo clases frente a grupo.

La reforma constitucional de 2013 prevé la profesionalización docente basada en el mérito, en el acompañamiento de capacitación y especialización de los maestros y directivos para el fortalecimiento de la educación.

Es verdad que la citada reforma tiene repercusiones en el ámbito laboral de los docentes porque incide en la contratación y promoción de estos. La reforma regula la actividad laboral del magisterio, incluidas las funciones de supervisión y dirección.

En esta reforma se especificó que el Sistema Nacional de Evaluación Educativa este a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, al cual se le dotó de las características de un organismo constitucional autónomo, con las siguientes facultades (artículo 3o.):

a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema.

b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federales y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden.

c) Generar y difundir información y, con base en esta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

Las anteriores facultades concentran en una autoridad federal la evaluación de los docentes de la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

Conforme a lo anterior, las intervenciones de autoridades federales en las entidades federativas, de las cuales deriva un control centralizado de las decisiones, son los siguientes:

a) La emisión de los planes y programas del Ejecutivo Federal en el estudio de educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República.¹⁵

b) La expedición de lineamientos por parte del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, para evaluar la calidad, el desempeño y resultado del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.¹⁶

Derivado de la reforma en materia educativa se creó el Nuevo Modelo Educativo, el cual prevé a la escuela como el centro del sistema educativo, la capacitación y el desarrollo profesional de los docentes, la gobernanza del sistema educativo, un enfoque circular de la educación obligatoria (con la finalidad de desarrollar nuevas habilidades en los estudiantes). Este nuevo modelo se implementó parcialmente a través de pruebas pilotos en algunas escuelas, las cuales han carecido de eficacia desde que entró la actual administración del Presidente López Obrador, lo que es muestra del control central del sistema educativo.

5. Las tendencias neocentralistas en las propuestas de reforma educativa en la primera parte del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador

El presidente López Obrador formuló la Iniciativa que reforma los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 12 de diciembre de 2018 ante la Cámara de Diputados, cuya principal pretensión, según la exposición de motivos es “lograr —en plenitud— la universalidad de la educación media superior y superior”. Respecto a la reforma en materia educativa de 2013, refiere lo siguiente:

Es un error aplicar los criterios sancionadores y persecutorios que nacen de la desconfianza hacia los profesionales de la docencia y pretenden poner

¹⁵ Artículo 3o., fracción III.

¹⁶ Artículo 3o., fracción IX, inciso b.

el énfasis de la supuesta mejora de la enseñanza en la sujeción a procedimientos mecánicos de evaluación alejados de las vivencias compartidas por profesores y alumnos y de las necesidades específicas de diferentes culturas, regiones, costumbres y otros factores que inciden en la educación, los cuales no pueden ser medidos a través de programas computacionales que sólo registran uno de muchos aspectos que deben ser tomados.

Su intención es dejar sin efectos lo que él denomina “la mal llamada ‘Reforma Educativa’ y detener las afectaciones laborales y administrativas de las que fue víctima el magisterio nacional”; propone la eliminación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, porque se considera que las atribuciones que se le otorgaron en la reforma constitucional de 2013 lo convirtieron en un persecutor del magisterio, por esa razón, quedarían abrogadas la Ley de este instituto y la Ley General del Servicio Profesional Docente. En su iniciativa se propone la creación de un Servicio de Carrera Profesional del Magisterio, que permitirá a los docentes acceder a un sistema de mejora continua que les asegure un desarrollo profesional que incida en sus ingresos y permita elevar la calidad de la educación.

Otra de las propuestas es la creación de un Centro Nacional para la revalorización del magisterio que dará certidumbre y coherencia a la función educativa a través de la emisión de lineamientos para elaborar programas de actualización y formación continua.

Y por último, considera pertinente que el Sistema Educativo Nacional esté basado en el interés supremo de las niñas, niños y adolescentes.

En el Dictamen de las Comisiones Unidas de Educación y de Puntos Constitucionales con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia Educativa, publicada en la Gaceta Parlamentaria No. 5261 de la Cámara de Diputados, el día 23 de abril de 2019, propone las siguientes reformas:

a) El Estado garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior.

b) La educación superior será obligatoria y corresponde garantizarla al Estado.

c) La rectoría de la educación por parte del Estado será obligatoria, universal, inclusiva, intercultural, integral, de excelencia, pública, gratuita y laica.

d) La educación se basará en el respeto de la dignidad humana, con un enfoque de derechos humanos y de la igualdad sustantiva; promoverá la honestidad, los valores y la mejora continua del proceso de enseñanza aprendizaje.

e) Se priorizará el interés superior de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes en acceso, permanencia y participación en los servicios educativos.

f) Se reconoce la contribución a la transformación social de las y los maestros, los cuales tendrán derecho de acceder a un sistema integral de formación, de capacitación y actualización retroalimentado por evaluaciones diagnósticas, para cumplir los objetivos del Sistema Educativo Nacional.

g) Se prevé que la ley establecerá las disposiciones del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, en donde a la federación le corresponderá la rectoría, y a las entidades federativas, en coordinación con la federación, su implementación.

h) La admisión, promoción y reconocimiento de los docentes se realizará a través de procesos de selección a los que concurren los aspirantes en igualdad de condiciones, los cuales serán públicos, transparentes, equitativos e imparciales. Dichos procesos no afectarán la permanencia en el servicio.

i) Se prevé el fortalecimiento de las instituciones públicas de formación docente (en especial a las normales).

j) Se prevé que el Ejecutivo federal sea el que determine los principios rectores y objetivos de la educación inicial; los planes y programas de estudio de la educación básica y normal en toda la República, con la opinión de las entidades federativas y actores sociales involucrados.

k) Se prevé que los planes y programas cuenten con perspectiva de género y una orientación integral.

l) Se prevé que la educación contribuirá al respeto a la naturaleza.

m) El Estado implementará medidas que favorezcan el ejercicio pleno del derecho a la educación de forma equitativa; se impulsarán acciones que mejoren las condiciones de vida de los educandos, y de los adultos mayores estudiantes; y se prevén medidas especiales para los pueblos y comunidades indígenas.

n) Se prevé la creación del Sistema Nacional de Mejora Continua a cargo de un organismo público descentralizado.

El dictamen prevé una distribución de competencias entre el ámbito federal y el local para la prestación de los servicios educativos, se

específica que las autoridades federales serán las rectoras, las encargadas de dictar los lineamientos que se dicten para el funcionamiento del Sistema para Carrera de las Maestras y los Maestros; esto sigue asegurando el control central de la materia educativa. Y se prevé que las responsables de la implementación de este sistema serán las entidades federativas en coordinación con las autoridades federales (conforme a un federalismo en la materia). Se propone facultar expresamente en el artículo 73 al Congreso de la Unión para establecer la ley que desarrollará dicho sistema.

El citado sistema pretende abrogar el esquema de evaluación para despedir docentes que planteaba la reforma constitucional de 2013, el cual, consideran las dictaminadoras, lesiona los derechos laborales de los docentes al sujetar su permanencia a evaluaciones estandarizadas, pues son métodos punitivos que amenazaban la estabilidad en el empleo. La propuesta consiste en un esquema de admisión, promoción y reconocimiento con lineamientos integrales, públicos, transparentes, equitativos e imparciales, conforme a diagnósticos que permitan identificar las necesidades del magisterio; esos procesos no estarán ligados a la permanencia del servicio, sino a darles herramientas para que las y los maestros desempeñen su función, con base en criterios de capacitación y de mejora continua.

El Sistema Nacional de Mejora Continua estará a cargo de un organismo público descentralizado al que se propone le corresponderá: realizar estudios, investigaciones especializadas y evaluaciones diagnósticas; determinar indicadores de resultados; establecer criterios para las instancias autorizadas para la certificación de los procesos de mejora continua; emitir lineamientos relacionados con el desarrollo del magisterio, el desempeño escolar y los resultados de aprendizaje; proponer mecanismos de coordinación entre las autoridades educativas federales y locales para la intención de las necesidades en la materia; entre otras.

El dictamen propone refrendar la facultad del Ejecutivo para determinar el contenido y armonización de las disposiciones (principios rectores y objetivos) de la educación inicial, básica y normal. Se especifica el ánimo de colaboración federal para que a través de consultas a las entidades federativas (y con los diversos actores sociales involucrados) se formulen los contenidos y políticas de carácter regional.

También se establece que las autoridades federales y locales establecerán políticas para fomentar la inclusión, permanencia y continuidad de las personas en la educación superior.

Finalmente, la propuesta de las dictaminadoras es facultar al Congreso de la Unión para expedir la ley que establecerá las bases de coordinación entre la federación y las autoridades locales, con la participación de los sectores privado y social, en el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

6. Conclusiones

Las amplias facultades de las autoridades centrales en comparación con las que tienen las entidades federativas es una consecuencia primigenia del antecedente centralista del Estado mexicano. En México la adopción del federalismo fue para mantener unidas a las partes que conforman a la Nueva España (componente de un estado centralista o unitario), no fue la evolución de una confederación a una federación como el caso de Estados Unidos de América.

Desde el inicio del federalismo hubo una apariencia de descentralización, se dotó a las entidades federativas de las competencias mínimas para calmar sus intentos separatistas, sin embargo, las autoridades federales conservaron la mayoría de las competencias.

La materia educativa antes de la expedición de la Constitución de 1917 fue eminentemente local. En el gobierno de Porfirio Díaz se buscó la centralización de las decisiones en la materia a través de la creación de una dependencia federal encargada del ramo, pero no prosperó por la falta de un marco normativo.

En la Constitución de 1917, debido a su principal aportación de incorporar derechos sociales, se previó la intervención del Estado en materia educativa para asegurar la impartición de la educación pública a fin de lograr el ideal de todos tuviesen acceso a la enseñanza en el país.

A partir de la vigencia de la Constitución de 1917 la tendencia fue a unificar las decisiones en materia educativa en las autoridades federales. Por ello se retomó la idea de una secretaría encargada del ramo, de la implementación de planes y programas dictados en el ámbito federal, y la creación de organismos federales encargados de los sistemas nacionales en la materia.

Las ideas principales que han impulsado la centralización de las decisiones en materia educativa son la escolarización universal y la calidad en la educación.

Para lograr que el derecho a la escolarización universal se ha partido de dos alternativas: centralizar o descentralizar el control de la materia

educativa. Estas dos vertientes radican en establecer un sistema centralizado con la capacidad suficiente para dar cobertura en todo el territorio nacional, o confiar en las capacidades de las entidades federativas para dar respuesta a la educación en sus circunscripciones territoriales. La tendencia, como se desprende del análisis de este trabajo, ha sido la centralización. Un intento de descentralización fue el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992, en donde se decidió impulsar el poder de decisión de las autoridades locales; no obstante, las reformas constitucionales y las leyes secundarias siguieron con la tendencia neocentralista.

La reforma en materia educativa y la propuesta de reforma del actual periodo del presidente López Obrador, presenta tendencias neocentralistas para generar un control de la calidad en la educación, a través de que las autoridades federales dicten los lineamientos y directrices para lograr esos objetivos.

7. Bibliohemerografía

Bibliografía

- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *Aspectos Generales de la Descentralización en México (estudios de caso)*, México, Senado de la República, 2002.
- Madison, James, *El Federalista*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2012.
- Mouskheli, Michel, *Teoría Jurídica del Estado Federal*, México, Ediciones Coyoacán, 2011.
- Proudhon, Pierre Joseph, *El Principio Federativo*, Buenos Aires, Libros de Anarres, 2008.

Hemerografía

- Mancera Corcuera, Carlos, “La Reforma Educativa: su pertinencia, implementación y perspectiva”, *Fortalecimiento de derechos, ampliación de libertades*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018.

Capítulo VIII

Perspectiva contemporánea del neocentralismo en el ámbito de las finanzas públicas y la contabilidad gubernamental

ENRIQUE CRUZ MARTÍNEZ*

Sumario: 1. Introducción. 2. Planteamiento de la evolución del problema de la centralización financiera en México. 3. Elementos que permiten identificar la centralización jurídica en el ámbito financiero. 4. La función de la contabilidad gubernamental en el marco del neocentralismo. 5. Conclusión. 6. Bibliohemerografía.

1. Introducción

Desde hace algunas décadas se había escuchado con mucho interés la necesidad de fortalecer el federalismo en distintas vertientes. Algunas apuntaban a una reestructuración en la delegación de competencias económicas, o jurídicas, que en el fondo pretendían una forma diferente de ejercer el poder político. Esta fue incluso una de las tendencias que marcó los años 90, a finales del siglo XX, en donde parecía que las voces de los actores gubernamentales locales habían asegurado el afianzamiento de mayores competencias a nivel local. Particularmente la reforma al artículo 115 era una representación palpable de ese éxito por lo menos en opinión de los legisladores, en donde además de una extensa lista de servicios públicos, se permitía la libre administración de los ingresos de los municipios.

Las implicaciones jurídicas, pero también políticas, parecían dibujar una nueva fisonomía del federalismo que había permanecido

* Profesor Investigador de Tiempo Completo de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México. Dr. en Derecho Público por la Université Paris II, Panthéon-Assas (Francia), y Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt.

anquilosado prácticamente desde su creación. Esto constituía sin duda, una nueva forma de experimentar el ejercicio del poder en un sistema que había concentrado la mayor parte de competencias constitucionales en una sola esfera de gobierno o cuando menos las más relevantes en materia económica, en la federación. Aunque también se podría hablar acerca de las competencias en otras áreas, como la judicial o la legislativa, pero que no son objeto de estudio en este documento.

Revisitar el estudio del federalismo desde la perspectiva de las finanzas públicas y la contabilidad gubernamental en el marco del neocentralismo, a casi dos siglos de adoptado este modelo de organización jurídico-político, nos permite entender muchas de sus particularidades.

Pero, además de poder apreciar cómo se ha construido un complejo sistema normativo, también se ponen sobre la mesa de discusión, el análisis de dos tendencias; una particularmente centralizadora y otra que pugna por el fortalecimiento del poder local. Estas son dos especificidades del modelo federal que nos interesa interpretar, a la luz de un sistema que parecería no perder el control desde el centro.

Asimismo, debido al contexto social que se ha vivido en México, es paradójico pero pertinente entender el funcionamiento y eficiencia del Estado a partir de la forma de organización de sus finanzas públicas y del sistema de control que deriva de la contabilidad gubernamental. Esto se debe a que el tipo de elección pública desde el punto de vista del diseño normativo, nos permite apreciar el nivel de centralización o descentralización que se implementa para atender las necesidades de la población.

Al hablar del neocentralismo desde nuestra perspectiva en materia de finanzas públicas, se debe entender a partir de la actividad financiera del Estado¹ y cómo el sistema de control de presupuestal incide en la postura gubernamental al momento de diseñar la estructura jurídica, lo que evidenciaría una tendencia hacia la centralización o hacia la descentralización de competencias de las distintas esferas gubernamentales.

De esta manera, la balanza se inclina hacia ambos lados, respecto a la argumentación que justifica la construcción del federalismo mexicano. Por un lado, se aprecia si es correcto entender como una necesidad, ¿por qué la federación debe concentrar muchas competencias financieras?, o bien, si el diseño normativo desde la óptica de la descen-

¹ Los tres momentos que de manera general se refieren a esta actividad son, la recaudación, la administración y la erogación de los recursos financieros.

tralización no es sino un modelo que en realidad asegura la centralización de competencias financieras en la federación. En este caso, no se hablaría de una verdadera devolución de poder.

Frente a ese par de interrogantes, sobreviene inmediatamente otra pregunta, ¿qué papel han tenido los gobiernos locales en las decisiones financieras?, y si es que han tenido alguna injerencia, ¿en qué sentido se ha podido ejercer?

2. Planteamiento de la evolución del problema de la centralización financiera en México

El problema que se plantea desde la perspectiva de la evolución de la centralización financiera en México es determinante para la forma en que las diferentes autoridades actúan frente a los problemas de la población en todas las áreas. Esto se debe a que el grado de injerencia del aspecto financiero es tan elevado que puede determinar precisamente el margen de actuación respecto a las prioridades sociales.

Algunos de los elementos que intervienen dentro de este tipo de centralización son, la estructura de la administración pública, el sistema tributario del Estado, la administración y asignación presupuestal en los diferentes sectores, y el sistema de control del gasto público.

La forma en la que se ha organizado el sistema federal mexicano puede plantearse como un problema o como una virtud, dependiendo la posición desde la que se mire. Pero haciendo una revisión histórica del federalismo mexicano, podemos decir que justamente es desde el siglo pasado (adopción de la Constitución de 1917) cuando se fue delimitando el estilo de centralización que trazó las grandes líneas de acción de la federación frente a las entidades federativas, para que, en los años 80, mediante la coordinación fiscal, se diera la estocada final para consolidar un federalismo centralizado.²

Desde luego que, en esa evolución, la esfera que más pudo ser limitada por sus características jurídicas es el municipio. Aún, cuando a finales del siglo XX se logró mediante la reforma constitucional de 1999, al artículo 115 replantear nuevos esquemas de gestión presupuestal a nivel municipal, tal y como se verá en el apartado siguiente, es posible identificar cómo desde el sistema jurídico se creó una ilusión de libertad

² La literatura en materia de federalismo es muy amplia y por las características de los distintos países que han adoptado ese sistema de organización hay variantes. *Cfr.* Cárdenas, Gracia, *México a la luz de los modelos federales*, Boletín mexicano de derecho comparado, 2004.

gubernamental, sin perder el control piramidal que el sistema federal mexicano ha asegurado históricamente. Precisamente esto refuerza la postura que desde el neocentralismo se propone examinar del federalismo y que debemos señalar objetivamente en esta época. Después de un largo proceso de consolidación, es posible apreciar las consecuencias financieras de un modelo jurídico en el que se toman las principales decisiones a partir de la esfera federal de gobierno.

Desde la perspectiva de las finanzas públicas, es necesario inclinar este estudio en el sentido de los alcances que tienen algunos artículos constitucionales, como lo son el 73, el 31 FIV y el 124, pues a nuestro juicio, en estos numerales, se formalizan competencias fundamentales en materia fiscal, presupuestales y de contabilidad gubernamental.

De manera indirecta nuestro tema se relaciona también con los artículos 25 y 26 constitucionales, debido a que, desde la federación, se organiza la política económica y la política fiscal, con la intención de garantizar el pleno desarrollo de México. Se alude incluso a que con el ejercicio de esas funciones el Estado pretende como finalidad máxima, el asegurar la libertad y la dignidad de la población. A pesar de que es un tema relevante dentro del aspecto financiero, pues destacan las acciones en materia económica que derivan de competencias específicas del Estado, este argumento no es suficiente para entender el proceso de centralización de poder por parte de la federación. Esto se debe a que la planeación financiera gubernamental incluye elementos técnicos jurídicos con una interacción muy ágil desde el punto de vista legal, que nos llevan por otras vertientes que nos permiten entender el grado de relación intergubernamental entre los diferentes niveles de gobierno.

El problema que plantea el esquema jurídico implementado desde el siglo pasado y quizá es uno de los menos discutidos, es el efecto que provoca en la innovación estatal y municipal en términos de recaudación, gestión, ejecución y control presupuestal.³ Al momento de diseñar el esquema de repartición de competencias federales, desde el Congreso Federal, se garantizó jurídica y económicamente una posición dominante en la organización financiera del Estado.

³ Estos son solamente algunos de los grandes problemas que podemos destacar, aunque es posible identificar otros relacionados con la limitada capacidad de gestión en materia de política pública y su impacto en la mejora de las condiciones de la población. Aunque esto no es tema objeto de nuestro estudio, pero que es importante considerarlo, pues dentro del federalismo mexicano, se ha confrontado permanentemente este aspecto con la insuficiencia financiera frente a sus resultados en términos de calidad en la gestión pública.

Con ello, también se favoreció el rol preponderante que ocuparía el Presidente de la República, pues a partir de su capacidad de gestión administrativa, desde el gobierno federal se tendría un dominio generalizado, al tener injerencia en todos los sectores sociales. Además de ello, se valió del complemento jurídico ideal para ejercer el control financiero desde el centro, con la capacidad para generar normas secundarias, para garantizar ese funcionamiento del Estado.

De esta manera, es posible observar cómo se plantea el problema de la centralización, pues dentro del modelo federal mexicano, aparecen mecanismos de concentración de poder, que van desde la estructura jurídica, hasta aquellos que inciden incluso en la organización presupuestal para asegurar el funcionamiento del sistema federal.

3. Elementos que permiten identificar la centralización jurídica en el ámbito financiero

En el marco del neocentralismo, sería muy aventurado hablar de una renovación del modelo federal centralizado, como si hubiéramos evolucionado hacia otra etapa de desarrollo institucional. Sin embargo, podemos decir que bajo el modelo actual, se continúan creando condiciones para mantener intacto el ejercicio del poder por la federación; es decir, de un complejo sistema que no ha sufrido ninguna transformación de fondo, que ha permanecido prácticamente intacto. En este sentido, a pesar de que desde finales de los 90 se iniciaba el proceso de la alternancia política en diferentes espacios gubernamentales locales, y que más tarde se confirmaría en el año 2000 a nivel federal, se esperarían una transformación de fondo, pues esas nuevas visiones frente a la diversidad territorial ahora bajo una nueva geografía política podría haber impregnado a las instituciones con alguna reforma de gran calado. Pero justamente esto es algo que no ocurrió.

Para explicar este argumento, es necesario señalar aquellos elementos que al final, sin importar la forma en que se ha llegado a mantener el centralismo gubernamental, tienen una injerencia con el aspecto financiero, con la contabilidad gubernamental y que se presentan a continuación:

3.1. Aspecto constitucional

En términos del artículo 73 constitucional, se observan 4 elementos en los que hay que prestar atención. Por un lado, en la fracción VII,

aparece la capacidad del Congreso Federal, de imponer contribuciones para cubrir el presupuesto público, lo que valida la capacidad de las autoridades para el diseño de un sistema de gestión gubernamental, que permita la colecta de contribuciones. En segundo lugar, este aspecto (recaudatorio) se refuerza por un bloque de áreas exclusivas de la federación en donde los gobiernos locales, no pueden tener injerencia. Se trata de un catálogo sumamente amplio de contribuciones especiales contenidas en la fracción XXIX.⁴

A la luz de esta fracción, se observa cómo los sectores más importantes en términos financieros se concentran en una sola esfera de gobierno. Por lo que podemos hablar de una limitación constitucional para las entidades federativas, sobre la cual reposa en gran medida parte del poder federal.

El tercer aspecto, es el de contratación de deuda pública para las entidades federativas y los municipios, en donde la federación toma un rol preponderante al poder vigilar (F. VIII, P. 3o., y P. 4o.) lo que ocurre con su estabilidad financiera.

Asimismo, encontramos el cuarto elemento que denota la injerencia federal, en términos de la contabilidad gubernamental, pues la Fracción XXVIII pondera la armonización de los criterios que se emplean para el uso de la información financiera de las entidades federativas y los municipios con el de la federación.

Desde la perspectiva de este fundamento constitucional, la revisión del poder federal nos permite decir que es en primer lugar mediante una facultad legislativa, como aparece la centralización de las facultades federales, para que de manera paralela se legitime la acción administrativa que el Estado podrá ejercer frente a las competencias de los actores gubernamentales a nivel local.

En términos del artículo 124, se desprende que aquellos espacios de acción y de competencias no señaladas en favor de la federación, podrán ser utilizados por las entidades federativas. Este artículo expresa parte de la voluntad federal, en el sentido de limitar el campo de

⁴ Las áreas exclusivas a que se refiere son: Comercio exterior, Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, así como contribuciones especiales sobre Energía Eléctrica, Producción y consumo de tabacos labrados, Gasolina y otros productos derivados del petróleo, Cerillos, Fósforos, Aguamiel, productos de su fermentación, Explotación forestal y Producción y consumo de cerveza.

acción de lo local, pues si bien la organización constitucional precisamente evoca un cierto grado de centralización, mediante este último artículo, se asegura de que no haya una concurrencia sobre las áreas propias de la esfera federal.

Otro fundamento constitucional que permite legitimar la capacidad del Estado, en lo que se conoce como poder tributario, es el artículo 31 F.IV, tema sobre el cual reposa parte de las facultades de imposición en materia tributaria. Desde la perspectiva financiera, el gobierno federal justificará moralmente mediante este fundamento legal, la legitimidad de su sistema tributario.

3.2. Estructura tributaria del Estado

Uno de los grandes temas que se discuten dentro de la estructura federal en los diferentes Estados que han optado por este modelo político y jurídico, es el de las facultades impositivas. Como lo acabamos de enunciar, desde la posición constitucional, se garantizó en el sistema mexicano, que fuera la federación quien dispusiera de la casi totalidad de fuentes de ingresos más importantes. Esta perspectiva gubernamental ha permanecido intocable y procuraría condiciones suficientes para que desde el centro se tomarán las principales decisiones financieras a nivel nacional.

Precisamente los artículos 25 y 26 de la Constitución federal coinciden con esta visión de Estado, pues la política económica y fiscal, son una extensión que de forma correcta permiten legitimar la acción pública en materia financiera. Para explicar claramente esta idea, se debe interpretar el alcance del artículo 25, ya que, por un lado, no solo se refiere a la rectoría económica nacional, sino porque alude a la distribución del ingreso y de la riqueza. Esto es muy importante desde el punto de vista tributario, pues especialmente en materia de impuestos la progresividad, así como la noción que se tiene de impuestos sobre consumo, se fundan en gran medida (además de la económica) en la búsqueda de una redistribución de la riqueza y del ingreso, cuando de manera clara se refiere a que pague más quien más gana o quien detenta mayor riqueza. Esto dentro de la actividad financiera del Estado, es relativa a la forma en que se diseña el sistema de recaudación, en donde válidamente se encuentra establecido bajo los principios de proporcionalidad y de equidad, pues precisamente la redistribución alude al mismo tiempo en la aplicación de esos dos principios rectores dentro del Derecho fiscal, contenidos en el citado artículo 31 F.IV.

Por otra parte, este mismo artículo constitucional, señala en su párrafo II, que el Estado, aludiendo a la *esfera federal*, “velará por la estabilidad de las finanzas públicas”, y de igual manera la planificación gubernamental⁵ en todas sus esferas de gobierno se ajustarán a esta disposición. Este elemento nos permite ponderar el grado de armonización legal e institucional establecido, así como la posición que va a ocupar la federación.

Desde el punto de vista fiscal, tenemos que enfocarnos en las contribuciones por vía de impuestos.⁶ Esto se debe a que en el marco del neocentralismo se debe interpretar que en materia fiscal es en donde podemos encontrar fácilmente un ejemplo sobre cómo nunca se privilegió el potencial recaudatorio de cada entidad federativa, sino se anuló directamente la posible libertad de que deberían de gozar los diferentes elementos gubernamentales dentro de un Estado Federal.

Precisamente fue durante los años 80, cuando aparece el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con el que se anula, desde nuestra postura, la naturaleza del federalismo. Aún, cuando se logra una armonización en el sistema fiscal, pues se genera una clara separación de fuentes de imposición, para el contribuyente se simplifica hasta cierto punto, con un sistema que evita una guerra fiscal entre las entidades federativas y de estas con la federación, pues no habría una duplicidad en las fuentes de imposición. En lo jurídico, se creó un sistema mediante el cual las entidades federativas renunciarían parte de su potestad tributaria, a cambio de asegurarles transferencias financieras en dos vertientes: aportaciones y participaciones.

Con la consolidación de este sistema a sus casi 40 años de creación, el diagnóstico que podemos hacer revela cómo este ha sido el instrumento económico, por excelencia, que basado en una estructura jurídica, ha permitido el control gubernamental, desde el aspecto de las fuentes de ingreso locales. En el marco del federalismo, precisamente este es un rasgo distintivo, en donde las facultades de imposición implican una diversificación entre las regiones, pero en el modelo mexicano, la fórmula fue la de centralizar con el propósito de mejor administrar

⁵ Nos referimos al Plan Nacional de Desarrollo federal, a los Estatales y municipales.

⁶ Precisamos que en términos de la Ley de Ingresos de la Federación y del Código Fiscal de la Federación en su artículo 2, los impuestos son una clasificación de las contribuciones, las cuales, además se integran por las Aportaciones de Seguridad Social, las Contribuciones de Mejoras y los Derechos.

las fuentes de ingresos más importantes. Basta con ver la dimensión presupuestal que implica el ISR, el IVA, o el IEPS, frente a las fuentes que regularmente explotan las entidades federativas.

Como se ha expresado más arriba en este trabajo, las facultades constitucionales en materia de imposición le otorgan un lugar privilegiado a la federación, que coincide correctamente con el tipo de sistema jurídico reglamentario mediante el cual se afianza desde el centro, el ejercicio del poder financiero.

Esto, aunque parezca simple en la actualidad, es el motivo por el que retomamos la idea que inicialmente planteábamos, cuando decíamos que después de un largo periodo, es posible entender las consecuencias de haber implementado un sistema que ha anulado en gran medida las facultades de imposición locales. Es evidente que el contexto político de los años 80, generaba condiciones propicias para que no hubiese oposición a dicho sistema normativo. Es por este motivo que durante los años 90, el discurso que dominó el escenario gubernamental y académico era el de una ampliación o devolución de competencias tributarias locales. Es paradójico, pero justamente en una época en que se vislumbraba los inicios de la alternancia política a nivel local, esta posición aparecería en el debate público. Es curioso observar cómo mientras más diversidad política regional existe, más se fortalece el discurso hacia la recomposición del poder federal, mientras que, en sentido opuesto, se confirma que entre menos oposición política exista, es mayor el grado de centralización tributaria, por lo menos en México esto es lo que se observa que ocurrió a finales del siglo XX.

Actualmente, con una cultura financiera más desarrollada, es posible entender cómo el debate sobre la renovación de la repartición de facultades fiscales no necesariamente puede ser la correcta, ya que se necesita observar qué es lo que los gobiernos locales han hecho con su poder de imposición, ¿realmente lo han utilizado?

Resulta complejo determinar cuál es el argumento legítimo que permite validar la posición de las autoridades federales, especialmente la legislativa y ejecutiva, sumamente amplias, respecto al lugar que ocupan los gobiernos locales en la toma de decisiones en materia tributaria. Las posturas políticas, aun siendo representativas de la alternancia, se inclinan por mayores transferencias, y ante la escasez económica, parece que han impulsado mejoras recaudatorias en el marco de sus propias competencias. Es decir, que todo indica que dentro del sistema federal tal y como lo conocemos desde el punto de vista financiero, no hay necesariamente un problema que derive de la centralización del

poder por la federación. Es interesante, pues mientras se garanticen las transferencias condicionadas (aportaciones) o de libre administración (recaudación federal participable), estructuralmente no hay necesidad de promover una transición hacia un modelo que devuelva mayor margen de imposición a nivel local.

Desde el punto de vista de la practicidad funcional del sistema tributario, es más simple y fácil de evitar una dispersión en las fuentes de imposición, con el objeto de que los gobiernos locales no se lancen en una batalla fiscal en donde se pondría en evidencia su verdadero potencial económico, industrial y de innovación. Esto podría resultar catastrófico para algunas de las regiones que no disponen de medios suficientes para competir frente a determinadas zonas preferentemente urbanas con capacidades industriales privilegiadas y perfectamente identificadas en el centro, y norte del país.

De alguna manera, la coordinación fiscal al garantizar la renuncia de los Estados para imponer contribuciones en determinadas áreas, y al asegurar transferencias financieras desde la federación, de manera permanente renueva las relaciones que en el marco del neocentralismo, demuestran que no hay intención de cambiar el sentido en el que se desarrollan los vínculos jurídico-financieros. Incluso si se revisa detenidamente el contenido de alguno de los convenios de adhesión al sistema de coordinación fiscal,⁷ destaca el hecho de que justamente la intención federal, es fortalecer la capacidad financiera de las entidades y de los municipios. Una interpretación que se desprende de este fenómeno es que la diversidad territorial y sobre todo una capacidad económica no homogénea a nivel nacional, es causa para justificar la injerencia que tiene la federación, para garantizar medios económicos a todas las regiones.

Esto en materia fiscal es uno de los aspectos más delicados, pues de manera comparativa se puede observar cómo en México no se recauda correctamente ni a nivel federal ni a nivel local. Incluso dentro de los países de la OCDE nos situamos en el último lugar.⁸ Las nuevas

⁷ Para que las entidades federativas puedan integrarse al Sistema de Coordinación Fiscal, es necesario suscribir un Convenio de Adhesión, así como los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal. El primero deriva de una obligación establecida en el artículo 1 y 10 de la Ley de Coordinación Fiscal y asegura la recepción de recursos económicos denominados *participaciones*.

⁸ Vid. OCDE, *Revenu Statistics, 1965-2017, Special feature: Convergence of tax levels and tax structures in OECD Countries*, 2018.

generaciones de ciudadanos pueden preguntarse porque los últimos años no ha mejorado la recaudación local y la respuesta se encuentra en que los últimos casi 40 años se ha fortalecido un sistema que erigió gobiernos locales perezosos. Nos guste o no, es una realidad que la federación concretó desde el punto de vista fiscal, desde luego que favorecido por la falta de interés de detonar las capacidades de las autoridades locales. Es más cómodo para los gobiernos locales esperar la transferencia de fondos financieros sean condicionados o de libre administración.

Dentro del ámbito fiscal aparecen más disposiciones que limitan la posible acción de las entidades federativas, como lo es el artículo 117 de la Constitución federal que establece en sus fracciones IV, V y VI, la imposibilidad para que a nivel local se puedan imponer gravámenes al tránsito de personas o cosas que se desplacen por el territorio, así como prohibir la entrada o salida de mercancías nacionales o extranjeras, o bien, la imposibilidad para gravar la circulación ni el consumo de bienes nacionales o extranjeros.

Asimismo, se encuentra el artículo 118 constitucional, que establece la imposibilidad de imponer derechos o ninguna clase de contribución sobre la importación y exportación.

Desde la óptica de la materia fiscal, se puede comprender en toda su dimensión cómo se han creado muchos candados, primeramente, jurídicos, que impiden redimensionar el rol que tienen las autoridades locales frente a la federación. Por otra parte, en sentido económico, se apartó a los gobiernos locales, de prácticamente toda posibilidad de diversificar sus fuentes de financiamiento.

Con la breve explicación que hemos realizado sobre el aspecto tributario, se puede advertir la evolución de un sistema federal que se basa en la redistribución de los recursos financieros, a partir de fórmulas o mecanismos que garantizan la sumisión de las autoridades locales. Es decir, que la lectura que se hace a partir del neocentralismo, confirma que las relaciones jurídico-financieras en el siglo XXI, asegurarán la permanencia de una estructura que se edificó durante el siglo XX.

3.3. La administración pública

El estudio que desarrollamos en este documento nos obliga a referir lo que ocurre con la organización de la administración pública, elemento que tendrá una injerencia determinante en la puesta en marcha del modelo jurídico que referimos en los apartados precedentes.

Esto se debe a que la estructura federal como se ha podido precisar, se vale en un primer momento, de facultades legislativas exclusivas, pero, por otra parte, operativamente hablando, tiene injerencia en los temas más relevantes de la vida nacional. Por lo que, desde el punto de vista financiero, aparece una estructura administrativa que tiende a absorber muchos recursos para asegurar su funcionamiento.

Desde luego que el funcionamiento y diseño administrativo de la esfera federal, es acorde, en sentido amplio, con las competencias contenidas en el sistema jurídico mexicano. Por lo que, de manera paralela a dicha fundamentación, es posible observar como la centralización del poder gubernamental, en sentido administrativo, se fortalece de tal manera que se podría pensar en una estructura perfecta, pues se dota de recursos financieros para su funcionalidad. Con ello, hablamos de un circuito perfectamente diseñado, pues no solo se piensa en la forma de concentrar las diversas fuentes de ingresos del Estado, sino, de cómo este va a operar con esos recursos.

Como podemos ver, al desentrañar la multiplicidad de vertientes de análisis que emanan sobre el federalismo, estas ponen al descubierto la injerencia directa de la federación, sobre el nivel local, a través del aparato administrativo que en muchas de las ocasiones permite mantener la presencia del partido en el poder respecto a las prioridades locales, en materia de salud, educación, seguridad o infraestructura, solo por mencionar unos cuantos ejemplos.

De igual manera, este aspecto que acabamos de anotar tiene que ver con la capacidad de innovación en materia de política pública a nivel local, donde justamente se observa que, debido a las particularidades de nuestro federalismo, hay una duplicidad de autoridades que intervienen respecto a un mismo problema e inciden diversas autoridades administrativas en esa puesta en marcha de políticas públicas, lo que provoca un desgaste innecesario, o genera ineficiencia.

3.4. Administración y asignación presupuestal sectorizado

En materia de gestión de recursos, el Estado a nivel federal administra los recursos presupuestales para poder intervenir con sus funciones de distintas formas, en donde una de las más visibles, tiene que ver con programas sociales o sectores muy bien identificados como los que ya hemos mencionado anteriormente, la educación o salud, entre otros muchos más que se incluyen en su campo de acción. En el tema del

neocentralismo, tenemos que tomar en consideración esta situación, toda vez que es a través de la organización del presupuesto mediante una ponderación del equilibrio entre ingresos y egresos, (administración) como se determinan el tipo de prioridades que tendrá que poner sobre la mesa de debate al momento de que en el Legislativo se discuta la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Esto es fundamental, pues, además de considerar recursos desde el punto de vista sectorizado, también se inscribe el monto previsto para las transferencias condicionadas hacia las autoridades locales.

Particularmente, llama la atención que la actividad del Estado le permite tener presencia directa en muchas de las metas dispuestas para las entidades federativas, mediante una planeación sectorizada; es decir, que se le imprime un carácter de política federal a muchas de las acciones en donde los gobiernos locales colaboran en la medida de lo posible, en los mismos temas, especialmente cuando se habla de alguna cuestión relacionada con competencias concurrentes entre los tres niveles de gobierno.

De alguna manera el gasto público diseñado desde la federación, en este sentido no otorga un margen de maniobra más amplio para los estados, sino coadyuva directamente sin perder el control presupuestal. Todo indica que se ha enraizado una cultura de acción pública piramidal, pero que ahora en pleno siglo XXI, con las experiencias que se ha tenido —en la mayoría de los casos con resultados negativos—, es indispensable evaluar si no existen otras formas de acción que pudieran permitir un acercamiento diferente con los ciudadanos. En distintos espacios hemos aludido a la necesidad de *territorializar* la acción pública pues las autoridades locales tienen un conocimiento perfecto de la situación de sus comunidades. El problema en la mayoría de los casos tiene que ver con la falta de recursos para absorber parte de sus responsabilidades, por lo que, frente a este argumento, se valida plenamente la posición de coordinación que la federación desempeña.

Otro aspecto que ha contribuido es el tema de la corrupción, pues el desvío de recursos no fortalece en nada la posibilidad de lograr un mayor margen de libertad de gestión presupuestal local.

Pero este tema tampoco es nuevo, pues los gobiernos locales han fungido como las cajas chicas del ejercicio del poder político, basta con ver lo que se hace en procesos de licitación o de adjudicación directa, de concesiones, etc. Por lo que la gravedad de este asunto lo único que hace es determinar que en el marco del neocentralismo, se confirmen

lazos de dependencia y vigilancia federal. Tal y como se expone en el siguiente punto de este documento, pues a manera de ejemplo se puede mencionar el marco normativo relativo a la contabilidad gubernamental que también tiene una inspiración centralizadora.

Sin lugar a dudas, la asignación presupuestal es un instrumento privilegiado mediante el cual se puede manipular la capacidad de acción de las autoridades en todos sus ámbitos y niveles. Por lo que desde la postura financiera el dictamen que se puede hacer es que en la medida en que se mantiene el control presupuestal es también la forma en que sostiene su vigencia nuestro tipo de federalismo centralizado. De otra manera no sería posible pues no basta con que se encuentren reconocidas únicamente las competencias en la ley, sino que además, existan mecanismos de gestión les permitan tener una aplicación material, y el mejor elemento que permite apreciar esto, es la asignación presupuestal.

4. La función de la contabilidad gubernamental en el marco del neocentralismo

El sistema de control del gasto público es otra de las vertientes que se necesita analizar para comprender la forma en que desde el nivel federal se crean condiciones de vigilancia permanente sobre la esfera local. Este es uno de los últimos pilares que más se ha desarrollado en los últimos años, en la cadena de instrumentos legales. No es para menos, pero el desempeño de los gobiernos locales en materia de uso de recursos públicos en donde la deuda pública se incrementó en dimensiones incomparables con las del siglo pasado, ha jugado un papel fundamental para la creación de nuevos mecanismos que apuntan hacia una nueva concepción de la contabilidad gubernamental. Es decir, que la posibilidad de que de manera libre las entidades federativas dispusieran y comprometieran sus recursos financieros, ya no es viable.

Esto coincide con uno de los grandes temas pendientes en la agenda gubernamental en este siglo, como lo es el del combate a la corrupción. Precisamente la opacidad con la que han actuado muchos funcionarios ha sido utilizada como un aspecto crítico para que desde la federación se implementen medios jurídicos y contables para identificar lo que ocurre con las finanzas locales y en su caso, para aplicar sanciones. Pero este argumento tiene una doble y compleja dimensión, pues, primeramente, los gobiernos locales parecería que no necesariamente apuestan por asegurar por sí mismos, un funcionamiento transparente, que les

permita alcanzar mayor libertad, sino todo lo contrario, crean condiciones propicias para instrumentar nuevos mecanismos de centralización por parte de la federación. En segundo lugar, a pesar de que la población cuenta con más instrumentos para hacer exigible un mejor desempeño por parte de las autoridades locales, no denuncia porque parecería que no hay consecuencias para sancionar de manera ejemplar, aquellas conductas que lesionan el patrimonio presupuestal de los ciudadanos.

Bajo esta línea de análisis, destaca el hecho de que desde la federación se observe como un problema mayor la falta de eficiencia gubernamental local, pues en caso de una crisis financiera, quien tiene que intervenir para sanear en la medida de lo posible es el gobierno federal.

En la práctica, se ha observado que uno de los factores detonantes por el que se tuvo que recurrir a un nuevo sistema de contabilidad gubernamental, es porque el uso de recursos provenientes de transferencias, no se utilizaban correctamente. En el caso de las participaciones, que son de libre administración, se comprometían en todos aquellos actos que regularmente correspondían a promesas de campaña o en acciones gubernamentales mal diseñadas. Esto trajo como problema el que se incrementara la deuda pública a largo plazo, haciendo cada vez más estrecho el margen de maniobra de los gobiernos que iban llegando a un nuevo periodo de gestión, máxime si pertenecían a partidos políticos diferentes. En algunos casos, algunas entidades y municipios prácticamente ya no pueden hacer ninguna gestión pues la mayoría de los recursos se han comprometido al pago de la deuda pública.

En cuanto a los recursos propios, en algunas entidades federativas la dependencia presupuestal puede alcanzar el 70% o más de los recursos provenientes del sistema de transferencias.⁹ Es decir que el esfuerzo individual de las entidades para generar ingresos propios se observa muy limitado. Esto sin considerar que muchos de los municipios por sus características territoriales no disponen de ningún elemento que

⁹ Este fenómeno de dependencia financiera ha sido objeto de estudio en diversas épocas, pero especialmente después del año 2000. Incluso los estudios en finanzas públicas nos han obligado a replantear el análisis del fenómeno, pues la información no había sido privilegiada a finales de los 90. Es necesario precisar que la dependencia financiera va a variar, según el tipo de entidad federativa y que se puede contrastar con el contenido de las leyes de ingresos de las entidades federativas. De igual manera se puede consultar: Bueno Cevada Luis Enrique, “Dependencia financiera de las transferencias federales en los municipios de México”, *Revista Global de Negocios*, vol. 5, núm. 4, 2017.

detone económicamente la región, y que facilita la injerencia federal mediante partidas presupuestales.

Esto expone la realidad por la que en el marco del neocentralismo, aparecen nuevos instrumentos que justifican la posición de la federación, para vigilar la indisciplina de las autoridades estatales y municipales. Esto en principio incide en un contexto en el que la falta de recursos financieros a nivel nacional obliga a prestar atención a la forma de ejercer el presupuesto público. Incluso, desde la legislación federal se procura una racionalización del uso presupuestal.¹⁰

Otro aspecto crítico dentro del fenómeno del neocentralismo en materia de contabilidad gubernamental, que no desarrollaremos ampliamente, pero que es importante subrayar, es que los instrumentos de control federal también se fortalecieron con la llegada de gobiernos de alternancia. Esto es un reflejo de dos lecturas. Por un lado, que un gobierno hegemónico en todos los sentidos no aseguró una disciplina en el ejercicio presupuestal a nivel local, y que la alternancia desde la federación necesitó instituir para revertir paulatinamente la realidad financiera de las regiones del país, o al menos para evidenciarla como algo provocado por prácticas políticas clientelares.

La segunda lectura que se puede hacer es que la configuración de mecanismos de vigilancia presupuestal únicamente podría provenir de un sistema normativo más exigente, que permitiera fluir información para establecer diagnósticos claros de la condición presupuestal de todas las esferas gubernamentales. En otras palabras, desde el punto de vista del neocentralismo, las instituciones jurídicas son el mejor instrumento de ejercicio del poder, pues se transforman, permiten organizar y replantear las rutas necesarias que los desafíos imponen en distintas épocas a las sociedades, gobiernos, o grupos de poder.

El artículo 73 constitucional, inicialmente referido en este trabajo, pero ahora en su fracción XXVIII, establece la facultad del Congreso federal para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental, con la intención de armonizar la información financiera en dos de los grandes rubros que impactan profundamente la vida de los ciudadanos,¹¹ que son los ingresos y los egresos de todos los entes públicos.

¹⁰ En este caso se debería considerar la aplicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del 30 de marzo de 2006.

¹¹ No omitimos considerar que la gestión, o administración presupuestal, es un elemento medular dentro de la actividad financiera del estado, y que muchos intereses

En una estructura jurídica que de manera lógica procura la conservación del modelo del federalismo de tipo central en México, se requirió además de la anterior competencia constitucional, también de la nueva Ley General de Contabilidad Gubernamental publicada el 31 de diciembre de 2008.

En estricto sentido, la nueva contabilidad gubernamental, no transforma el contexto en el que se desenvuelve el federalismo, sino se enfoca en una visión completamente diferente de reportar la información financiera con la que actúan las autoridades. Se trata de elementos técnicos, con procedimientos perfectamente definidos que transfieren información que permita identificar cómo se utilizan los recursos del erario.¹²

La gran disyuntiva que aparece y que consideramos quedará sin una respuesta contundente, es si las condiciones sociales, económicas y jurídicas tanto nacionales, como internacionales, contribuyen a fortalecer una estructura federal central. Es decir, que es el propio contexto el que continuará determinando el tipo de federalismo mexicano.

5. Conclusión

El modelo jurídico y financiero que observamos desde la constitución de 1917, y posteriormente con todo el arsenal jurídico reglamentario creado hasta ahora, ha determinado el tipo de federalismo mexicano. El cual ha sido concebido bajo diferentes necesidades económicas, políticas y sociales.

Asimismo, por la forma en que ha evolucionado institucionalmente México, es necesario advertir de que a pesar de que es posible que haya cambios de ideología políticas, el sistema jurídico siempre ha sido privilegiado como el mecanismo de transformación más importante para determinar el campo de acción gubernamental.

de igual manera se juegan por la relevancia que tiene la discusión para la asignación del presupuesto. Sin embargo, para efectos de esta investigación, es necesario ponderar que, en el caso de los ingresos, la población resiente directamente el tipo de contribución que deberá cubrir para sostener las acciones del Estado. Por lo que respecta a los egresos, precisamente aparece una correlación con lo anterior, pues la población no solo debe soportar una carga económica, sino además debe atestiguar en muchos casos, el mal uso del presupuesto público.

¹² Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Contabilidad Gubernamental. *Leyes y Normas de la Armonización Contable*, 2013. México.

En ese orden de ideas, se puede decir que el neocentralismo en esta época, nos permite identificar de manera clara cómo se manifiestan en el ámbito de las finanzas públicas y la contabilidad gubernamental, los vínculos entre las esferas de poder, a partir de un sistema piramidal que continúa incrementando una base sobre la cuál reposa el Poder central.

Parecería entonces que no hay nuevas alternativas en las formas de acción gubernamental en materia de federalismo, cuando precisamente la tendencia es que aquellas que han emergido en este primer cuarto del siglo XXI, apuntan a una eficiencia que deriva del manejo que hacen las autoridades centrales en términos de gobernanza. No será acaso que la eterna diferenciación entre países unitarios y federales en mundo entero se ha desvanecido, y ahora vivimos en una época en donde la centralización ya no es un modelo, ni tampoco una opción, sino una forma necesaria de gestión.

6. Bibliohemerografía

Bibliografía

- Cárdenas Gracia, *México a la luz de los modelos federales*, Boletín mexicano de derecho comparado, 2004.
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, *Contabilidad Gubernamental. Leyes y Normas de la Armonización Contable*, México, 2013.
- Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, *Manual de Contabilidad Gubernamental*, 2018.
- Pliego Moreno, Iván H., *200 años de federalismo en México: una revisión histórica*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2009.

Hemerografía

- Bueno Cevada Luis Enrique, “Dependencia financiera de las transferencias federales en los municipios de México”, *Revista Global de Negocios*, vol. 5, núm 4, 2017.
- Díaz Flores, Manuel (et al.), “El proceso presupuestario en México”, *Universidad Regional de Blumeneau, Revista Universo Contábil*, vol. 7, núm. 1, enero-marzo, 2011, pp.144-158.
- Gámez Adame, Luis Carlos, “Una mirada a la Ley General de Contabilidad Gubernamental mexicana”, *Retos de la Dirección*, vol. 9, núm. 2, julio-diciembre, 2015.
- Ibarra Salazar Jorge, “Entorno político y dependencia financiera de los estados mexicanos”, *Gestión y Política Pública*, México, vol. 22, núm. 1, enero, 2013.

Jiménez López, Paul Eduardo, “Autonomía y Dependencia Financiera Subnacional. Evidencias para una Política de Desarrollo Local en México”, *Espacio, Innovación más desarrollo*, vol. VII, octubre, 2018.

Pérez López, Miguel, “Gasto Público, Fiscalización y Administración de Recursos Económicos Públicos”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 22, enero-junio, 2010.

Documentos publicados en Internet

OCDE, *Revenu Statistics, 1965-2017, Special feature: Convergence of tax levels and tax structures in OECD Countries*, 2018, https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-2018_rev_stats-2018-en#page1



Capítulo IX

Tendencias neocentralistas en la legislación: Sistema Nacional Anticorrupción

SERGIO E. HUACUJA BETANCOURT*

GERMÁN SERGIO MERINO CONDE**

Sumario: 1. Introducción. 2. El fenómeno de la corrupción considerado en las iniciativas presentadas para la reforma constitucional de 27 de mayo de 2015. 3. Convergencia de una comunidad de Estados interesados en establecer mecanismos reguladores internacionales contra la corrupción. 4. Consenso sobre la necesidad de establecer o de adoptar una serie de estándares anticorrupción obligatorios para los tres niveles de gobierno y para todos los órganos del Estado Mexicano. 5. Enfoque sistémico y necesidad de generalizar los nuevos estándares anticorrupción en los tres niveles de gobierno en el diseño constitucional y en sus ordenamientos secundarios. 6. Conclusión. 7. Bibliohemerografía.

* Maestro en Derecho por la UNAM (Mención Honorífica) y Maestro en Ciencias Jurídicas por la Universidad Panamericana (Mención Honorífica), especialista en Derecho Constitucional y Administrativo y egresado del Programa de Alta Dirección del IPADE. Abogado por la Escuela Libre de Derecho (Mención Honorífica), de la que es profesor, así como de la Universidad Panamericana y del Instituto Nacional de Administración Pública. Es Coordinador del Comité Anticorrupción de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados. Es socio director de los despachos Huacuja Betancourt y Haw Mayer Abogados y Consultores Empresariales HB y ponente y consultor del Grupo Latinoamericano de Administración Pública y del Banco Mundial.

** Es Licenciado en Derecho egresado de la UNAM; especialista en Derecho Constitucional y Administrativo y estudios de Maestría por la UNAM. Estudios doctorales en Derecho Internacional, *Diplôme d'Études Approfondies* (DEA) en Derecho Internacional Privado y Comercio Internacional, *Diplôme Supérieur de l'Université* en Derecho Comunitario (Unión Europea), *Diplôme Supérieur de l'Université* en Derecho Internacional Privado por la Universidad de París II Panthéon-Assas; *Diplôme d'Études Approfondies* (DEA) *majeur de la promotion* en Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales; y *Diplôme d'Études Approfondies* (DEA) en Ciencia Política por la Universidad de París I Panthéon-Sorbonne. Abogado Asociado del Despacho Huacuja Betancourt y Haw Mayer.

1. Introducción

Si se considera la existencia de una tendencia de concentración de actividades políticas y de toma de decisiones al interior de un Estado nacional y se denomina esta tendencia como *neocentralismo*, es innegable que en el caso del Sistema Nacional Anticorrupción el mecanismo revisor de la Constitución de nuestro país optó por establecer una serie de estándares de regulación y un andamiaje de instancias de coordinación institucional que serían aplicables con un mínimo de homogeneidad para los tres niveles de gobierno, a partir de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 27 de mayo de 2015, la cual fue organizada con enfoque sistémico en sus ordenamientos que la reglamentaron, publicadas en el mismo órgano oficial el 18 de julio de 2016.

Analizar el grado en que dicha tendencia se presentó, implica en primer lugar considerar el antecedente de la preocupación por la gravedad y generalización del fenómeno de la corrupción, entendida en su noción amplia o general admitida en diversos países, en el sentido que es “el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios privados”;¹ fenómeno cuya percepción de importancia había alcanzado una magnitud suficiente en la opinión pública, como para ser invocada en la exposición de motivos de las distintas iniciativas tomadas en consideración por el Poder Constituyente Permanente para elaborar dicha reforma.

En segundo lugar, es conveniente considerar que antes de la presentación de la primera de las iniciativas mencionadas, existió una convergencia entre una comunidad de Estados interesados en establecer mecanismos reguladores internacionales contra la corrupción, que culminaron en la suscripción y entrada en vigor de un sistema tripartita de convenciones creando nuevos estándares, en el seno de las organizaciones de las Naciones Unidas y de Estados Americanos, así como en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Las iniciativas consideradas por el Poder revisor de la Constitución tomaron en consideración a estas Convenciones.

¹ Definición general adoptada por Transparencia Internacional, fue tomada del artículo de Sayed, T. y Bruce, D., “Police Corruption: Towards a Working Definition”, In *African Security Review*, vol. 7, núm. 1, 1998, que los autores atribuyeron originalmente a A. Aderinwale (ed.), “Corruption, Democracy, and Human Rights”, *East and Central Africa, Summary Report of a Seminar Organised by the Africa Leadership Forum*, Republic of Benin, 19-24 september, 1994, 1995, p. 24.

En tercer lugar, se encuentran presentes en el conjunto de iniciativas presentadas para la reforma constitucional en comento, ideas convergentes sobre la necesidad de establecer o de adoptar una serie de estándares anticorrupción obligatorios para los tres niveles de gobierno y para todos los órganos del Estado Mexicano, lo cual constituye un consenso teleológico de las iniciativas, sin coincidir en cuanto a los métodos o mecanismos para la consecución del fin de combatir la corrupción.

En cuarto lugar, el proceso de reforma constitucional transitó de un enfoque orgánico inicial a un enfoque sistémico al final, que consolidó el consenso general sobre lo necesario de generalizar los nuevos estándares anticorrupción en los tres niveles de gobierno, lo cual fue desarrollado en la legislación secundaria posterior a la reforma constitucional de 27 de mayo de 2015.

Por último, es de observarse que existe actualmente un proceso de armonización de los sistemas Nacional y Locales Anticorrupción, que a su vez reciben la influencia de las ideas prevalecientes en la administración proveniente del proceso electoral federal de 1o. de julio de 2018, que por el momento excede a los alcances de este trabajo.

2. El fenómeno de la corrupción considerado en las iniciativas presentadas para la reforma constitucional de 27 de mayo de 2015

La reforma de diversas disposiciones constitucionales relacionadas con el denominado “combate a la corrupción”, tuvo los siguientes antecedentes y consideraciones sobre la gravedad y consecuencias del fenómeno de la corrupción, considerando varias de ellas como uno de los problemas a resolver, la dispersión reguladora e institucional existente respecto de este combate en los distintos órdenes de gobierno:

2.1. Iniciativa de 15 de noviembre de 2012

El 14 de noviembre de 2012, el entonces presidente electo, Enrique Peña Nieto presentó un documento como base de la iniciativa de ley que se presentaría en el Congreso de la Unión para crear un órgano denominado “Comisión Nacional Anticorrupción”. La presentación pública del mismo se realizó en un acto, en el que los coordinadores parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional, en el Senado y la Cámara de Diputados, respaldaron dicho proyecto, prometiendo

impulsarlo en el Congreso de la Unión; propuesta que constituyó el compromiso número 85 del documento “Compromiso por México”, suscrito por los partidos políticos PRI, Verde Ecologista, de Acción Nacional y de la Revolución Democrática. Al día siguiente, fue presentada ante el Senado de la República la iniciativa de 15 de noviembre de 2012, por integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México de la LXII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, denominada “Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona los Artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para combatir la corrupción”.

En este documento se indicaba que la corrupción ha debilitado los esfuerzos para combatir la pobreza y la desigualdad, ha mermado la eficacia para fomentar el crecimiento económico, ha alejado inversiones productivas del país y ha sido una de las causas de la propagación del narcotráfico y de la crisis de seguridad pública que vive México, y se añadía que la corrupción es un obstáculo para el desarrollo, además de un problema ético.²

La iniciativa añadía que “en los últimos 30 años, el Estado mexicano ha desplegado diversos esfuerzos en materia de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, que combinados debiesen haber propiciado menores niveles de corrupción. Sin embargo, la evidencia muestra que esos esfuerzos han tenido poco impacto”.³

Además consideraba que “aunque se observa una tendencia progresiva para mejorar el marco legal en el ámbito federal, la situación en las entidades del país es disímbola. Por ejemplo, en materia de acceso a la información, los alcances de la regulación (son) irregulares y el funcionamiento de los institutos de transparencia también lo es. En materia de fiscalización, la independencia de los órganos superiores varía y cuando se carece de ella, la fortaleza fiscalizadora de los Congresos es limitada. Lo mismo ocurre con las leyes de responsabilidades de servidores públicos y aquellas que regulan las adquisiciones y la obra pública”.⁴

² Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona los Artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para combatir la corrupción, p. 1, http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Iniciativa_PRI.pdf

³ *Ibidem*, p. 4.

⁴ *Ibidem*, p. 7.

2.2. Iniciativa de 20 de noviembre de 2012

El 20 de noviembre de 2012, fue presentada ante el Senado de la República la iniciativa de integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, denominada “Iniciativa con aval de Grupo, que contiene proyecto de Decreto que Reforma los Artículos 21, 73, 76, 105, 109 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para combatir la corrupción”.⁵

En este documento, se afirmaba que “el abuso del poder público y la impunidad, propiciados por una democracia disfuncional, han provocado que prácticamente cualquier servidor público tenga incentivos para realizar acciones u omisiones en su deber público con miras a obtener un beneficio privado”.⁶ El documento añadía que “aunque el tema de la corrupción ha sido una constante en los últimos años, hoy más que nunca ha tocado las fibras más sensibles de la sociedad frente a los escándalos de endeudamiento de estados y municipios, licitaciones amarradas, concesiones pactadas, sindicatos opacos, aduanas ineficientes, guarderías sin medidas de seguridad y un conjunto de leyes laxas han despertado un profundo malestar social”, llamando a iniciar un debate de altura, dado que “la corrupción afecta a todo aquel que depende de la integridad de las personas que se encuentran en una posición de autoridad, es decir, todos los mexicanos, en su individualidad y como miembros de la sociedad. Este fenómeno distorsiona el funcionamiento de los órganos del Estado y de sus servidores públicos: la corrupción deslegitima a las instituciones públicas, genera vicios en la gestión pública, incrementa los niveles de desigualdad, presiona para la creación de legislaciones y políticas públicas inapropiadas e ineficaces, y profundiza la distribución inequitativa de recursos públicos y de un gasto ineficiente”. El documento sostenía que el final de la administración federal que concluyó en 2012, el combate a la corrupción había fracasado como política pública, habiendo crecido el fenómeno, según señalamientos de organismos nacionales e internacionales.⁷

⁵ Iniciativa con aval de Grupo, que contiene proyecto de Decreto que Reforma los Artículos 21, 73, 76, 105, 109 Y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para combatir la corrupción, p. 1, http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Iniciativa_PRD.pdf

⁶ *Ibidem*, p. 1.

⁷ *Ibidem*, p. 1.

En la iniciativa se afirmaba que “el fenómeno de la corrupción emana de un sistema político y económico que se aprovecha de la fragmentación y dispersión de los órganos reguladores y de supervisión, que si bien, están facultados para garantizar la transparencia y el correcto ejercicio de los recursos de los contribuyentes, en la práctica, la falta de claridad en los mandatos presupuestales, facultades entre poderes y los distintos órdenes de gobierno, alimentan la cultura de la corrupción”.⁸

2.3. Iniciativa de 30 de enero de 2013

Con esa fecha, fue presentada ante el Senado de la República la iniciativa del senador José María Martínez y Martínez integrante del Grupo Parlamentario del Partido de Acción Nacional de la LXII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, denominada “Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma los Artículos 16, 21, 76 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se expide la Ley Orgánica del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control, para combatir la corrupción”.⁹

El documento aseveraba que “la corrupción significa, de manera gradual, la destrucción de la vida institucional, el desprecio por el marco de legalidad y el triunfo de la ilegitimidad y de la inmoralidad. Una sociedad corrupta no puede ser sino una sociedad en estado de descomposición y, por consiguiente, tiene necesariamente que ser una sociedad injusta”.¹⁰

La iniciativa añadía que “las prácticas de corrupción que se presentan en un Estado se expanden desde el interior de la sociedad hasta el ejercicio de las funciones públicas, generando con ello una serie de repercusiones negativas cuyos efectos impactan en distintos ámbitos de la realidad nacional; ejemplo de ello es la capacidad que tiene el fenómeno de inhibir el desarrollo equitativo de la población; favorecer la consolidación de élites y burocracias políticas y económicas; afectar

⁸ *Ibidem*, p. 4.

⁹ Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma los Artículos 16, 21, 76 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se expide la Ley Orgánica del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control, para combatir la corrupción, http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Iniciativa_PAN.pdf

¹⁰ *Ibidem*, p. 1.

la credibilidad y legitimidad de los gobiernos, e impedir que los recursos públicos coadyuven al desarrollo y bienestar de la sociedad”.¹¹

2.4. Iniciativa de 4 de abril de 2013

Con esa fecha fue presentada asimismo en el Senado de la República la iniciativa de los senadores Ernesto Javier Cordero Arroyo, María del Pilar Ortega Martínez, Laura Angélica Rojas Hernández, Fernando Torres Graciano y Salvador Vega Casillas, con aval del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, denominada “Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de crear el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción”.¹²

En el documento se señalaba que “en diversas ocasiones y en diversos ámbitos de gobierno el actuar público ha sido rehén de la corrupción, originando desvíos en el ejercicio de la función pública, generando irritación permanente por parte de la ciudadanía, máxime cuando este tipo de deplorables conductas se encuentran asociadas a la impunidad”.¹³

La iniciativa planteaba la necesidad de un enfoque integral dado que “la prevención y el combate a las prácticas de corrupción, constituyen un aspecto de interés nacional que debe estar latente de manera permanente en la agenda pública, para la búsqueda de soluciones integrales que abonen en la erradicación de esta problemática que desafortunadamente se encuentra presente en los órdenes de gobierno”.¹⁴

2.5. Dictamen de 13 de diciembre de 2013

Considerando las iniciativas presentadas, el 13 de diciembre de 2013, fue firmado el Dictamen¹⁵ de las Comisiones Unidas de Puntos

¹¹ *Idem*, pp. 2-3.

¹² Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de crear el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-04-04-1/assets/documentos/Ini_PAN_Combate_Corrupci%C3%B3n.pdf

¹³ *Ibidem*, p. 1.

¹⁴ *Ibidem*, p. 4.

¹⁵ Senado de la Republica, “Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales, de gobernación, de anticorrupción y participación ciudadana y de estudios

Constitucionales, de Gobernación, de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos Primera, del Senado de la República, con proyecto de decreto para reformar y adicionar diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, el cual fue turnado a la Honorable Cámara de Diputados, documento con el que concluyó la primera fase de la preparación de las reformas encaminadas al combate a la corrupción, que retuvieron un “enfoque orgánico” o de diseño de órganos constitucionales autónomos o *ad hoc* para dicho combate, siendo resalada en el documento la coincidencia de las iniciativas sobre la preocupación a nivel nacional en relación con este fenómeno.

El Dictamen señalaba que la lucha contra la corrupción ha merecido un especial interés en buena parte de las naciones al grado que han creado instancias especializadas para ello, sin que su creación guardase una relación necesaria con el desarrollo cultural, social, político o económico y sin que existiese un modelo institucional único ni predominante, obedeciendo más bien a la realidad de cada país, a la dimensión del problema de la corrupción y a su desarrollo institucional.¹⁶

En el documento se dio cuenta del resultado de tres reuniones de trabajo en las que se consultaron a expertos, especialistas y a los actores involucrados, habiendo coincidido en considerar que la corrupción es un fenómeno complejo y multicausal, por lo que su combate requiere una atención integral, donde debe priorizarse la prevención, antes que las acciones punitivas, pues este se enfoca en las causas y no en los efectos de la corrupción.¹⁷

Se señalaron las siguientes causas que favorecen el problema de la corrupción: descoordinación y fragmentación de esfuerzos institucionales; falta de denuncia; insuficiente infraestructura institucional para prevenir, investigar y perseguir la corrupción; débil marco jurídico de responsabilidades, principalmente, en lo tocante a la delimitación de la falta y en cómo se acreditan las conductas; tribunales rebasados por exceso de asuntos; debilidad en el sistema de documentación y archivo de las acciones de gobierno; exceso de trámites o exceso de discrecionalidad de los servidores públicos en las autorizaciones; debilidad en los

legislativos”, http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Dictamen_Anticorrupcion.pdf

¹⁶ *Ibidem*, pp. 57-58.

¹⁷ *Ibidem*, p. 101.

sistemas de contratación, de permanencia y de estímulos de los servidores públicos.¹⁸

Se reconoce que en muchos países, como México, hay un amplio sentimiento de que el servicio público ha perdido su función original, que muchos elementos dentro de él son corruptos, y que también son muchas las empresas del sector privado que comercian indebidamente con el Estado mexicano, por lo que las Comisiones Dictaminadoras coincidieron en que “la lucha contra la corrupción resulta ser de las reformas prioritarias para mantener la vigencia del Estado de Derecho y para contribuir al desarrollo nacional”.¹⁹

El Dictamen marcó la conclusión de la primera etapa del proceso reformador, el cual fue continuado en la Cámara de Diputados en una segunda fase que privilegió un enfoque sistémico o interinstitucional.

2.6. Iniciativa de 4 de noviembre de 2014

Con esa fecha fue presentada por los integrantes de los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional en ambas cámaras del H. Congreso de la Unión, la “Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 22, 73, 74, 76, 79, 109, 113, 114, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.²⁰

La iniciativa tomó en cuenta y como punto de partida el Dictamen antes mencionado y afirmó que “la corrupción en México es un tema que se relaciona transversalmente con otros rubros torales, tanto de competencia pública como de incumbencia privada, que de manera urgente es menester incorporar en la agenda nacional: la rendición de cuentas, la transparencia, el respeto al Estado de Derecho, y por supuesto, la consecución del Bien Común. Y aunque el tema de la corrupción ha sido una constante en los últimos años, hoy más que nunca se ha hecho público, manifestándose y traduciéndose en onerosos endeudamientos de estados y municipios, licitaciones amarradas, concesiones pactadas, sindicatos opacos, aduanas ineficientes y un conjunto de leyes laxas, lo cual ha despertado un profundo agravio social”.²¹

¹⁸ *Ibidem*, pp. 103-106.

¹⁹ *Ibidem*, p. 106.

²⁰ Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 22, 73, 74, 76, 79, 109, 113, 114, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2014/11/INICIATIVA.-SIST.-ANTICORRUPCION-PAN.pdf>

²¹ *Ibidem*, p. 3.

Asimismo, el documento resaltó la dispersión regulatoria e institucional entre los factores facilitadores de este flagelo, al considerar que “el fenómeno de la corrupción emana de un sistema político y económico que se aprovecha de la fragmentación y dispersión de los órganos reguladores y de supervisión, que si bien están facultados para garantizar la transparencia y el correcto ejercicio de los recursos de los contribuyentes, en la práctica, debido a la falta de claridad en los mandatos, la dispersión de facultades y la falta de coordinación entre poderes y los distintos órdenes de gobierno, alimentan la cultura de la corrupción”.²²

2.7. Iniciativa de 19 de noviembre de 2014

Con esa fecha se presentó en la Cámara de Diputados la iniciativa de la Diputada Lilia Aguilar Gil, del Partido del Trabajo, “con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 6, 109, 111, 116 y 122 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de buen gobierno y combate a la corrupción”.²³

La iniciativa consideraba que “es importante reconocer que la corrupción en un país está ligada a la concentración de poder, la discrecionalidad de los funcionarios públicos en su actuar y la transparencia con que llevan a cabo sus competencias; así como la impunidad en los tribunales. En este sentido el control ciudadano no debe estar solamente en el manejo de los recursos públicos, sino de aquellas actividades que incentivan las prácticas de corrupción, principalmente en los tribunales”.²⁴

2.8. Iniciativa de 25 de noviembre de 2014

Con esa fecha fue presentada en la H. Cámara de Diputados la iniciativa de reforma constitucional de los Diputados José Luis Muñoz Soria, Agustín Miguel Alonso Raya y José Ángel Ávila Pérez, integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.²⁵

²² *Ibidem*, p. 3.

²³ *Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 6, 109, 111, 116 y 122 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de buen gobierno y combate a la corrupción*, <http://www.ptdiputados.org.mx/iniciativa.php?id=1219>

²⁴ *Ibidem*, p. 2.

²⁵ Muñoz Soria, José Luis, “Iniciativa que adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados José Luis Muñoz Soria, Agustín Miguel Alonso Raya y José Ángel Ávila Pérez, del

La iniciativa planteó el problema indicando que “México requiere con urgencia de sistemas que ayuden a combatir la corrupción, así como para establecer mecanismos de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas en la esfera pública, y de un marco jurídico que ayude a emprender acciones coordinadas entre las autoridades que tengan competencia en estas materias, ya que la falta de transparencia y rendición de cuentas en las prácticas gubernamentales y la corrupción registrada tanto en el sector público, como entre los particulares que proveen servicios al gobierno, a los órganos autónomos y a las entidades públicas, se ha acentuado y alcanzado niveles endémicos que impiden el desarrollo económico, político y social del país”.²⁶

El documento afirmaba que “el impacto negativo de la corrupción inhibe los esfuerzos para el combate a la pobreza, desigualdad y marginación social, mermando la eficacia para fomentar el crecimiento económico, ahuyentando con ello inversiones productivas para el país por la falta de confianza o encontrando aquí una gran oportunidad (de corrupción, de corrompibles) para continuar abusando de los que menos tienen y enriqueciéndose a los mismos. Las causas principales de la corrupción en los ámbitos gubernamentales son la falta de transparencia, ya que no garantiza una verdadera rendición de cuentas, aunado a la mala gestión de cargos públicos, lo que conlleva a una impunidad creciente”.²⁷

2.9. Iniciativa de 12 de febrero de 2015

Con esa fecha fue presentada en la H. Cámara de Diputados la iniciativa de los Diputados Agustín Miguel Alonso Raya y Fernando Belauzarán Méndez, del Partido de la Revolución Democrática.²⁸

El documento señalaba al plantear el problema que “la corrupción y la impunidad que imperan en las instituciones públicas del país desde hace décadas son de los más graves problemas que enfrentamos. Tal parece que es una enfermedad terminal del sistema político, que se resiste una y otra vez a desaparecer y que por el contrario, se robustece,

Grupo Parlamentario del PRD”, 25 de noviembre de 2014, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/nov/20141125-V.html#Iniciativa3>

²⁶ *Ibidem*, p. 1.

²⁷ *Ibidem*, p. 1.

²⁸ Documento disponible en línea en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2015/feb/20150212-III.html#Iniciativa2>

se multiplica y crece a niveles exponenciales con estructuras y estrategias que se reproducen casi a diario en todos los ámbitos de la vida cotidiana”.²⁹

En la iniciativa se aseveraba que “si hay algo que demuestran los Informes de las cuentas públicas que año con año realiza la Auditoría Superior de la Federación, es la opacidad con la que se conducen muchas instancias gubernamentales y los reportes sobre las áreas de la administración pública que están impactadas por el fenómeno de la corrupción, demostrando que es una práctica generalizada que se reproduce en todos los niveles, desde la asignación de contratos de obras y proveeduría de servicios, el desvío de recursos públicos de los fines para los que fueron destinados en los presupuestos aprobados por los órganos legislativos federal y locales, hasta el acceso a servicios médicos y educativos”.³⁰

2.10. Dictámenes de 26 de febrero y 16 de abril de 2015

Como referente primordial, es de destacarse el Dictamen aprobado por el Pleno de la H. Cámara de Diputados el 26 de febrero de 2015, elaborado y aprobado previamente en su Comisión de Puntos Constitucionales, proponiendo un Decreto para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones constitucionales en materia de combate a la corrupción.

Con base en este último documento, se llevó a cabo una reunión de trabajo y análisis en las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Anticorrupción y Participación Ciudadana, Gobernación, Estudios Legislativos Segunda, formulando consideraciones y reflexiones sobre dicho Dictamen y decidieron llevar a cabo un proceso de reuniones y consultas con especialistas y con representantes de diversos ámbitos de la sociedad, tanto de organizaciones de la sociedad civil, como de distinguidos servidores públicos, encontrando coincidencia en torno a la relevancia de las propuestas normativas contenidas en el Dictamen de la Cámara de Diputados.

Quedó fechado el 26 de febrero de 2015³¹ señalando que “Resultado evidente que la corrupción trasciende de militancias partidistas,

²⁹ *Ibidem*, p. 1.

³⁰ *Ibidem*, p. 2.

³¹ Gaceta Parlamentaria, Año XVIII, Número 4223-III, Anexo III, de 26 de febrero de 2015.

proyectos ideológicos y órdenes de gobierno. La corrupción, como sostienen los estudios en la materia, ha logrado instaurarse en un sistema con capacidad de autorregularse y, por ende, de actualizar mecanismos de defensa frente a los esfuerzos gubernamentales por combatirla”.³²

Entre las consideraciones se encuentra la de explicar que “el Sistema propuesto resulta de la coincidencia de las distintas iniciativas de crear una instancia con capacidad de mejora continua del desempeño de la administración gubernamental; además de tener la capacidad técnica y objetiva para medir y evaluar el desempeño del servidor público en el marco de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones, por lo cual estos mismos principios resultan imperantes y aplicables para los particulares que se ubiquen en cualquiera de estos supuestos, en especial cuando se afecte a la Hacienda Pública o el patrimonio de los entes públicos federales, locales o municipales”,³³ por lo que desde el origen y diseño del Sistema Nacional Anticorrupción fueron considerados los tres órdenes de gobierno.

Por su parte, el Dictamen de 16 de abril de 2015³⁴ retomó el contenido del Dictamen precedente de 26 de febrero, añadiendo que “destaca la existencia de voluntad de los integrantes de ambas Cámaras del H. Congreso de la Unión, para adecuar el orden jurídico nacional a efecto de contar con normas de la más alta jerarquía para hacer frente a la corrupción”.³⁵

Se enfatizó en la gravedad del fenómeno, citando algunos datos estadísticos³⁶ de carácter internacional sobre la percepción de la corrupción en México.

En relación al alcance o ámbito de aplicación del nuevo Sistema, el Dictamen fue muy claro al incluir a los tres órdenes de gobierno en él, indicando que “es factible hablar de un Sistema Nacional Anticorrupción porque en el mismo se contienen a los poderes y órganos constitucionales

³² *Ibidem*, p. 32.

³³ *Ibidem*, p. 34.

³⁴ Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales; de anticorrupción y participación ciudadana; de gobernación, y de estudios Legislativos, segunda, sobre la minuta Con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de combate a la corrupción, 2015, http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/3/2015-04-16-1/assets/documentos/Dic_Combate_a_la_Corrupcion.pdf

³⁵ *Ibidem*, pp. 46-47.

³⁶ *Ibidem*, pp. 50-53.

autónomos de la federación, a los poderes y órganos de los poderes autónomos de las entidades federativas, a los ayuntamientos y a los órganos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), así como a los particulares que tengan vinculación con la actuación, el desempeño y el ejercicio de recursos públicos por parte de dichos entes gubernamentales. Adicionalmente, se establece la participación de la sociedad en el Sistema, a través de un Comité específico a cargo de esa función”.³⁷

Por lo que puede apreciarse en vista de las consideraciones que acompañaron el proceso de creación del Sistema Nacional Anticorrupción, resulta innegable que los legisladores de los grupos y partidos representados en el H. Congreso de la Unión consideraron como justificación de su creación la gravedad del fenómeno al momento de reformar la Constitución, y le dieron desde el inicio un alcance nacional que debía extenderse a los tres órdenes de gobierno, por la necesidad que percibieron de darle viabilidad y cierta homogeneidad a su aplicación, como única manera de controlar el problema que justificó tal creación normativa.

Ambos Dictámenes mencionados, consideraron en lugar preponderante el marco regulatorio internacional sobre combate a la corrupción, por lo que el nuevo Sistema quedaría desde su origen armonizado con este referente internacional.

3. Convergencia de una comunidad de Estados interesados en establecer mecanismos reguladores internacionales contra la corrupción

3.1. Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos

La primera de las tres convenciones suscritas por México en materia anticorrupción fue la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos,³⁸ de tipo regional, adoptada el 29 de marzo de 1996 en Caracas, Venezuela, habiendo sido signada por México el 29 de marzo de 1996, ratificada el 30 de octubre de 1996 y entrada en vigor en el país el 2 de julio de 1997.

³⁷ *Ibidem*, p. 62.

³⁸ Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos, 1996, http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp

El artículo II de la Convención establece como sus propósitos: 1. Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y 2. Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

El artículo III establece las obligaciones de medidas preventivas y el artículo VI establece los actos de corrupción, con previsión del artículo VII para adoptar la legislación interna para tipificar tales actos. Además, de conformidad con lo que dispone el artículo 26 de la Convención de Viena sobre derecho de los tratados, estos instrumentos obligan a las partes y deben ser cumplidos de buena fe una vez en vigor, precisando el artículo 27 de este Tratado que una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado, por lo que las disposiciones de la Convención Interamericana se entenderían en principio aplicables a los funcionarios públicos y al ejercicio de sus funciones al interior de los sistemas institucionales de los tres órdenes de gobierno, lo cual no había recibido la adaptación normativa necesaria para esta aplicación, misma que sirvió de referente en la reforma constitucional de 27 de mayo de 2015.

Para dar seguimiento a la Convención, se estableció el MESICIC o Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. La última evaluación de México previa a la reforma constitucional se publicó el 14 de septiembre de 2012, conteniendo análisis de órganos de control superior que fueron: la Secretaría de la Función Pública (SFP); los Órganos Internos de Control (OIC); la Auditoría Superior de la Federación (ASF); la Procuraduría General de la República (PGR); y el Consejo de la Judicatura Federal (CJF), habiéndose formulado diversas recomendaciones, consideradas para la reforma.

3.2. Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE

La Convención fue adoptada en 1997 por la Conferencia Negociadora de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

(OCDE). México la firmó el 15 de febrero de 1999, siendo ratificada el 27 de mayo del mismo año y entró en vigor el 26 de julio de 1999.³⁹

De conformidad con lo previsto en el artículo 1 de la Convención, cada Estado parte se obligó a tomar las medidas que fueran necesarias para tipificar que conforme a su jurisprudencia se consideraran como delito las conductas previstas como cohecho de servidores públicos extranjeros por el mismo artículo, previendo en sus artículos 4 y 5 la jurisdicción y la aplicación de la ley para estas conductas al interior de cada Estado parte.

Esta Convención ha sido objeto de seguimiento cercano, que fue efectuado para México en 3 fases de evaluación, con reportes post fase, reuniones del Grupo de Trabajo sobre Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales y un informe de implementación presentado por México a la OCDE en junio de 2011, mediante el cual se reportó la reforma al artículo 222bis del Código Penal Federal, para el delito de cohecho a servidores públicos extranjeros; reformas a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; al artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito y la adhesión a la Convención en materia de asistencia administrativa mutua en materia fiscal de la OCDE y el Consejo de Europa.

En octubre de 2011, la OCDE dio a conocer el reporte de la fase 3 de implementación de la Convención en México⁴⁰ y mencionó problemas de coordinación entre distintas agencias gubernamentales en el combate a estos delitos; asimismo, respecto del pendiente de abordar el cohecho internacional desde los Estados y los municipios, que deberían establecer políticas y legislar en la materia.⁴¹

3.3. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción⁴²

Con una importante aportación de México en su elaboración, este instrumento fue firmado en la Conferencia de Alto Nivel de la Organización de las Naciones Unidas en la Ciudad de Mérida, Yucatán, del 9

³⁹ Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE, 1997, https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf

⁴⁰ Cuyo contenido fue incluido en el Dictamen del 13 de diciembre de 2013, pp. 70-73.

⁴¹ *Ibidem*, p. 72-73.

⁴² Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 2003, https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

al 11 de diciembre de 2003. México la ratificó el 29 de abril de 2004, publicándose en el *Diario Oficial de las Federaciones* el 14 de noviembre de 2005.

La Convención estableció en su artículo 1 su finalidad en tres incisos: a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

Incluyó en sus definiciones de funcionarios públicos del artículo 2 a las personas con cargo o desempeño de función o asimilaciones de derecho interno, sin excluir los casos de funcionarios locales o municipales, pues como ya se mencionó en virtud del Derecho de los Tratados, las distinciones de organización del derecho interno de un Estado no son impedimento al deber de cumplir las obligaciones asumidas en función de tratados que firmó y ratificó. La Convención contiene elementos relativos a la corrupción en el sector privado.

El artículo 13 también previó la participación social, al disponer que “Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa”.

Para el seguimiento de la Convención, fue instalada el 14 de julio de 2004 una Subcomisión de la ONU, con 4 grupos de trabajo. También se cuenta con la Conferencia de Estados Parte.

El marco de referencia internacional fue considerado por el Constituyente Permanente en México, que reforzó el consenso de los grupos parlamentarios representados en el Congreso de la Unión, en el sentido de lo necesario de adoptar estándares mínimos a incluir en el texto constitucional, preparando además la regulación marco de ellos en la legislación secundaria que debía reglamentar esta reforma, que creó el Sistema Nacional Anticorrupción.

4. Consenso sobre la necesidad de establecer o de adoptar una serie de estándares anticorrupción obligatorios para los tres niveles de gobierno y para todos los órganos del Estado Mexicano

En el Dictamen de 16 de abril de 2015, ya mencionado, que es el precedente inmediato directo de la reforma constitucional de 27 de mayo de 2015, las Comisiones Unidas que lo elaboraron reafirmaron de manera inequívoca la necesidad de establecer una base en la constitución para elaborar las normas de coordinación del Sistema que la misma reforma establecería, para lo cual previeron dotar al Congreso de la Unión de las facultades necesarias, con alcance de emitir la ley general en la materia.

Expresamente señala: “El proyecto de Decreto contenido en la minuta que se dictamina, propone facultar al Congreso de la Unión a fin de que expida la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción”,⁴³ añadiendo que “es menester contar con un marco normativo de carácter general, expedido por el Congreso de la Unión, en virtud de que se debe dotar al Sistema Nacional Anticorrupción de los elementos idóneos para su adecuado funcionamiento”.⁴⁴

El motivo invocado por las Comisiones Unidas en el Dictamen, respecto de la necesidad de coordinarse establecida en el texto constitucional, así como el imperativo de homologar las instancias de coordinación en las entidades federativas con la instancia nacional, fue claramente expresada al indicar que “estas Comisiones Unidas hemos hecho énfasis en que nos encontramos ante una propuesta de un Sistema Nacional. Es preciso abordar ahora con mayor [énfasis] las previsiones implícitas en la reforma para las entidades federativas de la República. En sí, la previsión toral se contiene en el propuesto párrafo segundo del artículo 113 constitucional. En otras palabras, que “en el ámbito local es menester replicar los principios que dan forma al Sistema Anticorrupción y al rediseño de sus correspondientes pilares institucionales”.⁴⁵

El consenso expresado en el Congreso de la Unión sobre la necesidad de prever una homologación de estándares normativos e institucionales mínimos en todo el país, para los tres órdenes de gobierno, se

⁴³ Dictamen del 13 de diciembre de 2013, *op. cit.*, p. 77.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 77.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 84. Resaltado añadido.

extendió asimismo a las materias de organización y funcionamiento de los órganos de control interno, la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía Especializada en combate a la corrupción y en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Al respecto, el Dictamen fue explícito en el sentido que “estas Comisiones Unidas coincidimos con el ánimo de la H. Colegisladora en cuanto a que el combate a la corrupción debe ser atendido desde nuestra Ley Fundamental como una facultad concurrente, ya que así se insertará dentro del contexto del federalismo cooperativo, en la que existirá —como es el caso de la seguridad pública y otras materias— la obligación constitucional para todas las instancias de gobierno de coordinar esfuerzos para la consecución de un fin común que es abatir y prevenir la corrupción en el Estado Mexicano, bajo una ley general expedida por el Congreso de la Unión”.⁴⁶

5. Enfoque sistémico y necesidad de generalizar los nuevos estándares anticorrupción en los tres niveles de gobierno en el diseño constitucional y en sus ordenamientos secundarios

5.1. Los Sistemas nacional y locales anticorrupción en la reforma de 27 de mayo de 2015

El Poder revisor de la Constitución desechó la opción de establecer órganos constitucionales autónomos o *ad hoc* anticorrupción y en su lugar decidió optar por fortalecer los órganos existentes para los controles

⁴⁶ *Ibidem*, p. 79. En el documento se citaron criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación a las características de las facultades concurrentes, considerando que “en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general”; además que “estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a este a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales”; Tesis: P./J. 142/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XV, enero de 2002, p. 1042, jurisprudencia en materia constitucional; y Tesis: P. VII/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, Materia(s): Constitucional, p. 5.

interno y externo, el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, la procuración de justicia para delitos relacionados con hechos de corrupción y separar las competencias para investigar y sancionar dichas responsabilidades, por lo que consideró que lo que faltaba, además de unificar y modificar normas sustantivas y adjetivas en estas materias, era crear un mecanismo o instancia que asegurase que todos los componentes institucionales necesarios para combatir la corrupción en los tres órdenes de gobierno pudiesen coordinarse con ese fin, por lo que se prefirió el enfoque sistémico o de coordinación interinstitucional, elevada a rango constitucional.

En virtud de la reforma del artículo 113 constitucional el 27 de mayo de 2015, se instituyó el Sistema Nacional Anticorrupción y lo definió como “la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”, sujetándolo a bases mínimas relativas a su organización.

La fracción I y III previeron un primer órgano denominado Comité Coordinador, integrado por el titular de la Auditoría Superior de la Federación, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6 constitucional (INAI); así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana. A este órgano se atribuyeron las facultades de:

- a) Establecer mecanismos de coordinación con los sistemas locales.
- b) Diseñar y promover políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan.
- c) Determinar mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno.
- d) Establecer bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos.
- e) Elaborar un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia, pudiendo emitir recomendaciones no vinculantes a las

autoridades para adoptar medidas dirigidas al fortalecimiento institucional, para prevenir faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno y las autoridades destinatarias deben informar sobre la atención dada a dichas recomendaciones.

El segundo órgano previsto en la fracción II se denominó Comité de Participación Ciudadana, debiendo integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción, a designar en los términos *que establezca la ley*.

El tercer nivel de réplica del Sistema o de homologación para todos los órdenes de gobierno, se prevé en el último párrafo, al disponer que las entidades federativas deben establecer sistemas locales anticorrupción para coordinar a las autoridades competentes en ese nivel.

Para fortalecer el proceso de homologación de los Sistemas nacional y locales anticorrupción, respecto del artículo 116 constitucional en el párrafo sexto de la fracción II, se eliminaron de los principios de fiscalización en las entidades federativas a los de anualidad y posterioridad y se dispuso expresamente que las entidades estatales de fiscalización deberán fiscalizar acciones de estados y municipios de fondos, recursos locales y deuda pública, y sus informes tendrán carácter público.

Se homologó el plazo de presentación de la cuenta pública con el federal, para establecer la fecha límite del 30 de abril.

La fracción V incluyó la institución de tribunales de justicia administrativa, estableciendo autonomía plena no solamente para dictar sus fallos, sino también respecto de su organización, funcionamiento y procedimientos, asignándoles, además de la atribución de resolver las controversias entre las administraciones públicas locales y municipales y los particulares, la función equivalente al nivel federal, para imponer sanciones a servidores públicos estatales y municipales por responsabilidades administrativas graves y a particulares vinculados a estas, así como las sanciones económicas en casos análogos al del nivel federal.

Se estableció, asimismo, guardando afinidad con lo dispuesto a nivel federal, que los poderes judiciales locales estarían sujetos a lo dispuesto por las constituciones locales, sin perjuicio de la fiscalización de los recursos públicos locales por las entidades de fiscalización.

Para facilitar la expedición de ordenamientos de coordinación de los sistemas nacional y locales anticorrupción, se dotó al Congreso de la Unión de las facultades necesarias. Al reformar el artículo 73 constitucional, se modificó la facultad de la fracción XXIV del Congreso de la

Unión, para establecer en plural la expedición de leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación, en lugar de la denominación anterior de entidad de fiscalización superior de la Federación, así como las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

Se adicionó la facultad de expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción contemplado por el nuevo artículo 113 constitucional.

Se modificó también la fracción XXIX-H, creando el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en lugar de la facultad genérica de instituir tribunales de lo contencioso administrativo.

Al nuevo órgano se le encomendaron las siguientes atribuciones:

a) Dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares (similar a la anterior redacción).

b) Imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas determinadas por la ley, redacción similar al texto anterior, pero se adicionó la mención que las sanciones se condicionan a las faltas que la ley determine como “graves”, generando una clasificación hasta ahora inexistente en el derecho mexicano, entre faltas “graves” y “no graves”, dejando a la ley su determinación.

c) Se agregó la facultad de imponer sanciones a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

Se precisaron aspectos relativos a la integración del Tribunal:

El Tribunal funcionará en Pleno o en Salas Regionales.

a) La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos de responsabilidades.

b) Los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el Presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente.

c) Durarán en su encargo quince años improrrogables.

d) Los Magistrados de Sala Regional serán designados por el Presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos.

e) Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley.

Se adicionó una fracción XXIX-V, para otorgar al Congreso la facultad de expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.

La reforma de 27 de mayo de 2015 incluyó la modificación de los artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 116 y 122 y se han destacado las reformas más directamente relacionadas con el fenómeno del *neocentralismo* que inspira estas líneas. Además de estas modificaciones, se incluyeron las siguientes previsiones en los artículos transitorios, de los cuales se destacan las relacionadas con la coordinación normativa entre el sistema nacional y los sistemas locales anticorrupción.

En el transitorio segundo, se estableció el plazo de un año desde la entrada en vigor, para que el Congreso de la Unión aprobase las siguientes leyes generales: artículo 73, fracción XXIV, la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción; artículo 73, fracción XXIV, reformas a la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación; artículo 73, fracción XXIV, reformas, en su caso, a las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; artículo 73, fracción XXIX-V, la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación; artículo 73, fracción XXIX-H, la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Asimismo, se previeron las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Secretaría encargada del control interno del Ejecutivo Federal).

En el transitorio cuarto, se indicó que el Congreso de la Unión y las legislaturas locales y del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), deberían efectuar las adecuaciones normativas a los ciento ochenta días posteriores a la entrada en vigor de las leyes generales previstas en el

transitorio segundo (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y Ley General de Responsabilidades Administrativas).

Se precisó en el transitorio quinto, que las adiciones, reformas y derogaciones a los artículos 79, 108, 109, 113, 114, 116 fracción V y 122 Base Quinta entrarían en vigor en la misma fecha en que lo hicieran las leyes referidas en el transitorio segundo.

En el transitorio séptimo, se estableció que los sistemas anticorrupción locales se conformarían de acuerdo con las leyes generales, constituciones y leyes locales aplicables.

Se dispuso en el transitorio octavo, que los titulares de los tribunales administrativos federal de justicia fiscal y administrativa y locales y sus magistrados, a la entrada en vigor de la ley prevista en la fracción XXIX-H del artículo 73, así como los de los Órganos Internos de Control (artículo 74, fracción VIII y 76, fracción II) continuarían en su encargo por el tiempo en que hubiesen sido nombrados.

5.2. Los Sistemas nacional y locales anticorrupción en los ordenamientos secundarios de la reforma de 27 de mayo de 2015

La legislación secundaria de la reforma constitucional en comento, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 18 de julio de 2016 y consistió en los siguientes ordenamientos, que se indican en el cuadro 1 (ver anexo) algunos de los cuales fueron reformados recientemente.

El ordenamiento principal de coordinación de los sistemas anticorrupción nacional y locales, es la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que dispone claramente en su artículo 1 que es de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional. Además, establece entre sus objetivos o materias para dicha coordinación, en su artículo 2, los mecanismos de coordinación propiamente dichos; las bases mínimas de prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas; las bases para emitir políticas públicas integrales; las directrices de coordinación para generar políticas públicas; crear las bases mínimas para establecer políticas de ética pública e integridad en el servicio público; establecer las bases del Sistema Nacional de Fiscalización y establecer las bases mínimas para crear e implementar sistemas electrónicos de información de instituciones competentes de los órdenes de gobierno.

De conformidad con las reformas comentadas, los órganos que integran el Sistema Nacional Anticorrupción son los siguientes:



Los Sistemas Locales Anticorrupción son integrantes del Sistema Nacional, por mandato del artículo 7 y el artículo 37 contiene la previsión de que las entidades de fiscalización superior locales son integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización, así como las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.

Se encuentran regulados de conformidad a las bases contenidas en el artículo 36 de la ley general, que refuerzan y confirman la tendencia de homologar los estándares normativos y de organización previstos por el Constituyente Permanente en la reforma de 27 de mayo de 2015, siendo las siguientes: deben contar con una integración y atribuciones equivalentes a las del Sistema Nacional; tendrán acceso a la información pública necesaria, adecuada y oportuna para el mejor desempeño de sus funciones; las recomendaciones, políticas públicas e informes que emita deberán tener respuesta de los sujetos públicos a quienes se dirija; deberán contar con las atribuciones y procedimientos adecuados para dar seguimiento a las recomendaciones, informes y políticas que emitan; rendirán un informe público a los titulares de los poderes en el que den cuenta de las acciones anticorrupción, los riesgos identificados, los costos potenciales generados y los resultados de sus recomendaciones. Para este efecto, deberán seguir las metodologías que emita el

Sistema Nacional; la presidencia de la instancia de coordinación del Sistema Local corresponde al Consejo de Participación Ciudadana; los consejos de participación ciudadana de las entidades federativas deberán reunir como mínimo los requisitos previstos en la Ley General y ser designados mediante un procedimiento análogo al previsto para el Consejo de Participación Ciudadana.⁴⁷

5.3. El sistema anticorrupción del Estado de México

El 30 de mayo de 2017, fue publicada en la Gaceta del Gobierno del Estado de México la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios.⁴⁸ En la exposición de motivos de la ley se indicó que la Constitución de dicha entidad federativa fue modificada el 24 de abril de 2017, para adecuarla al nuevo marco normativo del Sistema Nacional Anticorrupción, considerando que “resulta necesaria la armonización y creación de diversos ordenamientos legales estatales, a efecto de brindar vigencia a la creación de los sistemas estatal y municipal anticorrupción”,⁴⁹ asignando como objetivos de la nueva ley “establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en el ámbito federal, estatal y municipal, implementar las bases para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas en el Estado y sus Municipios, así como las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos”.⁵⁰

Una novedad de la ley la constituye su capítulo décimo, con “la creación del Sistema Municipal Anticorrupción, siendo el Estado de México pionero en la implementación de dicho sistema, que será la instancia de coordinación y coadyuvancia con el Sistema Estatal Anticorrupción, que concurrentemente tendrá por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como coadyuvar con las autoridades competentes en la fiscalización

⁴⁷ Aunque se mencione al “Consejo”, debe entenderse la referencia de los requisitos al Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional.

⁴⁸ Iniciativa con proyecto de Decreto mediante el cual se expide la Ley del Sistema estatal y municipal anticorrupción del Estado de México, <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig240.pdf>

⁴⁹ *Ibidem*, p. 2.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 2.

y control de recursos públicos en el ámbito municipal”;⁵¹ como instancia de coadyuvancia y enlace con el Comité Coordinador estatal.

Además de la ley en comento, para adecuar de manera completa el marco normativo estatal a las nuevas leyes generales, con la misma fecha de 30 de mayo de 2017 se publicó la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México, siguiendo lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en el marco del Estado de México, para sus servidores públicos y particulares vinculados a ellos en faltas administrativas graves. Adicionalmente, también fueron promulgadas la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México (31 de agosto de 2018); la Ley de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México (9 de diciembre de 2016); la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México (actualizada el 30 de mayo de 2017); la Ley Orgánica de la Administración de Pública del Estado de México (última reforma de 31 de diciembre de 2018) y el Código Penal del Estado de México (última reforma de 1o. de febrero de 2019).

El artículo 1 de la Ley del Sistema estatal, establece claramente su referencia al marco normativo nacional, con el objeto establecer las bases de coordinación entre el Estado y los Municipios para el funcionamiento de los Sistemas Anticorrupción, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, incluyendo entre sus objetivos en el artículo 2, el de establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en el ámbito federal, estatal y municipal. La ley también incluye, como en el caso de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, al Sistema Estatal de Fiscalización como parte de su marco normativo. Por lo demás, el ordenamiento sigue una estructura análoga a la de la ley general.

Como novedad del capítulo décimo se incluyó a los Sistemas Municipales Anticorrupción, regulados por los artículos 61 a 78 de la Ley del Estado de México, integrados por un Comité Coordinador y un Comité de Participación Ciudadana, con la facultad de establecer mecanismos de coordinación y armonización con el Sistema Estatal Anticorrupción, entre otras facultades afines a las del sistema estatal, pero debiendo apegarse a las disposiciones emanadas de este.

⁵¹ *Ibidem*, p. 3.

Son componentes del Sistema Estatal, su Comité Coordinador con la Secretaría Ejecutiva para apoyo técnico (el Órgano de Gobierno como instancia máxima de administración y dirección) y su Comisión Ejecutiva, el Comité de Participación Ciudadana, el Órgano Superior de Fiscalización, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de México, el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM) y el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.

En el Informe Anual 2017-2018 del Comité Coordinador del Sistema Estatal⁵² se reportaron los siguientes avances de implementación:⁵³

a) La armonización legislativa a partir de la publicación en la Gaceta del Gobierno del 24 de abril de 2017, en el Decreto número 202 de la H. LIX Legislatura del Estado de México, en materia de combate a la corrupción y, posteriormente, a través de su expedición reglamentaria publicada en el Decreto número 207 de 30 de mayo de 2017.

b) La designación de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana el 20 de octubre de 2017.

c) El órgano de Gobierno de la Secretaría Ejecutiva y el Comité Coordinador fueron instalados el 15 de noviembre de 2017, y el 12 de enero de 2018 se llevó a cabo el nombramiento de la Secretaría Técnica, con instalación de la Comisión Ejecutiva el 14 de febrero de 2018.

d) Se reportó la elaboración de: Calendario de Sesiones Ordinarias del Comité Coordinador; Lineamientos de Sesiones del Órgano de Gobierno; Reglas de Funcionamiento y Organización Interna del Comité Coordinador y su Programa Anual de Trabajo; Estatuto Orgánico del Sistema; realización de trabajos de colaboración con el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, a fin de que fueran integradas en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023 las estrategias en materia anticorrupción y como resultado, se incluyó expresamente al Sistema dentro del diagnóstico del Eje Transversal número 2 “Gobierno Capaz y Responsable”, acciones coordinadas orientadas al logro del objetivo 5.6 a través de cuatro estrategias debidamente alineadas a la Agenda 2030.

⁵² Informe del Sistema Anticorrupción del Estado de México, <http://sesaemm.gob.mx/sites/sesaemm.gob.mx/files/files/Informe-SESEAEM.pdf>

⁵³ *Ibidem*, pp. 48 y 49.

e) Se indicaron como pendientes la aplicación de políticas y programas estatales y municipales, así como la elaboración de anteproyectos de metodologías para la medición y la construcción de los respectivos indicadores en materia de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como de fiscalización y control de los recursos públicos.

6. Conclusión

El Poder Revisor de la Constitución consideró que el problema de la corrupción era de tal manera grave y extendido en el país, que se requería establecer un sistema eficaz y estándares normativos aplicables a todos los órdenes de gobierno, plasmando las bases necesarias en el texto constitucional y previendo que la regulación específica se haría mediante Leyes Generales, de conformidad con las características que para este tipo de ordenamientos se habían establecido en los criterios emanados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluyendo la consideración de que se trataría de “bases mínimas”, sin perjuicio del ejercicio de “facultades concurrentes”.

En observancia de lo ordenado en virtud de la reforma constitucional de 27 de mayo de 2015, se elaboraron y publicaron los ordenamientos reglamentarios de dicha reforma el 18 de julio de 2016, iniciando el proceso para la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción.

De manera concomitante y complementaria a la publicación de dichos ordenamientos, las entidades federativas fueron realizando las reformas constitucionales locales y elaborando los ordenamientos reglamentarios requeridos para la creación e instalación de sus Sistemas Locales Anticorrupción, que tomando como ejemplo al del Estado de México, han reportado avances importantes en su implementación, dado que operando bajo un esquema de facultades concurrentes con un marco general, no se permite vulnerar las “bases mínimas” de este, pero es dable superarlas con la creatividad que establezcan los Sistemas Locales Anticorrupción, preservando solamente la coordinación con el propio Sistema Nacional.

La homologación de estándares mínimos a observar tratándose del combate a la corrupción, obedece más que a un intento de neocentralismo, a la convergencia o consenso de los tomadores de decisiones que a escala nacional se requiere para asegurar que la transparencia, la participación ciudadana y el imperio de la ley sean los mejores instrumentos

para inhibir la desviación de la actuación de los servidores públicos, en perjuicio de las mayorías, instrumentos recomendados por la comunidad internacional. Esos mismos instrumentos son los que fueron considerados en el esfuerzo reformador de nuestra Carta Magna para pasar de la entelequia a la realidad, en nuestra sociedad, en ese anhelo de limpieza en el servicio público y de paz y respeto a los derechos de todos.

7. Bibliohemerografía

Hemerografía

- Aderinwale, A. (ed.), "Corruption, Democracy, and Human Rights", *East and Central Africa, Summary Report of a Seminar Organised by the Africa Leadership Forum*, Republic of Benin, 19-24, septiembre, 1994.
- Sayed, T. y Bruce, D., "Police Corruption: Towards a Working Definition", In *African Security Review*, vol. 7, núm. 1, 1998.

Documentos publicados en Internet

- Aguilar Gil, Lilia, "Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 6, 109, 111, 116 y 122 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de buen gobierno y combate a la corrupción", 19 de noviembre de 2014, <http://www.ptdiputados.org.mx/iniciativa.php?id=1219>
- Alonso Raya, Agustín Miguel y Fernando Belaunzarán Méndez, "Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Agustín Miguel Alonso Raya y Fernando Belaunzarán Méndez e integrantes del Grupo Parlamentario del PRD", 12 de febrero de 2015., <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2015/feb/20150212-III.html#Iniciativa2>
- Comisión de Puntos Constitucionales, "Propuesta de Decreto para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones constitucionales en materia de combate a la corrupción", en *Gaceta Parlamentaria*, 26 de febrero de 2015, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2015/feb/20150226.html>
- Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, "Informe Anual 2017-2018 del Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios", <http://sesaemm.gob.mx/sites/sesaemm.gob.mx/files/files/Informe-SESESEM.pdf>
- Cordero Arroyo, Ernesto Javier (et al.), "Iniciativa que contiene proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de crear el

- Sistema Nacional de Combate a la Corrupción”, 4 de abril de 2013, http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-04-04-1/assets/documentos/Ini_PAN_Combate_Corrupci%C3%B3n.pdf
- Dictamen de 16 de abril de 2015, de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de anticorrupción y participación ciudadana; de gobernación, y de estudios legislativos, segunda, sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la constitución política de los estados unidos mexicanos, en materia de combate a la corrupción, http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/3/2015-04-16-1/assets/documentos/Dic_Combate_a_la_Corrupcion.pdf
- Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos Primera, del Senado de la República, con proyecto de decreto para reformar y adicionar diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, 13 de diciembre de 2013, http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Dictamen_Anticorruptcion.pdf
- Iniciativa con aval de grupo, que contiene proyecto de Decreto que reforma los artículos 21, 73, 76, 105, 109 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, 20 de noviembre de 2012, http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Iniciativa_PRD.pdf
- Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona los Artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 Y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para combatir la corrupción, 15 de noviembre de 2012, http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Iniciativa_PRI.pdf
- Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por diputados y senadores del Grupo Parlamentario del PAN, 4 de noviembre de 2014, <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2014/11/INICIATIVA.-SIST.-ANTICORRUPCION-PAN.pdf>
- Martínez y Martínez, José María, “Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma los Artículos 16, 21, 76 Y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se expide la Ley Orgánica del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control, para combatir la corrupción”, 30 de enero de 2013, http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Iniciativa_PAN.pdf
- Muñoz Soria, José Luis (*et al.*), “Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados José Luis Muñoz Soria, Agustín Miguel Alonso Raya y José Ángel Ávila Pérez, del Grupo Parlamentario del PRD <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/nov/20141125-V.html#Iniciativa3>

Legislación

Ley del sistema anticorrupción del Estado de México y Municipios, publicada en la Gaceta del Estado de México del 30 de mayo de 2017. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2017/may303.pdf>

Tratados y convenios internacionales

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 2004, https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos, 1996, http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp

Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 1997, https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf

Anexo

Cuadro 1

Legislación secundaria en materia anticorrupción

Ordenamiento	Descripción	Última reforma
1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	<ul style="list-style-type: none"> • Se reformaron los artículos 19; 26; 31, fracciones XII, XXI, XXIV, XXIX, XXX, XXXIII y XXXIV; 37; 44 y 50, y se derogan las fracciones XXII, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXXI y XXXII del artículo 31, principalmente para precisar los asuntos encomendados a la Secretaría de la Función Pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>DOF</i> de 14 de mayo de 2019. La reforma más importante se publicó el 30 de noviembre de 2018, para asignar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la función de centralizar las compras y contrataciones del gobierno federal y para fortalecer las facultades de control interno de la Secretaría de la Función Pública y de coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción.
2. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.	<ul style="list-style-type: none"> • Se expidió un nuevo ordenamiento y se abrogó el precedente, y se reformaron el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sin reforma
3. Código Penal Federal	<ul style="list-style-type: none"> • Se reformaron el párrafo primero y el inciso e) del artículo 201; la denominación al Título Décimo; el párrafo primero del artículo 212; el artículo 213; el artículo 213 Bis; la denominación del Capítulo II del Título Décimo; el párrafo primero y su fracción III, los párrafos segundo y tercero del artículo 214; las fracciones VI, IX, XI, XIII y los párrafos segundo y tercero del artículo 215; los párrafos primero y segundo del artículo 216; la denominación del Capítulo V del Título Décimo; el párrafo primero, la fracción I y los incisos B), C), D), la fracción III y el párrafo segundo 	<ul style="list-style-type: none"> • 12 de abril de 2019. Se reformaron la denominación del Título Décimo del Libro Segundo; el numeral del artículo 217 Bis correspondiente al Capítulo V Bis, para pasar a ser 217 Ter, del mismo Capítulo, y sus fracciones I y II; así como el numeral del artículo 217 Ter del Capítulo V Bis, para pasar a ser 217 Quáter, y sus fracciones I, II, III y IV (remuneraciones de servidores públicos).

Ordenamiento	Descripción	Última reforma
4. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)	<p>del artículo 217; los párrafos tercero y cuarto del artículo 218; la fracción I y el párrafo segundo del artículo 219; la fracción I y los párrafos tercero y cuarto del artículo 220; el párrafo segundo del artículo 221; las fracciones I, II y los actuales párrafos tercero y cuarto del artículo 222; las fracciones I, II, III y los párrafos tercero y cuarto del artículo 223; los párrafos primero, segundo, cuarto, quinto y sexto del artículo 224; las fracciones VI, X, XIII, XVII, XX, XXIV, XXVIII y XXXII del artículo 225; se adicionaron un párrafo tercero con las fracciones I, II, un párrafo cuarto, un quinto párrafo con las fracciones I, II, III y IV, un sexto y un séptimo párrafos al artículo 212; un inciso E) a la fracción I, una fracción I Bis con los incisos A) y B) y un párrafo segundo al artículo 217; un artículo 217 Bis; una fracción IV al artículo 221; una fracción III con los incisos a, b y un párrafo segundo y se recorrieron los subsecuentes al artículo 222; un párrafo tercero recorriéndose los subsecuentes al artículo 224, y se derogó el cuarto párrafo del artículo 225.</p>	
	<ul style="list-style-type: none"> • Se expidió el nuevo ordenamiento del SNA, reglamentario del artículo 113 constitucional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sin reforma

Ordenamiento	Descripción	Última reforma
5. Ley General de Responsabilidades Administrativas	<ul style="list-style-type: none"> Se expidió el nuevo ordenamiento reglamentario de la fracción XXIX-V del artículo 73 y 109 en materia de responsabilidades administrativas de servidores públicos y de particulares vinculados a actos de corrupción. 	<ul style="list-style-type: none"> DOF 12 de abril de 2019. Se reformaron la fracción VI del artículo 7 (principio de austeridad) y se adicionan un párrafo segundo al artículo 52, un párrafo segundo al artículo 54 (cohecho y desvío de recursos por exceso de remuneraciones).
6. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> Se expidió la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, reglamentaria de la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional y se derogó la anterior Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. 	<ul style="list-style-type: none"> Sin reforma.
7. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.	<ul style="list-style-type: none"> Se reformaron el párrafo segundo del artículo 9; el artículo 80; se adicionó la fracción I Bis al artículo 10; los artículos 10 Bis, 10 Ter y 10 Quáter; un segundo párrafo a la fracción I del artículo 13; los párrafos cuarto, quinto y sexto al artículo 21, con relación a la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción. 	<ul style="list-style-type: none"> DOF de 14 de diciembre de 2018, se publicó la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, con declaratoria de entrada en vigor de 20 de diciembre de 2018, abrogándose la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República por transitorio segundo de la nueva ley.

Fuente: Elaboración propia, con base en datos publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, <https://www.dof.gob.mx/>.



Índice

Presentación.....	XI
-------------------	----

Capítulo I

Centralismo de la justicia en el sistema federal mexicano

VÍCTOR M. ROJAS AMANDI

1. Introducción	1
2. La historia	2
3. El proyecto de la reforma constitucional sobre el amparo	5
4. Las réplicas para otras materias.....	9
5. Conclusión.....	11
6. Bibliohemerografía.....	11

Capítulo II

Neocentralismo en el derecho comparado

LEONEL PEREZNIETO CASTRO

1. Introducción	13
2. Federalismo alemán.....	17
3. Federalismo italiano.....	20
4. Federalismo canadiense.....	23
5. Centralismo español	27
6. Federalismo brasileño	29
7. Centralismo ecuatoriano	32
8. Centralismo peruano.....	34
9. Conclusiones	35
10. Bibliohemerografía.....	37

Capítulo III

Antecedentes del neocentralismo en México

Primera Parte

La organización del Estado mexicano: la lucha entre conservadores y liberales y la disputa entre federalismo y centralismo

IVÁN MARTÍNEZ AGUIRRE

1. Introducción	44
2. Conservadores y liberales: dimensión ideológica	46

3. Centralismo y federalismo: la dimensión conceptual del Estado . . .	48
4. Los cimientos del centralismo en México	50
4.1. El primer intento de autonomía 1808	51
4.2. Inicio del movimiento de independencia de México	54
4.3. Constitución de Apatzingán	56
4.4. Constitución de Cádiz	58
4.5. Plan de Iguala	60
5. Organización de los Estados Unidos Mexicanos	65
5.1. Acta Constitutiva de la Federación	65
5.2. Constitución de 1824	70
A. Perspectiva histórica de la Constitución	70
B. Influencias de las constituciones gaditana y estadounidense en la Constitución mexicana de 1824	71
C. Continuidad del sistema legal español en el Estado mexicano	77
6. Constitución centralista de 1836	81
7. Bases Orgánicas de la República Mexicana 1843	85
8. Conclusiones	87
9. Bibliohemerografía	88

Segunda Parte

El centralismo y la Constitución de 1857

ATANASIO SERRANO LÓPEZ

1. Introducción	93
2. Qué es una Constitución	94
3. Precursores del Constitucionalismo mexicano	95
4. Constitución de Cádiz 1812	96
5. Sentimientos de la Nación y Constitución de Apatzingán 1814 . . .	97
6. Imperio de Iturbide	99
7. Constitución de 1824	102
8. Constitución de 1836	106
9. Bases constitucionales de 1843	107
10. Constitución de 1857	109
11. Conclusiones	111
12. Bibliohemerografía	112

Tercera Parte

La Constitución de 1917: la institucionalización del presidencialismo y la sinergia de la tradición centralista

IVÁN MARTÍNEZ AGUIRRE

1. Introducción	113
2. La lucha por el federalismo y el ascenso de la figura presidencial . .	114
3. Concepción de la Constitución de 1917	117
4. Las bases del presidencialismo en la Constitución de 1917	120
5. El presidencialismo y la centralización del poder	127

6. Conclusiones	130
7. Anexos	131
8. Bibliohemerografía	134

Capítulo IV

Centralización de las facultades en la conclusión y ejecución de tratados de los que México es parte

VÍCTOR M. ROJAS AMANDI

1. Introducción	137
2. La aplicación territorial de los tratados	139
3. El Estado federal en el Derecho internacional público	143
4. La paradoja del Estado federal entre el Derecho internacional público y el Derecho nacional	146
5. El caso de México	149
6. La aplicación de las normas convencionales por los jueces mexicanos	154
6.1. Aplicación de las normas de los tratados en el sistema jurídico mexicano	154
A. Aplicación directa de las disposiciones de los tratados en general	154
6.2. Aplicación directa de las normas sobre derechos humanos previstas en los tratados de que es parte el Estado Mexicano . .	157
6.3. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos	161
6.4. Reglas generales de interpretación de los tratados	163
7. Conclusión	166
8. Bibliohemerografía	166

Capítulo V

Tendencias neocentralistas en la legislación: derechos de niñas, niños y adolescentes

MARÍA VIRGINIA AGUILAR / HAYDÉE V. BARRIOS QUEVEDO

1. Consideraciones generales	171
1.1. Aspectos aplicables en las diferentes constituciones	173
A. Constitución de Cádiz, 1812	173
B. La Constitución de Apatzingán, 1814	174
2. Las constituciones que rigieron en México y el movimiento codificador	174
2.1. La Constitución de 1824	174
2.2. Las constituciones de 1836 y de 1843	175
2.3. La Constitución de 1857	175
2.4. La Constitución de 1917	177
2.5. Comentario	178

3. Neocentralismo y la normativa internacional en materia de niñas, niños y adolescentes	180
3.1. Importancia de los instrumentos internacionales relativos a los derechos de niñas, niños y adolescentes	180
3.2. El neocentralismo y la vigencia de los instrumentos internacionales en el territorio de la Federación	184
4. Leyes especiales en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes y su visión neocentralista	186
4.1. Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, de 2000	186
4.2. Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, de 2014	189
5. Conclusiones	195
6. Bibliohemerografía.	195

Capítulo VI

Tendencias neocentralistas en materia penal

Primera Parte

Nuevo Derecho procesal penal

HERIBERTO BENITO LÓPEZ AGUILAR

1. Breve repaso histórico	199
2. Sistema de enjuiciamiento penal acusatorio	200
3. Reforma constitucional federal al sistema de justicia penal	203
4. Código de Procedimientos Penales para el Estado de México	204
5. Unicidad nacional de los criterios jurisdiccionales	204
6. Una década de experiencia en el proceso penal acusatorio, adversarial y oral	206
7. La <i>ratio legis</i> del Código Nacional de Procedimientos Penales.	207
8. Conclusiones	215
9. Bibliohemerografía.	215

Segunda Parte

Centralización en materia penal

ARTURO BACA RIVERA

1. Introducción	217
2. Nueva clasificación de leyes	219
3. Consecuencias mediatas	221
4. Consecuencias inmediatas.	223
5. Disposiciones sustantivas contenidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales.	225
6. La teoría del delito en el Código Nacional de Procedimientos Penales	227
7. Conclusiones	232
8. Bibliohemerografía.	233

Capítulo VII

Tendencias neocentralistas en la legislación en materia de educación pública

SERGIO CHARBEL OLVERA RANGEL

1. Introducción	235
2. El origen de la tendencia centralista en el federalismo mexicano . .	236
3. La evolución de la regulación de la educación pública en el sistema jurídico mexicano	240
3.1. Regulación en la Constitución de 1857	240
3.2. Regulación en el texto original de la Constitución de 1917. . .	240
3.3. Las reformas a la Constitución de 1917	242
4. Las tendencias neocentralistas en materia educativa	245
4.1. Las tendencias neocentralistas en las facultades coincidentes y concurrentes previstas en el texto constitucional vigente . . .	245
4.2. Las tendencias neocentralistas en la reforma constitucional en materia educativa de 2013	250
5. Las tendencias neocentralistas en las propuestas de reforma educativa en la primera parte del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador	251
6. Conclusiones	255
7. Bibliohemerografía.	256

Capítulo VIII

Perspectiva contemporánea del neocentralismo en el ámbito de las finanzas públicas y la contabilidad gubernamental

ENRIQUE CRUZ MARTÍNEZ

1. Introducción	257
2. Planteamiento de la evolución del problema de la centralización financiera en México.	259
3. Elementos que permiten identificar la centralización jurídica en el ámbito financiero.	261
3.1. Aspecto constitucional.	261
3.2. Estructura tributaria del Estado	263
3.3. La administración pública	267
3.4. Administración y asignación presupuestal sectorizado	268
4. La función de la contabilidad gubernamental en el marco del neocentralismo	270
5. Conclusión.	273
6. Bibliohemerografía.	274

Capítulo IX

Tendencias neocentralistas en la legislación: Sistema Nacional Anticorrupción

SERGIO E. HUACUJA BETANCOURT / GERMÁN SERGIO MERINO CONDE

1. Introducción	278
2. El fenómeno de la corrupción considerado en las iniciativas presentadas para la reforma constitucional de 27 de mayo de 2015	279
2.1. Iniciativa de 15 de noviembre de 2012	279
2.2. Iniciativa de 20 de noviembre de 2012	281
2.3. Iniciativa de 30 de enero de 2013	282
2.4. Iniciativa de 4 de abril de 2013	283
2.5. Dictamen de 13 de diciembre de 2013	283
2.6. Iniciativa de 4 de noviembre de 2014	285
2.7. Iniciativa de 19 de noviembre de 2014	286
2.8. Iniciativa de 25 de noviembre de 2014	286
2.9. Iniciativa de 12 de febrero de 2015	287
2.10. Dictámenes de 26 de febrero y 16 de abril de 2015	288
3. Convergencia de una comunidad de Estados interesados en establecer mecanismos reguladores internacionales contra la corrupción	290
3.1. Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos	290
3.2. Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE	291
3.3. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.	292
4. Consenso sobre la necesidad de establecer o de adoptar una serie de estándares anticorrupción obligatorios para los tres niveles de gobierno y para todos los órganos del Estado Mexicano.	294
5. Enfoque sistémico y necesidad de generalizar los nuevos estándares anticorrupción en los tres niveles de gobierno en el diseño constitucional y en sus ordenamientos secundarios	295
5.1. Los Sistemas nacional y locales anticorrupción en la reforma de 27 de mayo de 2015.	295
5.2. Los Sistemas nacional y locales anticorrupción en los ordenamientos secundarios de la reforma de 27 de mayo de 2015	300
5.3. El sistema anticorrupción del Estado de México	302
6. Conclusión.	305
7. Bibliohemerografía.	306
Anexo.	309

Esta obra se terminó de componer, imprimir y encuadernar
el día 19 de septiembre de 2019 en

PorrúaPrint®

Ganaderos 149, col. Granjas Esmeralda,
09810, Iztapalapa, Ciudad de México

