

## PRELIMINAR: ESTADO FEDERAL Y FEDERALISMO

**A** lo largo de este trabajo se utilizan diversos términos que no son simples conceptos, sino categorías teóricas formadas a base de diversas definiciones y perspectivas, según sea el enfoque desde que se analiza, tales son: Estado, gobierno, administración pública, régimen político, pueblo, nación, sociedad. Este conjunto de categorías presentadas en esta secuencia, de lo más general a lo más concreto, y viceversa, en sus extremos representa los aspectos vinculantes de la relación Estado-Sociedad.

Es por ello que el comienzo de un trabajo de esta naturaleza, requiere de un esfuerzo de definición preliminar, que evite confusiones sobre el uso y significado de los términos señalados. La primera consideración es diferenciar entre la teoría y la organización real, es decir, el objeto de estudio y el sujeto en acción. Si bien empezamos por señalar brevemente lo primero, que es el objetivo de esta nota preliminar –el análisis teórico– el interés y enfoque de este trabajo se orienta por lo segundo, es decir, por la estructura, funcionamiento y principios que animan el Estado Federal y el federalismo en México, en sus 200 años de vida, en sus dimensiones jurídica, política y particularmente administrativa.

En cuanto al término federalismo, también es necesario diferenciar no sólo entre teoría y realidad, ya que, en este último plano de análisis, se debe distinguir la estructura federal del Estado, organización administrativa y el funcionamiento de la estructura, es decir el sistema político en acción que une a las partes con el todo. Los mismos principios, las mismas instituciones, producen resultados diferentes de país a país, tal y como lo demostró Duverger en su obra sobre las *Instituciones políticas y derecho constitucional*.

Para referirse al Estado Federal, lo primero es empezar por el Estado. Sobre la idea del ESTADO existe una inmensidad de estudios y reflexiones en disciplinas diversas, entre ellas el derecho, la ciencia jurídica, la ciencia política, la sociología política, la administración pública, la filosofía política. Ante todo representa un proceso para construir un orden y sistema de poder.

Bajo la óptica jurídica de la Teoría del Estado, Kelsen afirma que el Estado tiene distintas facetas, pues aparece como voluntad supraindividual, orden de poder, autoridad, orden jurídico, orden coactivo:

“El Estado es una ordenación de la conducta humana... consiste en que la conducta recíproca de los hombres está ordenada de determinado modo... ordenación (entendida) como sistema de normas, preceptos. Las normas no expresan lo que acontece y tiene que acontecer forzosamente sin excepción, sino que determinan lo que debe acontecer, aunque de hecho no siempre acontezca... No se puede entender la esencia del Estado, sino pensando en que del mismo emanan deberes que obligan a los hombres

a una conducta recíproca determinada, en tanto que permanecen dentro de la sociedad política. La voluntad del Estado es algo distinto de la voluntad de los hombres que le están sometidos, es algo más que la suma de estas voluntades, está por encima de ellos.

El orden estatal se diferencia ante todo de los demás órdenes sociales en que es coactivo, ordena una coacción... Existen dos actos típicos de coacción, la pena y la ejecución forzada. El fin de esta amenaza coactiva es provocar una conducta en los hombres que haga innecesaria la coacción. Conforme a este fin los hombres deben comportarse de tal modo que su conducta no constituya el supuesto para que se produzca la consecuencia coactiva. De lo dicho se deduce que el aparato coactivo, al que se suele hacer referencia para caracterizar al Estado, es idéntico al orden jurídico. Las normas que forman el orden estatal son las jurídicas.

He desarrollado la tesis –dice Kelsen– de que Estado y Derecho coinciden, en tanto que el Estado como orden es idéntico a la ordenación jurídica, total o parcial, y el Estado como sujeto jurídico o persona, no es más que la personificación del orden jurídico, total o parcial.”<sup>1</sup>

Lugar común en este enfoque jurídico es el reconocimiento de los elementos constitutivos del Estado: población, territorio, gobierno.

En cambio, para la ciencia política, el análisis debe partir de la ciencia del poder, no de la teoría del Estado, ya que es en el Estado en donde se da la unidad del poder. Este enfoque se centra en las distintas fases del poder, como base para el análisis del Estado.

Duverger presenta una anatomía del poder, empieza por aclarar que no todo poder es político, (como propuso Duguit), para lo que establece una primer diferencia entre poder político y poderío. “El poderío es la ley del más fuerte, que puede constreñir materialmente al más débil a inclinarse. El poderío es omnipresente, ya que resulta de la desigualdad de las fuerzas. La fuerza física es el elemento esencial del poderío. La fuerza económica, el que puede privar a un hombre de su subsistencia, la autoridad de los patronos. Las técnicas de encuadramiento de los hombres en el seno de organizaciones colectivas –partidos, sindicatos, gremios etc.– si bien se obedece sólo porque se está coaccionado a hacerlo, por la presión física, la dominación económica o el encuadramiento colectivo, en ello no existe poder sino solamente poderío; el poder aparece cuando los que obedecen creen que es normal la obediencia, que es bueno, justo, legítimo... La noción de legitimidad es uno de los elementos fundamentales del poder, no

<sup>1</sup> Kelsen Hans, *Compendio de Teoría General del Estado*, Editora Nacional, México, 1980, capítulo I. La esencia del Estado, pp. 107-128. Para Léon Duguit el Estado es una agrupación humana, fijada sobre un territorio determinado, apuntando como nota distintiva la diferencia entre gobernantes y gobernados. Duguit Léon, *Traité de droit constitutionnel*, París, 1921.

es más que un sistema de creencias, por ejemplo, para aquellos que creen que el poder debe reposar en la elección popular de los gobernantes, los gobernantes son legítimos si emanan de elecciones libres... Diversos sistemas de legitimidad se oponen, el poder es legítimo a los ojos de una parte de la población e ilegítimo a los ojos de otra parte de la población (por ejemplo monarquía y república, liberalismo y conservadurismo, socialismo, capitalismo).

Si se estudia de forma comparativa el poder en todos los grupos humanos, se podrán descubrir las diferencias eventuales de naturaleza entre el poder en el Estado y el poder en los otros grupos. En cambio si se estudia en el marco único del Estado se impide la comparación... El estudio del poder en el Estado se tiene en el caso de las instituciones políticas oficiales del Estado... En las sociedades modernas el Derecho es uno de los instrumentos esenciales del poder, pero no toda la actividad del Estado se da en el marco del Derecho y un análisis puramente jurídico de las instituciones políticas daría una visión parcial y falsa. Pero una gran parte de la actividad del poder se realiza a través del Derecho. Las constituciones, los códigos, las leyes, reglamentos, decisiones administrativas, las sentencias de los tribunales son procedimientos de acción fundamentales del poder. En ellos se fundan sus dos elementos, el elemento coacción y el elemento legitimidad. El Derecho es un elemento del poder, un medio de acción del poder, una forma del poder. Organiza el poder, institucionaliza el poder, contribuye a legitimarlo. Pero no obstante, comporta también elementos de garantía contra el poder. Fijar las reglas de conducta obligatoria para los individuos, establecer sanciones para el caso de violación de estas reglas y aplicar eventualmente estas sanciones, tales son las diversas formas de la actividad del poder en los Estados modernos. Así, el poder se organiza alrededor de la actividad jurídica, alrededor del Derecho. El desarrollo del Derecho y el poder marchan al mismo tiempo porque el derecho da al poder sus órganos, asegura la diferenciación progresiva y el perfeccionamiento de estos. El derecho da sobre todo al poder un carácter permanente que supera a la vida de los gobernantes, es el elemento esencial de la institucionalización del poder. En vez de obedecer a un hombre se obedece a una institución.<sup>2</sup>

Finalmente, nos dice Duverger: El fenómeno del poder se presenta en todas las agrupaciones humanas, "no están aisladas unas de otras, se ligan entre sí con vínculos complejos. Existe entre ellas una cierta subordinación que hace que las autoridades de un grupo dispongan de prerrogativas respecto de los otros grupos. Entre estos grupos uno presenta en la actualidad una importancia particular: el Estado. Los Estados-Naciones constituyen hoy las comunidades humanas mejor organizadas políticamente, son aquellas en que la estructura del poder es más compleja, más perfeccionada, más acabada. En el Estado existe una división del trabajo entre gobernantes más acentuada que en los sectores (legisladores, administradores, jueces)... En el Estado se encuentra un sistema

<sup>2</sup> Duverger, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*, pp. 30-50, Ariel, Barcelona, 1970.

de sanciones organizado más completo que en los otros sectores, que permite a los gobernantes hacerse obedecer por los miembros de la comunidad: organización policiaca, judicial, penitenciaria... El Estado dispone de la mayor fuerza material para hacer ejecutar sus decisiones. Entre todas las agrupaciones humanas, la comunidad nacional es hoy la más fuerte, los lazos de solidaridad son más intensos. Esto significa que en caso de conflicto entre las solidaridades de diversos grupos, la solidaridad nacional priva... la fuerza de las solidaridades nacionales es esencialmente un fenómeno de creencias.”<sup>3</sup>

Dwight Waldo, considera que todo Estado es administrativo o no es Estado, es decir, que no hay Estado sin administración pública, sin un conjunto de instituciones y organizaciones políticas y administrativas encargadas de materializar los fines estatales.<sup>4</sup>

Por su parte, los economistas han señalado que no hay gobierno sin gasto público, de manera que el Estado, gobierno y administración se analizan bajo la óptica de las finanzas públicas, a partir del presupuesto de egresos como expresión del gobierno en acción. El gasto público llegó a ser considerado el motor del desarrollo económico (la teoría keynesiana es claro ejemplo de ello).

Para los enfoques historicistas, en la prehistoria solamente hay barbarie, la historia empieza con las organizaciones políticas que se va dando el hombre, y que a su vez fueron marcando la frontera entre barbarie y civilización, en otras palabras, antes de la aparición de la primera forma de Estado no hay historia, hay prehistoria: “La historia universal es el proceso mediante el cual se da la educación del hombre de lo desenfrenado de la voluntad natural a lo universal y a la libertad subjetiva. El Oriente sabía y sabe, que solamente uno es libre, el mundo griego y romano que algunos son libres, el mundo germánico sabe que todos son libres...”<sup>5</sup>

Aspecto relevante son los ATRIBUTOS DEL ESTADO, empezando por el de la SOBERANÍA, la potestad suprema, indivisible e inalienable, que hace que sobre el poder del Estado no puede haber otro poder, por ello es que el poder no se comparte, a riesgo de debilitar al Estado mismo. Los planos de la soberanía son internacionales y nacionales, ya que el Estado debe reafirmarse sobre otras potencias e intereses externos, y sobre los grupos internos. A manera de ejemplo, y entre muchos otros, está el de los países latinoamericanos del siglo XIX, en que la Iglesia católica era un gran factor real de poder y ejercía

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Waldo, Dwight. *The Administrative State*. New York, Ronald Press Co, 1948. Eisenstadt analiza las características de la administración de los imperios, burocratización, centralización administrativa entre otros aspectos más. Eisenstadt, N. *Los sistemas políticos de los imperios*, Ed. Guadarrama, Madrid, 1972.

<sup>5</sup> Hegel, W.F. Lecciones de filosofía de la historia, *Revista de Occidente*, Madrid 1974. O como lo denomina Vico: el estado ferino, un primitivismo, asocial, al que siguieron la autoridad familiar, económica y la civil. Vico Giambattista, *Ciencia nueva*, FCE, 1941.

una gran influencia en la sociedad y en el gobierno, contrarrestando al poder del Estado en formación.<sup>6</sup>

Otro atributo del Estado es el que detenta EL MONOPOLIO DEL USO LEGÍTIMO DE LA FUERZA, es decir el apoyo que tiene en la organización gubernamental y su capacidad de coacción respaldada por las fuerzas armadas, militares (el ejército y marina) y civiles (los distintos tipos de policía), el sistema de justicia penal, incluyendo el sistema penitenciario, principalmente.

No se debe pasar por alto la razón de Estado, las arcanas del poder, la lógica del poder, que en todos los casos se trata de la conservación del poder.

En cuanto a los FINES DEL ESTADO, es posible observar que cualquier Estado, pasado o presente, ha tenido, y tiene, dos fines principales para con la sociedad que lo forma: darle SEGURIDAD Y JUSTICIA, a cambio de ello la población debe entregar sus contribuciones, mismas que van a formar los recursos públicos y el presupuesto de egresos de un país. En este aspecto es de resaltar que uno de los dos fines principales de cualquier Estado es dar seguridad a la población, y ello se da en dos planos, frente a las amenazas externas, contra otros poderes estatales y soberanías, y en el plano interior frente a los factores reales de poder.

En cuanto a las ATRIBUCIONES DEL ESTADO, los tratadistas coinciden en señalar que la actividad del Estado es, en términos generales, el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza, en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. Siendo las atribuciones medios para alcanzar determinados fines, resulta natural que el número y extensión de aquellas varíen al variar éstos, sin embargo, se puede afirmar que en términos generales son las siguientes:

- a) atribuciones de mando, de policía o de coacción, incluyendo todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos. Estas eran las actividades típicas del siglo XIX.
- b) atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.
- c) atribuciones para crear servicios públicos.

<sup>6</sup> También está el caso de los Estados Unidos, cuando el presidente Woodrow Wilson declara, en 1912, ante el crecimiento de los monopolios empresariales, que sobre el poder del Estado norteamericano no puede estar ningún otro poderío económico: “El mayor monopolio de este país es el monopolio del dinero... la labor del gobierno es organizar el interés común en contra de los intereses especiales”. Hofstadter Richard, *La tradición política norteamericana y los hombres que la formaron*, pp. 245-246, FCE, México 1984. Y en el mismo sentido se pronunció el presidente Barack Obama en el año 2008 frente a las empresas calificadoras de riesgo que llevaron a la crisis económica de ese año, el Estado debe supervisar que los intereses especiales no afecten al bienestar general.

- d) atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, social, cultural y asistencial del país, las que se fueron incorporando a la agenda de actividades del Estado en la medida que la evolución social y económica así lo fueron requiriendo.<sup>7</sup>

Referirse a las atribuciones del Estado significa, en primer lugar, referirse al tipo y amplitud de las relaciones que en un momento dado guarden el Estado y la Nación, ya que las necesidades individuales de la colectividad se satisfacen por la acción conjunta del Estado y de los particulares, de manera que la ampliación de la esfera de la actividad de uno se traduce en reducción de la esfera de acción de los otros o viceversa, según la época y lugar de que se trate: de la época antigua, medieval, moderna, o contemporánea, del despotismo oriental, de la democracia occidental, o del fundamentalismo del islam, de las monarquías absolutas o de las constitucionales.

Como consecuencia de las atribuciones se tienen las FUNCIONES DEL ESTADO, es decir el contenido de la actividad del Estado; qué es lo que el Estado puede o debe hacer. La atribución abarca la actividad del Estado; la función, el medio de realizarla, es la forma de la actividad del Estado, la forma en que se ejercen las atribuciones, siendo éstas, hoy en día, legislativa, ejecutiva y judicial.

A lo largo de la historia se han organizado y desarrollado distintas formas de Estado y de gobierno en cada una de las sociedades históricas. Siguiendo a Paolo Biscaretti, podemos precisar que LAS FORMAS DE ESTADO están determinadas por la posición recíproca en la cual se encuentra el gobierno, el pueblo y el territorio. La FORMA DE GOBIERNO está determinada por la posición que ocupan entre sí los diversos órganos constitucionales del Estado. Dentro de la clasificación de las formas de Estado se tienen dos enfoques: el político, que hace referencia a los sistemas políticos, pasados y/o presentes; y el jurídico, referido a la estructura interna del poder estatal. Ambos puntos de vista se complementan, y sirven de referente a los pilares propios de la comunidad, la economía y la sociedad, de la nación.<sup>8</sup>

Una vez que se ha conjuntado la voluntad general de un pueblo, formado el pacto social y en consecuencia, logrando la unificación política de la sociedad en el Estado, deviene LA FORMA EN CÓMO SE EJERCE ESE PODER ESTATAL, ES DECIR, EN CÓMO SE ORGANIZA EL GOBIERNO. El artículo 49 de nuestra constitución política señala que 'El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo, judicial...' A su vez, Bobbio, en su análisis sobre la teoría de las formas de gobierno observa como, desde la antigüedad, el tema ya está en todas las épocas y lugares: los antiguos persas

<sup>7</sup> García Pelayo, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, capítulo 1, Alianza Universidad, Madrid, 1977. Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1976.

<sup>8</sup> Biscaretti di Ruffia, Paolo. *Derecho constitucional*, p. 233. Editorial Tecnos, Madrid, 1984.

(seis siglos antes de Cristo), ya discuten las ventajas de distintas formas de ejercicio del poder, pero se debe a Aristóteles una descripción precisa basada en un criterio simple: SI EL EJERCICIO DEL PODER RECAE EN UNA PERSONA, EN POCAS, O MUCHAS, Y POR OTRO LADO, SI LO EJERCEN BIEN O MAL, entonces tenemos las formas de monarquía versus tiranía, aristocracia versus oligarquía, y de democracia versus oclocracia. Con el devenir histórico Polibio, Maquiavelo, Bodino, Hobbes, Locke, Montesquieu fueron agregando otros ingredientes que ampliaron las posibilidades de formas de gobierno.<sup>9</sup>

Buen gobierno, mal gobierno, es una dicotomía existente a lo largo de la historia política: monárquico, republicano, democrático, dictatorial, aristocrático, plutocrático, cualquier caso nos lleva a valorar las posibilidades de bienestar, o de malestar social; la satisfacción de las demandas sociales o la desatención de las mismas, y en consecuencia el apoyo o rechazo al gobierno en turno.

En el Estado contemporáneo se desarrollaron como predominantes en el mundo dos formas de gobierno, la monarquía constitucional y la república, con predominio parlamentario o presidencial, según si el centro de gravedad se encuentra en el poder legislativo o en el ejecutivo. Para el primer caso la monarquía británica es la más ilustrativa, para su funcionamiento, el ejercicio del poder se divide, en primera instancia, en el Jefe de Estado, (el rey o la reina) y el Jefe de Gobierno, el Primer Ministro auxiliado de sus ministros. El parlamento supervisa la administración pública, puede pedirle la renuncia al Primer Ministro, aunque éste tiene facultades para disolver el parlamento; en cambio éste último puede emitir un voto de censura o bien un voto de confianza al Primer Ministro.

En el segundo caso, la república de los Estados Unidos lo ilustra con un gobierno de ejecutivo fuerte. En el régimen presidencial existe preeminencia del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo, aquél se deposita en el Presidente de la República, quien es electo directamente por el pueblo y en él se reúnen las calidades de Jefe de Estado y de Gobierno, de la administración pública; tiene, entre otras facultades la de nombrar y remover libremente a sus colaboradores, no puede ser disuelto por el Congreso.

Existe otra variante que se da en la lucha y rivalidad histórica de los poderes ejecutivo y legislativo: el gobierno congresional, cobra forma cuando el Congreso se erige en la fuerza predominante para la conducción del gobierno; es un tipo de gobierno por Comités; el gobierno parlamentario es el gobierno por un Gabinete de ministros responsables.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Bobbio, Norberto. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, FCE, México, 1987.

<sup>10</sup> Wilson Woodrow. *Congressional government. A study in American politics*, Princeton, N. J. 2005. Gamas Torruco, José. *Regímenes parlamentarios de gobierno*, UNAM, 1976.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, por un lado, aparece inmersa en el aparato de poder del Estado, ya que es parte del orden de poder y de la estructura gubernamental, pero por otro lado, las mismas dependencias y organismos administrativos al entrar en contacto directo e inmediato con la sociedad a fin de atender sus demandas y aspiraciones, la administración pública se convierte en la cara más externa del poder político, de manera que la sociedad tiene en el policía, el maestro, el médico, el administrador, el agente ministerial, el aduanal, el empleado de ventanilla, el contacto directo e inmediato con la administración pública. Es la esfera de instrumentación y ejercicio efectivo de la autoridad administrativa y poder político.

En opinión de Bonnin, es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y dirige al bien, tanto los seres organizados como las cosas. Como ciencia tiene su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetos que abraza, como establecimiento social tiene sus elementos legislativos, derivados de la naturaleza de las cosas que arregla. Instituida para velar en los pueblos sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y hacerlos concurrir a la común utilidad, es el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicación: pasiva como voluntad determinante, que es la ley, es activa como ejecución determinada. Su atribución propia es la ejecución de las leyes de interés general.<sup>11</sup>

Es a partir de los fines del Estado (seguridad y justicia), y de las contribuciones sociales (hacienda pública), como se forma la administración pública, con esas tres funciones se da lugar a la creación de órganos administrativos especializados, los que se fueron ampliando en el devenir histórico en consonancia con los fines y atribuciones del Estado, tales como las comunicaciones, el fomento, economía, agricultura, recursos naturales, energía, salubridad, salud, seguridad social, etc., hasta llegar al aparato administrativo de hoy en día.

Cabe señalar que destacan dos criterios para acotar la administración pública, por un lado quienes lo circunscriben a la organización del poder ejecutivo, basándose en el artículo 90 de la constitución mexicana que señala que la administración pública será centralizada y paraestatal. Por otro lado, si se enfoca la administración de los recursos públicos, como lo señala el artículo 134, abarca a todos los servidores públicos, tanto de los tres poderes, federales, estatales y municipales, así como a los organismos autónomos.

EL RÉGIMEN POLÍTICO es aquel ámbito en el que interactúan los distintos factores de poder y grupos de interés, es la arena de confluencia para la negociación de intereses del Estado y la Sociedad. “El análisis del Estado debe distinguirse del estudio de su forma

<sup>11</sup> Bonnin, Jean-Charles. *Principios de administración pública*, FCE, México, 2004.

fenomenológica: el régimen político... el Estado se materializa en el régimen político, es decir que el Estado es una abstracción real que se concreta en la realidad de la lucha de clases bajo la forma de régimen político.”<sup>12</sup>

Ferdinand Lasalle, en un discurso a la nación alemana, señaló: “Los problemas constitucionales no son, primeramente problemas de derecho, sino de poder; la verdadera constitución de un país sólo reside en los factores reales y efectivos del poder que en ese país rigen; y las constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas, más que cuando dan expresión fiel a los factores de poder imperantes en la realidad social. La constitución presenta la situación de equilibrio temporal entre las fuerzas sociales que participan en su creación, este equilibrio es el que permite un acercamiento entre la constitución jurídico-política y la social. La constitución escrita aparece como reflejo de la constitución social de una Nación, es decir de los factores reales de poder (empresarios, banqueros, ejército, clero, partidos políticos, medios de comunicación, etc.), es decir de todos aquellos grupos sociales con capacidad de organización y lucha frente al Estado, para la defensa de sus derechos y el planteamiento de sus demandas.<sup>13</sup>

En otras palabras, si bien los campesinos existen en México desde lejanas épocas, en la constitución política aparecieron hasta 1917, lo mismo que los obreros, quienes tras sus luchas de principio el siglo xx obtuvieron el reconocimiento del Estado. Lo mismo se puede decir del municipio que hasta ese año se le reconoce su personalidad jurídica; o que decir de los indígenas, datan de tiempos inmemoriales, pero en la constitución política se les reconoce hasta 1992.

EL PUEBLO es una noción jurídico y política, se significa por el conjunto de habitantes con capacidad de ejercer sus derechos políticos, lo que sucede con la obtención de la ciudadanía, de esta manera el pueblo es el conjunto de ciudadanos, con derecho a votar y ser votado o elegible a cargos de representación popular, con cuyo sufragio pueden participar no sólo en la elección de gobernantes sino también en la modificación de la forma de gobierno.

Nuestra constitución política señala en el artículo 39: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.” En cambio el art. 27 dispone: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación,...”

<sup>12</sup> Salama, Pierre. “El Estado como abstracción real” en *Críticas de la economía política*, p. 78, Ediciones El Caballito, núms. 12 y 13, julio-diciembre de 1979.

<sup>13</sup> Lasalle, Ferdinand. *¿Qué es una constitución?*, p. 97, Ed. Ariel, Barcelona, 1976.

LA NACIÓN es un conjunto social más amplio que por supuesto incluye a los ciudadanos, los mayores de edad, pero también a los menores, a los extranjeros que radican en el país. Si bien el término se usa desde la antigüedad, en este trabajo se contextualiza en la época contemporánea correspondiente a los Estados basados en el Derecho. Quien mejor que Renan para aclarar estas ideas:

“La raza, tal como la entendemos nosotros los historiadores, es, pues, algo que se hace y se deshace. La lengua invita a reunirse; pero no fuerza a ello. Estados Unidos e Inglaterra, América española y España, hablan la misma lengua y no forman una sola nación. Por el contrario, Suiza cuenta con tres o cuatro lenguas. Hay en el hombre algo superior a la lengua. Tampoco la religión puede ofrecer base suficiente para el establecimiento de una nacionalidad moderna. La religión de Atenas era el culto de la misma Atenas, una religión de Estado. No era ateniense quien rehusaba practicarla... La tierra no hace a una nación en mayor grado que la raza. La tierra da el substratum, el campo de lucha y de trabajo; el hombre pone el alma. El hombre lo es todo en la formación de un pueblo. Una nación es un principio espiritual resultante de complicaciones profundas de la historia; es una familia espiritual, y no un grupo determinado por la configuración del suelo. Una nación es un alma, un principio espiritual. Dos cosas que, en verdad, tan sólo hacen una, constituyen esta alma, este principio espiritual. La una está en el pasado, la otra en el presente. Una es la posesión en común de un rico legado de recuerdos; la otra es el consentimiento actual, el deseo de vivir juntos. El hombre, no se improvisa. La nación, como el individuo, es la desembocadura de un largo pasado de esfuerzos, de sacrificios y de abnegaciones. Un pasado heroico, grandes hombres, gloria, he aquí el capital social sobre el que se asienta una idea nacional. Tener glorias comunes en el pasado, una voluntad común en el presente; haber hecho grandes cosas juntos, querer aún hacerlas; he ahí las condiciones esenciales para ser un pueblo. Una nación es, pues, una gran solidaridad constituida por el sentimiento de los sacrificios que se han hecho y de los que aún se está dispuesto a hacer. Supone un pasado, pero se resume, sin embargo, en el presente por un hecho tangible: el consentimiento, de continuar la vida común. Una nación no tiene jamás un verdadero interés en anexionarse o en retener un país contra su voluntad. Las naciones no son algo eterno. Han comenzado y concluirán. Probablemente las remplazará la confederación europea. Pero no es esta la ley del siglo en que vivimos. En la hora actual, la existencia de las naciones es buena, e incluso necesaria. Su existencia es la garantía de la libertad. Una gran agregación de hombres, sana de espíritu y cálida de corazón, crea conciencia moral que se llama nación”.<sup>14</sup>

LA SOCIEDAD vendría a ser la categoría de análisis más general, abstracta, considera la acción social en sus distintas formas, riqueza, poder, dominación, economía, etc.

<sup>14</sup> Renan Ernest. *¿Qué es una nación?*, pp. 27-39, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1983.

La relación Estado-Sociedad, y sus distintos componentes (gobierno, administración pública, régimen político, pueblo, nación), han atravesado distintas etapas históricas, de manera tal que un tipo de histórico de Estado puede conocer varias formas institucionales, es decir varios regímenes políticos y éstos, a su vez, varios gobiernos.

Así tenemos los Estados de la antigüedad (egipcios, babilonios, chinos, hindúes, persas, griegos, romanos, etc.), conocieron y discutieron sobre las ventajas y desventajas de la monarquía, república, democracia, para elegir la mejor forma de gobierno. Ya desde entonces se buscaba codificar la vida político-social (el Código de Hammurabi hacia 1750 a.C. es ejemplo de ello).

Al llegar el siglo xv, una nueva forma política apareció, el Estado moderno, basado en el derecho divino de los reyes, caracterizado por el trabajo conjunto de la Corona y la Iglesia católica, al amparo de la idea que la fuente del poder es de origen divino. En el rey se concentran todas las facultades, legislativa, ejecutiva y judicial, las leyes aplican sólo a los gobernados.

Desde finales del siglo xviii, partiendo de la constitución política de los Estados Unidos, y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, y hasta la época actual, los distintos países del mundo occidental dejaron atrás el absolutismo monárquico, para dar paso a una nueva organización del Estado basado en los principios del Derecho y el liberalismo, por lo que comúnmente se le llama ESTADO DE DERECHO, YA QUE ES EL DERECHO EL ELEMENTO QUE SIRVE PARA ORGANIZAR, LIMITAR Y LEGITIMAR EL PODER POLÍTICO, DIVIDIENDO Y SEPARANDO SUS FUNCIONES EN UN SISTEMA DE ATRIBUCIONES Y CONTROLES RECÍPROCOS. Las monarquías europeas y las repúblicas americanas siguieron dichos principios para limitar el poder absoluto y pasar, del derecho divino de los reyes, al Estado de Derecho.

En este tipo de Estados, la Constitución Política es la ley fundamental del orden jurídico, en ella se establecen por lo general dos grandes apartados: en uno se reconocen los derechos, garantías, libertades, prerrogativas y obligaciones de los habitantes; las condiciones para la nacionalidad y ciudadanía, los extranjeros, etc. En otro, se definen las bases de organización del gobierno, la división y separación de sus funciones en tres áreas o poderes: legislativo, ejecutivo y judicial; busca regular distintos ámbitos, tales como el proceso de formación de la voluntad política, las etapas y requisitos del proceso legislativo, la organización de la administración pública y de la justicia, las relaciones entre las diferentes instancias territoriales del Estado, la división y partes de la federación, la defensa nacional, las finanzas públicas, entre otros aspectos. Existen casos en que se considera un tercer apartado, el programático, en el que se establecen los principios generales del proyecto nacional.

Para hacer reformas en estos ámbitos, resulta necesario modificar la ley fundamental, de manera que con ello se crean y recrean las instituciones y las políticas públicas,

los mecanismos de participación social, actualizándose así las condiciones y circunstancias de la vida del Estado y la Nación mismas, que son las dos caras de la unidad político social.

En algunos casos de reforma constitucional se lleva implícita la reforma del Estado, y/o el reconocimiento de nuevas condiciones y características de la Nación. Si bien es cierto que las reformas del Estado requieren por regla general una modificación constitucional, también lo es que algunas reformas y otros cambios caen en el ámbito del régimen político, es decir, no encuentran obstáculo en el derecho constitucional y pueden ser satisfechas mediante una interpretación de la ley fundamental que tome en cuenta las demandas que impone el cambio social y económico, a partir de la negociación política entre los actores sociales.

La filosofía, el ideario, que anima los principios constitucionales es el liberalismo, cuya esencia y fin es la libertad, misma que se desagrega en libertades civiles, políticas, económicas, democráticas, de pensamiento, todas ellas reflejadas en el articulado constitucional.

Tema relevante es lo relativo a LA CONFIGURACIÓN DE LOS ESTADOS, su forma, su figura, sus fronteras, límites, zonas de influencia, entre otros aspectos más. Otto Hintze plantea con claridad lo anterior al afirmar que “Muchos están completamente hechos a la idea de que la formación y la modificación de las constituciones estatales están condicionadas por el desarrollo social de la población; es decir, por las relaciones cambiantes de poder entre las distintas clases sociales que rigen sucesivamente o que al menos influyen sobre el gobierno... Esta concepción, que desde luego tiene sólidos fundamentos, suele pasar por alto una cosa, y es el hecho de la configuración externa de los Estados: la formación y delimitación mismas del Estado y del pueblo en los que se efectúa el desarrollo social, las transformaciones en su existencia exterior, las cuales acertadamente no son indiferentes para su estructura interna... Ranke, con un fino instinto político, ya había vislumbrado que, con frecuencia, de la política exterior depende no ya la mera existencia, sino incluso la constitución de los Estados... SE TRATA DE SI LA FORMA EXTERIOR DE LOS ESTADOS, QUE LAS MÁS DE LAS VECES ESTÁ CONDICIONADA POR MOMENTOS DE POLÍTICA EXTERIOR, INFLUYE SOBRE SU ESTRUCTURA INTERNA, ES DECIR, SOBRE SU CONSTITUCIÓN, y hasta qué punto influye, y de si tales casos son tan sólo esporádicos, incompatibles entre sí, o bien pueden agruparse y presentarse como relaciones regulares típicas. En el fondo, con las luchas internas de clases y las fricciones sociales sucede algo parecido a lo que sucede con las luchas exteriores y de rivalidad de los Estados: estas luchas internas, con sus singularidades, tampoco son de por sí objeto de la teoría del Estado; pero sus resultados, la modificación de las relaciones de poder, el aumento o la disminución de la importancia de las distintas clases para el conjunto estatal, representan desde luego factores importantes en la formación y transformación de las constituciones.

Entre tales resultados en la vida exterior de los Estados están precisamente los hechos de la configuración de los mismos. Por tales hechos entiendo yo, en oposición al de-

sarrollo social interno, todo lo que atañe a la delimitación exterior, la magnitud y la figura, la trabazón apretada o laxa, incluso la composición étnica de un Estado. La configuración de los Estados crea el terreno firmemente delimitado sobre el cual puede desplegarse el desarrollo social. Pone los cimientos para la vida estatal y para la forma del gobierno.

En el proceso de la configuración de los Estados radican momentos causales para la estructura de las formas constitucionales. LA CONFIGURACIÓN DE LOS ESTADOS SE EFECTÚA A TRAVÉS DE LA GUERRA Y LA COLONIZACIÓN, DE LA CONQUISTA Y DEL ASENTAMIENTO PACÍFICO, DE LA FUSIÓN Y DE LA SEGREGACIÓN DE FRAGMENTOS, TODO ELLO BAJO EL CRUZAMIENTO Y AISLAMIENTO ALTERNATIVOS DE RAZAS Y CULTURAS, DE TRIBUS Y LENGUAS ENTRE SÍ.

La vida constitucional interna de los Estados se amolda naturalmente a las condiciones políticas externas de la existencia, y éstas encuentran su expresión más gráfica en los mismos hechos de la configuración de los Estados, que representan en sí no simplemente el resultado de las luchas por el poder, sino también las consecuencias de la situación geográfica y de las relaciones generales de las comunicaciones entre ellos. Con ello se señala al mismo tiempo la manera como hay que pensar la configuración de los Estados y el desarrollo constitucional. No se trata de un mecanismo inerte, mediante el cual una forma actúa sobre otra, sino de fuerzas vivas y movimientos. En el proceso de la configuración de los Estados surgen, en los distintos estadios, diversas aspiraciones, costumbres, necesidades y concepciones, que originan en los dirigentes y en las masas una determinada disposición espiritual, que es necesaria o favorable para la formación de esta o aquella figura constitucional.”<sup>15</sup>

Como se puede ver, además de la estructura jurídica, organización e instituciones políticas, está lo relativo a los límites territoriales del Estado, ello significa el alcance de la jurisdicción de las autoridades, las fronteras, límites, frente a otras naciones y Estados, y la división política interior, entre las partes integrantes, ya sean departamentos o estados, municipios, es decir lo relativo a su configuración política interna, regional, local.

En términos generales, y para organizar la estructura territorial interna del Estado, los países lo han hecho desde finales del siglo XVIII, conforme a dos modelos principales, repúblicas centrales y federales.

Un régimen central es un sistema de organización estatal cuyas decisiones de gobierno son únicas y emanan de un mismo centro, sin tener en cuenta las diferentes regiones,

<sup>15</sup> Hintze, Otto. “La configuración de los Estados y el desarrollo constitucional”, en Historia de las formas políticas, pp. 15-23. *Revista de Occidente*, Madrid 1968.

etnias, culturas o pueblos sobre los que influye. En este caso, es posible observar que la descentralización administrativa predomina sobre la descentralización política.<sup>16</sup>

Del ESTADO FEDERAL, Duverger asegura que es un Estado de Estados, implica un régimen de descentralización, la existencia de distintas partes unificadas por una autoridad general, federal; por lo general responde a la necesidad histórica de organizar políticamente grandes espacios territoriales bajo el supuesto de relaciones de paridad, y la necesidad de integración de unidades autónomas en una unidad superior.

Etimológicamente Federación deriva del vocablo latino *Foederare* y significa alianza o pacto de unión que se da entre Estados para integrar una agrupación más poderosa, de mayor extensión territorial y con mayores posibilidades de lograr un desarrollo general. Desde la antigüedad se registran casos de confederaciones, o alianzas de grupos y Estados para enfrentar peligros y/o ventajas comunes, griegos, aztecas por citar sólo algunos casos. En la época contemporánea, el régimen federal se estableció como una reacción contra el sistema colonial, centralista. En su lucha por constituirse políticamente independientes de los imperios español, británico, francés, las nuevas naciones americanas del siglo XIX, enfrentaron procesos con fuerzas centrífugas, disolventes del viejo esquema para dar paso a un nuevo orden.

En términos generales, se puede afirmar que el Estado federal es el resultado de un acuerdo y pacto político-jurídico de entidades, (colonias, provincias), con gobiernos autónomos, que generan y administran sus propios recursos sin depender unas de las demás, coincidiendo en cierta medida en idioma, religión, cultura y costumbres y necesidades comunes de seguridad. La adopción del sistema federal se ha llevado a cabo en los países americanos y en Europa en casos como los de Alemania, Austria, Suiza.

<sup>16</sup> Véase Kelsen Hans, *Teoría pura del Derecho y del Estado*, p. 385 y ss. UNAM, México 1995. Kelsen señala que la centralización y la descentralización son dos tipos de ordenamiento jurídicos: desde un punto de vista estático hay algunos órdenes que son válidos para la totalidad del territorio y en este caso se denominan centralizados y otros válidos sólo en una parte de él, los llamados descentralizados. Asimismo determina que desde el punto de vista dinámico, hay normas creadas y aplicadas por un órgano y normas creadas y aplicadas por una pluralidad de órganos: en el primer caso estamos frente a un fenómeno de centralización y en el segundo frente a un fenómeno de descentralización. Distingue tres formas de descentralización: por autonomía local, por países y por estados miembros de una federación. De éstas considera que la descentralización por estados miembros es un grado avanzado de descentralización y siendo que en todo Estado Federal existen tres comunidades jurídicas: la constitución total, el orden jurídico federal y el orden jurídico de cada Estado miembro; estos dos últimos son jurídicamente iguales en el sentido de que ambos se encuentran subordinados en igual medida al orden de la Constitución total. Mouskheli explica que en el Estado Federal, descentralizado, se presentan dos rasgos característicos: cierta independencia de las autoridades locales frente a las autoridades centrales, independencia que se realiza casi siempre mediante su elección por los mismos interesados; cierto reparto de competencias entre los órganos locales y los órganos centrales.

El Estado Federal tiene su fundamento jurídico-político en la Constitución general del país. En ella se establecen las bases generales de su estructura, organización, facultades, las partes integrantes de la federación, el reparto de competencias entre los distintos órdenes de gobierno y se prevé el proceso para reformar el Estado Federal, que necesariamente también lo es la Constitución.<sup>17</sup>

En cuanto a su estructura jurídica, el Estado federal tiene como principales características:

- » Su creación se debe al Congreso Constituyente, existencia de dos niveles gubernamentales, el federal y el local, cada uno con su respectivo ordenamiento jurídico, pero con la primacía del derecho federal sobre el local.
- » Organización gubernamental en dos planos: por un lado, el federal bajo el principio de división del ejercicio del poder, en legislativo, ejecutivo y judicial; el otro plano son las bases de organización para las entidades federativas, incluido el principio de distribución de competencias entre las autoridades federales y las de los estados.
- » Capacidad de autogobierno de los estados miembros que garantice su autonomía constitucional.
- » Representación de los estados miembros en el poder legislativo nacional, en una de las dos cámaras.
- » Intervención de los estados en la formulación del derecho federal.
- » La existencia de una suprema corte de justicia que al interpretar la constitución política dirima los conflictos suscitados entre las partes de la federación, entre el gobierno federal y el de los estados o el de ellos entre sí, en ocasiones en ello también llega a intervenir la Cámara de Senadores.
- » El reparto de competencias y el régimen fiscal hacendario, tributario.
- » Señalamiento del lugar de residencia de los poderes federales, casos de cambio de residencia y sus posibles implicaciones.
- » Establecer un mecanismo, que generalmente asume el poder legislativo, para la creación de nuevos estados y admitirlos en la federación.
- » La garantía federal, que implica la obligación de la federación de proteger a los estados.

La autonomía de las entidades federativas debe quedar garantizada en la Constitución con la facultad de las entidades a participar en la formulación de la voluntad general,

<sup>17</sup> Sobre el Estado Federal, su estructura, organización, funcionamiento, existen los más diversos debates y estudios. Althusius, Montesquieu, Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, Michel Mouskheli, Alexis de Tocqueville, Pierre Joseph Proudhon, George Jellinek, Otto Von Gierke, M. Le Fur, Paul Laband, Berthélemy, León Duguit, Hans Kelsen, Hermann Heller, Maurice Hauriou, Carl Schmitt, Carl J. Friedrich, Alfred Verdross, Ulrich Scheuner, Joseph Kunz, son entre muchos otros, quienes han abordado tan variado tema.

expresada normalmente por medio de la elaboración y reformas a la norma suprema que es precisamente la Constitución Federal, así como en la legislación general que adquiere de esta manera, el carácter de pacto fundamental y proyecto de vida individual y social de un pueblo convertido en nación.<sup>18</sup>

La soberanía es el elemento fundamental para la instauración del sistema federal, principalmente si se considera que son las entidades (estados o provincias) quienes pactan formar un sistema político global (federalista), para lo cual ceden parte de su soberanía y aceptan regirse bajo un orden común, creando un órgano superior que los conduzca). En cuanto a los Estados miembros o federados, para Jellinek son aquellos que en conjunto son soberanos, o cosoberanos, en tanto que, tomados particularmente, por el contrario, están sometidos a determinadas obligaciones.<sup>19</sup>

De esta manera, el Estado miembro o federado dotado de propia responsabilidad, tiene el derecho de regir sus propios asuntos y participa del poder, pero sólo en los ámbitos que la Constitución general le concede. Cuenta con elementos esenciales, tales como: gobierno, población y territorio; y se estructura en tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Para que los miembros sean considerados como Estados, es preciso que participen en la legislación central o, además, incluso en la ejecución central. Para ello, el tipo normal del Estado federal, implica que cada Estado miembro tenga en la Cámara de países o Estados, (el Senado) igual participación en la voluntad del Estado Federal, en tanto que disponga de igual número de votos o representantes, independientemente de su magnitud.<sup>20</sup>

El régimen interior denota “la capacidad que cada estado federado tiene para darse su propia constitución, en la que se sustentan las bases para que cada entidad federativa organice y estructura su gobierno y su propia administración, así como también para regular las actividades de los particulares y dictar las leyes y disposiciones jurídicas en las materias de su competencia”.<sup>21</sup>

En los estados federales, el municipio constituye el tercer orden de gobierno. Para Kelsen, el municipio debe gozar de cierta autonomía administrativa con relación a los

<sup>18</sup> Carpizo, Jorge. “El sistema federal” en *Estudios constitucionales*, pp. 87-146, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983.

<sup>19</sup> Jellinek, Georg. *Teoría General del Estado*. p. 622. Ed. Compañía Editorial Continental, 2<sup>a</sup> edición. México, 1958.

<sup>20</sup> Kelsen, *op. cit.*, p. 186.

<sup>21</sup> Gutiérrez Salazar, Sergio. *Derecho administrativo en estados y municipios*. Serie Praxis, No. 39, INAP, México, 1981.

gobiernos federal o estatal; y lo define más precisamente como una forma de asociación de vecindad, constituida por vínculos locales fincados en el domicilio y que se encuentra asentado en un territorio jurídicamente delimitado, con derecho a un gobierno propio, representativo y popular, reconocido por el Estado con base en su organización política y administrativa. Por lo tanto, el municipio constituye la base de la división territorial de los estados. Además, Kelsen denomina a los municipios como cuerpos autónomos, los cuales tienen una competencia limitada, puesto que sólo pueden crear normas individuales. A pesar de ello, el municipio tiene la facultad de elegir al consejo comunal o ayuntamiento, así como al presidente municipal o alcalde.

Aspecto relevante del Estado federal es la distribución de competencias, es una de sus características esenciales, es el método y el acuerdo por el cual ambos niveles de gobierno funcionan y se interrelacionan.

Mouskheli señala que la división efectiva de las competencias depende mucho más de las circunstancias históricas y políticas que de las consideraciones jurídicas.<sup>22</sup> Al respecto, existen tres grandes sistemas de distribución de competencias entre el orden federal y el de las entidades federativas:

- » El sistema americano, que concede al orden central un conjunto de atribuciones expresamente señaladas en el texto de la Constitución Federal y todas las no mencionadas se reservan a los Estados. Se entiende que los poderes centrales tienen unas cuantas facultades que fundamentalmente comprenden las que desbordan el ámbito geográfico de los Estados.
- » El sistema canadiense, que concede a las entidades federativas atribuciones expresamente señaladas en la Constitución y las no mencionadas se reservan a los poderes centrales. En este sistema el orden central tiene más atribuciones que los órdenes locales.
- » El sistema mixto, en donde la Constitución federal expresamente establece las atribuciones de ambos órdenes sin que ninguno pueda legalmente desbordar las facultades señaladas.<sup>23</sup>

En México, el artículo 124 constitucional dispone que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. Cabe señalar que este artículo 124 se debe entender en el contexto de lo dispuesto por los artículos 40 y 41, 49, de los regímenes federal e interior de los estados. En términos generales este esquema competencial, señala Carpizo, incluye:

---

<sup>22</sup> Mouskheli, *op. cit.*, 331.

<sup>23</sup> Carpizo, *op. cit.*, p. 232.

Facultades atribuidas a la federación (arts. 28, 73, 131).

Atribuidas de manera expresa o tácita a las entidades federativas: regular el patrimonio familiar (art. 27, fr. XVII; o la tácita de darse una Constitución del 41).

Prohibidas a la federación: dictar leyes que establezcan o prohíban alguna religión (art. 24).

Prohibidas a las entidades federativas absoluta o relativamente: (art. 118).

Facultades coincidentes: (art. 18 tratamiento de menores; régimen penitenciario; seguridad pública art. 21; educación art. 3).

Facultades coexistentes: vías generales de comunicación (art. 73, fr. VI)

Facultades de auxilio: en materia de culto religioso (art. 130 hasta antes de la reforma de 1992).

Derivadas de la jurisprudencia: en materia tributaria

Otro aspecto relevante de los Estados es lo relativo a su CAPITAL. No cualquier parte del Estado está unida de manera igualmente estrecha con el centro y el conjunto, esto sólo lo tiene su capital. “La cohesión interna de un Estado depende en cierta medida del hecho que pueda constituir un centro reconocido en el espacio, es decir de su capital. Si se encuentra en el centro o al menos en una situación favorable a las comunicaciones, entonces presentará un poder de vinculación mayor que si se encuentra en la periferia o es difícilmente accesible. Si el centro político coincide con el económico, y si se añade donde es posible, una tradición cultural, entonces se alcanza un máximo de irradiación y atracción.”<sup>24</sup>

No se puede entender la capital de un país sin el territorio circundante, o está situada en el territorio central de un Estado o bien, por sus características históricas, políticas, económicas y culturales, lo constituye en torno a sí. París, Berlín, Londres, la Ciudad de México son ejemplos vivos de capital.

El concepto de ciudad capital es aquel que se le aplica a los centros urbanos que son específica y oficialmente designados como las ciudades más importantes o centrales de un territorio. Normalmente, la ciudad capital adquiere ese rango por diferentes consideraciones o elementos:

<sup>24</sup> Gablenz, Otto Heinrich. *Introducción a la ciencia política*, p. 134, Ed. Herder, Barcelona, 1974.

Es la sede del gobierno nacional, de sus distintas instituciones políticas, sede de parlamentos, ministerios y demás oficinas gubernamentales; en ella se asientan las relaciones diplomáticas, políticas y administrativas.

Es la ciudad más grande y populosa del territorio. Es la ciudad donde se llevan a cabo el mayor número de actividades económicas o que actúa como centro importante de la economía de la región.

Es la ciudad con un perfil turístico más alto dentro de ese territorio. La mayoría de capitales tienen grandes edificios símbolo de todo este poder.

Las ciudades capitales tienen, por lo general, un estilo de vida muy urbano que no se reitera en el resto del país, y en algunos casos muy cosmopolita, estos espacios son donde mayor movimiento cultural, social, turístico, se suele dar y tienen amplias ofertas de entretenimiento, diversión, espacios políticos, lugares de encuentro social, etc.

París es ejemplo ideal de este tipo, centro económico y eclesiástico desde la época romana, en el siglo XIII desplazó al sur y nació la Universidad de la Sorbona como la mayor del Medioevo cristiano, enseguida se centralizó ahí la Corte y demás autoridades monárquicas.

La historia de Berlín es la de la propia Alemania. Fundados alrededor del año 1200, Berlín y Cölln, se unieron en 1307, formando una sola ciudad. En 1415 fue elegida como capital del estado de Brandenburgo, desde entonces, ha sido sucesivamente capital del Reino de Prusia (1701-1870), del Imperio Alemán (1871-1918), de la República de Weimar (1919-1933) y de la Alemania de Hitler. Dividida durante la posguerra, en oriental y occidental, en socialista y capitalista, en 1991, tras la caída del muro, Berlín se convirtió en la capital nacional, tras aprobarlo así el Parlamento, y el traslado de las instituciones tuvo lugar en 1999. Para ello no se requirió de una nueva constitución política, sino ajustarse a lo señalado por la Constitución de 1949.

Pese al desarrollo de nuevos y poderosos centros económicos, como Milán y Barcelona, ha resultado imposible desconocer la importancia y peso histórico y político de ciudades capitales como Roma y Madrid. La Ciudad de México también reúne los elementos señalados para ser considerada capital nacional, lo que se detallará en el trabajo.

EL DISTRITO FEDERAL en un Estado Federal. La idea del distrito federal nace en Estados Unidos, ya que en 1778 se produjo un alzamiento militar en la Ciudad de Filadelfia en rechazo de las autoridades nacionales que allí residían, en esa oportunidad las autoridades locales fueron remisas a acudir en auxilio de las autoridades federales, de esta experiencia devino la convicción que las autoridades federales debían ejercer jurisdicción exclusiva en la ciudad en que residieran.

Washington D. C. es un distrito federal, ciudad capital de la federación de los Estados Unidos de América y sede de los poderes federales. Fue creado como tal el 1 de julio de 1790, siendo uno de los primeros distritos federales en ser cabecera de una Federación.

La capital de los Estados Unidos fue en un principio la Ciudad de Nueva York hasta 1789, James Madison, expuso la necesidad de legislar en lo relativo a un distrito federal, asiento del gobierno de los Estados Unidos, de tal forma que sea un territorio que está bajo soberanía de un Estado federal sin ser parte de ningún estado o provincia integrante de la federación o estar bajo la administración de alguno de éstos, pues en todo caso aceptan que lo ceden para ese efecto.<sup>25</sup>

Por lo general, en los distritos federales tiene jurisdicción directa el Gobierno federal y están bajo la administración de éste, aunque esto no impide que pueda delegar algunas de sus atribuciones en un gobierno local. Se crean con el objetivo de evitar la influencia de los intereses particulares de cualquier estado o provincia integrante, siendo este territorio sede de las autoridades del Gobierno Federal, diferente de otro tipo de capitales locales (estatales, municipales, provinciales).

Este trabajo forma parte de la colección diseñada por el INAP bajo el título *200 años de Administración Pública en México*, cuya coordinación general estuvo a cargo del Dr. Alejandro Carrillo Castro, como una nueva aportación a la cultura administrativa en el país.

Por último, agradezco al presidente del Consejo Directivo del INAP, José R. Castelazo, y a Rommel C. Rosas, Director del Centro de Desarrollo de la Cultura Administrativa Pública del INAP, la confianza con que me dispensan para la elaboración de este trabajo, cuyo contenido se orienta no tanto por los aspectos teóricos, estructurales, relativamente estáticos, sino bajo un sentido de dinamismo, del régimen en México a lo largo de dos siglos. Combinar estas dos facetas del tema ha sido posible gracias al haber impartido la materia de Administración Federal, Estatal y Municipal por varios años en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Sin embargo, la visión realista y funcional del federalismo mexicano se vio enriquecida con el aprendizaje logrado con el Dr. César Camacho Quiroz, Presidente de la Comisión de Federalismo de la Cámara de Senadores, en la LIX Legislatura, a quien también hago patente mi agradecimiento.

Lo escrito aquí es de mi responsabilidad.

**Roberto Rives**

<sup>25</sup> Madison, “El Federalista XLIII”, para el Diario Independiente, del 23 de enero de 1788, en: *El federalista. Los ochenta y cinco ensayos que Hamilton, Madison y Jay escribieron en apoyo de la Constitución norteamericana*, pp. 182-185, FCE, México, 1987.