

REPLANTEAMIENTO DEL PACTO SOCIAL EN MÉXICO DESDE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS: LA EXPERIENCIA DEL ESTADO DE VERACRUZ

Roberto LÓPEZ DELFÍN

SUMARIO: I. El federalismo en las Constituciones de México y las del estado de Veracruz. II. Reforma integral de las Constituciones de las entidades federativas como preludeo de la renovación del pacto social mexicano y la reforma integral a su Constitución. III. Aportaciones concretas del estado de Veracruz al federalismo mexicano. IV. Propuesta de reforma constitucional federalista, presentada por el grupo de trabajo jurídico de los secretarios de finanzas de los gobiernos estatales priístas. V. Bibliografía.

I. EL FEDERALISMO EN LAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO Y LAS DEL ESTADO DE VERACRUZ

Para plantear la posible reestructuración del federalismo y analizar su inclusión en el proceso de la reforma del Estado, comenzaré esta participación en el VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, cuya sede es mi muy querido Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, con una visión retrospectiva del constitucionalismo mexicano y del estado de Veracruz, para evidenciar el carácter centralista del federalismo mexicano actual, y plantear al final, sus perspectivas de fortalecimiento en el marco de la necesaria reforma del Estado.

Las cartas constitucionales que en el ámbito nacional fundaron y estructuraron al Estado mexicano, fueron los ejes sustantivos que marcaron el desarrollo del constitucionalismo estatal. Si la Constitución federal de 1824 expresó formalmente el nacimiento de la nación, y la de 1857 consolidó nuestra nacionalidad y el triunfo del liberalismo mexicano, la Constitución de 1917 incorporó los postulados de la Revolución mexicana, al reconocer los derechos sociales de los mexicanos; principios

decisivos que se convirtieron en la guía histórica e ideológica más importante de los seis procesos constituyentes del estado de Veracruz, en los años de 1825, 1857, 1871, 1873, 1902 y 1917.

Las asambleas políticas de cada momento histórico produjeron diversos proyectos de Constitución o reformas, como testimonios que en parte fueron incorporados a las Constituciones respectivas o que se integraron a códigos políticos posteriores, siguiendo la pauta de las propias Constituciones federales que fundaron los principios republicanos y federalistas de nación y estados.

1. *La Constitución federal de 1824 y la Constitución veracruzana de 1825*

A. *Ámbito nacional*

Fue a partir de 1824 que se adoptó *para el gobierno* la forma de República *representativa popular federal*, a la vez que se prescribió como religión *perpetuamente la católica, apostólica, romana*. También desde entonces *el supremo poder de la Federación* se dividió, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La Constitución federal consignó que el Legislativo, al que denominó *Congreso General*, fuera el único intérprete de la Constitución y que se formara por dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, donde los primeros eran elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los estados, en proporción de un diputado por cada ochenta mil *almas* o por una fracción que pasara de cuarenta mil. En tanto, el Senado se integraba con dos Senadores por cada estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus respectivas legislaturas y renovados por mitad de dos en dos años.

El Congreso tenía un único periodo ordinario de sesiones que comprendía del 1o. de enero al 15 de abril de cada año y, en sus recesos, actuaba un Consejo de Gobierno compuesto de la mitad de los individuos del Senado, uno por cada Estado.

Por cuanto al Poder Ejecutivo, se depositó en un solo individuo al que desde entonces se le llamó *presidente de los Estados Unidos Mexicanos*, complementado con la figura de un *vicepresidente* que suplía a aquél y presidía el Senado, encargos que iniciaban el 1o. de abril y duraban cuatro años, pudiendo el presidente ser reelecto después de cuatro años de haber cesado en sus funciones.

El Judicial se hacía residir en una Corte Suprema de Justicia, así como en tribunales de circuito y juzgados de distrito. La Corte se integraba por once ministros, distribuidos en tres salas, elegidos por las legislaturas de los estados, a mayoría absoluta de votos. Una vez electos, eran *perpetuos en ese destino* y sólo podían ser removidos con arreglo a las leyes.

En lo que hace a los estados, la Constitución de 1824, estableció la obligación de que el poder público estatal se dividiera a semejanza del federal, de tal modo que el Legislativo se depositaría en una *legislatura*, mientras que el gobierno gozaría de libertad en su administración interior. Consecuente con la de Apatzingán y el Acta Constitutiva de la Federación, la de 1824 reconoció, entre otros estados, a Veracruz como parte integrante de la Federación.

Importa destacar, además, que establecía un procedimiento para reformar sus disposiciones —no antes de 1830—, por la aprobación calificada del Congreso, para que fuera el siguiente el encargado de decretarlas, prohibiendo expresamente reformar los artículos que consagraban la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos de la Federación y de los estados.

B. *Ámbito estatal*

El artículo 24 del Acta Constitutiva de la Federación, de 31 de enero de 1824, impedía que fueran sancionadas las Constituciones de los estados en tanto no fuera publicada la Constitución general, y habida cuenta que ésta se expidió el 4 de octubre del mismo año, no fue sino hasta el 3 de junio de 1825 que se publicó la del estado libre y soberano de Veracruz, como resultado de la actuación de su Primer Congreso Constituyente.

La Constitución veracruzana se integró por 84 artículos sustantivos, agrupados en quince secciones, para regular distintas materias, como fueron: Del estado, su territorio y religión; De los veracruzanos y sus derechos; Del Poder Legislativo; De la instalación del Congreso, duración y lugar de sus sesiones; De la renovación del Congreso; De las funciones y prerrogativas del Congreso y sus diputados; De la Cámara de Diputados y sus funciones; De la Cámara de Senadores y sus funciones; De la formación y publicación de las leyes; Del Poder Ejecutivo; Del vice-

governador; Del Consejo de Gobierno; Del Poder Judicial; De la organización interior del estado; y, De la revisión de la Constitución.

Entre sus disposiciones más relevantes se pueden mencionar aquellas en las que se declara al estado de Veracruz *libre, independiente y soberano en su administración y gobierno interior*; se adopta la misma religión que la señalada por la Constitución federal; consagra el principio de gobierno representativo y popular; y divide al supremo poder del gobierno en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Por cuanto al Legislativo —Congreso—, se integró por dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, conformadas por el número de individuos, elegidos popularmente, que señalara la ley. Sólo se concedían facultades al Congreso, no así a cada Cámara, salvo la atribución del Senado de decidir los conflictos de competencia que pudieran ocurrir entre los depositarios de los poderes Ejecutivo y Judicial. Sus sesiones ordinarias comprendían del 1o. de enero al 31 de marzo de cada año, aplicando el concepto *legislatura* para denotar al periodo de ejercicio constitucional del Congreso, en este caso dos años.

Asimismo, se estableció el principio de no reelección inmediata, sino hasta transcurrida una legislatura, con la excepción de que alguno de los representantes podía ser reelegido por una mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros presentes de la junta electoral correspondiente.

Durante sus recesos funcionaba el Consejo de Gobierno, integrado por el vicegovernador, quien lo presidía, dos senadores y dos diputados elegidos por el Congreso.

Se hizo residir el Ejecutivo en una sola persona, con la denominación de gobernador del estado y, en analogía con la figura de vicepresidente de la República, creó la de vicegovernador, principalmente para la hipótesis de sustitución del gobernador en casos de muerte, remoción o enfermedad grave.

A diferencia de la Constitución federal, el Poder Judicial residía en una persona, bajo la denominación de Ministro Superior de Justicia, nombrado por el Congreso, y *en los demás jueces inferiores* que determinaran las leyes.

Para su organización interior, el Estado se dividió en departamentos y cantones: los primeros bajo la autoridad de un jefe de departamento, subordinado inmediatamente al gobernador del estado; y, los segundos, bajo la autoridad de un jefe de Cantón, subordinado inmediatamente al

jefe de departamento respectivo. Ambos funcionarios duraban en su cargo cinco años, prorrogables por otros dos.

La Constitución permitía reformas a sus disposiciones, en tanto mediara un intervalo de dos legislaturas ordinarias y, desde entonces, señalaba que las leyes constitucionales y las resoluciones sobre las acusaciones hechas contra los miembros del Congreso, no requerían la sanción del Poder Ejecutivo.

El texto constitucional se mantuvo prácticamente intacto, salvo por la supresión de su artículo 69 (Decreto número 202, del 31 de enero de 1831) y la aprobación de reformas a varias de sus secciones (Decreto número 227 del 28 de abril de 1831).

En la Sección III *Del Poder Legislativo*, se cambió el procedimiento de elección de los diputados para hacerlo indirecto (artículo 16). Asimismo, se adicionaron requisitos de elegibilidad, como los de ser ciudadano por nacimiento y residente en el territorio de la República (artículo 18), al tiempo que se impedía al juez de segunda instancia y al fiscal público, ocupar estos cargos de elección (artículo 19).

También se reformó su artículo 26, contenido en la Sección V, para establecer que el Congreso se renovarían por mitad, *saliendo al final de cada bienio los diputados más antiguos*; se adicionó la regla octava del artículo 33 (Sección VI) para permitir al Congreso *tomar cuentas* al gobierno, cada año o cuando le pareciera oportuno, de la recaudación e inversión de los caudales públicos, modificándose también su regla décima quinta, para señalar responsabilidades sólo al gobernador, vicegobernador, ministro superior de justicia, fiscal público y administrador general de rentas.

En la sección IX *De la formación y publicación de las leyes*, se reformó el artículo 43 para ampliar la facultad de iniciar leyes y, en otros artículos, se reestructuró el proceso legislativo.

La Sección XIII, *Del Poder Judicial*, se adicionó con ocho artículos para señalar a los miembros de dicho poder, requisitos y forma de designación, así como una serie de derechos de las personas sujetas a proceso.

Por cuanto a su Sección XIV, *De la organización interior del Estado*, se compactó de nueve a dos artículos: el primero, que dividió el gobierno interior del estado en departamentos, cantones y municipalidades; y, el segundo, que remitió a las leyes el nombramiento, duración y atribuciones de los funcionarios que los gobernarían.

C. Modificaciones constitucionales en los órdenes federal y estatal

Durante el periodo de 1835 a 1846 se suspendió en el país la vigencia de la de 1824, instalándose un sistema unitario o centralista basado, sucesivamente, en la Constitución de las Siete Leyes de 1836 y en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, y no fue sino hasta la promulgación, el 21 de mayo de 1847, del Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, que se restableció la vigencia de la Constitución Política de 1824 y, con ello, el sistema federal.

En tal virtud, en Veracruz recuperó su vigencia la Constitución de 1825 y sus reformas de 1831, con la variante de que, el 1o. de febrero de 1847, el Congreso del Estado suprimió el sistema legislativo bicameral, adoptando el unicameral.

Posteriormente, mediante Decreto del 12 de octubre de 1848, se reforman los artículos 17 y 27 para señalar que el Poder Legislativo residiría en un Congreso, remitiendo a la ley reglamentaria el número de integrantes, su duración y términos de renovación. A finales del mismo año, se introdujeron varias modificaciones de importancia a la Constitución del estado, conservándose la reforma del año anterior relativa al sistema unicameral:

Se consignó en doce el número de diputados propietarios y en seis el de suplentes; se prohibió al Congreso decretar más contribuciones que las que fueren suficientes para cubrir el presupuesto de gastos del Estado, prohibiendo también imponer a los particulares préstamos forzados de cualquier especie; se eliminó la figura del Vicegobernador; se cambió el sistema de designación del titular del Poder Ejecutivo; y se dejó al Congreso sólo la posibilidad de nombrar gobernador interino, en la hipótesis de falta absoluta del propietario cuando faltaren menos de seis meses para concluir su periodo.

Finalmente, se amplió la integración del Tribunal Superior de Justicia a cuatro magistrados y un “ministro fiscal” (artículo 57), disposición a su vez reformada por Decreto número 121, del 20 de abril de 1850, que elevó a seis el número de magistrados y eliminó al ministro fiscal.

Conviene señalar que, a consecuencia del Plan y Revolución de Ayutla, en Veracruz se instaló la Junta Constituyente que se encargó de elaborar el Estatuto Orgánico del Estado, expedido el 9 de octubre de 1855, que

contenía 46 artículos, distribuidos en 5 secciones: Del estado, de sus poderes, de su territorio y de su religión; De los habitantes del Estado, De la ciudadanía y sus obligaciones; De los Representantes que puedan nombrar el jefe de Estado, del Tribunal Superior, del gobernador y de su Consejo de Gobierno; declaraciones generales; y, de este Estatuto y su juramento.

El Estatuto organizó al estado de Veracruz como parte integrante de la República mexicana, consagrando su libertad e independencia respecto de su administración y gobierno interior. Mantuvo la religión católica y supeditó su Hacienda a las bases que determinara la Constitución Política de la República. Asimismo, modificó el equilibrio entre poderes, otorgándole al jefe del Estado las facultades administrativas y legislativas. Respecto del Poder Judicial, ordenó la composición del Tribunal Superior de Justicia con cinco magistrados, nombrados por el jefe del Estado. La vigencia del Estatuto cesó con la expedición, el 18 de noviembre, de la Constitución de 1857.

D. *La Constitución Política de la República mexicana de 1857 y las Constituciones Políticas del estado de Veracruz de 1857, 1871, 1873 y 1902*

1) *La Constitución federal*. Son notables los aportes e innovaciones de la Constitución federal de 1857, sustantivamente por cuanto al reconocimiento expreso de los derechos del hombre, como base y objeto de las instituciones, que se reflejó en la incorporación, en su Título I, de una Sección I denominada *De los derechos del hombre*, y que comprendía los primeros 29 artículos.

Hizo residir la soberanía nacional en el pueblo, manifestando que era voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior. Depositó el ejercicio del Poder Legislativo en una sola asamblea de diputados, a la que denominó Congreso de la Unión, sustituyendo al Consejo de Gobierno por una Diputación Permanente, que actuaría durante los recesos legislativos.

Asimismo, eliminó la figura del vicepresidente; estableció la elección presidencial indirecta en primer grado, en los términos que dispusiera la ley electoral; permitió la reelección inmediata del presidente y, para el caso de falta temporal o absoluta de éste —mientras se presentare el

nuevamente electo—, lo sustituiría el presidente de la Suprema Corte de Justicia.

También creó un Título IV, *De la responsabilidad de los funcionarios públicos*, y estableció, en el Título VII *De la reforma de la Constitución*, el procedimiento para esos fines, mediante la aprobación de la mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso de la Unión, más la mayoría de las legislaturas de los estados, texto que perdura al día de hoy.

2) *Las Constituciones estatales de 1857 a 1902*. A propósito de la Constitución federal de 1857, el 3 de enero de 1858 se promulga en Veracruz una nueva Constitución, que en términos generales recoge, en 75 artículos agrupados en 14 secciones, y con algunas diferencias, el texto vigente en 1848.

Plasmó, por primera vez en una Constitución veracruzana, el número de habitantes requeridos para la existencia de un diputado: 50,000 o fracción que excediera de 25,000; así como que su elección fuera directa, volviendo al principio de renovación completa del Congreso cada dos años. Asimismo, cambió las fechas de inicio y término de sus sesiones ordinarias, al 15 de noviembre y al 15 de febrero, respectivamente.

Seguendo el Estatuto Orgánico, que otorgaba al Ejecutivo estatal independencia frente al Congreso, suprimió la posibilidad de que aquél fuera nombrado por éste último, ordenando que su elección fuera popular y directa, y que sus faltas temporales o definitivas fueran suplidas por el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien, de ocurrir la falta antes de seis meses de concluir el periodo, debería convocar a elecciones para el caso de la sustitución definitiva.

La Constitución estableció la elección popular para los tres magistrados propietarios y tres supernumerarios integrantes del Tribunal Superior de Justicia, así como de los demás jueces.

Por otra parte, disminuyó a 18 años la edad requerida para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, si se era casado, y mantuvo la de 21 para los solteros. A la par, cambió la organización anterior del estado, a cantones y municipalidades, gobernados por *jefes de cantón* sujetos inmediata y directamente al gobierno del estado; y creó, en correspondencia con la Constitución federal, una Sección Décima Segunda relativa a la responsabilidad de los servidores públicos.

Para ser modificada, estableció que las reformas propuestas por una legislatura no podían ser aprobadas sino por la siguiente y que, para ser

admitidas a discusión en la legislatura proponente, serían necesarias las dos terceras partes de sufragios de los miembros presentes.

Finalmente, en su Sección Décima Cuarta (*Disposiciones Generales*) reiteró una parte de los *Derechos del hombre* consagrados ya en la Constitución General de la República.

a) *La Constitución del 18 de febrero de 1871*. El Congreso Constitucional de 1869-1871 produjo una nueva ley fundamental, incrementando de 14 a 20 las secciones, y de 75 a 144 sus artículos sustantivos, más dos transitorios. En ella se introdujo, como parte del nombre del estado, la expresión *libre y soberano* y el apellido de don Ignacio de la Llave, insigne liberal veracruzano.

Consignó para los habitantes del estado, “los que especifica, como derechos del hombre, la Constitución federal, ... y ... los demás que establece la presente”. Asimismo, reconoció como veracruzanos tanto los nacidos en el territorio de la entidad como a los demás mexicanos por nacimiento; a los extranjeros naturalizados, vecinos del estado; y a los nacidos fuera del territorio de Veracruz, siempre y cuando fueran hijos de padres avecindados en alguna de sus localidades.

En complemento a lo anterior, atribuyó un significado de carácter político al concepto de vecindad, al otorgar la calidad de ciudadano veracruzano a los mexicanos por nacimiento o naturalización que, teniendo la edad requerida y un modo honesto de vivir, fueran vecinos del estado con un año de residencia por lo menos; y concedió el voto activo y el pasivo, tratándose de las elecciones de los ayuntamientos, a los extranjeros vecinos del estado.

Se estableció por primera vez, a nivel local, el principio de impedir la reunión de dos o más poderes en una sola persona o corporación, salvo casos de invasión, alteración del orden o peligro público.

Por cuanto al Poder Legislativo, introdujo la figura de un presidente que no sería designado entre los diputados electos, sino elegido por los ciudadanos veracruzanos, asemejando el procedimiento al de elección del gobernador. Asimismo, estableció dos periodos ordinarios de sesiones: el primero del 16 de septiembre al 16 de diciembre; y el segundo del 5 de mayo al 5 de julio. Además, creó, también por primera vez a nivel local, la diputación permanente, en sustitución del Consejo de Gobierno, en forma homóloga a la Constitución federal de 1857.

Respecto del Poder Ejecutivo, creó la figura del secretario de gobierno y, también por primera vez, se estipularon normas relativas a la Hacienda Pública, al Crédito del estado y a la Tesorería General.

Se estableció la figura de “jefe político”, como autoridad de los cantones, sujeto inmediata y directamente al gobernador.

En materia municipal se reglamentó la figura jurídica de los ayuntamientos, definiéndolos como corporaciones locales exclusivamente de carácter administrativo, estableciendo que los *alcaldes municipales* serían las autoridades políticas de cada *municipalidad*.

Finalmente, en lo concerniente al Poder Judicial, se aumentó a cuatro el número de magistrados propietarios, además de su presidente, señalando en forma expresa las facultades del Tribunal Superior de Justicia, y se dedicó una Sección a los jueces de primera instancia. Al consagrar la elección popular directa, incluso para los jueces de paz, consignó la segunda vuelta en toda clase de elecciones de mayoría simple, cuya votación no significara una cuarta parte de los votos totales emitidos.

b) *La Constitución del 10 de octubre de 1873*. A sólo casi tres años de expedida la anterior Constitución, la legislatura del estado aprobó y mandó publicar reformas a la carta fundamental, conocidas como Constitución Política de 1873. En ésta se aumentaron dos el número de artículos sustantivos, del 144 al 146, mantuvo dos artículos transitorios y conservó las veinte secciones del texto anterior.

Entre las reformas más importantes, podemos señalar las siguientes: desapareció la figura creada en 1871, de presidente de la legislatura; y se modificó la integración de la Diputación Permanente, para quedar compuesta por: seis diputados en ejercicio, tres como propietarios y tres como suplentes, suprimiéndose su atribución, que antes ejercía de acuerdo con el Ejecutivo, de admitir la renuncia de los jefes políticos. Asimismo, respecto del Ejecutivo, se restableció la prohibición para ser reelecto al periodo inmediato al de su encargo.

c) *La Constitución del 29 de septiembre de 1902*. Es en este año que la legislatura aprueba nuevamente reformas al texto constitucional de Veracruz. Al efecto, mantuvo los 146 artículos de la anterior, disminuyendo en una el número de sus secciones que, salvo ligeras variaciones, conservaron sus denominaciones. Por su importancia, destacan entre otras las siguientes modificaciones:

Añadió a las características del gobierno del estado, la calidad de *democrático*, introduciendo la reelección absoluta para el caso de go-

bernador, al tiempo que cambió el sistema de sustitución del gobernador, para el caso de faltas temporales, otorgando al Poder Legislativo la atribución de designar al provisional, de una terna propuesta por el propio titular del Ejecutivo.

Estableció la obligación del gobernador y del presidente del Tribunal Superior de Justicia, de asistir a la apertura de los periodos de sesiones ordinarias para informar sobre el estado que guardarán sus respectivos ramos.

Importa destacar la prohibición tajante del voto activo y pasivo a los extranjeros (artículo 44), que antes permitían los textos de 1871 (artículo 39) y de 1873 (artículo 44), aumentando la proporción del número de habitantes por diputado, para los efectos de la elección correspondiente, a 60 mil o fracción que excediera de 30 mil, introduciendo el principio de autocalificación para el Legislativo y la creación de las figuras de presidente, vicepresidente y secretario de dicho órgano.

Respecto del Poder Judicial, hizo depositarios del mismo al Tribunal Superior de Justicia, a los jueces de Primera Instancia, Menores, de Paz y los demás que la ley estableciera. A la par, modificó la integración del Tribunal Superior de Justicia, incrementando de cinco a nueve el número de magistrados, tanto numerarios como supernumerarios, sustituyendo la figura de fiscal por la de un procurador general.

Por primera vez, la norma constitucional remitió a una Ley Orgánica de Administración Interior del Estado para la fijación del mínimo de población y los requisitos para erigir cantones y municipalidades.

Conviene señalar que el 15 de junio de 1908, la XXII Legislatura del Estado aprobó reformas a los artículos 64, 66, 82, 83 y 89 constitucionales, en los siguientes términos: confirió a la Diputación Permanente la facultad de otorgar permisos a los diputados para que, durante el periodo de su encargo, pudieran desempeñar comisión pública o empleo dependiente de la Federación, de la administración del estado o de la municipalidad; por cuanto a la facultad del Legislativo de tomar cuentas al gobierno, suprimió la prescripción de que preferentemente lo hiciera en el último mes del año; aumentó las atribuciones del gobernador para permitirle: “Celebrar contratos sobre los ramos administrativos y otorgar concesiones a favor de particulares o de empresas, sometiendo aquéllos y éstas a la aprobación de la legislatura, para que puedan surtir sus efectos”, y respecto de la facultad de sancionar leyes o expedir reglamentos u órdenes generales o de pago, introdujo que, a falta del se-

cretario de gobierno, lo autorizaran el subsecretario o el respectivo jefe de Sección, permitiendo, a su vez, que las faltas del secretario de gobierno pudieran ser suplidas no sólo por el subsecretario, sino también por los jefes de Sección respectivos.

E. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 y la Constitución de Veracruz del mismo año

1) *La Constitución federal de 1917.* Como resultado de una larga tradición constitucional y de uno de los movimientos sociales armados más importantes del país, se dio expresión superior a los derechos agrarios, obreros y a un régimen social de propiedad, en calidad de garantías sociales, que se sumaron a los derechos del hombre ahora denominados *Garantías Individuales*.

Esta ley fundamental conservó el sistema federal, la división de poderes, y la separación entre Iglesia y Estado, reafirmando los principios democráticos sustentados en la soberanía del pueblo, el sufragio universal y la forma republicana de gobierno. Notablemente, instituyó al municipio libre como base de la división territorial y la organización política y administrativa del Estado.

2) *La Constitución veracruzana de 1917.* Conocida como Constitución de Córdoba, se integró, por 141 artículos, agrupados en 12 capítulos y 9 títulos. Sus modificaciones más importantes, con relación al texto de 1902, fueron las siguientes, siguiendo el modelo federal:

Eliminó la división del territorio del Estado en cantones y municipalidades, para establecer al municipio como base de su división territorial y organización política. En su artículo 4o. incluyó expresamente, entre los derechos de los habitantes del Estado, a las garantías individuales prescritas por la Constitución federal.

También estableció el principio de soberanía popular, ejercida por medio de los representantes del pueblo, con arreglo a la ley, señalando como obligatorios los servicios de las armas, de jurado, los cargos concejiles, y los de elección popular directa o indirecta; y como obligatorias y gratuitas las funciones electorales.

Al efecto, estipuló la elección popular directa para los miembros de la legislatura, los ayuntamientos y el gobernador. Por cuanto al Poder Judicial, los magistrados del Tribunal Superior serían elegidos por la

legislatura, en funciones de Colegio Electoral, con la concurrencia, cuando menos, de las dos terceras partes del total de sus miembros, por escrutinio secreto y mayoría absoluta de votos que, de no alcanzarse en una primera votación, se repetiría entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos en aquélla. Asimismo, los jueces municipales eran nombrados por los respectivos ayuntamientos.

El Legislativo se integraba por un mínimo de quince diputados, bajo el principio de autocalificación, y en lo que hace a sus trabajos, la Constitución local señaló dos periodos de sesiones ordinarias para ocuparse preferentemente, en el primero, del examen, discusión y aprobación de los presupuestos de los ayuntamientos, de la Dirección General de Enseñanza y de la Universidad, y en el segundo, del examen y calificación de las cuentas de recaudación y distribución de caudales del año anterior, presentadas por los ayuntamientos, con el añadido de examinar la exactitud de los gastos hechos y las responsabilidades a que hubiere lugar. El Congreso, además, elegía al procurador general y al gobernador sustituto o provisional.

Se incrementaron también las atribuciones del Legislativo en materia municipal, concediéndole la potestad de suspender definitivamente, previa formación de proceso, a los miembros de los ayuntamientos o, provisionalmente, hasta por tres meses.

Por cuanto a la función sustantiva de expedir las leyes que fueran necesarias para hacer efectivas sus atribuciones y todas las otras concedidas por la Constitución a los Poderes del Estado, se atribuyó al Legislativo, específicamente, la de decretar las necesarias para la enseñanza primaria y universitaria, con mención expresa de dos instituciones: la Dirección General de Educación y la Universidad.

Se limitó la facultad de veto del gobernador, señalando que no podía hacer observaciones a: las resoluciones de la legislatura cuando ejerciera funciones de cuerpo electoral o de jurado; cuando declarar que debía acusarse a algún funcionario del Estado, por delitos oficiales; el decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expidiera la Diputación Permanente; el decreto por el que se calificara la validez de las elecciones de gobernador; y los que resolvieran sobre las renunciaciones del gobernador, magistrados del Tribunal Superior y del procurador general de justicia.

Por otra parte, concedió a la Diputación Permanente la facultad de nombrar gobernador provisional cuando la falta absoluta del propietario ocurriera durante el receso de la legislatura.

En cuanto al Ejecutivo, adicionó los requisitos para ser gobernador, exigiendo los siguientes: ser nativo del estado; tener cinco años de vecindad anteriores al día de la elección; haberse separado de cualquier cargo o comisión de otros estados o de la Federación, cuando menos 90 días antes de la elección; y no haber figurado, ni directa ni indirectamente, en alguna asonada o cuartelazo.

Permitió la reelección de gobernador, después de transcurridos dos periodos, prescribiendo que quien sustituyera al gobernador constitucional, en caso de falta absoluta de éste, y quien fuera nombrado gobernador interino en sus faltas temporales, no pudieran ser elegidos para ese cargo en el periodo inmediato.

Para la sustitución en caso de falta absoluta del gobernador constitucional, establecía el procedimiento para cubrir las hipótesis de que ocurriera en los dos primeros años o en los dos últimos del periodo.

Respecto de las atribuciones del gobernador, básicamente mantuvo las mismas del texto anterior, con ligeros ajustes, y la inclusión de las relativas a tener bajo su inmediata dependencia la policía donde residieran los Poderes del Estado, nombrar inspectores que cuidaran el cumplimiento de la Ley del Trabajo, y *las demás que le concede expresamente esta Constitución*.

Restringió el plazo, de setenta y dos a treinta y seis horas, para poner en libertad o a disposición de la autoridad competente a las personas sujetas a detención administrativa.

Al igual que para la sustitución en caso de falta absoluta de gobernador, previó el procedimiento por si al comenzar un periodo no se presentara el gobernador electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1o. de diciembre. Para las faltas temporales del gobernador, la Legislatura o, en su defecto, la Diputación Permanente, designaría un gobernador interino por el tiempo que durara la falta.

Introdujo el principio de que el cargo de gobernador del estado sólo era renunciable por causa grave que calificaría la Legislatura, ante la que debería presentar la renuncia.

Con relación al Poder Judicial, el procurador general dejó de ser parte del Tribunal Superior de Justicia; aumentó los requisitos para ser magistrado; y consagró la inamovilidad de los magistrados, del procurador general de justicia y de los jueces de Primera Instancia.

Otorgó al Tribunal Superior la competencia de dirimir los conflictos que surgieran entre los municipios y cualquiera de los Poderes del Es-

tado, y de los poderes entre sí, cuando no tuviera intervención la Suprema Corte de Justicia de la Nación; así como la de nombrar directamente a los jueces de Primera Instancia.

Eliminó la figura de *jefe político*, prescribiendo que no habría autoridad intermedia entre el ayuntamiento, elegido popular y directamente, y el gobierno del estado, fijando las bases a que debería sujetarse la ley reglamentaria municipal e incorporando a los miembros de los ayuntamientos como sujetos de responsabilidad.

Dedicó un Título completo a la cuestión laboral, denominado “*Del Trabajo y de la Previsión Social*”, al que trasladó los derechos, instituciones y procedimientos más importantes contemplados en el artículo 123 de la Constitución de la República.

Por último, para la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 76 de la Constitución General, referente a la facultad exclusiva del Senado de la República de declarar desaparecidos los poderes constitucionales de un Estado, y que debiera nombrársele un gobernador provisional, siempre que las Constituciones de los estados no previeran el caso, la Constitución de 1917, en su artículo 141, estableció la lista de los funcionarios que, para ese caso, podían asumir el Poder Ejecutivo.

El texto original de la Constitución veracruzana de Córdoba sufrió un número considerable de reformas. De 1917 a la fecha fue modificada en 64 ocasiones, por igual número de decretos que, en conjunto, han involucrado la totalidad de sus artículos, algunos de éstos reformados cuatro, cinco, diez o más veces. Por ejemplo, los numerales 95, 97 y 99 pueden ilustrar tal tipo de reformas. En razón de lo anterior, después del proceso de reforma integral a la Constitución del año 2000, este cuerpo legal fue modificado en su totalidad, para, crear un cuerpo normativo de 84 artículos —como la primera Constitución veracruzana— que podría constituir por su procedimiento de creación y contenido, una pauta a seguir en el necesario replanteamiento del sistema federal mexicano.

II. REFORMA INTEGRAL DE LAS CONSTITUCIONES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS COMO PRELUDIO DE LA RENOVACIÓN DEL PACTO SOCIAL MEXICANO Y LA REFORMA INTEGRAL A SU CONSTITUCIÓN

La justificación del federalismo se ha hecho y se defendió desde diversas trincheras desde el inicio de nuestra República. Ya el Congreso

General Constituyente de 1824 manifestaba a los mexicanos, que la República federada había sido y debió ser el fruto de múltiples discusiones y luchas, pues encontraba en dicho sistema federal la ventaja de que cada pueblo o Estado puede darse a sí mismo sus propias leyes, las cuales serán análogas a sus costumbres, localidad y demás circunstancias, para dedicarse sin ningún obstáculo, a la creación y mejoría de todos los ramos de prosperidad, dar a su industria todo el impulso que sea necesario, sin las dificultades que oponía el sistema colonial, o cualquier otro gobierno que hallándose a enormes distancias, perdiera de vista los intereses de los gobernados.

En relación a las atribuciones de los estados integrantes de la Federación, en la Constitución de 1824 no se previó ninguna disposición en la cual se estableciera cuáles serían, sino únicamente se impusieron restricciones a los poderes de los mismos.

En contra del federalismo se manifestó Fray Servando Teresa de Mier,¹ al asegurar que se trataba de una imitación extralógica que venía a desunir lo unido; sin embargo, aseguraba estar por una Federación razonable y moderada, que fuese el justo medio en el que se dejara a las provincias facultades precisas sin que ello implicara destruir su propia unidad, una Federación organizada de la manera menos dañosa y más adecuada; todo ello, con la condición de esperar a que la nación se encontrara más ilustrada e independiente.

Advierto en el pensamiento del padre Mier, una clara concepción de un proyecto federal equidistante del modelo norteamericano y de la República central, no obstante, en realidad se trataba de una República centralizada que fuera evolucionando hacia una Federación con soberanías locales.

De lo anterior se puede inferir que las diversas posturas, a favor y en contra del sistema federal, nacieron con la voluntad de encontrar un equilibrio entre el orden político y las unidades regionales y planteaban una forma de organización política y administrativa en la que encontraban participación tanto la Federación como los Estados miembros.

Superada en 1824 esta discusión sobre la conveniencia de adoptar el sistema federal o central, la discusión aún informal del federalismo-centralismo siguió y sigue presente en nuestro sistema.

¹ Mier, Fray Servando Teresa de, *Sobre la Federación mexicana*, México, Edición Facsimilar, Materiales de Cultura y Divulgación Política Mexicana, núm. 8, CEN-PRI, 1987.

La propuesta jurídica del federalismo, prevaleció en México a pesar de las iniciativas repetidas y a veces exitosas de implantar un sistema centralizado en 1836, 1840 y 1843.

Después de innumerables disputas, el federalismo caracteriza históricamente a la nación como indivisible y absolutamente soberana, con intereses generales administrados por una autoridad central dividida en tres poderes supremos: un Congreso General, compuesto por una Cámara de Diputados y una de Senadores, ideadas originalmente según el modelo norteamericano, que al representar a la nación se encargara de dictar leyes que tendieran a conservar la gobernabilidad de la federación y mantener la Unión Federal; un Supremo Poder Ejecutivo, que fuese el resorte de la autoridad política y depositario de la fuerza nacional; y un Supremo Poder Judicial encargado de dirimir discordias y oposiciones entre estados y a quien se atribuyera la facultad de juzgar y hacer efectiva la responsabilidad de todos los infractores del Pacto Federal.²

Por ejemplo, durante la dictadura porfirista se privilegió el desarrollo económico de México a costa de reducir los poderes originales de los estados en beneficio de la Federación, esto es, para permitir el progreso, el Congreso tuvo que ampliar sus facultades para dictar leyes en materia de caminos, comercio, minas, banca, moneda correos, impuestos, etcétera. En este orden de ideas, en la etapa de Díaz reapareció en términos políticos y administrativos la dicotomía federalismo-centralismo, que se tradujo en la agonía de las instituciones del Estado al encaminar al sistema hacia su desmoronamiento formal.

El régimen surgido de la Revolución mexicana, si bien expidió una nueva Constitución en 1917, privilegió la centralización política del poder, favoreciendo a partir de 1929 un sistema monolítico y ejerció controles meta constitucionales, mas allá de la ley, para someter a las entidades federativas.

La dualidad federalismo-centralismo se reafirma en Díaz y se mantiene hasta la fecha, es decir, en los regímenes subsecuentes se gobierna al amparo de la Constitución, que de antaño se expresaba federal, pero se permanece centralizado el ejercicio del poder de la República, mediante mecanismos formales de sometimiento presupuestal y limitaciones específicas a las facultades de las entidades federativas.

² Sánchez, Prisciliano, *El pacto federal del Anáhuac*, México, Edición Facsimilar, Materiales de Cultura y Divulgación Política Mexicana, núm. 6, CEN-PRI, 1987, pp. 2, 12 y 13.

Actualmente, cobran vida las palabras que Carranza dirigiera al Congreso Constituyente de 1916-1917 en el sentido de que:

...ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la Federación de los estados que forma la República mexicana, estableciendo que ellos deben ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ... porque ha sido el Poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél...³

Con estos breves apuntes, pretendemos documentar que el federalismo mexicano se ha mantenido como un sistema desequilibrado, con un centralismo de hecho, que restringe las opciones hacendarias de los estados, su capacidad de gestión y respuesta a las crecientes demandas ciudadanas.

En este contexto, y requeridos por la competitividad electoral, los regímenes de fin de siglo XX enarbolaron en México un discurso federalista que redujo las opciones de autonomía de las entidades federativas, y las sometió a un control jurídico, presupuestal y político, fundamentado en mecanismos de control institucionales, que han hecho imposible, en los hechos, contar con los estados libres y soberanos de los que habla nuestra Constitución.

III. APORTACIONES CONCRETAS DEL ESTADO DE VERACRUZ AL FEDERALISMO MEXICANO

Ante el reconocimiento pleno de las necesidades estatales y de que la Constitución vigente hasta antes de la reforma integral de febrero de 2000, había sido rebasada por nuestra realidad, el C. gobernador del estado, licenciado Miguel Alemán Velasco, asumió el compromiso con el pueblo de Veracruz de alentar un nuevo pacto social, impulsando la transformación de la legalidad a partir de la propia legalidad, para lograr un documento de expresión constitucional ágil, claro, conciso, preceptivo, que reafirme como sujeto de su discurso al hombre, basados en la

³ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1998*, 21a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 747.

fuerza de nuestra historia, en la vitalidad social y en la legitimidad de las aspiraciones de los veracruzanos.⁴

Veracruz ha dado ejemplo de lo que puede hacerse frente al agotamiento del pacto social. Corresponde a la Federación, y a cada una de las entidades federativas enfrentar con creatividad y espíritu constructivo la necesaria renovación del pacto social que nos impone el nuevo México que vivimos.

Sólo si nos concebimos como instrumentos de cambio, el cambio se hará realidad. Los juristas debemos honrar nuestro compromiso con el perfeccionamiento social. La reforma integral del sistema jurídico de Veracruz señala, en los hechos, el camino que en el futuro próximo deberá seguir la Federación y las entidades federativas. Me refiero a la necesaria renovación integral del sistema jurídico y al replanteamiento del pacto social.

Con plena conciencia de la nueva realidad nacional y local, y después de una observación constructivista de nuestro entorno regional, político, jurídico, social, económico, cultural, educativo, así como de la revisión y análisis del contenido de la Constitución Política de Veracruz, en aras de formalizar el compromiso de renovar el pacto social en el estado, el gobernador del estado, llevó a cabo una reforma integral a la Constitución, con el objetivo de reconocer e incorporar las nuevas realidades sociales y conducir las hacia los nuevos fines que la misma sociedad reclamaba.

Las principales aportaciones de la Reforma Integral de la Constitución de Veracruz, consistieron en:

El reconocimiento de los derechos humanos; la inclusión de la *afirmativa ficta*; la admisión de nuevas formas de participación ciudadana como el plebiscito, referendo e iniciativa popular; la creación de una Sala Constitucional dentro de la estructura del Poder Judicial; la creación de ciertos organismos estatales con el carácter de autónomos, como el Instituto Electoral Veracruzano, la Comisión Estatal de Derechos Humanos y el órgano de Fiscalización Superior; la sujeción del gobernador al juicio político; y la incursión del municipio en la nueva dinámica institucional, mediante la adopción de las reformas federales en el ámbito municipal.

⁴ *Exposición de motivos de la Iniciativa de Reforma Integral a la Constitución Política del estado de Veracruz.*

Una vez promulgada la Constitución de Veracruz, el 3 de febrero de 2000, el gobierno del licenciado Miguel Alemán Velasco advirtió la necesidad de rediseñar el sistema jurídico veracruzano, a través de la adecuación de la normatividad secundaria, generando con ello el reencontro entre la norma, la realidad y la legitimación de un nuevo pacto social.

Hasta el momento, se han expedido los nuevos cuerpos normativos orgánicos a cada uno de los poderes estatales, es decir, las correspondientes leyes orgánicas de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; la Ley de Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular; el nuevo Código Electoral; el Código de Procedimientos Administrativos; la Ley de Fiscalización Superior; la Ley Estatal de Protección Ambiental; el Código Financiero; la Ley de Aguas; la Ley de Seguridad Pública; la Ley de Premios; y Ley para la Transferencia de Funciones y Servicios Públicos del Estado a los Municipios; entre otras.

La inclusión de una Sala Constitucional dentro de la estructura del Poder Judicial, prevé la posibilidad de otorgar a los particulares un mecanismo de defensa frente a las autoridades estatales, mediante acciones de inconstitucionalidad contra leyes o decretos que se consideren contrarios a la Constitución ya sean éstos emanados por el Congreso del Estado o por el propio gobernador, situando a Veracruz como un estado maduro consciente de la realidad jurídica de los gobernados.

Es la creación de esta Sala Constitucional, una aportación que convierte al Estado de Veracruz en entidad pionera que proclama y garantiza el respeto de las autoridades hacia los gobernados.

Otro gran avance en el ámbito del control y transparencia en el ejercicio de recursos públicos, es la creación del primer rgano de Fiscalización Superior —ORFIS— en la República (26 de mayo de 2000), cuya naturaleza de plena autonomía técnica, presupuestal y de gestión, le permite apoyar al Congreso del Estado en la fiscalización de los poderes del estado, los ayuntamientos y en general cualquier persona física o moral, pública o privada que recaude, administre, maneje o ejerza recursos públicos.

Con la posibilidad de que un organismo autónomo pueda auditar el ejercicio de los recursos públicos, Veracruz contribuye a fortalecer la confianza y credibilidad de la sociedad en la actuación de las autoridades y por tanto reafirma el compromiso de mantener el pacto social que se ha originado a partir de la reforma integral de la Constitución.

El proceso de reforma integral del sistema jurídico veracruzano avanza, pues todavía quedan por enviarse al Congreso y por ser aprobadas, las iniciativas de leyes de obras públicas; de catastro; de planeación; del notariado; de fomento económico; de turismo; de protección civil; de salud; de servicio civil de carrera; de hacienda municipal; de responsabilidades de los servidores públicos; reglamentaria del juicio de protección a los derechos humanos; así como la actualización del Código Penal y de Procedimientos Penales, para cuya revisión se ha formado recientemente una Comisión Técnica Jurídica que en breve presentará un proyecto de reforma.

Veracruz está construyendo en estos años un nuevo sistema jurídico, marcado, lo que podría ser el camino de la Federación y las entidades federativas, respecto a la renovación integral del sistema jurídico, y se ha dado muestra, de que la construcción de un nuevo pacto social es una realidad si coincide la voluntad política de los gobernantes con la aceptación y legitimación de la sociedad.

Así el federalismo puede y debe ser construido por dos vías: la primera es la modificación del diseño constitucional del federalismo, y la renovación, por una segunda vía, no menos importante que la primera, que es la renovación que a nivel local se de del federalismo.

Se anexa a esta ponencia iniciativa de reforma constitucional para darle sustento económico a un nuevo federalismo en México. Esta propuesta fue trabajada por el grupo de trabajo jurídico de los gobernadores priístas durante el año 2001.

IV. PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL FEDERALISTA, PRESENTADA POR EL GRUPO DE TRABAJO JURÍDICO DE LOS SECRETARIOS DE FINANZAS DE LOS GOBIERNOS ESTATALES PRIÍSTAS

Reformas a los artículos

Artículo 25, párrafos Primero y Segundo;
Artículo 73, fracciones VII, X,XXIX y XXX;

Adiciones

Al artículo 73, una fracción XXIX-K;
Al artículo 116, las fracciones VIII y IX;

Derogar

Al artículo 117 la fracción VIII.

Adequar las leyes secundarias de ISR, IVA, Coordinación Fiscal y otras, a las disposiciones constitucionales bajo los principios ya expresados.

Artículo 25

Se propone adicionar su primer párrafo con la expresión “federal”, a fin de establecer claramente un nivel de participación de ese orden de las entidades federativas en el desarrollo nacional, lo que complementaría la noción de que dicho desarrollo, de naturaleza integral y sustentable, tiene por objeto fortalecer la soberanía de la Federación y su régimen democrático.

La anterior adición, se complementa notablemente con la creación, en el párrafo segundo de este artículo, de una Comisión Federal de Presupuesto, Ingreso y Gasto Público, como espacio de consulta y participación en relación con la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional.

Para cumplir el propósito antes señalado, se propone que dicha Comisión, se integre por el presidente de la República, quien la presidiría, y por los titulares de los Ejecutivos estatales, persiguiendo con ello, reforzar el federalismo, para que en el marco de la rectoría del desarrollo regional, las decisiones en materia de presupuesto, ingreso y gasto, correspondan a las necesidades planteadas por los estados y Federación, con base en proyectos y programas específicos que permitan el uso eficiente de los recursos públicos propiciando a su vez que su asignación responda tanto a una fórmula como a una metodología claras que eliminen cualquier rasgo de discrecionalidad.

Esta propuesta implica realizar adecuaciones jurídicas trascendentes en todo el marco fiscal federal y estatal.

Artículo 73

El país requiere de una nueva distribución de potestades recaudatorias entre los gobiernos federal, estatal y municipal; dejando atrás el modelo centralista hasta hoy planteado.

En consecuencia, y tomando en cuenta el nuevo concepto de pacto federal, se pretende con las propuestas a esta norma, fomentar y preservar la equidad y proporcionalidad que debe prevalecer en la Constitución, para dar a los estados la categoría de socios, otorgándoles las atribuciones y potestades tributarias que se proponen en las reformas al artículo 116, mismas que por ende, quedan respetadas dentro de la nueva conformación de este artículo 73.

Asimismo, se considera pertinente proponer el reclamo de muchas regiones del país, consistente en que deberán participar de manera directa en los ingresos, las entidades en las que se aprovechen y exploten los recursos naturales a que hace referencia el 27 constitucional.

Se considera enunciar de manera genérica las actividades relacionadas con las instituciones financieras y sociedades de seguros.

La reforma propone de manera especial, que nuestra carta magna debe definir clara y expresamente, la concurrencia de la Federación y los estados en la imposición de los tributos y su administración. Con ello, se da pie a iniciar una nueva participación verdaderamente federal en materia tributaria.

Artículo 116

A fin de asegurar la potestad tributaria de las entidades federativas en términos del régimen republicano y federal, se propone adicionar la fracción IX al artículo 116 constitucional, con el propósito de otorgarles, conforme a la legislación secundaria aplicable, facultades a las entidades federativas para imponer tributos relativos al consumo y al ingreso.

Lo anterior, toda vez que la potestad tributaria es algo consubstancial a la función pública, al permitir materializar el cumplimiento de las funciones y atribuciones que permiten que la sociedad pueda desarrollarse adecuadamente, teniendo para ello necesidad de recursos humanos, financieros y materiales que deben encontrar sus fuentes, en la gran mayoría de los casos y en su máximo volumen, en los patrimonios de los particulares que residan en cada estado.

No obstante lo anterior, es imperativo considerar límites a la potestad tributaria, como son los aspectos sociales y culturales de nuestro país, tales como la situación de extrema vulnerabilidad económica de ciertos sectores y la idiosincrasia nacional, los cuales en su momento deberán

tomarse en cuenta por el legislador, pudiendo significar que el derecho no sea “viviente” sino simplemente vigente.

- Incluir el término “entidades federativas” para comprender al Distrito Federal y a todos los estados del país.
- Reconocer al municipio su presencia jurídica como base real de nuestro federalismo.
- Reconocer la naturaleza jurídica de los organismos descentralizados y empresas públicas, quedando comprendidos, por ser parte integrante de los estados y municipios, en su estrategia social, económica y política.
- Incluir la contratación de financiamientos y empréstitos destinados a la inversión pública por parte de las entidades federativas, dando así auténtica libertad y respeto a su soberanía, previendo la limitación de que estas operaciones se realicen únicamente con sociedades nacionales y extranjeras para efectos de asegurar la viabilidad de las operaciones en términos de la solvencia económica y moral de los contratantes, conforme a las leyes que establezcan sus respectivas legislaturas.
- Considerar lo relativo a la residencia, dando así vigencia a la previsión constitucional de la fracción IV del artículo 31 de nuestra carta magna.
- Gravar actos que, sin haberse realizado en las entidades, surtan sus efectos en ellas, precisando el sujeto de la obligación tributaria.
- Incluir la enajenación de bienes, la prestación de servicios, el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes y la fijación de contribuciones en materia de salarios como podrían ser remuneraciones de los trabajadores y servidores públicos de los gobiernos federal, estatales y municipales; rendimientos por anticipos; honorarios a miembros de Consejos Directivos; honorarios a quien preste servicios a un solo patrón; honorarios asimilados a salarios; remuneraciones que no son salarios; prestación de un servicio independiente; residentes en el extranjero con base fija en el territorio estatal; quienes enajenen obras de arte y autores de obras; etcétera.

Propuesta de texto constitucional

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la So-

beranía de la Federación y su régimen democrático y Federal, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución. Para tal efecto, el Titular del Ejecutivo Federal tomará en cuenta la opinión de la Comisión Federal de Presupuesto, Ingreso y Gasto Público, integrada por el presidente de la República, quién la presidirá, y por los Titulares de los Ejecutivos de las entidades federativas, la que funcionará conforme a los lineamientos que establezca el Congreso de la Unión.

Artículo 73.....

I a VI.....

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, con respeto a las facultades tributarias reservadas para las entidades federativas y municipios;

VIII a IX.....

X. Para legislar en toda la República, sin contravenir las facultades otorgadas a las entidades federativas y municipios, sobre producción y explotación de hidrocarburos, minería, energía eléctrica y nuclear, así como sobre comercio, industria cinematográfica, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

XI a la XXVII.....

XXIX-A.....

1o.....

2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27, de las cuales participará a las entidades federativas en los términos de las leyes aplicables.

4o.....

5o.....

a).....

b) Producción de tabacos

c) a la f).....

g) Producción de cerveza y bebidas alcohólicas.

Las entidades federativas serán informadas y participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la forma y proporción que la ley secundaria federal determine.

Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

XXIX-B a la XXIX-J.....

XXIX-K. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal y de los gobiernos de los estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia hacendaria.

Serán objeto de tales leyes los aspectos relacionados con los sujetos, objetos y actividades, así como las tasas, tarifas y cuotas, en tratándose de contribuciones.

XXX. Para expedir las leyes en materia de coordinación hacendaria entre Federación y entidades federativas, las que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores y las demás que esta Constitución concede a los Poderes de la Unión, sin contravenir las facultades otorgadas a las entidades federativas y municipios.

Artículo 116.....

I a VII.....

VIII. Las entidades federativas y los municipios, así como sus organismos descentralizados y empresas públicas, podrán, previa autorización de sus respectivas legislaturas, contratar financiamientos y empréstitos con sociedades nacionales o extranjeras legalmente constituidas, siempre y cuando se destinen a inversiones públicas. Cuando se trate de financiamientos y empréstitos con sociedades extranjeras, deberán además, sujetarse a las bases que establezca el Congreso de la Unión.

IX. Las entidades federativas estarán facultadas para:

a) Establecer contribuciones a cargo de las personas físicas y morales residentes en su territorio y que dentro de él realicen o surtan efectos los actos o actividades siguientes:

- 1) Enajenación de bienes.
 - 2) Prestación de servicios.
 - 3) Otorgamiento de uso o goce temporal de bienes.
- b) Fijar contribuciones relacionadas con ingresos por
- 1) Salarios; y
 - 2) Prestación de servicios profesionales.

Asimismo, estarán facultadas para establecer contribuciones especiales sobre el consumo de gasolina, cerveza, bebidas alcohólicas, tabacos y energía eléctrica, sobre los premios que se obtengan por rifas, juegos y sorteos y sobre las demás actividades que no sean de la exclusiva competencia de la Federación.

Las entidades federativas, en ejercicio de las facultades que les confiere esta fracción, podrán convenir entre sí o con la Federación, el cobro o administración de estas contribuciones.

Artículo 117.....

I a VII.....

VIII. Se deroga.

IX.....

Reunión de gobernadores

Mazatlán, Sinaloa, 10 de Agosto de 2001

V. BIBLIOGRAFÍA

- CARPIZO, Jorge, “Veintidós años de presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXIV, núm. 100, enero-abril de 2001.
- MIER, Fray Servando Teresa de, *Sobre la Federación mexicana*, México, Edición Facsimilar, Materiales de Cultura y Divulgación Política Mexicana, núm. 8, CEN-PRI, 1987.
- MIJANGOS BORJA, María de la Luz, “Federalismo fiscal en México: La necesidad de redefinir el régimen de facultades constitucionales en materia fiscal”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXVIII, núm. 84, septiembre-diciembre de 1995.

SÁNCHEZ, Prisciliano, *El pacto federal del Anáhuac*, Edición Facsimilar, Materiales de Cultura y Divulgación Política Mexicana, México, núm. 6, CEN-PRI, 1987.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1998*, 21a. ed., México, Porrúa, 1998.