

Artículo 40

Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

Los antecedentes directos del artículo 40 los encontramos a partir de 1824 cuando la nación mexicana se constituyó en una República Federal. Debemos recordar que, antes de adoptar esta forma de gobierno, el territorio mexicano formó parte de la monarquía española. A inicios del siglo XIX con el inicio del movimiento de Independencia se adoptó una nueva forma de gobierno, no obstante, en ese momento aún no se contempló una República Federal sino una monarquía constitucional. Así se estipuló, por ejemplo, en los Tratados de Córdoba de 1821, en cuyo artículo 1º se señaló que esta América se reconocería por nación soberana e independiente y en lo sucesivo se llamaría Imperio Mexicano.¹ Su artículo 2º, además, estipuló que su gobierno sería monárquico, constitucional moderado.

Lo anterior se ratificó en el Reglamento Provisional Político de 1822, que en su artículo 5º refería que la nación mexicana era libre, independiente y soberana y su gobierno (monárquico-constitucional, representativo y hereditario, con el nombre de Imperio Mexicano”.² No obstante, el imperio de Agustín de Iturbide llegó a su fin en 1823 luego del triunfo de los republicanos que muy pronto empezaron a transformar la forma de gobierno mexicano. En el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, del mismo año, los federalistas plantearon ya el nuevo rumbo del país que se constituiría en una (República representativa y federal”.³ Esto mismo

¹Tratados de Córdoba, 1821, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/consthist/pdf/tratcord.pdf>.

²Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, 1822, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1823.pdf>.

³Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, 1823, base primera, disponible en <http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1823/05/16-mayo-1823-Plan-de-la-Constituci%C3%B3n-Pol%C3%ADtica-de-la-Naci%C3%B3n-Mexicana.pdf>.

40

Sumario Artículo 40

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores	129
Texto constitucional vigente.	132
Comentario	
Francisco José Paoli Bolio	
Antecedentes.	133
Teoría de las formas de gobierno	135
Referencias y reflexiones sobre la diferencia entre Estado y gobierno en nuestra Constitución.	135
Gobierno.	138
Interdependencia de política y administración.	140
Las funciones de gobierno y su regulación jurídica.	141
Reformas al artículo 40	141
Trayectoria constitucional	143

fue contemplado en el Acta Constitutiva de la Federación de 1824, que observó, en su artículo 6º, que las partes integrantes de dicha República eran estados independientes, libres y soberanos en lo que concierne a su administración y gobierno interior.⁴

Con base en lo señalado en 1824, se promulgó la primera Constitución, que en este caso llevó por título, Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, demostrando con ello su filiación a una forma de gobierno también federal y representativo. Dicho ordenamiento señaló, en su artículo 1º, que la (nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa popular federal”.⁵ Por otro lado, en su artículo 5º, contempló a las partes que integraban dicha federación, enumerando los estados y territorios de la misma; mientras que, en su artículo 6º estableció la división del supremo Poder de la Federación en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En este antecedente radica el rompimiento con las formas de gobierno monárquicas que habían imperado hasta la segunda década del siglo.

No obstante, la implantación del sistema federal trajo consigo varios problemas y enfrentamientos con los grupos conservadores que, en 1835, lograron hacerse del poder en México y proclamar al año siguiente la República centralista. Esta forma de gobierno duraría hasta 1846. El régimen centralista fue establecido formalmente el 30 de diciembre de 1836, con la promulgación de las Siete Leyes Constitucionales.⁶ En estas leyes se contempló la creación de un Supremo Poder Conservador el cual podía declarar la incapacidad física o moral de cualquiera de los tres poderes de la República (Ejecutivo, Legislativo y Judicial —ley segunda—). Asimismo, la ley cuarta, ordenó la supresión de legislaturas locales y la división del territorio en departamentos.

Como puede apreciarse, durante estos 10 años la forma de gobierno elegida estuvo pensada para concentrar el poder en la capital y en el presidente, y acabar con las facciones provinciales que, se consideraba, eran la causa de la inestabilidad política. No obstante, dicha forma de gobierno fue combatida y abolida en 1846 por los republicanos. Ya desde 1840, el Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, contempló un probable regreso a la forma de gobierno original emanada de 1824, ya que, en su artículo quinto, propuso que el sistema gubernativo de la Nación fuera el republicano, representativo popular.⁷ Pese a ello, las Bases Orgánicas de 1843, conservaron aún la forma de gobierno centralista.⁸

Habrà que esperar a los textos posteriores a la caída de los gobiernos centralistas para que la forma de gobierno federal, nuevamente se haga presente en los ordenamientos jurídicos. Así, por ejemplo, en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847,

⁴Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824A.pdf>.

⁵Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.

⁶Leyes Constitucionales, 1836, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

⁷Proyecto de reforma de la Nación Mexicana, su religión, territorio, condición general de sus habitantes, forma de gobierno y división del Poder Supremo, 1840, disponible en http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840_145/Proyecto_de_reforma_de_la_Naci_n_Mexicana_su_relig_233_printer.shtml.

⁸Bases Orgánicas de la República Mexicana, 1843, artículos 1º-4º, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/consthist/pdf/1842.pdf>.

señaló en su artículo 29, que en “ningún caso se podrán alterar los principios que establecen la independencia de la nación, su forma de gobierno republicano y representativo, popular, federal y la división, tanto de los Poderes Generales como de los Estados”.⁹ Desde entonces, esta forma de gobierno fue la elegida comúnmente en casi todas las discusiones políticas y se mantuvo hasta la década de 1850.

En el Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1856, por ejemplo, se señaló que era voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa democrática y federal compuesta de estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación.¹⁰ Este punto es considerado como el que dio origen al texto del artículo 40 de la Constitución de 1857, el cual se plasmó como sigue:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.¹¹

Dicho artículo prácticamente permaneció inviolable hasta el periodo 1863-1867, en que se instauró el Segundo Imperio Mexicano, forma de gobierno impulsada nuevamente por los grupos conservadores del país. Cuando en 1865 el emperador Maximiliano de Habsburgo proclamó su Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, señaló en su artículo primero que (la forma de gobierno proclamada por la Nación, y aceptada por el emperador, es la monárquica moderada hereditaria, con un Príncipe católico”.¹² Sin embargo, la existencia del Segundo Imperio fue bastante corta y el sistema republicano volvió a triunfar por segunda ocasión, luego de este nuevo intento por cambiar la forma de gobierno. Así permaneció y, en 1917, fue ratificado por la Constitución proclamada por los constitucionalistas luego del periodo revolucionario.

⁹Acta Constitutiva y de Reformas, 1847, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>.

¹⁰*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III: “Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 36-68”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, pp. 183-185.

¹¹Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

¹²Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1865.pdf>.

Artículo 40

Texto constitucional vigente

- 40 *Artículo 40.* Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.¹³

¹³Artículo reformado, *DOF*: 30-11-2012, 29-01-2016.

Artículo 40

Comentario por **Francisco José Paoli Bolio**

Antecedentes

40

Referiré en primer término los antecedentes de esta disposición en las constituciones federales de 1824 y 1857. El artículo 40 establece la forma de gobierno que México ha adoptado desde el momento en que se inicia formalmente como República, según lo podemos constatar en la Constitución primigenia de 1824. Antes de que esta Ley Fundamental se hubiera preparado y aprobado por la Asamblea Constituyente de 1823, tuvimos un primer gobierno en 1821, encabezado por un triunvirato, que convocó a un primer constituyente en 1822, cuyas deliberaciones no duraron mucho y fue disuelto por un golpe de Estado que crea *de facto* una monarquía y corona a Agustín de Iturbide como emperador de México. Esa forma de gobierno fue efímera y duró poco más de 10 meses.

La monarquía era la manera en que los mexicanos habíamos conocido por más de 300 años, al haber vivido sujetos por más tres siglos. Dependíamos de la Corona española, que nombraba un Virrey, representación del monarca que ejercía el poder con las amplias facultades y de manera centralizada. Ésa era la forma de gobierno a la que estaban acostumbrados los novohispanos, por lo que pareció natural a quienes querían una continuidad en la forma de mando político y eran naturalmente *conservadores*. Pero cuando esto ocurre, ya había en nuestro país, un buen número de personas que pensaban en otra forma de gobierno que consideraban mejor para este nuevo país recién liberado de la Corona española: la República. En gran medida animaba a estos últimos la idea de dejar de ser súbditos y pasar a ser ciudadanos, como lo habían logrado en el vecino país llamado Estados Unidos de América al liberarse de la Corona inglesa. Así pues, una vez derrocado y fusilado el efímero emperador Agustín I y restablecida la Asamblea Constituyente en 1823, ella siguió con sus deliberaciones y adoptó la forma republicana de gobierno que inscribió en nuestra primera Constitución que tuvimos, ya formalmente constituidos como país independiente en el año de 1824.

El Contenido de esta primera Constitución de México, ha sido debatido intensamente desde que el país logró su independencia en 1821, en momentos de los sucesivos constituyentes de 1822, 1823 y, finalmente, el segundo de ellos que sí concluyó sus labores y promulgó nuestra primera Constitución lo inscribió en ella en su Título II, Sección Única que se enuncia así: (De la forma de gobierno de la Nación, de sus partes integrantes y división de su Poder Supremo”, en los siguientes términos:

4. La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa, popular, federal.
5. Las partes de esta Federación son los Estados y Territorios siguientes: El estado de Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oaxaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Jalisco, el de Yucatán y el de los Zacatecas; el Territorio de la Alta California, el de la Baja California, el de Colima y el de Santa Fe de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala.
6. Se divide el Supremo Poder de la Federación, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Tras una docena de años de gobierno republicano federal, los miembros del alto clero y otros poderosos terratenientes, dueños de minas y grandes comerciantes, que tenían una ideología monárquica, temiendo ser afectados en sus intereses y privilegios por las reformas que había emprendido el presidente interino¹⁴ Valentín Gómez Farías, lo derrocaron y convocaron a un nuevo constituyente que estableció regresivamente el régimen centralista en 1836 (conocida como la de Las Siete Leyes Constitucionales. Posteriormente en 1843, con las Bases Orgánicas, se convoca a un nuevo constituyente que busca profundizar el sentido centralista y conservador de la Carta Fundamental y otorgar el mayor número de atribuciones al presidente Santa Anna. La siguiente Constitución Federal de 1857 formula de una manera distinta el artículo 40 aunque respetando el mismo número del artículo en los siguientes términos:

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

Como se advierte claramente, el artículo se simplifica para plantear escuetamente la forma de gobierno, sin enunciar los Estados y territorios que integran la República. Por otra parte no se plantea en él el principio fundamental de la división de poderes, que se reserva a otro artículo.

En segundo término me referiré al texto original de la siguiente Constitución Federal, que es la vigente desde el 5 de febrero de 1917:

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

Como se puede cotejar, el texto original de este artículo constitucional es idéntico al de la Constitución de 1857. Pueden encontrarse un buen número de paralelismos

¹⁴El presidente que había sido electo era Antonio López de Santa Anna, quien dejó la presidencia en manos del vicepresidente Gómez Farías.

entre una y otra constitución —donde la segunda se promulga también el 5 de febrero 60 años después—. El proyecto de reformas que presentó al Constituyente reunido en Querétaro el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, misma ciudad en la que se reunió en 1856 el Constituyente anterior; confirma esa coincidencia que también es intencionalmente buscada por el Constituyente posrevolucionario.

Teoría de las formas de gobierno

La teoría de las formas de gobierno se empieza a desarrollar desde la Grecia Antigua. Aristóteles caracteriza y enuncia las siguientes formas de gobierno: monarquía, aristocracia y democracia. Establece que existen, paralelamente a éstas que considera formas puras, otras que con el tiempo degeneran o se corrompen, convirtiéndose en tiranía, oligarquía y demagogia, respectivamente. También nos viene de Aristóteles la idea de que los gobiernos pueden adoptar formas mixtas, es decir, que toman algunos elementos de formas distintas. Para este pensador clásico, la forma ideal o mejor de gobierno era la monarquía y la peor era la democracia que derivaba fácilmente en oclocracia.¹⁵

Otro autor de origen griego, pero que se desenvuelve en Roma donde escribe la historia de ese país y describe las formas de gobierno, es Polibio. La aportación fundamental de este autor grecolatino en esta materia es la de proponer que las mejores formas de gobierno son las mixtas: los elementos que se muestren deficientes de la manera en que se gobierna pueden subsanarse o corregirse, si se adoptan elementos de otra forma de gobierno y se mezclan para lograr uno que puede ser más equilibrado, más justo o que garantiza mejor el orden y la convivencia entre los seres humanos.

Por mucho tiempo la discusión o también las dos formas que competían fueron la monarquía y la república, pero esa situación ha cambiado. Y desde hace ya algún tiempo se disputan ser la mejor forma de gobierno el sistema presidencial y el parlamentario. También en la discusión del tiempo contemporáneo en esta materia, es cómo pueden hacerse mixturas entre una y otra formas de gobierno. Y también se ha visto con claridad que ninguna es perfecta y que la otra puede corregir los excesos que se dan en la otra. Finalmente existen análisis que plantean que no hay en el planeta ningún país que mantenga una forma pura y que lo que hay es un conjunto de mixturas que combinan ambas con acento de una de ellas. Y sí encontramos que hay formas semiparlamentarias o semipresidenciales.

Referencias y reflexiones sobre la diferencia entre Estado y gobierno en nuestra Constitución

Es muy sugerente la concepción original de gobierno que reporta el politólogo Karl Deutsch, por lo que la reproduzco:

¹⁵El término viene de la palabra *oclos*, que significa multitud o chusma o plebe.

Gobierno: el concepto del timonel. El gobierno se relaciona tanto con el antiguo arte de la dirección y autodirección, como con las nuevas ciencias de la información y el control. Los griegos usaban la palabra *kybernetes* para designar al conductor o timonel de un barco; las palabras “gobernador” y “gobierno” derivan de ese término, al igual que el nombre de la ciencia de la comunicación y el control: *cibernética*.¹⁶ El gobierno se refiere a uno de los poderes del Estado, el Ejecutivo. Es sabido que hay muchas referencias que confunden Estado y gobierno, como se ha estudiado.¹⁷ Pero como persiste la confusión y en muchas ocasiones los políticos, los periodistas y aún algunos juristas mencionan los términos como equivalentes, me parece indispensable señalar la distinción entre uno y otro, atendiendo a las disposiciones de la CPEUM, particularmente lo que se establece en los artículos 3º y 25 de esa Norma Suprema de nuestro sistema jurídico.

El término Estado, con mayúscula, es mencionado desde el artículo 1º de la CPEUM, en función de su responsabilidad para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; y también para que esta organización macro del poder en nuestra sociedad mexicana prevenga, investigue, sancione y repare las violaciones a derechos humanos. Pero este término no está utilizado en la CPEUM original como fue aprobada por el Constituyente de 1917. Mi conclusión interpretativa es que la Constitución original no hablaba de Estado sino únicamente de gobierno. La primera vez que se menciona “Estado” en la Constitución es en el artículo 3º, con la reforma de 1934, en la que establece que “la educación que imparta el Estado será socialista”. La reforma constitucional de este artículo, hecha posteriormente en 1946, define Estado, entre guiones, como niveles u órganos de gobierno: Federación, estados y municipios. Aquí encontramos la confusión entre Estado y gobierno en la Constitución misma.

El artículo 25, cuyo texto no es tampoco original de 1917, sino una adición hecha en 1983 es, a mi juicio, el que establece la mejor definición de Estado y tiene como trasfondo una teoría más moderna, respecto de la que dispusieron los constituyentes de 1917 y los reformadores constitucionales de los años treinta y cuarenta del siglo XX. Reproduzco los dos primeros párrafos de este artículo que son a mi juicio los más claros para la estipulación constitucional del Estado:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución de la riqueza 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 al cabo la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

¹⁶Karl W. Deutsch, *Política y gobierno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 20.

¹⁷El gran jurista Hans Kelsen, considera que el gobierno es uno de los órganos del Estado, y señala sobre la confusión referida: “Y así como, por una parte, el Estado significa el conjunto de todos sus órganos, por otro lado se aplica la misma expresión solamente para determinados órganos (por ejemplo, sólo para designar el llamado gobierno)”. *Teoría General del Estado*, Editorial Comares, Granada, 2002, p. 5.

Como puede advertirse en estos párrafos se introducen conceptos que no estaban en las disposiciones originales de la Constitución en 1917, por lo que esta Norma Fundamental en la segunda década del siglo XX, se refiere fundamentalmente al gobierno y no al Estado. En la disposición constitucional que comento se define al Estado como una estructura o aparato complejo, que es organizado por un conjunto de seres humanos para conducir a una Nación a sus fines más generales: el desarrollo nacional que otorgue a los integrantes de la sociedad el ejercicio pleno de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, la distribución justa de la riqueza y la garantía de seguridad para ellos.

Resalto que la disposición constitucional define a sociedad nacional como integrada por individuos, grupos y clases sociales y no solamente como población que sería un elemento de la teoría del Estado que podía estar en la conciencia de los constituyentes primigenios de 1917.¹⁸ También se introduce en el primer párrafo la idea de que el desarrollo debe ser integral y sustentable, es decir no únicamente económico sino cultural, educativo y sustentable, es decir que no dañe a la naturaleza, al ambiente limpio y a la biodiversidad. En el segundo párrafo citado la disposición constitucional introduce la planeación, que en el artículo siguiente define como democrática, para diferenciarla de la imperativa y compulsiva que se estableció en regímenes totalitarios.

En efecto, el artículo 26 de la Constitución establece que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. Esta disposición señala al Estado la tarea de la planeación, si bien establece que es el gobierno el encargado de conducirla, cuando dice que:

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los mecanismos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

El sistema de planeación, de acuerdo con la CPEUM corresponde al Estado organizarlo, lo cual se sostiene porque otorga esa misma disposición una función que delega a la ley secundaria definir. La ley le otorga al Congreso una función de análisis y revisión del Plan Nacional de Desarrollo, pero no de aprobación del mismo. En cambio la facultad para preparar el Proyecto de Egresos de la Federación es del gobierno, ya que de acuerdo con la fracción IV del artículo 74 el Ejecutivo será el responsable de prepararlo y presentarlo ante la Cámara de Diputados, órgano que tiene la facultad exclusiva de aprobarlo anualmente, previo examen, discusión y, en su caso, modificarlo. Si ambas cámaras tuvieran la facultad para aprobar el Presupuesto de Egresos —lo que me parece pertinente y requeriría una reforma constitucional— entonces el Presupuesto se convertiría en una función de Estado.

El régimen financiero, que implica definir los ingresos puede ser visto como una función de Estado, ya que la iniciativa de Ley de Ingresos tiene que ser preparada por el Ejecutivo y discutida y aprobada por las dos cámaras del Congreso.

¹⁸Los tres elementos que integran al Estado en la vieja teoría del Estado, son población, territorio y autoridad. En este dispositivo se especifica cómo está integrada la sociedad por individuos, grupos y clases sociales.

Tanto Estado como gobierno tienen órganos que actúan para la conducción de la sociedad, por lo cual es diferenciar el tipo de conducción que tienen estos órganos. El Estado requiere una visión de largo plazo en el que se van alcanzando los fines más amplios (función programática de la Constitución), por lo que se establece una planeación democrática y la definición de plazos el corto y el largo plazo; en tanto que el gobierno se aplica a las tareas del día a día y en periodos relativamente cortos de tiempo como pueden ser los cuatrienales en un primer momento (1917) o sexenales en un segundo momento después de 1928. Los órganos del Estado que tienen a su cargo las funciones legislativa y jurisdiccional, son definidos específicamente en la CPEUM. En las últimas décadas se han incluido otros órganos que deben realizar funciones específicas, como la monetaria (Banco de México), la Electoral (IFE) o la defensa de los derechos humanos (Comisión Nacional de los Derechos Humanos), que son doctrinariamente definidos como órganos constitucionales autónomos (OCA).

El Estado como el gobierno tienen, además de órganos, aparatos burocráticos, con funcionarios que mantienen relaciones con los distintos integrantes de la sociedad nacional: individuos, grupos y clases sociales. A éstos se puede integrar la idea de sectores sociales para quienes tengan reticencias con el concepto de clases: asalariados, campesinos, estudiantes, intelectuales, profesionistas, pobladores, indígenas, mujeres, personas en edad avanzada, niños, etcétera. Recuerdo las relaciones que establecen los tres poderes tradicionales realizando audiencias o foros en las que reciben opiniones de la población. Están desde luego los plebiscitos y referendos que están previstas en nuestro país en las entidades que integran la Federación. Desde luego, el gobierno es quien establece mayores relaciones de intercambio con los individuos y grupos que forman la sociedad.

Gobierno

En el ámbito más “sólido” del análisis institucional podemos advertir según el *Diccionario de Ciencia Política* que publica Dieter Nohlen,¹⁹ dos significados que pueden darse al concepto gobierno:

El sistema que abarca todas las instituciones vinculadas a la función gubernativa. Este concepto amplio se acerca a lo que puede identificarse como el “sistema político”. El Poder Ejecutivo en un sistema que supone la división de poderes.

El *Diccionario* referido también nos habla de un tercer significado que alude a un campo dentro de la ciencia política, que se refiere a la docencia y la investigación. En este comentario circunscribo mis referencias al concepto de gobierno dentro de la segunda acepción, es decir, al gobierno que realiza en términos formales los órganos del Poder

¹⁹En colaboración con Rainer-Olaf Schulze y 161 científicos, Coeditado por Editorial Porrúa México y El Colegio de Veracruz, 2006.

Ejecutivo, que en el caso mexicano está depositado (artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM) en un solo individuo que se denomina “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. Todo el Capítulo III de la CPEUM se refiere al Poder Ejecutivo y define su elección, los requisitos y limitaciones para serlo, el tiempo de su mandato, su sustitución, su renuncia que solamente debe ser presentada por causa grave ante el Congreso de la Unión, así como sus facultades y obligaciones.

Algunas de estas últimas no se encuentran en el Capítulo III, sino que están previstas en otras disposiciones de la CPEUM. Referiré enseguida los dispositivos en los que hay facultades y responsabilidades del titular del Poder Ejecutivo. Se trata de reglas e instituciones “sólidas”, que pretenden conducir a los miembros de una sociedad por los cauces de un orden formal. Y hay que tener en cuenta que vivimos globalmente, tiempos de una modernidad líquida —parafraseando a Bauman—, que está conduciendo al cambio constante de esas instituciones y normas. No dejo de advertir que en la primera definición del *Diccionario* citado “todas las instituciones vinculadas a la función gubernativa”, se tiene en algunas interpretaciones y normas; sin embargo, prefiero la segunda definición, porque en ella se hace más difícil la confusión entre Estado y gobierno.

Buen número de tratadistas de derecho público desde una perspectiva estable o poco fluida, señalan que es necesario o conveniente separar los actos de gobierno de los actos de administración, en virtud de que tienen naturaleza distinta. En una visión más moderna, o tal vez posmoderna, esta separación es discutible o por lo menos matizable, ya que hay actos administrativos que pueden tener un gran impacto político, así como hay actos políticos que suponen un gran apoyo administrativo.

Por otra parte, es necesario acotar que los distintos órganos del Estado, requieren materialmente tener un gobierno o conducción política y una administración. Tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores tienen un gobierno y una administración internos,²⁰ así como también lo tienen los distintos órganos del Poder Judicial.

El gobierno muy frecuentemente está identificado con la administración pública, ya que alguna de sus entidades, centralizadas y descentralizadas, intervienen o se conectan con la vida cotidiana de los ciudadanos. Algunos actos que ejemplifican estas relaciones son: el pago de impuestos; el contacto con las policías diversas y por distintas razones. Otros ejemplos de la acción cotidiana de la administración que pueden diferenciarse de los actos políticos, son: el trámite de actas de nacimiento, matrimonio, defunción; la expedición o renovación de las credenciales de elector o de la CURP; y la expedición de pasaportes. Sin embargo, este tipo de acciones clasificadas inicialmente como administrativas, pueden convertirse en políticas en determinadas circunstancias fácilmente pensables.²¹

²⁰El Reglamento que regula los debates y procedimientos de nuestro Poder Legislativo Federal, se titula precisamente, Reglamento Interno para el Gobierno del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. El gobierno interno lo tienen en ambas cámaras, las juntas de Coordinación Política y la Mesa Directiva de ellas, mientras la administración, la conducen el secretario general en la Cámara de Diputados y los secretarios de asuntos administrativos y asuntos parlamentarios en la de Senadores.

²¹El proceso histórico en el que se establecen entidades diferenciadas como políticas y administrativas. Especialmente lo que ocurre tras la preparación de la Constitución de 1917 (el modelo “Carranza”), en el que se establecen secretarías

Los actos políticos son aquellos que los ciudadanos realizan para alcanzar, mantener, acrecentar y legitimar el poder, en una sociedad nacional organizada como Estado. Esto alude a los distintos niveles u órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), a los distintos órganos de los poderes Ejecutivo y Legislativo,²² a los OCA. Son actos políticos típicos de los ciudadanos, la emisión del sufragio, el análisis y la crítica que se hace de los poderes constituidos, el ejercicio de la libertad de expresión, reunión, asociación y manifestación (derechos políticos). Y son actos políticos de las autoridades sus tomas de posesión, los informes que hacen a la ciudadanía y los mensajes que les mandan a los ciudadanos, la propaganda de los partidos y candidatos a puestos de elección popular y otros.

Interdependencia de política y administración

Puede afirmarse que la mayor parte de los actos políticos requieren de cierto apoyo administrativo, si no es que toda una estructura para poderse realizar; y también que muchos actos administrativos, tienen o pueden tener una orientación política por los cuales se guían, explican y justifican.

También es necesario hacer notar que hay actos mixtos, que tienen un cierto aspecto administrativo y otro político. Ejecutar una ley puede caracterizarse como un acto político y además requerir apoyos de la administración pública. Promulgar una ley es un acto claramente político, pero para difundir esa promulgación el acto debe publicarse y para esto último se requiere un aparato administrativo que disponga su inscripción en el *Diario Oficial* y su difusión en otros medios informativos. El nombramiento de los secretarios de despacho, a nivel federal o estatal, es en principio un acto político; sin embargo, hay toda una tramitación (“papeleo”) y verificación de que los posibles designados cumplen los requisitos que exige la ley, expedición de constancias, etcétera, que implican la realización de actos administrativos necesarios para el nombramiento.

Cuando estos nombramientos tienen que ser confirmados o ratificados por el Poder Legislativo o alguna de sus cámaras (el caso del procurador), tenemos un acto político realizado por ese Poder y una tramitación de documentos, constancias y verificaciones que requieren de la acción administrativa. Los nombramientos de embajadores, ministros y cónsules en el servicio diplomático, así como la aprobación de grados superiores del Ejército (de coronel para adelante), la Marina y empleados superiores de Hacienda, son todos actos políticos, pero requieren la realización de ciertos actos administrativos para perfeccionarse y hacerse efectivos. Una expropiación de tierras o terrenos por causa de interés público, es un acto político en principio; pero requiere la realización de actos administrativos como mediciones, fijación de indemnizaciones y otros.

y departamentos. Estos últimos son concebidos inicialmente para encargarse de cuestiones administrativas en apoyo al Ejecutivo.

²²El Poder Judicial en México no es electo directamente por los ciudadanos. Los designa la Cámara de Senadores, a propuesta del Ejecutivo, quien presenta una terna de candidatos para que de entre ellos el Senado haga la designación.

El gobierno en México, en virtud de tener un régimen presidencial en el que el presidente es, a la vez, jefe de Estado y de gobierno, se refiere tanto a aspectos de la conducción de la política interior, como de la exterior; a diferencia de los regímenes parlamentarios en donde gobierno y Estado están más o menos claramente separados, y el gobierno se refiere al control interior, mientras las relaciones internacionales son una función del Estado.

Las funciones de gobierno y su regulación jurídica

En términos generales, las funciones que llamamos de gobierno están contenidas en la Constitución de manera puntual, mientras que las funciones administrativas se encuentran en disposiciones constitucionales muy generales y están ampliamente desarrolladas en las leyes secundarias como son: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la ley para los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y las leyes orgánicas de los organismos descentralizados. Menciono estas disposiciones como ejemplo, porque la extensión de las leyes para regular la administración pública es muy amplia. En el vasto conjunto de leyes que componen el Derecho Administrativo en nuestro país, destacan también el Derecho Financiero Público, que contiene, de manera señalada al Derecho Fiscal y al Derecho Patrimonial del Estado.

Si se estudia al titular del Poder Ejecutivo, que es a la vez jefe de Estado y de gobierno, encontramos que la Constitución define en su artículo 80: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. El término *supremo*²³ usado en la Constitución, considero puede caracterizar al depositario individual del Poder Ejecutivo como jefe de Estado.

Reformas al artículo 40

El texto del artículo citado al principio de este comentario, ha tenido solamente dos reformas hechas en años recientes: la que le incorpora el calificativo de “laica” es de 2012.²⁴ La laicidad que es entendida como la posición que separa al Estado de las iglesias como entidades distintas, estableciendo que algunas de ellas son exclusivas del Estado; entre ellas destaca la educación pública, que, como ya decía el artículo 3º, prescribe “será laica y por tanto se mantendrá ajena a cualquier doctrina religiosa”. Pero además, en fracción II del propio 3º constitucional se dice: “El criterio que orientará esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios”.

²³El *Diccionario de la Lengua Española*, señala que el calificativo supremo(a), señala superioridad jerárquica.

²⁴El 30 de noviembre de 2012, el *Diario Oficial de la Federación* publicó esa reforma, cuyo decreto fue el último que firmó el presidente Felipe Calderón Hinojosa.

Para algunos con las definiciones del citado artículo 3º y las prescripciones del artículo 24 sobre la libertad de creencias, era suficiente y resultaba ocioso agregar la palabra “laica” como calificativo de la República; pero para otros intérpretes de la Constitución y del régimen político que ella prescribe, era necesario agregar al incluir en el artículo 40 el calificativo de laica, confirmando que la República —es decir el Estado— será laica y por tanto, se conducirá sin orientación religiosa en actividad o decisión alguna, dejando a salvo y garantizada la libertad de creencias, como lo hace el artículo 24 de la propia Constitución.

La segunda reforma al artículo 40, es la que menciona a la Ciudad de México (en vez del Distrito Federal) no solamente como entidad integrante de la Federación, cosa que ya estipulaba el artículo 122 de la propia Constitución. Esta reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de enero de 2016. El cambio significativo que introduce la fórmula antes reservada a los Estados, y que ahora dispone que también la Ciudad de México será “soberana en lo que toca a su régimen interior”, como se decía antes únicamente de los Estados.

Artículo 40

Trayectoria constitucional

Primera reforma

Diario Oficial de la Federación: 30-XI-2012

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

40

La reforma establece la laicidad de la Constitución de la República como voluntad del pueblo.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 29-I-2016

LXIII LEGISLATURA (1-IX-2015/31-VIII-2018)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se cambia la redacción del artículo en acuerdo a la reforma que crea la Ciudad de México como una entidad federativa, y se elimina “Distrito Federal” para dejar “Ciudad de México”.

Artículo 41

Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

Los antecedentes históricos del artículo 41 podemos encontrarlos en los textos jurídicos elaborados a raíz de la guerra de independencia, momento en el cual se consideró que la soberanía era ejercida por el pueblo a través del Congreso. Si bien el texto de 1917 hace referencia ya a un sistema de gobierno federal, hay que considerar que éste no se adoptó sino hasta 1823-1824. Antes de estos años lo que se constituyó en México fue un sistema de gobierno monárquico-constitucional. No obstante, desde 1812, por ejemplo, en los Elementos Constitucionales elaborados por Ignacio López Rayón, aparece ya la mención de que la soberanía dimanaba del pueblo y se ejercía por el Supremo Congreso Nacional Americano.¹

En el mismo sentido lo planteó José María Morelos en Los Sentimientos de la Nación, en cuyo punto quinto señaló que el pueblo depositaba la soberanía en sus representantes, dividiendo los poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, “eligiendo las provincias sus vocales y éstos a los demás que deben ser sujetos sabios y de probidad”.² Este mismo punto fue incorporado en la Constitución de Apatzingán de 1814. Su artículo quinto estipuló, por ejemplo, que el ejercicio de la soberanía reside en la “representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la Constitución”.³ Como complemento a lo anterior, en su artículo 44 estableció que el

¹Elementos Constitucionales circulados por el Sr. Rayón, punto quinto, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/808/7.pdf>.

²José María Morelos, Sentimientos de la Nación, 1813, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1813.pdf>.

³“Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, Apatzingán, 1814, en *Textos fundamentales del constitucionalismo mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2014.

41

Sumario Artículo 41

Introducción histórica Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores	145
Texto constitucional vigente.	148
Comentario María Marván Laborde y Fabiola Navarro Luna Introducción	159
Partidos políticos, entidades de interés y centro de la vida electoral	161
Financiamiento y fiscalización: dos herramientas de la equidad. Financiamiento público y pluralismo partidario	165
Fiscalización.	167
Comunicación política electoral	170
Instituto Nacional Electoral.	173
Rumbo a la nacionalización de la función electoral	175
Servicio Profesional Electoral Nacional.	180
Sistema de nulidades.	181
Bibliografía	183
Traectoria constitucional	184

cuerpo representativo de la soberanía del pueblo tendría el nombre de Supremo Congreso Mexicano. Sin embargo, tras la independencia de México, la forma de gobierno aceptada no fue la federal sino la monárquico-constitucional. El gobierno recayó en Agustín de Iturbide como emperador; aunque se conservaría la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales serían incompatibles en la misma persona.⁴

Habrá que esperar al derrocamiento de dicho personaje, en 1823, y a la elaboración de la Base Primera del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana de dicho año para que se enunciara el que ésta sería una “República representativa y federal”.⁵ Un año más tarde, se elaboró el Acta Constitutiva de la Federación, la cual no sólo ratificó que la nación adoptaba para su gobierno la forma de república representativa popular federal (artículo 5) sino que, en sus artículos primero y sexto, señaló a las provincias que compondrían el territorio nacional, así como su facultades como estados independientes, libres y soberanos en lo relativo a su administración y gobierno interior.⁶

Estos lineamientos fueron retomados ese mismo año por la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. En su artículo cuarto, estableció que la nación mexicana adoptaba para su gobierno la forma de república representativa popular federal.⁷ Nuevamente, su artículo quinto, precisó cuáles eran las partes de la federación, es decir, los estados y territorios que la componían, mientras que su artículo sexto señaló la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Sin embargo, la implantación del sistema federal generó problemas y enfrentamientos con los grupos conservadores que, en 1835, lograron tomar del poder y proclamar la República centralista al año siguiente.

Esta forma de gobierno duraría hasta 1846. El régimen centralista fue establecido formalmente el 30 de diciembre de 1836, con la promulgación de las Siete Leyes Constitucionales.⁸ Dichas leyes establecieron la creación de un Supremo Poder Conservador, el cual podía declarar la incapacidad física o moral de cualquiera de los tres poderes de la República (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).⁹ Asimismo, la ley cuarta ordenó la supresión de las legislaturas locales. De manera que, durante estos diez años, la forma de gobierno elegida estuvo orientada a concentrar el poder en la capital y en el presidente. No obstante, dicha forma de gobierno fue combatida por diversos estados federalistas y abolida en 1846. La Constitución Federal de 1824 recobró su fuerza y vigencia en 1847, cuando en el Acta Constitutiva y de Reformas se proclamó que ésta era “la única Constitución política de la República”.

⁴Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, 1822, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1823.pdf>.

⁵*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III: “Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 36-68”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 219.

⁶Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824A.pdf>.

⁷Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.

⁸Leyes Constitucionales, 1836, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

⁹*Ibidem*, ley segunda.

Debido a lo anterior, el sistema de gobierno federal se conservó como la forma de gobierno de la República Mexicana. Los puntos considerados hasta entonces fueron retomados en 1857 por la nueva Constitución elaborada ese año. Su artículo 41 fue redactado de la siguiente forma:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del Pacto Federal.¹⁰

Tanto la forma de gobierno federal como la división de poderes era ya una realidad para entonces. Dicho texto constitucional se mantuvo vigente el resto del siglo. Sólo entre 1863-1867 hubo el intento de algún cambio tras la instauración del Segundo Imperio. En 1865, dentro del Estatuto Provisional Político, en su artículo primero, se indicó que la forma de gobierno proclamada por la Nación “y aceptada por el emperador, es la monárquica moderada hereditaria, con un príncipe católico”.¹¹ Sin embargo, este ordenamiento nunca tuvo una aplicación real en México. Antes bien, la efímera existencia del Segundo Imperio acabó en 1867, año en que, tras el triunfo liberal y republicano, la Constitución de 1857 cobró toda su vigencia nuevamente. Cuando en 1916, Venustiano Carranza elaboró su Proyecto de Constitución retomó prácticamente íntegro el texto del artículo 41 de 1857, mismo que, a su vez, se conservó en la Constitución del año siguiente.

¹⁰Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

¹¹Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1865.pdf>.