

29  
24



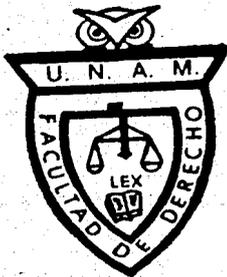
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**  
**FACULTAD DE DERECHO**

# “El Federalismo Mexicano y su Repercusión Social”



**T E S I S**  
FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA AUXILIAR  
EXAMENES PROFESIONALES

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**RAMON ALBERTO ALDANA GASCA**  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE SOCIOLOGIA:  
**LIC. SALVADOR LOPEZ MATA**  
Dirigida por la Licenciada Amparo Zuñiga Gurría



MEXICO, D. F.

1987



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## PROLOGO

Para la realización del presente trabajo me ví en la--- necesidad de recurrir a los Derechos norteamericano y argentino. El Derecho norteamericano me permitio conocer el origen del Sistema Federal, pues fue en esta Nación donde se gestó esta forma de gobierno. El Derecho argentino lo--- consulte para comprender mejor cómo los países que habían sido originalmente colonias se convirtieron en Estados--- Federales sin que se haya presentado un pacto de Estados.

Indudablemente que México solo recibió la influencia--- del Sistema Federal Estadunidense, sin embargo sentí la--- necesidad de recurrir a la Legislación argentina, ya que--- ese país adoptó el Sistema Federal al igual que el nues--- tro después que los Estados Unidos del Norte, lo que me--- permitió tener una concepción más clara de esta forma de gobierno, pues el Estado Argentino y el Estado Mexicano--- nacieron como Estados Centrales, fue la innovación del federalismo Norteamericano lo que provocó que ambos Estados adoptaran el Sistema Federal.

Esta tesis demuestra que el Estado Federal tiene mayo--- res ventajas que el Estado central; pues mientras el federalismo contempla normas locales que tienen aplicación en los Estados miembros, también tiene normas Federales que--- se aplican en todo el territorio nacional; en cambio el Estado Central sólo tiene normas centrales.

En el desarrollo de esta investigación tuve que recu--- rrir a la Constitución de Cádiz para estudiar a la dipu--- tación provincial, pues algunos tratadistas han sostenido que es el génesis del Estado Federal Mexicano, pero dicho supuesto no podemos aceptarlo en virtud de que en esa época el manual que ilustro a los Constituyentes de 1824--- fue la Constitución Estadunidense.

Esta tesis permitirá al lector tener un mayor conoci--- miento de lo que es el Sistema Federal Mexicano, el porque ha logrado perdurar en el corazón del pueblo de México.

## Introducción

La presente tesis está integrada por cinco capítulos; - el primero de ellos hace alusión al génesis del federalismo partiendo de dos supuestos: el que señala que el Estado Federal nació de un pacto de Estados libres y soberanos y el que establece que el Estado Federal nace del desmembramiento de un Estado Central que dota a sus antiguas provincias de cierta autonomía que les permite gobernarse internamente.

No obstante que algunos pensadores como Alexis de Tocqueville, sostiene que tanto el Estado Federal como las entidades federativas detentan la soberanía; del propio concepto, se desprende que sólo uno de ellos es quien conserva la soberanía y en este trabajo se demuestra que el único soberano es el Estado Federal.

También en este capítulo se hace referencia a las diversas uniones de Estados, entre ellas: las alianzas, protectorado, unión Real y Personal y la Confederación.

**Alianza.** - Que es cuando dos o más Estados se unen por un tiempo corto para enfrentarse a un enemigo más fuerte. Esta unión es muy efímera.

**Protectorado.** - Es cuando un Estado ha otorgado facultades a un Estado más fuerte para que lo represente en el exterior, por lo que a cambio le otorga protección en caso de sufrir una agresión. Sin embargo se ha considerado al protectorado una forma de colonialismo.

Las dos uniones de Estados que se han aceptado de manera general son la unión real y la unión personal: La unión personal es cuando una persona por derecho de herencia gobierna dos países. La unión real nace en virtud de un acuerdo de voluntades entre dos Estados, los cuales han aceptado que un mismo monarca los gobierne.

**Confederación.** - Se gestó por acuerdo de voluntades entre Estados libres y soberanos, los cuales deciden mantenerse unidos, para en caso de sufrir una agresión poderse defender. Los Estados seguirán conservando la soberanía y no tendrá la unión más recursos que los que le proporcionen los Estados, tampoco cuenta con un poder que pueda imponer a sus miembros que cumplan con sus obligaciones, ni tiene un ejército propio para hacer frente a las agresiones externas.

Por ello la Confederación como unión de Estados fue un fracaso y tuvieron los norteamericanos la necesidad de recurrir al Estado Federal, como una unión de Estados más perfecta.

El Segundo Capítulo hace referencia a las distintas --- Constituciones que han tenido vigencia en México, primero se hizo mención a la Constitución de Cádiz la cual estableció una limitación al poder del monarca pues indica -- dos poderes más el Legislativo que se integraba por las - Cortes de Cádiz y el Judicial que se conformaba por un -- Tribunal Superior de Justicia, los integrantes de este -- Tribunal eran nombrados por el Monarca a propuesta de las Cortes.

En esta Constitución nace la diputación provincial, la cual tiene la característica de que se puede gobernar internamente el territorio que la conforma, dicha institución se gestó en virtud de que en ese momento se encontraba gobernando a España Napoleón y por ello las Cortes españolas permitieron que las provincias internas de oriente se gobernarán internamente, pues era demasiado la distancia entre España y sus colonias.

La Constitución de Apazingán tuvo la fortuna de establecer como forma de gobierno el Sistema Republicano y nace con ella el presidencialismo. Es en este documento en el que se menciona por primera vez que América Septentrional (hoy México). es libre e independiente de España y de --- cualquier otra Nación.

La Constitución de 1824 establece el Sistema de Gobierno Federal a las partes integrantes de la Federación, se les llama Estados y se indica que la única religión que - se puede ejercer es la católica.

La Constitución de 1857 vuelve a establecer el Sistema de Gobierno Federal, pero tiene la fortuna de limitar el poder del clero y del ejército. En dicho documento se suprimió la Cámara de Senadores que junto con la de Diputados conforman el Poder Legislativo, sin embargo años más tarde se vuelve a incorporar a esta Carta Magna

La Constitución de 1917 también tiene como forma de gobierno el Sistema Federal, pero tiene la peculiaridad de establecer el voto directo en las elecciones de los titulares del Poder Ejecutivo y Legislativo y en ella se hace - referencia al municipio como parte de la división territo

rial. Esta Carta Magna establece dos grandes Derechos Sociales: el Obrero y el Agrario.

En México estuvieron vigentes dos Constituciones: Centralista las 7 Leyes de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843.

La primera Constitución creó el supremo Poder Conservador el cual tenía la suficiente fuerza para limitar a los otros tres poderes tradicionales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Este documento en apariencia no permite la existencia del Poder Local y Federal, pero en realidad siguió conservando principios del Sistema Federal porque existían las juntas departamentales, los integrantes de ellas eran designados por el pueblo. Las juntas departamentales participan en la designación de los gobernantes, Presidente de la República, Senado y el Tribunal Superior de Justicia.

Las Bases Orgánicas suprimieron el poder Conservador pero conservando el Sistema Centralista.

El Tercer Capítulo establece el sistema de distribución de competencias que señala expresamente las facultades no delegadas por los Estados a la Federación quedan reservadas a éstos. Se hace referencia a las facultades explícitas e implícitas, a las facultades concurrentes y coincidentes.

Las facultades explícitas son aquellas facultades que en forma expresa tiene la Federación; las implícitas son aquellas facultades que se requieren para poder ejercitar una facultad explícita. Las facultades concurrentes son aquellas facultades que pertenecen a la Federación pero que por alguna circunstancia no las ejerce y hacen uso de ellas transitoriamente los Estados pues una vez que las ejerce la Federación dejan de tener vigencia las que venían ejercitando los Estados. Las facultades coincidentes son aquellas que pueden ejercitar al mismo tiempo los Estados locales y la Federación.

El Capítulo Cuarto esta destinado al Sistema Federal Mexicano, en él se establece que los Estados conservan autonomía para gobernarse internamente y la Soberanía la delega el Estado Federal.

Se hace referencia a que los Estados Locales tienen su Ley Suprema, la cual también establece la división de fun

ciones de la misma manera que la Constitución Federal.

Los Estados locales están representados en el gobierno Federal de manera directa e indirecta. De manera directa a través de las legislaturas locales. De manera indirecta por el Senado que junto con la Cámara de Diputados integran el Congreso Federal.

Establece la Garantía Federal, que es el derecho que -- tienen los Estados locales de exigir a la Federación que -- los proteja en caso de sufrir una agresión o cuando exista algún conflicto interno.

Se hace mención a la desaparición de los poderes en los Estados locales, esta se presenta de hecho o de derecho. Es de hecho cuando los titulares de los tres poderes no pudieron presentarse a ocupar su cargo en virtud de que algún fenómeno de la naturaleza se los impidió. El jurídico se presenta cuando los titulares de los tres poderes rompen el orden constitucional. El Senado es el encargado de declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes de un Estado.

Se indica la autonomía municipal pues se establece que los municipios estarán gobernados por un ayuntamiento que designe la población y no existe ninguna autoridad intermedia entre el municipio y los Estados. Asimismo se dota al municipio de recursos económicos que le permiten ejercer su autonomía política.

El Capítulo Quinto está destinado a la repercusión social del Federalismo; nos damos cuenta como el Sistema Federal ha tenido aceptación en la sociedad, pues esta forma de gobierno ha venido a limitar el ejercicio del poder, -- pues permite que en un mismo Estado existan dos poderes; -- el poder local y el poder Federal. Ha propiciado el Sistema Federal el nacimiento de una doble nacionalidad, pues los habitantes conservan la nacionalidad de los Estados -- locales pero a su vez adquieren la nacionalidad del Estado Federal.

# CAPITULO PRIMERO

## ORIGEN DEL FEDERALISMO

### 1.1 CONCEPTO DE SOBERANIA

La palabra soberanía tiene dos acepciones gramaticales. Para unos pensadores, Soberanía viene de la voz francesa "SUPER OMNIA" que significa lo que se encuentra por encima de todo y se extiende al poder que no reconoce otro poder. Para otros, nace de la palabra francesa "SUPERAMUS", que significa una potestad o imperio. (1)

Ambas acepciones coinciden en que soberanía es un poder o potestad superior a cualquier otro.

Dicha palabra no presentó ninguna controversia hasta finales de la Edad Media, como sucedió cuando se gestó el Estado-Nación, pues anteriormente no se presentó un enfrentamiento entre dos o más poderes para obtener la supremacía; es en esta época cuando se requiere justificar ideológicamente el triunfo que obtuvo el rey sobre las otras tres potestades a quienes les disminuyó su autoridad: El Papa, el Imperio y los señores feudales.

#### 1.1.1 LA EVOLUCION HISTORICA EN LA SOBERANIA

El primer tratadista que hace alusión a la soberanía es Juan Bodino en su obra Los Seis Libros de la República - con la cual trata de justificar el poder del Rey. Así nos dice Bodino: "Que la soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una República". Asimismo "Que la República es un recto gobierno de varias familias y de lo que les es común como poder soberano". (2) Podemos deducir de lo anteriormente expuesto que el poder soberano no se puede dividir, que por encima de este poder no hay ningún otro y que no prescribe a lo largo del tiempo.

(1) Andres Serra Rojas . .Ciencia Política . México, 1978 pp. 403.

(2) Juan Bodino . Los Seis Libros de la República . Traducción de Pedro Bravo. Venezuela, 1966. pp. 141-142.

Tomas Hobbes escribió su obra maestra "El Leviathan", en donde nos explica que el hombre en su estado natural vive en constante temor pues se siente inseguro de poder sobre vivir, en virtud de que el hombre se destruye así mismo, porque "EL HOMBRE ES EL LOBO DEL HOMBRE". Por ello es necesario que mediante un pacto se otorgue el poder a una autoridad que someta a los hombres pero a su vez les otorgue protección y de esa manera no perezcan. "El único camino para eregir semejante poder común, capaz de defender los contra la invasión de los extranjeros y contra las injurias ajenas, asegurándoles de tal suerte que por su propia actividad y por los frutos de la tierra puedan nutrirse así mismos y vivir satisfechos, es conferir todo su poder y fortaleza a un hombre o a una asamblea de hombres, todos los cuales, por pluralidad de votos puedan reducir sus voluntades a una voluntad". (3)

Es una necesidad para la supervivencia del hombre otorgar ese poder a esta persona o asamblea de hombres, quienes otorgan ese poder; desde ese momento dejan de ser libres y se convierten en súbditos de aquella persona o personas que les otorgan protección y las cuales pueden disponer de su persona e inclusive de su vida, sin que se les pueda oponer, pues se les ha otorgado un poder soberano, contra el cual no hay otro que se le pueda oponer ya que la soberanía es el poder más alto, por lo tanto nadie se le puede igualar. Lo que sucede realmente es que Hobbes es el que mejor defensa hace del poder del rey, por lo cual trata de demostrar que los hombres para vivir en tranquilidad requieren de una fuerza que los someta, a la cual no se le puede poner ningún freno, pues está cumpliendo con su deber que es mantener la tranquilidad sin que deba justificar su proceder.

Jhon Locke, es contrario a las ideas de Hobbes respecto de que el hombre es el lobo del hombre, pues él considera que en su estado natural, los seres humanos no se destruyen y que pueden vivir en armonía. Definió al estado de naturaleza como "la perfecta libertad para ordenar sus acciones y disponer de sus personas y bienes como lo tuviesen los hombres a bien, dentro de los límites de la ley natural, sin pedir permiso, sin depender de la voluntad de otro". (4) Sin embargo, el estado de naturaleza--

(3) Tomas Hobbes. Leviathan. Traducción Manuel Pedroza. México, 1940. P140.

(4) Mario De la Cueva. Idea del Estado. México, 1980. P77.

para él, tenía algunos inconvenientes que podían remediarse con el establecimiento de un gobierno y que éste surgiría por un contrato; el cual nacía por voluntad de los hombres. Pero dicho contrato no sólo obligaba a las personas, quienes tenían el carácter de gobernados, a que se adhirieran a él, sino también a las autoridades. En esto, se diferencía del contrato de Hobbes, en el cual los únicos que se obligan son los gobernados pero nunca el monarca. "El tránsito del estado naturaleza a la sociedad civil puede únicamente realizarse por un acuerdo unánime de voluntades y que su fin es asegurar, mediante la organización de un gobierno, los derechos naturales de los hombres, entre ellos, pero en forma principal la propiedad". (5)

Locke precisó la teoría de la separación de poderes: -- "Lo primero que falta es una ley autorizada por común consentimiento que sirva para decidir las controversias, pensamiento que es la causa del poder legislativo". El segundo poder es la judicatura, porque en el estado de naturaleza "falta un juez conocido e imparcial, con autoridad para determinar las diferencias según la ley establecida." Por último, Locke menciona el poder ejecutivo, pues "en el estado de naturaleza falta a menudo que el poder sostenga y aplique la sentencia, si ella fuere recta". (6)

El citado tratadista es contrario a las ideas de Hobbes sobre la monarquía absoluta, la soberanía del príncipe, y la soberanía del pueblo, por lo que adopta una posición ecléctica, sosteniendo que es el parlamento el titular de la soberanía (7); sin embargo, dirá después que es el pueblo el titular de la soberanía pues éste tiene derecho a la revolución. Es importante señalar que este pensador es elitista pues para él los únicos que tenían derecho al parlamento eran los terratenientes, como acertadamente sostiene el maestro Mario De la Cueva. (8)

Juan Jacobo Rousseau escribió el Contrato Social en el que nos dice que la sociedad civil ha encadenado al hombre, porque él nace libre y mediante el contrato social los hombres se organizan de tal manera que conservan su igualdad y libertad: "Encontrar una forma de asociación -

(5) De la Cueva. Ob. cit., p. 77.

(6) De la Cueva. Ob. cit., pp. 77 y 78.

(7) Porfirio Marquet Guerrero. La estructura Constitucional del Estado Mexicano. México, 1975. p.20.

(8) De la Cueva. Ob. cit., p. 78.

que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a si mismo y permanezca -- tan libre como antes, tal es el problema fundamental cuya solución da el contrato social". (9)

También menciona que la voluntad general es la máxima -- autoridad; en virtud de que el haberse conformado por la voluntad de todos los ciudadanos, no puede existir un poder por encima de ella, pues la soberanía es pertenencia del pueblo quien tiene la voluntad general: "Este acto de asociación convierte al instante a la persona particular de cada contratante, en un cuerpo normal y colectivo, compuesto de tantos miembros como votos tiene la asamblea, la cual recibe de este mismo acto su unidad, su yo común, su vida, su voluntad". (10)

El hace la distinción entre la voluntad general y la voluntad particular, la primera tiende a preservar el interés común, mientras que la voluntad particular sólo trata de preservar el interés individual. Nos dice que la soberanía es inalienable e indivisible, pues se conforma con la voluntad general: "Afirmando pues que no siendo la soberanía sino el ejercicio de la voluntad general, jamás deberá enajenarse". Así mismo señala que "La soberanía es indivisible por la misma razón que es inalienable; porque la voluntad es general". (11)

El pensamiento de Rousseau es forjador de la nueva -- concepción de la soberanía cuyo titular es el pueblo, y que sirvió de estandarte ideológico a la Revolución Francesa y Norteamericana, las cuales consideraron que el hombre es quien debe decidir su forma de gobierno, sin que ningún ser superior o más fuerte se lo pueda imponer pues el pueblo por ser la mayoría, es el que decide la forma de gobierno que mejor le conviene, por ello es que en la actualidad todo sistema de gobierno justifica su existencia en base a que fue el pueblo el que eligió esa forma de gobierno.

George Jellinek, parte de la idea de que si el Estado -- jurídicamente lo puede todo, podría destruir el orden jurídico, pero esto no se ha realizado no obstante los dife

(9) Juan Jacobo Rousseau . Contrato Social . Traducción de Everardo Velarde. México, 1977. p. 197.

(10) Rousseau. Ob. cit., p. 199.

(11) Rousseau. Ob. cit., pp. 207 y 208.

rentes problemas por los que ha atravesado, nunca se ha dejado de aplicar dicho orden; además sostiene que todo Estado debe de poseer un orden jurídico, "Es pues esencial al Estado el poseer un orden jurídico, con lo cual se niega, por tanto la doctrina al poder absoluto e ilimitado del Estado. No se encuentra éste sobre el Derecho, de suerte que pueda librarse del Derecho mismo, lo que depende de su poder no es saber si el orden jurídico debe existir, sino sólo como ha de organizarse". (12)

Es normal que Jellinek manifieste que el Estado no puede destruir el orden jurídico, pues si lo hiciera acabaría su propia existencia pues los ciudadanos respetan al Estado en función de que existe un régimen de Derecho, -- que está garantizando la legalidad del Estado y si el Estado lo suprime, en ese momento los ciudadanos también -- desconocerían al Estado, pues no hay nada sólido que lo sostenga; por ello el poder del Estado consiste en organizar un régimen jurídico. Cuando hace referencia a la soberanía, no hace alusión a que dicho poder sea absoluto, si no que dice la soberanía quiere decir "la propiedad de poder de un Estado, en virtud de la cual corresponda exclusivamente a éste la capacidad de determinarse jurídicamente y obligarse así mismo". (13)

Hace una distinción entre Estados soberanos y no soberanos y considera que en la Edad Media hubo Estados que no eran soberanos, pues ellos mismos no creaban su orden jurídico, pues se encontraban subordinados a otras comunidades superiores. Llega a la conclusión de que el único que puede ejercitar la soberanía es el Estado por medio de -- sus órganos.

Herman Heller sostiene que el titular de la soberanía es el Estado pero en virtud de que éste surge por la voluntad de muchas personas que se convierten en una sola voluntad. Por lo tanto, corresponde al pueblo, ya que es su voluntad la creadora del Estado. "Cuando se afirma que el Estado es soberano, se quiere decir que el más alto poder decisorio corresponde al Estado como corporación; y en manera alguna a un sujeto individual. De conformida -- con estas ideas, el Estado es concebido como una unidad de voluntad, resultante de una pluralidad de voluntades, -- no subordinadas a ninguna unidad política decisoria superior". (14)

(12) George Jellinek. Teoría General del Estado Traducción de Fernando de los Ríos U. Argentina, 1943. p. 389.

Para lograr la unidad de la voluntad se requiere que ha ya mayoría aunada con la idea de la representación. Estos dos elementos: Mayoría y Representación permiten que el pueblo sea el titular de la soberanía. "Pero el presupuesto indispensable para los dos postulados es la existencia real de la voluntad general; solamente ella puede inducir a la minoría a subordinarse a representantes designados - por la mayoría". (15)

Nos hemos estado ocupando del estudio sumario de la soberanía desde su gestación hasta llegar a la evolución -- que ha alcanzado, sin que de ninguna manera hayamos agotado a los diversos autores que se han dedicado a investigar sobre este concepto. De los autores que nos ocupamos, todos coinciden en que la soberanía es el poder más alto y de acuerdo a su época, cada uno de ellos designó un titular de la soberanía: rey, príncipe, pueblo o Estado +---- (quien la ejerce por medio de sus órganos).

La esencia de la soberanía fue justificar a un poder -- dentro de otros poderes y demostrar que este poder se encuentra por encima de éstos. Lo que realmente debió ser objeto de estudio es el propio poder, el cual hoy en día es tema de actualidad pues la teoría tradicional de la soberanía ya fue superada. El poder es lo que realmente determina las relaciones políticas y es intrascendente hacer alusión a un poder más alto, pues a fin de cuentas se habla del poder que es lo que realmente debe ser analizado.

#### 1.1.2 TEORIA DEL PODER

Los principales exponentes de la teoría del poder, en la actualidad, son: Maurice Duverger y Karl Loewenstein.

Maurice Duverger considera que más que abocarse al estudio de la soberanía, debemos adentrarnos en el análisis del poder de todos los grupos humanos, para obtener las diferencias que existen entre el poder del Estado y los demás grupos. (16)

(13) Jellinek. Ob. cit., p. 392.

(14) Herman Heljer . La Soberanía . Traducción de Mario De la Gueva. México, 1965. p. 164.

(15) Heller. Ob. cit., p. 166.

(16) Maurice Duverger. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional . Traducción de Jorge Solé. España, 1970. p. 31.

Sostiene que los Estados-Nacionales son las comunidades humanas mejor organizadas políticamente y para apoyar esta idea hace una distinción de tres puntos:

1.- "En el Estado existe una división del trabajo entre gobernantes, más acentuada que en los otros sectores. Una categoría de gobernantes ( los legisladores ) están encargados de elaborar con precisión las reglas de derecho aplicables a los miembros de la colectividad estatal. Otras categorías están encargadas de asegurar la aplicación de estas reglas a los miembros de la comunidad ( los administradores ). Otras categorías ( los jueces ), resuelven las disputas que puedan surgir con motivo de la aplicación de estas reglas o resuelven los litigios que surjan entre miembros de la comunidad".

2.- "En el Estado se encuentra un sistema de sanciones organizadas más completo que en los otros sectores," en virtud de que cuenta con el auxilio de la fuerza policiaca que le permite aplicar arrestos o encarcelamientos a las personas que se niegan a obedecer sus normas".

4.- El Estado, finalmente dispone de la mayor fuerza material para hacer ejecutar sus decisiones. Al ser el único o casi el único que posee policías y ejércitos modernos. (17)

Sin embargo, posteriormente nos dice el autor que lo que realmente hace la diferencia entre el poder del Estado y el de los particulares, es que mientras que el primero hace uso de la fuerza, los particulares no tienen acceso a ella. Es indudable que los sindicatos, empresas y demás grupos tienen una buena división de trabajo y en ocasiones superan al propio Estado; asimismo cuentan con sanciones que aplican a los particulares que están bajo su batuta y que no acatan sus reglamentos, pero en ningún momento la sanción puede consistir en privar a una persona de su libertad por no haberse comportado como lo marcan los lineamientos de la organización, si acaso la sanción mayor podría ser que se le expulse del grupo; aquí se demuestra que el Estado tiene más ventajas que los particulares, en cuanto al poder que detenta pues puede disponer de la libertad y de la vida de los seres humanos que no han acatado las disposiciones que él ha creado. En conclusión, podemos afirmar que el poder del Estado está por encima de todas las demás fuerzas que se encuentran dentro del país, pues este cuenta con el auxilio de la fuerza pública mientras que los particulares, no tienen acceso a ella.

(17) Duverger. Ob. Cit., pp. 45-46.

El autor citado considera que el Estado absorbe a las comunidades más pequeñas (sindicatos, asociaciones, familias, etc.) pues les otorga sus estatutos jurídicos y establece su forma de organización de las comunidades situadas en el interior del Estado, familias, municipios, asociaciones, sindicatos etc.) Se aprecia una tendencia a la absorción de la autoridad de sus jefes por la autoridad de los gobernantes del Estado. El Estado da en primer lugar a estas comunidades un estatuto jurídico; éstas no disponen como él del derecho de establecer por sí mismas sus instituciones fundamentales, su constitución. Que las cree en su totalidad o que se le limite a reconocer su existencia tiene poca importancia; en ambos casos traza los límites de su autonomía con relación al Estado y define sus órganos esenciales así como los poderes de éstos. Además, interviene en grados diversos en su funcionamiento. Las diversas formas de "tutela" o de "control" de los municipios dan una idea bastante precisa de esta participación de las autoridades estatales en la dirección de las comunidades inferiores. Es más o menos intensa, pero existe siempre.

"Finalmente el Estado presta a estas comunidades inferiores el apoyo de sus órganos", y en ese momento se convierte en una autoridad de estos grupos. Como ejemplo cita, cuando un padre de familia requiere que a su hijo se le imponga una sanción por no haberse comportado bien. Aquí "El Tribunal Estatal desempeña la función de una autoridad jurisdiccional de la comunidad familiar". (18)

Hace una distinción entre la soberanía del Estado y la soberanía en el Estado:

La soberanía en el Estado: Aquí es soberana la autoridad que se encuentra en la cima, pues todas las demás autoridades dependen de ella misma. La soberanía del Estado significa que el Estado se encuentra por encima de los demás grupos como son sindicatos, municipios, asociaciones, los cuales se encuentran subordinados a él, mientras éste no se encuentra sujeto a ninguna autoridad. A esto se le llama supremacía.

Duverger señala que las dos concepciones difieren en los puntos siguientes:

(18) Duverger. Ob. Cit., pp. 50-51.

"1.- La supremacía es relativa y limitada (el Estado no siempre es el grupo mejor organizado y más solidario en realidad); por el contrario, la soberanía es una noción absoluta; decir que el Estado no es totalmente soberano es decir que no es soberano: 2.- la supremacía no es más que un aspecto del Estado, el cual no se define por ella; por el contrario la soberanía es la forma que da el ser al Estado (Loyseau), es decir, el criterio mismo del Estado; un Estado no soberano no es un Estado: 3.- la supremacía es una noción de hecho, sin juicio de valor; la soberanía es el elemento de valores en que la supremacía del Estado es considerada como buena; así la teoría de la soberanía es una justificación de la supremacía". (19)

Este autor sostiene que esta teoría de la soberanía sirvió para justificar el poder del Rey, pues por encima de éste no existe ningún otro.

Karl Loewenstein, en su libro "Teoría de la Constitución" se aboca al estudio del poder pues es este el que determina el tipo de gobierno estatal. "Quizá se pueda decir que la soberanía no es más, y tampoco menos, que la racionalización jurídica del factor poder, constituyendo éste el elemento irracional de la política. Según esto, soberano es aquel que está legalmente autorizado, en la sociedad estatal, para ejercer el poder político o aquel que en su último término lo ejerce". (20)

A simple vista pareciera que sigue justificando la teoría de la soberanía, pero lo que realmente hace es relegarla, pues él considera que soberano es quien ejerce el poder ¿habrá alguna organización social en la que no existió alguna persona o grupo de personas que tuviera poder?; De esta manera nos damos cuenta que lo que realmente determina las relaciones sociales es el poder y debemos abocarnos a él para entender el tipo de sociedad política. Sostiene, que "La sociedad es un sistema de relaciones de poder cuyo carácter puede ser político, social, económico, religioso, moral, cultural o de otro tipo. El poder es una relación sociopsicológica basada en un recíproco efecto entre los que detentan y ejercen el poder". (21) De este párrafo desprendemos que el hombre en cualquier tipo de sociedad está sujeto a relaciones de poder. En ocasiones le toca mandar pero otras veces tiene que obedecer, aún en la forma de organización más elemen-

(19) Duverger. Ob. cit., pp. 53-54.

(20) Karl Loewenstein. Teoría de la Constitución. Traducción Alfredo Gallego Anabitarte. España, 1982. p. 24.

tal como es la familia, existen relaciones de poder entre los padres y los hijos, pues los padres imponen determinadas reglas que deben acatar los hijos.

Loewenstein sostiene que en la actualidad el Estado tiene como misión lograr la estabilidad entre los diversos grupos que detentan poder ya que el Estado es quien tiene el monopolio del poder político, por lo cual debe establecer el orden y lograr que haya tranquilidad social. Para que el individuo logre alcanzar su desarrollo en los aspectos social, cultural, económico y político.

Hace una reflexión sobre el papel que juega el poder en la estructura de dominio. "La primera observación que se impone es que el elemento poder no sólo domina la relación entre los detentadores y los destinatarios del poder, sino que además condiciona las relaciones entre los diferentes detentadores del poder. Esto naturalmente en el supuesto de que en el sistema político en cuestión existan diversos detentadores del poder. En segundo lugar, y para comprender la naturaleza de un sistema político de una sociedad estatal concreta, deben ser distinguidos - aunque con frecuentes concomitancias entre ellos - tres grados en el proceso político; 1.- Esto es ¿cómo obtienen los detentadores del poder su ejercicio?, este momento del proceso del poder puede ser designado como la instalación o nombramiento de los detentadores del poder. 2.- Una vez obtenido el poder, ¿Cómo será ejercido?, el campo de esta cuestión abarca la asignación jurisdiccional y distribución de las diferentes funciones relevantes para la vida de la comunidad entre los diversos detentadores del poder. 3.- ¿Cómo será controlado el ejercicio del poder político por los detentadores - uno o varios - del poder?... esta limitación puede llevarse a cabo bien por la interacción entre los diferentes detentadores del poder o a través de la intervención de los destinatarios del poder y esto es el núcleo esencial de lo que históricamente ha venido a ser llamado el Estado constitucional". (22)

El mismo autor considera que debe restringirse el poder del Estado. Pues deben de ponerse obstáculos que eviten que el mismo se autodestruya, al no contar con un freno que lo detenga, dicha limitación al poder será positiva tanto para los destinatarios como para los detentadores del poder político. Porque permite que los desti

natarios gocen de sus derechos fundamentales sin temor a que el Estado pueda restringir esos derechos; a su vez - el Estado está consciente de que no puede excederse en -- sus facultades porque podría crear un conflicto que lo -- llevaría a su destrucción. Finalmente, afirma que los Es tados ejercen su poder por medio de instituciones como -- son: el parlamento, los tribunales de justicia, la admi-- nistración pública y la policía.

Sostiene que los hombres solo ejercitan el poder tran-- sitoriamente, mientras tienen en sus manos un cargo, --- pues quien les ha concedido ese poder es el cargo o pues to que desempeñan; una vez que dejan de tenerlo, se con-- vierten en ciudadanos.

### 113 CONCLUSIONES DE LAS IDEAS DE DUVERGER Y LOEWENSTEIN.

Duverger estudia el poder de manera comparativa, pues - hace la diferencia entre el poder que tiene el Estado y - el que tienen los demás grupos de la sociedad. Como son - sindicatos, municipios, familia, etc., estos grupos no -- cuentan con los instrumentos coactivos, con los cuales -- cuenta el Estado, para obligar a sus habitantes a que cum plan con las normas que él ha creado, en virtud de que -- los demás grupos no cuentan con el auxilio de la fuerza - pública para hacer cumplir sus determinaciones.

Loewenstein analiza el poder político desde otro punto de vista, pues para él el poder político se encarga de es tablecer el equilibrio entre distintas fuerzas que confor man el Estado y para que el poder subsista, se necesita - contar con un instrumento que lo controle o lo limite. De lo anteriormente expuesto podemos llegar a la conclusión de que el poder es lo que determina la organización polí tica de cualquier sociedad, y no la soberanía pues esta - teoría surgió para justificar el poder del rey y se puede afirmar que aún sin dicha doctrina el poder del monarca - se hubiera terminado imponiendo a todos los otros pode--- res.

#### 1.2 PODER CONSTITUYENTE

El poder Constituyente es un instrumento que sirve al - Estado para conformar su Constitución, en virtud de que - en la actualidad es una necesidad contar con una Constitu ción escrita, con la cual el gobierno justifica su exis-- tencia y limita su poder; de esta manera se demuestra que el regimen político se encuentra detentando el poder -

con la autorización del pueblo, o que dicho conglomerado humano lo acepta, es decir que no está gobernado por medio de la fuerza impositiva, sin estar legitimado para -- realizar dicha actividad.

Haremos un breve análisis de la función del poder Constituyente, así como si es correcto su nombre o debe substituirse por otro. Empezaremos con la tesis del Doctor Ignacio Burgoa, quien parte de la idea de que el poder Constituyente manifiesta fuerza, energía, dinámica y tal objetivo se logra con la creación de una Constitución. (23) -- Posteriormente nos dirá: "Por tanto, el poder Constituyente por la necesidad ineluctable en su misma teleología debe ser supremo, coercitivo e independiente. Su supremacía se traduce en que debe actuar sobre los otros poderes que se desarrollan individual o colectivamente dentro de una comunidad humana; su coercitividad se manifiesta en la capacidad de someter a todos los demás poderes y su independencia consiste en que no está supeditado a fuerzas exteriores ajenas al pueblo o Nación para los que el citado poder establezca su estructura jurídica básica". (24)

El maestro está equivocado si considera que el poder -- Constituyente se encuentra por encima de los demás poderes, en virtud de que el poder Constituyente tiene como -- única función crear la Ley Fundamental, en la cual se establecerán la existencia y los ámbitos de aplicación de -- los órganos constituidos.

Andréi Hariou, ya no utiliza el término poder Constituyente, sino que hace alusión al órgano Constituyente: "El órgano Constituyente es considerado como un órgano emanado de la Nación y por intermedio de él, se considera que la Nación misma es quien establece y organiza los distintos poderes del Estado. Por consiguiente se estima que la soberanía nacional no podrá realizarse más que sometiendo los órganos del gobierno a un estatuto establecido en forma solemne". (25)

(23) Ignacio Burgoa. Derecho Constitucional Mexicano. México, 1984. p. 242.

(24) Burgoa. Ob. cit., pp. 242-243.

(25) Andréi Haurion. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Traducción José Antonio González Casanova. España, 1971. p 311.

Sin embargo, el mencionado autor continúa analizando el término de la soberanía, para justificar que el poder está en manos del pueblo, y que por ello el órgano Constituyente debe limitar el poder de los otros órganos. Es normal que haya hecho alusión a que el verdadero defensor -- del poder Constituyente es el pueblo, pues esta teoría -- que nació con las ideas de Rousseau, sirvió como instrumento ideológico de las Revoluciones Francesa y Norteamericanas y es la base de las democracias modernas.

En la actualidad el órgano Constituyente recoge la opinión de los ciudadanos para crear la Carta Magna fundamental, en virtud de que si este órgano toma en cuenta las aspiraciones, ideales, principios ideológicos populares, habrá mayor durabilidad de este documento. Pero debemos aclarar que aún hoy en día existen Constituciones que no obedecen a las necesidades del pueblo o que no se aplican en la práctica; eso sucede cuando el poder Constituyente no se establece por voluntad del pueblo, como sucede en gran parte del Continente Americano o bien porque el pueblo no tiene conciencia de lo que significa tener una Constitución que se aplique a su realidad. No obstante que hayan sido los ciudadanos los que eligieron a ese órgano Constituyente, este puede dejar de tomar en cuenta las decisiones del pueblo por que éste carece de la suficiente conciencia para poder obligar a sus representantes a cumplir con sus obligaciones.

Ahora nos referiremos al supuesto que maneja Tena Ramírez, sobre el Constituyente permanente. Dice: "En efecto el artículo 135 establece un órgano integrado por la asociación del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los Estados, capaz de alterar la Constitución mediante -- las adiciones y reformas de la misma." Posteriormente continúa diciendo que "Su función es, pues . . . función constituyente y como por otra parte se trata de un órgano que sobrevive al autor de la Constitución cuya vida se extingue con su tarea, consideramos que merece por todo ello -- el nombre de poder Constituyente Permanente". (26)

Es equivocada la postura de este tratadista pues no es posible que los órganos constituidos se conviertan en un poder Constituyente. La misión del órgano constituyente --

(26) Felipe Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano. México, 1978. pp. 53-54.

es crear una Constitución, la cual no puede realizar ningún otro órgano, no se puede aceptar que se denomine poder Constituyente a los órganos que intervienen para adecuar la Constitución a las necesidades actuales, porque en ningún momento se podría realizar una reforma o adición en contra de los principios rectores de la Carta Magna y mucho menos hacer una nueva Constitución. Así lo manifiesta el Doctor Burgoa: "Ahora bien, la modificabilidad a los principios esenciales que se contienen en una Constitución, o sea, de los que implica la substancia o contextura misma del ser ontológico y teológico del pueblo y la facultad de subsistir dicho ordenamiento, son inherentes al poder Constituyente o soberano. Por ende solo el pueblo puede modificar tales principios o darse una nueva Constitución. Ni el Congreso Constituyente, cuya tarea concluye con la elaboración constitucional, ni por mayoría de razón los órganos constituidos, es decir los que se hayan creado en la Constitución tienen semejante atribución". (27)

En el artículo 135 lo que estableció el poder Constituyente fue un órgano revisor, el cual se encarga de adecuar la Constitución a la evolución del país. Pero insistimos que dicha facultad no se puede ejercer al extremo de crear una nueva Constitución o modificar esta substancialmente, pues en este caso el poder revisor se estaría transformando en un poder Constituyente cuya única función es crear una Constitución.

### 1.3 CONSTITUCION

La palabra Constitución gramaticalmente significa acción de constituir, esencias y cualidades constitutivas de una cosa. En el campo del derecho nos sirve dicha acepción para denominar con ese nombre a la Ley que establece la conformación política de un país, haremos un breve análisis de las ideas que sostienen algunos pensadores sobre qué es una Constitución, comenzaremos con Ferrnando Lasalle, quien el siglo pasado dijo: "Que una Constitución es la suma de los factores reales de poder que rigen ese país". (28)

Lasalle da un viraje distinto a la concepción que se tenía, en virtud de que él ya no se preocupa por describir

(27) Burgoa. Ob. cit., p. 250.

(28) Fernando Lasalle. Que es una Constitución. Traducción Wenceslao Roses. Argentina, 1976. p. 70.

lo que contiene una Constitución. Sino que para él lo fundamental consiste en saber quién es el grupo que detenta el poder; de esa manera nos hace una serie de comentarios refiriéndose al poder que detentan diversos grupos en un Estado como son: los banqueros, los señores feudales, el rey, el ejército, etc., sosteniendo que si en un momento determinado se destruyeran todas las Constituciones (en documento) que establezcan el poder que ejercitan estos grupos, ellos continuarían gobernando. No podemos decir en efecto que una Constitución sea la suma de los factores reales del poder, pero es indudable que se encuentran incluidos dentro de la Constitución como una de las partes que la conforman.

Andréi Hariou parte de la idea de que hay dos clases - de Constitución: la Constitución política y la Constitución social. "La Constitución política que regula la organización y funcionamiento de los poderes públicos y la Constitución social, que establece o recuerda las bases de la vida en común". (29)

Más que hablar de dos tipos de Constitución, debió decir que toda Constitución contiene principios políticos y sociales: los políticos servirán para establecer la organización y funcionamiento de los poderes y en los sociales deben de señalarse las bases de la vida en común de dicha colectividad. Por otra parte, distingue dos aspectos que contiene la Constitución, un aspecto material y otro formal, el primero se refiere al objeto o a la materia de las reglas Constitucionales y no su forma; en el sentido formal la Constitución de un país es un conjunto de reglas por lo general con cierta solemnidad y - que forman habitualmente clases especiales entre las reglas jurídicas": (30)

Posteriormente, Hariou menciona tres clases de reglas Constitucionales que necesariamente se utilizan para conformar el estado jurídico, las cuales sirven individualmente, pero también se pueden combinar:

- "Las costumbres Constitucionales"
- "Las Leyes Constitucionales con carácter Constitucional"

(29) Hariou. Ob. cit., p 310.

(30) Hariou. Ob. cit., p 311.

- "Las Constituciones propiamente dichas que poseen un carácter de super legalidad". (31)

Desde un punto de vista formal cualquiera de las tres reglas es determinante para establecer cuál es la Constitución de un pueblo; sin embargo, este autor tampoco nos dice qué es realmente una Constitución.

Karl Loewenstein dice por su parte: "Cada sociedad estatal, cualquiera que sea su estructura social, posee ciertas convicciones comunmente compartidas y ciertas formas de conducta que constituyen en el sentido Aristotélico de Politeia su constitución". (32)

Este pensamiento realmente va hacia el fondo del concepto de Constitución en virtud de que un pueblo no puede acatar algunas disposiciones escritas o consuetudinarias que no están de acuerdo con sus convicciones comunmente compartidas y su forma de conducta. De esta manera, podemos decir que todos los demás autores se concretaron a explicar su punto de vista sin haber analizado que toda Constitución u ordenamiento superior contiene los principios morales e ideológicos de un pueblo, pues si no se toman en cuenta estos principios se corre el riesgo de no tener realmente una Carta Magna; que el documento que existe sea letra muerta, pues el Congreso Constituyente realizó esa ley sin haberse detenido a reflexionar sobre las convicciones y formas de conducta que tiene la comunidad.

También este autor nos describe de manera clara los elementos fundamentales que mínima mente debe contener una Constitución escrita y que son los siguientes:

- 1.- La diferencia de las diversas tareas estatales y su asignación a diferentes órganos.
- 2.- Un mecanismo planteado que establezca la cooperación de los diversos detentadores del poder, los dispositivos e instituciones en forma de frenos y contrapesos.
- 3.- Un mecanismo planteado igualmente con anterioridad

(31) Hariou. Ob. cit., p 312.

(32) Loewenstein. Ob. cit., pp. 149-150.

para evitar los bloqueos respectivos entre los diferentes detentadores del poder autónomo.

- 4.- Un método también establecido de antemano, para la adopción pacífica del orden fundamental, a las cambiantes condiciones sociales y políticas.
- 5.- Finalmente la ley fundamental debería contener un reconocimiento expreso de ciertas esferas de auto-determinación individual. (33)

#### 1.4 LA NATURALEZA JURIDICA DEL ESTADO FEDERAL.

Nos abocaremos al estudio de algunos autores sobre el fundamento jurídico del Estado Federal, para lograr tener una concepción más clara y precisa del origen del federalismo y el porqué ha logrado permanecer a través del tiempo.

"El Federalista" es un libro que comprende los artículos que realizaron Hamilton, Madison y Jay. Estos tenían como objetivo convencer al pueblo norteamericano de los beneficios que se obtendrían con la adopción del Sistema Federal, pues ya se había demostrado que la Confederación había sido un rotundo fracaso.

"Siempre les será más fácil a los gobiernos de los Estados invadir la esfera de las autoridades nacionales que al gobierno nacional el usurpar la autoridad de los Estados. La prueba de esta proposición está en el mayor grado de influencia de los gobiernos de los Estados, si administran con rectitud y prudencia, ejercerán generalmente sobre el pueblo". (34)

Con estas palabras Hamilton trata de convencer al pueblo de los Estados Unidos de que al constituirse el Estado Federal no corre el riesgo de que el poder Federal invada el ámbito de competencia de los Estados locales, pues los habitantes tienen mayor comunicación con su localidad que con el centro. También hace alusión a las desventajas que presentó la Confederación, en virtud de que dicha unión, nunca tuvo el suficiente poder para hacer que se cumplieran sus leyes. "Estados Unidos ofrece el extraordinario espectáculo de un gobierno desprovisto hasta de la sombra del poder Constitucional de obtener por la fuerza la ejecución de sus propias leyes". (35)

(33) Loewenstein. Ob. cit., p.153.

(34) Hamilton, Madison y Jay. El Federalista. Traducción de Gustavo R. Velasco México. 1982. p.67.

(35) Hamilton. Ob. cit., p.82.

Además comenta que la Confederación no conto con los suficientes recursos monetarios para hacer frente a sus gastos, por lo que nunca pudo sostener su propio ejército, estas deficiencias contribuyeron a la caída de la Confederación. Hamilton señala que "Los principales propósitos a los que debe responder la Unión son estos: La defensa común de sus miembros, la conservación de la paz pública, lo mismo contra las convulsiones internas, que contra los ataques externos; la reglamentación del comercio con otras naciones y entre los Estados; la dirección de nuestras relaciones políticas y comerciales con las naciones extranjeras". (36) Asimismo, dice que es necesario que la Unión tenga un ejército propio, el cual se sostenga con los propios recursos de la unión, de esta manera se evitará que el Estado Federal no funcione como tal.

En cuanto a la naturaleza del Estado Federal Hamilton nos comenta: "La completa consolidación de los Estados -- dentro de una soberanía nacional implicaría la absoluta subordinación de las partes; y los poderes que les dejarían estarían siempre subordinados a la voluntad general. Pero como el plan de la Convención tiende solamente a conseguir una consolidación parcial, los gobiernos de los Estados conservarían todos los derechos de la soberanía que disfrutaban antes y que no fueran delegados de manera exclusiva a los Estados Unidos. Por dicho instrumento esta delegación exclusiva o mejor dicho, esta enajenación de la soberanía estatal únicamente existiría en tres casos: Cuando la Constitución, en términos expresos concedió esa autoridad exclusiva a la Unión; cuando otorgara en una parte cierta facultad a la Unión y en otra prohibiera a los Estados que se ejercitara la misma facultad y cuando se considera una potestad a la Unión con la que otra similar por parte de los Estados sería total o absolutamente contradictoria e incompatible". (37)

De este párrafo se desprende que la soberanía la ejercen a la vez el Estado Federal y las legislaturas de los Estados, pues éstos conservan determinados derechos que no cedieron a la Federación. Esta tesis está en contradicción con la teoría tradicional de la soberanía que no acepta que la Federación y los Estados puedan compartir el poder soberano, porque se ha afirmado, que la soberanía es una teoría que nació para justificar el poder del rey, y desde que se originó se dijo que era indivisible,

(36) Hamilton. Ob. cit., pp. 92-93.

(37) Hamilton. Ob. cit., p. 127.

es decir que no pueden ser al mismo tiempo dos Estados o personas soberanas, sólo uno de ellos puede ser soberano.

Madison por su parte sostiene que "Los gobiernos de los Estados pueden considerarse como partes constitutivas y esenciales del gobierno federal, en tanto que este último no es de ningún modo parte esencial al funcionamiento u organización de los primeros. Sin la intervención de las legislaturas de los Estados el Presidente no puede elegirse. En todos los casos van a tener una gran participación en su nombramiento y quizás lo decidan por sí solos en la mayoría. El Senado será elegido exclusiva e íntegramente por las legislaturas de los Estados; inclusive la Cámara de representantes aunque procede directamente del pueblo, será elegido bajo la influencia de la clase de hombres -- que por su ascendiente sobre el pueblo obtienen para sí -- la elección de las legislaturas de los Estados". (38)

Con este pensamiento él trata de demostrar que los Estados locales, tienen gran participación en la conformación del poder Federal, pues son sus habitantes los encargados de elegir a las personas que ocuparán los cargos de elección popular dentro del sistema Federal, mientras que la unión, para nada influye en el nombramiento de las personas que van a ocupar un cargo de elección popular en las entidades federativas.

Jay señala que los Estados deben unirse para configurar un Gobierno Nacional, que les dará mayor protección en caso de sufrir alguna agresión del exterior, "Procedamos -- pues a examinar si el pueblo no tiene razón al opinar que una unión cordial, bajo un Gobierno Nacional eficaz, proporciona la mejor protección contra las hostilidades que puedan venirle de afuera". (39)

Madison por su parte hace referencia a una serie de ventajas que se obtienen con la conformación del Estado Federal como son: "En primer lugar, debe recordarse que el gobierno general no asumirá todo el poder de hacer y administrar las leyes. Su jurisdicción se limita a ciertos puntos que se enumeran y que conciernen a todos los miembros de la República, pero que no se podrán alcanzar mediante las disposiciones aisladas de ninguno. La segunda observación que hay que formular consiste en que el obje-

(38) Madison. Ob. cit., p.197.

(39) Jay. Ob. cit., p.10.

to inmediato de la Constitución Federal es asegurar la -- unión de trece Estados primitivos, cosa que sabemos es -- factible, y sumar a éstos los otros Estados que puedan -- surgir de su propio seno, o en vecindad, lo que no hay ra zón para dudar que sea igualmente viable. En tercer lugar el intercambio a través de toda la nación quedará facili- tado por nuevas mejoras. Por todos lados se acortarán las carreteras, y se les cuidará con mayor esmero; los viaje- ros hallarán más y mejores alojamientos; se establecerá - la navegación a todo lo largo de nuestro margen oriental o atravezando los trece Estados casi en su totalidad. La cuarta y más importante de estas consideraciones se refie- re a que como cada Estado, de un lado a otro, estará en - la frontera y se verá, por lo tanto inducido al atender - su protección, a hacer algún sacrificio en bien de todos en general ". (40)

Esta idea es en verdad importante, pues con ella se --- plantea la imperiosa necesidad que tienen las trece colo- nias americanas de unirse para lograr su supervivencia, - ya que en caso de que cada una de ellas permanezca inde- pendiente, sería fácil presa de las potencias, en cambio mediante la unión tendrán la ventaja de que si alguna su- fre una agresión todas las colonias harán frente a esa -- agresión.

Estos tres pensadores cumplieron con su misión de adoc- trinar al pueblo norteamericano sobre las ventajas que -- tiene el Sistema Federal sobre la Confederación, aunque - en ocasiones pareciera que ellos confundían el significa- do de la soberanía, era lógico que no hicieran referencia a que los Estados lo que conservaban era cierta auto- nía, pues desde el momento que se adherieran a la Federa- ción dejarían de ser soberanos, ya que no tenían en sus - manos el poder supremo en virtud de que tenían que acatar las normas federales; sin embargo, si alguno de los auto- res antes citados hubiera mencionado que los Estados al - conformar el Estado Federal iban a dejar de ser sobera- nos, ninguno de ellos hubiera aceptado el Sistema Fede- ral.

Alexis de Tocqueville, escribió: "La Democracia en Amé- rica". En este libro narra como las trece colonias tuvie- ron que mantenerse unidas, para vencer a Inglaterra y ob- tener su independencia. El dice "Mientras duró la guerra con la Madre Patria, la necesidad hizo prevalecer el prin-

cipio de la Unión. Y aunque las leyes que constituían esa Unión fuesen defectuosas, el lazo común subsistió a despecho de ellas."

"Pero desde que la paz fue firmada, los vicios de la legislación se mostraron al descubierto. El Estado pareció disolverse de repente, cada colonia convertida en una República independiente, se apoderó de la soberanía entera". (41)

También reconoce la existencia de dos soberanías dentro del Estado Federal Norteamericano, por lo que a su tesis se le denomina cosoberanía. Hace referencia a que el primer problema que debieron asimilar los norteamericanos es que tanto el Estado Federal como las legislaturas de los Estados fueran soberanos. "Una primera dificultad -- que debió presentarse al espíritu de los norteamericanos. Se trata de compartir la soberanía de tal suerte -- que los diversos Estados que conforman la Unión continúen gobernados por sí mismos en todo lo que concernía si no a su prosperidad interior, sin que la nación entera -- representada por la Unión dejara de tener un cuerpo y de proveer sus necesidades generales". (42)

Es innegable que el Estado federal y el local no puedan a la vez conservar su poder soberano en virtud de -- que la soberanía significa supremacía, es decir es un poder superior a cualquier otro, por lo que no podemos --- aceptar dicha tesis, para explicar la naturaleza jurídica del Estado Federal.

Calhoun y Seidel, se manifiestan en contra de que la soberanía pueda dividirse; pues ellos sostienen que es indivisible y por lo mismo no puede ser compartida por los Estados locales y la Federación de un mismo Estado, como lo manifiesta Tocqueville, al sostener que dentro del Estado Federal existe una doble soberanía que tiene el Estado Federal y los Estados locales, sostienen que la soberanía corresponde al Estado Central o a los Estados locales." La soberanía atributo esencial del Estado es, una y es indivisible; por consiguiente, dentro de -- una asociación de Estados, es decir dentro de un Estado formado por varios Estados, o puede pertenecer simultá-

(41) Alexis de Tocqueville. La democracia en América. -- Traducción de Luis R. Cuellar. México, 1963. p. 177.

(42) Tocqueville. Ob. cit., p. 118.

neamente al Estado central y a los Estados miembros; o -- les corresponde a éstos, o le corresponde al Estado central. Si corresponde a los miembros, nos hallamos en presencia de una simple confederación de Estados, que no --- constituye sino un vínculo de Derecho, un vinculum juris de Derecho público, según se ha dicho ya; no hay pues, co lectividad estatal central distinta de los miembros. Si -- por el contrario, es patrimonio del Estado central, nos -- encontramos ante un simple Estado unitario; los miembros pierden su soberanía y con ésto pierden también su carác ter de Estados" (43)

Ellos consideran que mediante un tratado lo que se puede gestar es una Confederación, en donde los Estados realmente siguen conservando su soberanía, sin embargo si la Constitución es la base del Estado Federal no se puede explicar la metamorfosis jurídica en virtud de que esta --- Constitución se gestó por un pacto y no es posible que -- por medio de un tratado se origine un Estado que se en--- cuentra por encima de los Estados que lo crearon. "Estos tratados no pueden cambiar de naturaleza y transformarse por una especie de innovación de Derecho público en una -- Constitución, es decir en una Ley. Una de dos: o bien los tratados continúan subsistiendo y en este caso nos hallamos en presencia de una simple confederación de Estados, es decir, una simple asociación de Estados que conservan su soberanía con todas las consecuencias que de ella re-- sultan, o bien si la Constitución es la base del Estado -- federal no hay manera de explicar jurídicamente la trans-- formación del Estado es ley". (44)

Esta teoría nació para justificar a la Confederación co mo un sistema en donde los Estados sí conservaban la soberanía a diferencia del Estado Federal en donde los Estados miembros dejan de ser soberanos y por ello el Estado Federal no existe, pues lo que realmente sucede es que -- los Estados se convierten en un Estado Central, por lo -- que para ellos el Estado Federal no puede existir. Estos pensadores manifestaron sus ideas en momentos políticos -- que les favorecieron, el primero de ellos fue ideólogo de los Estados del sur de los Estados Unidos cuando luchaban contra los del norte y el segundo en Baviera en Alemania. Dichas tesis no podemos aceptarlas ya que no explican la naturaleza del Estado Federal.

(43) M. Mouskheli. Teoría Jurídica del Estado Federal. -- Traducción de Armando Lózano y Ros, España 1934. -- pp. 132-133.

(44) Mouskheli. Ob. cit., p. 134.

Woodrow Wilson ,ya no se detiene a analizar si los Estados tienen soberanía o la comparten con el Estado Federal; él considera que el poder soberano lo tiene la Unión. Sostiene que el poder supremo se encuentra en manos del Congreso de los Estados Unidos, también afirma que el Estado Federal en sus primeros años era demasiado débil, pues carecía de la experiencia, pero sin embargo logró salir adelante a través del tiempo. "Más aquella debilidad primera del nuevo gobierno no fué más que una fase transitoria de su historia; las autoridades federales no empezaron una lucha directa con los Estados, antes de que hubieran tenido tiempo de reconocer sus recursos y de aprender a manejar con holgura". (45)

Hace referencia a que cuando Hamilton en su informe --- igualmente célebre a favor del establecimiento de un banco nacional fue utilizada por primera vez la poderosa doctrina de los poderes tácitos. "La doctrina de las facultades tácitas era evidentemente fácil e irresistible. Contendía el derecho del poder legislativo nacional de apreciar él mismo la extensión de sus atribuciones políticas; podía, pues eludir todos los obstáculos de la intervención judicial; porque el Tribunal Supremo, desde muy temprano, se declaró sin autoridad para discutir el privilegio de las legislaturas de determinada naturaleza y la extensión de sus propias facultades, en la elección de los medios destinados a dar efecto a sus prerrogativas constitucionales". (46)

En este párrafo nos demuestra como el poder federal que en un principio se consideró que sus facultades eran limitadas encontró el camino para convertirlas en ilimitadas, pues no se les puso freno por parte de la Corte; asimismo considera que el Estado Federal a través de la política de mejoras interiores ha terminado con la iniciativa de los Estados de resolver ellos mismos sus problemas, pues siempre sale en auxilio de ellos el Estado Federal haciéndolos más dependientes del centro. "La política federal los acostumbra a aceptar de la caja federal subsidios para mejoras interiores, o contar con las rentas nacionales más que con sus iniciativas o energías propias para procurarse los medios de desarrollar esos recursos cuyo valor y utilización debiera ser del dominio particular de la administración de los Estados". (47)

(45) Woodrow Wilson . El Gobierno Congresional. España , ---  
1927 . p. 17 .

(46) Wilson Ob. cit., pp. 20-21 .

(47) Wilson Ob. cit., p. 25 .

Señala Wilson que la única manera de poder detener la fortaleza que ha adquirido el poder Federal es que las personas que ocupan los cargos de presidente, senadores y diputados se adhieran más estrictamente a la Constitución. "El juez Cooley puede afirmar, sin temor a ser contradicho, que los frenos eficaces contra las intromisiones del poder federal sobre el de los Estados debe buscarse, no en el poder federal sino en la elección de representantes; Senadores y presidentes que sostengan opiniones estrictamente constitucionales, y un Tribunal Supremo Federal competente para mantener a todos los departamentos y a todos los funcionarios en los límites exactos de su autoridad, en cuanto a sus actos puedan llegar a ser de la competencia judicial".(48)

Parte de la idea de que el Estado Federal cuando se conformo no contaba con la simpatía y el respeto de los habitantes de los Estados, fué logrando su aceptación con el transcurso del tiempo, si bien es cierto que los Estados se agruparon en un Estado Federal, lo hicieron pensando en que dicha unión, no iba a ser eterna, pues veían al Estado Federal demasiado débil para que perdurara, se fue haciendo fuerte con las guerras que sostuvo con Inglaterra (Segunda Guerra) y México, y por supuesto con el triunfo que obtuvieron los Estados del norte contra los del sur, que se conoce como guerra de Secesión, y la introducción del ferrocarril. Todas estas circunstancias crearon en el ciudadano norteamericano el espíritu nacionalista y con ello la plena confianza de que el Sistema Federal había sido una buena elección. (49)

Wilson dice que debe considerarse como un solo gobierno, al gobierno Federal y al de los Estados, "Pero en lugar de mirar al gobierno de los Estados Unidos, y al de un Estado como dos gobiernos, según hacían nuestros padres, nosotros los consideramos - si pudieramos analizar el contenido de nuestras opiniones políticas se vería como dos partes de un mismo gobierno, dos partes complementarias de un solo sistema".(50)

Esta teoría viene a demostrar que el Estado Federal se encuentra por encima de los Estados locales, sin embargo

(48) Wilson Ob. cit., p. 29.

(49) Woodrow Wilson . El Edo. Elementos de Política Histórica y Práctica. Traducción por Adolfo Posada, Madrid, 1922-1924 volumen II, p. 230.

(50) Wilson Ob. cit., p. 232.

son necesarios los dos para la propia existencia del Sistema Federal; pero además los encargados de dirigir el poder Federal deberán de apearse a las instrucciones concretas que da la Constitución y de esta manera puedan estar en armonía los dos poderes, como fue la intención de los Estados, que por medio de un pacto crearon el Estado Federal.

Jellinek sostiene que existen Estados soberanos y no soberanos. Con esta tesis nos explica la existencia del Estado Federal, para este autor el único Estado soberano es el Estado Federal, los Estados que conforman dicho Estado no son soberanos; pero no pierden su calidad de Estados, lo único que dejan de poseer es su poder soberano; sin embargo si participan de la soberanía que tiene en sus manos el Estado Federal. "Los miembros del Estado federal son estados no soberanos; sin embargo la constitución federal atribuye a éstos una participación mayor o menor en la soberanía, así como una intervención en la particular manera de modificarla". (51)

El autor citado dice que los Estados participan en el poder Federal en virtud de que todos los Estados republicanos están conformados con dos Cámaras, una de ellas se integra por los representantes de todos los Estados, los cuales tienen derecho a nombrar al mismo número de delegados (Cámara de Senadores) y la otra es la que representa al pueblo (Cámara de Diputados), también tienen derecho a exigir -- prestaciones del poder Federal, en lo que se refiere a su organización interna, tienen todas las facultades que requieren para organizarse, ya que el Estado Federal no tiene poder para intervenir, pero deberán los Estados respetar el Sistema Federal. Señala que "El Estado federal descansa en una organización conforme a la Constitución y no conforme a un contrato". (52)

Es acertada la postura de Jellinek, al sostener que el Estado Federal descansa en la Constitución en cuanto a su organización, pues es este documento el que demuestra la existencia del Estado Federal, si bien los Estados mediante un acuerdo decidieron organizarse en una Federación, dicho convenio se hubiera olvidado si no hubiera quedado establecido en un documento las bases del Estado Federal,

(51) George Jellinek. Teoría General del Edo. Traducción Fernando de los Ríos Urruti, Argentina 1943. p. 623.

(52) Jellinek. Ob. cit., p. 625.

pero no podemos negar que el acuerdo de voluntades fue el que originó la Constitución, la cual es la que realmente establece la forma de organización del Estado Federal; -- pues el acuerdo sólo fué un medio para generarla, en virtud en que desde el instante en que nació la Carta Magna, todos estuvieron conscientes de que era ella la Ley Fundamental, y por lo tanto debían de acatarla, y obedecerla -- porque es la norma jurídica superior.

Señala que el gestamiento del Estado Federal se debe a circunstancias históricas y sociales; pues un grupo de Estados se unen en una Federación porque en ese momento --- ellos consideran que es la única manera de sobrevivir, en virtud de que si continúan separados serían fácil presa -- de los Estados más fuertes.

Es un sentimiento generalizado el que tienen los habitantes de los Estados de las ventajas del Sistema Federal; pues de otra manera no se podría gestar éste, aunque los Estados hubieran por medio de un convenio creado este sistema, el cual sería letra muerta por no haber tomado -- en cuenta la opinión de su población ya que es la que en última instancia hace posible que las decisiones políticas no se queden en el papel; sino que tengan utilidad -- práctica en el Estado, es por ello que todo Estado Federal sólo puede nacer cuando cuenta con las condiciones -- históricas y sociales adecuadas. No deja de reconocer que los Estados mediante un acuerdo de voluntades que celebran antes del nacimiento del Estado Federal, se producen consecuencias de derecho; como son las facultades y deberes que tendrán tanto el Estado Federal como los Estados-locales.

"La fundación del Estado federal es un hecho nacional -- que no puede ser objeto de una construcción jurídica; de igual suerte que tampoco puede serlo el acta de fundación de un Estado." Este hecho nacional se lleva a cabo por -- los Estados en su aspecto de poderes histórico-sociales. Los pactos entre Estados; previos a la fundación del Estado federal, tienen importancia jurídica, porque fijan las condiciones bajo las cuales los futuros Estados miembros entran en el Estado Federal que se va a formar y las condiciones bajo las cuales se obligan mutuamente ". (53)

(53) Jellinek. Ob. cit., pp. 626-627.

Jellinek considera que un Estado puede incorporarse después al Estado Federal por medio de un contrato siempre - que dicho Estado haya sido independiente hasta ese momento.

El mismo autor dice: "A causa del doble poder estatista que domina en el Estado federal, el territorio y el pueblo aparecen también calificados de dos modos: lo cual es una excepción aparente de la regla, que no quiere considerar a estos dos elementos un doble carácter ni ve en ellos una dualidad. Visto según el carácter del Estado unitario, aparece el Estado federal compartiendo la soberanía, con sus miembros, y la consideración política de esta relación es la que ha creado la doctrina de la división de la soberanía en el Estado federal. Pero jurídicamente tan sólo existe en el Estado federal un único poder soberano, cuyas funciones se complementan con las de los poderes no soberanos. La totalidad de las funciones políticas necesarias en una época dada es satisfecha por ambos poderes -- del Estado obrando conjuntamente y así desaparece la anomalía que podría encontrarse en la dualidad de las propiedades de territorio y pueblo en el Estado federal". - (54)

De acuerdo con estas ideas, el citado tratadista llega a la conclusión de que el Estado Federal tiene en sus manos el poder soberano pero que los Estados también participan de la soberanía. El trata de demostrar que la soberanía en el Estado no se puede dividir, pero esto no impide que los Estados participen de ella, ya que ellos son - parte del territorio y de la población del Estado Federal.

Luis Le Fur critica la teoría de Jellinek, pues según - el distinguido profesor " El Estado federal puede surgir de dos maneras conforme a su doble carácter federal y nacional; la primera de ellas es que el Estado federal puede surgir con independencia de todo tratado; fenómeno que se produce en dos casos:

- a) Cuando el Estado unitario al principio se -- transforma en Estado federal delegándole a - sus antiguas provincias cierta autonomía y - sobre todo la participación en la creación - de la voluntad del Estado federal.

b) Cuando el nacimiento del Estado federal no es resultado de la voluntad de los Estados particulares pre existentes sino la consecuencia de un movimiento nacional, pacífico o no, que eso no tiene importancia. Este movimiento nacional si se efectúa fuera de la acción de los Estados participantes y algunas veces contra su misma voluntad ". (55)

El autor en cuestión sostiene que no es posible que el Estado Federal surja de un contrato celebrado entre individuos, sino más bien es realizado por los Estados, en virtud de que su número es limitado y es permanente; pues no están naciendo constantemente, como sucede con las personas, que tendrían que ratificar dicho tratado.

Continúa el mismo autor que para que se cree el Estado Federal "El primer acto es la conclusión de un tratado de unión de orden internacional.- por el que ellos ( los Estados) se obligan a crear por encima de ellos un Estado del que serán miembros y bajo cuya dependencia han de encontrarse. Fijan de común acuerdo la base del Estado que van a formar y preparar o hacer preparar un proyecto de Constitución federal. El segundo acto consiste en la aprobación que dan los Estados al proyecto de Constitución, cuya forma dependerá de las disposiciones de la Constitución de cada Estado particular.- El verdadero alcance de las leyes particulares por las que se aprueba el proyecto de Constitución federal es este: los Estados particulares publican en forma de ley por acuerdo unánime su declaración de querer convertirse, a partir de una fecha determinada en miembros de un Estado federal que tendrá por base la Constitución convenida entre los diversos Estados; semejante declaración implica para todos ellos la obligación de abrogar, a partir de esta fecha fijada para el nacimiento del nuevo Estado toda disposición contraria a la Constitución federal". (55)

El tercero y último acto "o, mejor dicho los últimos dos aspectos inseparables uno de otros son: entre otras son entrada en funciones de los órganos federales creados por el proyecto de Constitución aceptado por el tratado de unión, los que promulgarán en seguida, en nombre del Estado federal con la nueva Constitución". (56)

(55) Mouskheli. Ob. cit. p. 133-139.

(56) Mouskheli. Ob. Cit. pp. 141-142.

Este pensador sostiene que el Estado Federal es quien tiene la soberanía y los Estados miembros participan de ella en la formación del Estado Federal, pues ha sido su decisión la que ha dado nacimiento a la Federación. Esta tesis es contraria a la sustentada por Jellinek, quien só lo concibe que los Estados ejercen poder dentro de su territorio, y participan de la soberanía por medio de sus órganos, para él lo que caracteriza al Estado Federal es la organización del poder público; pues los Estados participan en la legislación y en la ejecución central, ya que se encuentran representados en la Cámara de Senadores.

Mouskheli, para explicar las características del Estado Federal utiliza una metáfora, dice "Lo que caracteriza -- esencialmente al Estado ~~f~~ederal es el poseer un doble rostro; en ciertos aspectos se nos aparece como un Estado -- unitario, y sino tuviese otra cara se confundiría con él; pero en otros aspectos se nos presenta como una agrupa---ción federativa de colectividades inferiores descentralizadas hasta el más alto grado, y que toman parte, en la formación de la voluntad del Estado, este doble carácter sirve para conciliar de un todo armonioso dos tendencias incompatibles hasta cierto punto ", (57)

Es muy claro con esta metáfora comprender que el Estado Federal hacia el exterior se presenta como un solo Estado Unitario, y sin embargo en el interior es un conjunto de Estados; en virtud de que cada uno de ellos sigue teniendo su propia población, territorio y gobierno, por lo -- cual en el interior no pueden perder su calidad de Esta--do.

El autor citado sostiene que "el Estado federal y el -- unitario coinciden en los siguientes puntos:

- 1.- El Estado federal tiene mayor amplitud de materias que las colectividades miembros.
- 2.- El derecho federal se encuentra por encima del de los Estados, en virtud de que el derecho federal es general y aventaja el derecho particular que corresponde a los Estados.
- 3.- En la solución de los conflictos entre el Estado fe--deral y los Estados particulares, y entre estos último co--rresponde al Estado federal decidir.

4.- La superioridad del Estado federal no solo se concreta a la organización Constitucional federal, sino que también interviene en la creación de las Constituciones de los Estados particulares, en primer lugar en la forma estatal que han de adoptar, además se extiende a la organización del poder legislativo y ejecutivo.

5.- El Estado federal se reserva ciertos derechos de vigilancia e inspección para que los Estados cumplan con -- las disposiciones federales.

6.- El Estado federal fija él mismo su competencia, --- otra similitud es la nacionalidad y la unidad de su territorio y que el Estado Federal tiene tres poderes legislativo, ejecutivo y judicial, los cuales los representa como un solo Estado y sólo él puede celebrar relaciones diplomáticas con Estados extranjeros ".(58)

Señala este autor que la descentralización más elevada la tiene el Estado Federal. Dos son los grados que caracterizan a esta forma: la autonomía constitucional y la -- participación de los Estados miembros en la creación de -- la voluntad Federal, la autonomía constitucional es el derecho que tienen las legislaturas de los Estados de crear ellos mismos su propia Constitución, así como reformarla y adicionarla, esta Carta Magna estatal puede ser perfecta e imperfecta. Es perfecto este documento cuando la --- constitución Federal no tiene ninguna ingerencia en su -- creación o en los cambios que en ella se realizan. Es imperfecta cuando sucede lo contrario.

También nos comenta que los Estados participan en las -- reformas que se le hagan a la Constitución Federal pues -- la propia Constitución lo prevé, por lo que los Estados -- participan de manera directa e indirecta en el poder Federal. De manera indirecta a través del Senado y de manera directa mediante las legislaturas locales. "Lo que si encontramos invariablemente en todos los Estados federales es el hecho mismo de la participación, directa o indirectamente de las colectividades - miembros toman parte en -- todos los Estados federales en la formación de la volun-- tad federal ". (59)

(58) Mouskheli. Ob. cit., pp. 150 a 171.

(59) Mouskheli. Ob. cit., p. 310.

Mouskheli nos da una definición del Estado Federal. "El Estado federal es un Estado que se caracteriza por una -- descentralización en forma especial y del grado más elevado; que se compone de colectividades - miembros dominadas por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad federal, distinguiéndose de este modo de todas las demás colectividades públicas inferiores ".(60)

Kelsen sostiene que lo único que distingue a una Confederación del Estado Federal, "es el grado de centralización y descentralización." En ambos casos, se trata de comunidades jurídicas cuyo ordenamiento consiste en normas validas sobre todo el territorio y en normas vigentes tan sólo en ciertas partes del mismo; advirtiéndose que la extensión y la importancia de los objetos que son regulados por los primeros es decir por las normas centrales es mayor que la importancia y la extensión en las materias reguladas por las normas locales. "de modo que el orden jurídico vigente en la totalidad de un territorio y el conjunto de todos los órdenes parciales en caso, el nombre de Estado- indudablemente debido al grado de centralización, mientras que en otro se le llama confederación". (61)

Dice que el orden jurídico de un Estado Federal tiene - normas locales y centrales, las primeras sólo tienen validez en su territorio, mientras que las centrales se aplican a todos los Estados que conforman la Federación, - pues son de aplicación general. El Estado Federal está integrado por dos comunidades parciales, el Estado Federal y los Estados-miembros "El Estado federal se caracteriza por el hecho de que los Estados miembros poseen un cierto grado de autonomía constitucional, es decir, por el hecho de que el órgano legislativo de cada Estado miembro es -- competente en relación con materias que conciernen a la - Constitución de esa comunidad, de tal manera que los mismos Estados miembros pueden realizar por medio de leyes, cambios en sus propias Constituciones ". (62)

(60) Mouskheli. Ob. cit., p. 319.

(61) Hans Kelsen. Teoría general del Edo. Traducción Luis Legaz Lacandera. España, 1934. p. 255.

(62) Hans Kelsen. Teoría general del Derecho y del Edo. - Traducción Eduardo García Maynes, México, 1949. p. 334.

Asimismo él considera que la centralización del Estado Federal no es absoluta, en virtud de que los Estados miembros forman parte del Órgano Legislativo del poder central. "La centralización en el Estado federal, esto es, - el hecho de que una considerable porción de las normas de orden jurídico total tengan validez en toda la extensión de la federación, se encuentra limitada por el hecho de - que el Órgano legislativo central está compuesto de la siguiente manera, especialmente típica del Estado federal: consta de dos Cámaras, los miembros de una de ellas son - directamente elegidos por todo el pueblo del Estado federal, la primera es la llamada Cámara de los Representantes o Cámara de Diputados, también llamada Cámara Popular. La segunda se compone de individuos elegidos, bien - por el pueblo o bien por el Órgano Legislativo de cada Estado miembro. Los representantes son considerados como representantes de los Estados miembros. Esta segunda Cámara lleva el nombre de Cámara de los Estados o Senado". (63)

Sin embargo el único orden jurídico supremo es la Constitución pues las disposiciones que en ella se encuentran tienen aplicación en todo el país y además no hay ningún ordenamiento superior. Dice el citado autor que existe la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver conflictos entre las entidades federativas y la propia Federación.

Carl Schmitt afirma que los Estados han decidido unirse dentro de un Estado Federal, para poder sobrevivir, pues si continuaran independientes es seguro que los Estados - más fuertes les declararían la guerra, es por eso que los Estados decidieron mediante un pacto crear el Estado Federal, el cual representa un solo Estado en el exterior. -- Por ello los Estados deberán sufrir una metamorfosis en - su organización política interna, pues desde el instante en que se adhirieron al Sistema Federal dejan de ser independientes. "La federación es la unión permanente basada en libre convenio, y al servicio del fin común de la auto conservación de todos los miembros, mediante el cual se - cambia el total status político de cada uno de los miembros en atención al fin común". (64)

En siete puntos describe las consecuencias del Estado -

(63) Kelsen. Ob. cit., p. 335.

(64) Carl Schmitt. Teoría de la Constitución. Traducción de Francisco Ayala. España, 1934. p. 421.

**Federal:**

1.- La Federación comprende a todo Estado-miembro en su existencia total como unidad política y le acopla como un todo en una asociación políticamente existente.

2.- El pacto Federal tiene por finalidad una ordenación permanente no una simple regulación pasajera.

3.- El pacto Federal es un pacto de singular especie, - un pacto constitucional, su acuerdo es un acto de Poder - Constituyente. Su contenido es al mismo tiempo, contenido de la Constitución Federal y un elemento de la Constitución de cada uno de los Estados miembros.

4.- La Federación reconoce por finalidad el mantenimiento de la existencia política de todos sus miembros en el marco de la Federación.

5.- Hacia el exterior, la Federación protege a sus miembros contra el peligro de guerra y contra todo ataque.

6.- No hay Federación sin ingerencia de ésta en los asuntos de los Estados-miembros.

7.- Toda Federación como tal puede hacer la guerra y -- tiene un jus belli. No hay Federación sin la posibilidad de una guerra Federal. (65)

El mismo autor afirma que "la expresión competencias de competencias de la federación puede dársele diversos sentidos:

a) La competencia legal-constitucional para practicar - reformas de la Constitución más exactamente; para la revisión de las prescripciones legales constitucionales, esa competencia no es ilimitada; encuentra sus límites en la Constitución. Es una contradicción que se utilice esta -- competencia de competencias para suprimir la independencia política de los Estados miembros."

b) Un simple accesorio de una competencia, a saber, la facultad general y presumible es caso dudoso de toda autoridad competente, para decidir acerca de si se dan los su puestos de su competencia. Así, un tribunal puede tener - competencia de competencias en sentido de que el mismo decide y si es admisible la vida jurídica.

c) "Una facultad ilimitada para realizar actos de soberanía de toda especie, la doctrina alemana ha confundido con la competencia de revisión. Pero el concepto "Competencia de competencias" entendido como soberanía, es en sí mismo contradictorio. Soberanía no es una competencia; ni siquiera competencia de competencias. No hay ninguna competencia ilimitada. Llega a la conclusión de que la palabra competencia de competencias o significa una competencia auténtica en cuyo caso nada tiene que ver con la soberanía ni puede ser empleada como fórmula de la soberanía, o es una denominación de un poder soberano; y entonces no se comprende por qué ha de hablarse de competencias".(66)

Es excelente el razonamiento de Schmitt, pues el Estado Federal no puede apropiarse de la esfera de acción del poder que tienen las legislaturas de los Estados, pues si eso sucediera estaríamos haciendo alusión a un Estado Centralista, y no a un Estado Federal, en donde la propia esencia del Estado Federal consiste, en que haya dos campos de aplicación; el estatal y el Federal. El sostiene que en caso de que alguna persona sea considerada como traidor por la Federación, también los Estados lo deben considerar traidor.

Señala que es posible que exista el Sistema Federal, -- gracias a la homogeneidad que tienen las entidades federativas y la Unión, por eso es factible que vivan en armonía dos poderes: el poder Federal y el local, "Tanto la democracia como la federación descansan en el supuesto de una homogeneidad, por eso está el natural desarrollo de la democracia de que la unidad homogénea del pueblo traspase las fronteras políticas de los Estados miembros y su prime la situación de desequilibrio de la coexistencia política de la federación y de los Estados-miembros políticamente independientes a favor de una unidad común".(67)

Schmitt nos señala que la "federación tiene tres antinomias que se logran salvar en virtud de la homogeneidad:

a) La primera antinomia: La federación tiene por finalidad la autoconservación; es decir la conservación de la independencia política de cada miembro; sin embargo es

(66) Schmitt. Ob. cit., pp. 445-446.

(67) Schmitt. Ob. cit., p. 447.

ta antinomia no se realiza en virtud de que los Estados - renuncian a valerse por sí mismos, por lo que ella afecta el derecho de conservación.

b) La segunda antinomia: El miembro federal trata - de mantener mediante la federación su independencia política y de asegurar su autodeterminación, esa antinomia no se alcanza, pues toda ejecución federal suprime la ingerencia de los Estados locales, y les suprime su autodeterminación.

c) La tercera antinomia: Toda federación como tal, con independencia de la distinción ante confederación de Estados y Estado federal tiene una voluntad total y existencia política, en esto se distingue de una alianza. A consecuencia de ello coexisten en una federación dos clases de existencia política: la existencia común de la federación y la existencia particular de los Estados-miembros ". (68)

La disolución de las antinomias de la Federación se alcanza gracias a la homogeneidad, que es lo que evita que se presente algún conflicto entre la Federación y los Estados; pues la primera antinomia no presenta el mayor -- problema ya que los Estados son los que han considerado más oportuno que la Federación se encargue de su defensa, de esta manera es menos costoso para los Estados mantener un ejército, ellos están conscientes de que la Federación es la encargada de protegerlos; pero no por eso existe -- una rivalidad; sino al contrario es lo que les permite estar unidos, es decir su identificación consiste en que -- hay una total aceptación del pueblo de los Estados de que la labor de defensa que realiza la Federación es en beneficio de todos los Estados miembros.

La segunda antinomia también se cae fácilmente, pues -- los Estados al configurar la Federación estuvieron de --- acuerdo en aceptar que el Estado federal fuera el único - que se ostentara como tal en el exterior, y si bien el se ostenta como el que determina cual es la forma de su gobierno, este principio es para impedir la ingerencia extranjera en su organización, por lo que los Estados están de acuerdo con el Estado Federal.

(68) Schmitt. Ob. cit., pp. 426-427.

La tercera antinomia se deshecha partiendo de la base - que el Estado Federal existe gracias a que los Estados lo cales pueden dentro de él tener su propia forma de gobierno, si bien similar a la del poder Federal, éste tendrá que respetar su campo de acción, de la misma manera que los Estados respetan el campo de aplicación del poder Federal; es decir el Sistema Federal existe gracias al entendimiento mutuo que tienen la Unión y los Estados miembros.

**CONSECUENCIAS DE LOS CONCEPTOS FUNDAMENTALES DE LA --  
TEORIA CONSTITUCIONAL DE LA FEDERACION:**

1.- "Toda federación tiene, como tal, una existencia política con jus belli independiente.

Toda federación como tal, es sujeto tanto de derecho Internacional como de derecho político.

Toda federación tiene ya en sí la peculiaridad del sujeto independiente del derecho internacional, porque toma sobre si necesariamente un jus belli y los Estados renunciaron en todo o en parte a su jus belli en favor de la federación.

2.- Como sujeto de derecho político, la federación existe, porque es titular, frente a los Estados-miembros, de facultades jurídico-políticas propias; esto lo demuestra con dos de aquellas instituciones federales: la ejecución federal y la intervención federal:

a) En la ejecución federal, que compete necesariamente a la Federación como tal, se enfrenta esta con el Estado-miembro contra el cual se aplica como instancia de derecho político, dirigiendo mandatos directos a las autoridades de los Estados-miembros.

b) El derecho de intervención de la federación conduce igualmente a tales fenómenos y actuaciones inmediatas de derecho político, incluso cuando la intervención va dirigida tan solo al Estado como un todo, afecta inmediatamente a asuntos interiores y carece dentro de la federación de un carácter internacional.

3.- El carácter jurídico-político de toda federación - lleva a la consecuencia de que siempre que la federación se enfrenta, en uso de sus facultades, con un Estado-miembro, aún cuando sea para un campo rigurosamente delimitado, el derecho federal tiene la precedencia respecto del derecho local.

III.- "Toda federación tiene un territorio federal. --- Existe siempre una delimitación territorial de la federación como tal frente a otras unidades políticas territorialmente delimitadas. El territorio federal se compone - del territorio de los Estados-miembros "

IV.- La representación federal: La federación debe contar con sus propias instituciones y autoridades federales. El Estado federal requiere para que exista como tal de órganos propios, que le permitan mantenerse independiente de los órganos de los Estados-miembros, es decir, que tengan las suficientes facultades para poder él mismo tener a sus propias autoridades, las cuales se harán cargo de las tres funciones que realiza el Estado: la función legislativa, ejecutiva, y judicial, sin embargo la - voluntad de la federación es la voluntad de los Estados. (69)

Jean Dabin.- Este tratadista nos explica la naturaleza jurídica del Estado Federal, tomando como punto de partida la descentralización. "Esta se presenta cuando un grupo o ciertos grupos tienen derecho a gobernarse o a auto-administrarse; sin embargo esta hipótesis no es determinante para establecer el supuesto de la descentralización." Para que aparezca ésta es preciso, además que el - grupo reconocido como autónomo capaz de exigir sus propios negocios, y los de sus miembros, revista carácter público que éste encargado de gestionar una porción o un aspecto de la cosa pública y por consiguiente tenga poder - para dar órdenes obligatorias como las del Estado ". (70)

Posteriormente distingue entre descentralización administrativa y política: La administrativa "conciérne solo a la organización de los servicios públicos del Estado y la "política" afecta al poder público en su actividad --- esencial, en cuanto domina a los subditos por tres funciones del gobierno y administración de la legislación y de la jurisdicción. Así es como puede hablarse de justicia - de un sistema de gobierno local y no únicamente de la administración local ". (71)

(69) Schmitt. Ob. cit., pp. 436-443.

(70) Jean Dabin. Doctrina general del Estado. Traducción Hector González Uribe. México, 1946. p. 315.

(71) Dabin. Ob. cit., p. 328.

Dabin es muy claro en su exposición, pues es obvio que entre mayor sea la participación de los grupos en la descentralización política, estaremos en presencia del Sistema Federal, pues si las comunidades que conforman el Estado no tienen la posibilidad de organizarse internamente, estamos en presencia de un Estado Central. Sin embargo, - pudiera encuadrarse esta descentralización dentro de la - Confederación, porque también en ella existe la descentralización del poder público; ésta presenta el inconveniente de ser una descentralización teórica, pues en la práctica los únicos que participan en la configuración del poder público son los Estados. Los cuales no comparten el poder con nadie ya que ellos no se supeditan a la Confederación, pues ésta no tiene la suficiente fuerza como para obligarlos a cumplir con los compromisos que tienen con ella. Sucede lo contrario en el Estado Federal, el cual llega a alcanzar tanto poder que en ocasiones se confunde con un Estado Central, pero esto es externamente, pues internamente los Estados participan en esa descentralización del poder.

También considera que el Estado Federal cuenta con otro tipo de descentralización con base territorial. Pero la descentralización se enlaza con el problema del poder: lo descentralizado es el poder con todo, mirándolo más de cerca, parece que la forma federal o unitaria del Estado atañe al poder mejor que al propio Estado. (72)

Es normal que dentro del Estado Federal se tenga que -- mencionar una descentralización territorial pues se hace referencia al territorio de los Estados locales también se hace alusión al territorio de la federación, pero como él mismo señala es un problema de poder, en virtud que el Estado Federal tiene aplicación en todo el territorio, mientras que las legislaturas sólo en su territorio. Dabin -- considera que el Estado Federal da dos soluciones entrelazadas, con dos facetas distintas en la teoría del poder - "por una parte una solución de descentralización muy amplia en beneficio de las colectividades componentes --- (Edos, países, cantones); por la otra una solución de -- participación de las colectividades mismas en el gobierno del Estado federal".(73)

(72) Dabin ob. cit. p. 324 .

(73) Dabin. Ob. cit., p. 329 .

Asimismo sostiene que la descentralización y el federalismo representan los dos grados de una misma idea que es la idea de autonomía local. Es indudable que así como los Estados locales tienen libertad para organizarse internamente, también ellos - tengan participación en el mismo gobierno Federal, pues es lo que establece un equilibrio de fuerzas dentro del Sistema Federal, ya que de otra manera el sistema Federal ya hubiera terminado con las facultades de los Estados convirtiéndose en un Estado Centralista.

El mismo autor sostiene que este tipo de descentralización - se diferencia de la común, sólo en el grado y se presenta en - los siguientes puntos. " Desde luego los Estados particulares - poseen todas las funciones del poder: gubernamental y administrativa, comprendiendo el derecho de coacción, legislativa y - judicial luego, dentro del marco de las materias encomendadas - a su competencia, ejercen el gobierno fuera de todo control, - de toda vigilancia; por último conservan la facultad de organizarse así mismos y regular su propia Constitución. En cada uno - de estos puntos y, por lo menos, en el conjunto, privan sobre - los grupos simplemente descentralizados y, en este sentido, -- puede admitirse que dan apariencia de Estado. A pesar de esto - tales Estados quedan subordinados constitucionalmente a una - autoridad más alta, en el orden temporal, que es el Estado fe - deral del que son miembros ". (74)

Llega a la misma conclusión que gran parte de los tratadistas antes citados, "de que el poder Federal es superior al local; además coincide con Lefur y con los que aceptaron su postura de la autonomía local que tienen los Estados para gobernarse internamente, pero dice que ésta es limitada, ya que éstos no son independientes y por consiguiente no pueden los Estados organizarse de manera contraria a como está el poder Federal; dice que la soberanía pertenece al Estado.

Los anteriores pensadores que analizamos, tuvieron como constante preocupación determinar a quien correspondía la soberanía, si a los Estados locales o a la Federación. La mayoría estuvo de acuerdo en que la soberanía estaba en manos del Estado Federal, con excepción de Madison, Hamilton, Jay, Tocqueville, Seidel y Calhoun.

Los primeros tres tratadistas no señalaron si correspondía la soberanía al Estado Federal exclusivamente o a los Estados locales en virtud de que su objetivo era convencer al pueblo de los Estados locales de las ventajas que representaba el Estado Federal. El Estado Federal no invadiría la esfera de --

acción de las entidades federativas; por el contrario les permitiría continuar con su calidad de Estados en virtud de que seguirían teniendo su propio gobierno interiormente. Además, - continuarían con todos los derechos que no cedieron a la Federación, pero no obstante estos argumentos, el único que detentaba un poder soberano era la Federación, ya que sus normas - tenían aplicación general y los Estados locales sólo dentro - de su territorio.

Tocqueville sostuvo que la soberanía estaba en poder tanto de las entidades federativas como de la Federación; por lo que a su tesis se le conoce como cosoberanía por la existencia - de dos soberanías. Dicha teoría fue rebatida por Calhoun y Seidel; los cuales sostuvieron que la soberanía sólo puede corresponder a uno y otro, si pertenece a los Estados estamos en -- presencia de una Confederación, si por el contrario corresponde al Estado Federal estamos en presencia de un Estado Central.

Es indudable que el Estado Federal conserva un poder superior a los Estados locales, por lo que si aceptamos la teoría tradicional de la soberanía, el único poder soberano lo detenta la - Federación mientras que las entidades federativas sólo tienen - cierta autonomía que les permite gobernarse internamente.

La Ley Fundamental local nunca podrá ser contraria a la Constitución Federal, en virtud de que las entidades federativas se comprometieron por medio de un acuerdo de voluntades a respetar este sistema de gobierno, el cual se formalizó en una Constitución Federal. O bien mediante la metamorfosis que sufrió el -- Estado Unitario el cual concedió a sus antiguas provincias cierta autonomía otorgándoles la calidad de Estados locales. Tam -- bién en este supuesto los derechos de los Estados miembros quedaron delimitados en la Constitución Federal.

La Federación se encarga de la seguridad de todos sus integrantes, pues en caso de cualquier agresión del exterior ella - tendrá que repelerla, por ello en el exterior se ostenta como - un Estado Central.

El Estado Federal tiene la ventaja de que existan dentro de - él dos tipos de normas: Las Federales y las locales por ello -- ha logrado subsistir a través del tiempo.

#### 1.5 OTROS SISTEMAS QUE AGRUPAN COLECTIVIDADES

Entre estos sistemas se encuentran la unión de Estados y la - Confederación; las uniones de Estados se presentan cuando dos o

mas Estados se encuentran unidos. Algunos tratadistas consideran como uniones de Estados a las alianzas, éstas se llevan a efecto cuando dos Estados se ponen de acuerdo para luchar en contra de un enemigo más poderoso, o bien cuando un Estado más fuerte somete a un Estado más débil y lo convierte en su aliado, sin embargo las alianzas tienen el problema de ser uniones efímeras, pues en el momento en que los dos Estados vencen a su enemigo termina su unión; y cuando el Estado sometido adquiere la suficiente fortaleza se vuelve a enfrentar al Estado que lo somete, (además en este caso concreto no se unió por su voluntad).

Otros pensadores han incluido al protectorado dentro de las uniones de Estados. El protectorado se presenta cuando un Estado cede sus derechos políticos del exterior a un Estado más fuerte, es decir el Estado como tal no interviene en política exterior pues depende de otro, a cambio recibe protección en caso de sufrir alguna agresión de algún país. Más que ser una unión de Estados es una forma de colonialismo como sucede con Puerto Rico, el cual políticamente en el exterior es representado por los Estados Unidos.

Las dos uniones de Estados que se han aceptado de manera general son la unión real y la unión personal; éstas sólo se han presentado en épocas pasadas. La unión personal es cuando una persona por derecho de herencia gobierna dos países sin que se haya celebrado entre ambos algún tratado, "se trata en realidad de diversos órdenes jurídicos políticos a los que solamente les da unidad la misma persona física, que en estos casos ejerce una doble personalidad, los actos jurídicos tratándose de los Estados casi siempre conservan su propia constitución"-(75)

La unión real se crea en base a un acuerdo o tratado internacional, por medio de un acuerdo de voluntades que han aceptado que un mismo monarca los gobierne; sin embargo el hecho que los dos Estados sean gobernados por la misma persona no les impide conservar su independencia. "La unión real es un lazo que descansa en un pacto entre dos o más Estados en virtud del cual la persona del príncipe resulta común, teniendo el príncipe en cada uno de los Estados de la unión una situación jurídica de órganos independientes de la que el otro u otros Estados". (76)

La diferencia esencial entre unión personal y real descansa en que la primera se presenta en virtud del derecho de herencia, mientras que la segunda descansa en un pacto de Estados.

(75) Daniel Moreno. Derecho Constitucional. México 1981. p. 356.

(76) Jellinek. Ob. Cit., p. 610.

La Confederación es sin duda la segunda forma más importante de colectividades de Estados, pues la primera es el Estado Federal, pero es importante recordar que algunos - Estados Federales tuvieron que ser transitoriamente Confederaciones como sucedió con los Estados Unidos del Norte.

La Confederación se presenta cuando por medio de un pacto varios Estados libres deciden mantenerse unidos para defenderse en caso de sufrir una agresión del exterior. - Esta unión de Estados cuenta con un órgano central que se conforma con los delegados que envían los Estados-miembros, los cuales se encuentran representados en la misma proporción.

Dentro de la Confederación los Estados siguen conservándose como tales, tanto en el exterior como en el interior, pues esta unión no los limita, sino que les permite continuar con su vida normal, ya que los Estados podrán seguir teniendo relaciones con otros Estados. Además podrán tener su propio ejército y no intervendrá para nada la Confederación en la forma en como se han de organizar internamente, la Confederación al carecer de recursos propios depende del auxilio directo de los Estados, tampoco cuenta con un ejército propio con el cual podría hacerle frente al enemigo, y en caso de que se vea en la necesidad de repelar alguna agresión deberá solicitar a los Estados tropas para hacer frente a la situación; tiene facultades para legislar pero éstas son limitadas pues para que se aplique una ley que expida la Confederación es necesario que la publiquen cada uno de los Estados.

La Confederación presenta el inconveniente de no contar con un poder que le permita exigir a sus miembros que cumplan con sus obligaciones.

#### 116 FUNDAMENTO DEL ESTADO FEDERAL

Si nos referimos a la forma pura del Estado Federal mediante un pacto de Estados independientes por medio de el cual se creó una Constitución, que es lo que le da validez jurídica a este nuevo Estado; pues en ella se establecen las facultades que se le otorgan al Estado Federal, las cuales son de aplicación general, asimismo señala que el Estado Federal contará con su propio gobierno, que se integra en tres órganos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, dicho gobierno será sostenido con los propios recursos del Estado Federal. También puede surgir cuando

un Estado Central ha decidido transformarse en un Estado Federal, otorgándoles a las provincias la calidad de Estados, esta concesión queda establecida en una Constitución.

Podemos afirmar que la forma pura del Estado Federal -- fue creado, por un acuerdo de voluntades que tuvieron los Estados, pero dicho acuerdo de voluntades hubiera quedado en el olvido, sino se hubiera creado una Constitución, -- que es la que realmente formaliza la federación, lo mismo sucede con el Estado Central que se transforma en Federal, lo que comprueba su determinación es la Carta Magna.

### 1.7 TRASCENDENCIA DEL ESTADO FEDERAL

El Estado Federal ha logrado subsistir a través del --- tiempo, gracias a que ha permitido a los Estados-miembros formar parte del poder Federal y a la vez mantener cierta autonomía dentro de su territorio, con lo cual se ha evitado que el poder se concentre en el centro, pues dentro de este sistema los Estados que lo conforman siguen teniendo la posibilidad de gobernar ellos mismos su territorio sin que para nada intervenga el centro en sus decisiones internas, lo cual permite que los Estados continúen manteniendo su identidad nacional interna, pues son los propios pobladores de ese lugar los que van a decidir --- quien los va a gobernar.

Este sistema dió la oportunidad a los Estados de conservar su identidad interna, si bien en la actualidad se han ido perdiendo las raíces de los habitantes de cada entidad federativa, ésta ha sido obra del progreso y no de la ingerencia del Estado Federal. Podemos decir que el Estado Federal es un sistema jurídico que permite la existencia de dos fuerzas, los Estados locales y la Federación, ambos tienen cierta autonomía en su organización respectiva por lo que juntos ejercitan el poder del Estado Federal el cual no podría existir si no hubieran entidades federativas con el suficiente poder para gobernarse dentro de su territorio.

Como conclusión, podemos afirmar que el Estado Federal ha logrado sobrevivir a través del tiempo, en virtud de -- que el poder no se centra ni en la unión ni tampoco en -- los Estados, sino que el poder lo comparten los Estados -- locales y la Federación.

Después de haber estudiado a los diversos tratadistas - sobre la naturaleza jurídica del Estado Federal, así como las instituciones que surgieron con esta forma de gobierno y su fundamento y trascendencia. Nos toca ahora analizar la aplicación del sistema Federal dentro de las diversas, Constituciones que han existido en México.

## CAPITULO SEGUNDO

### CONSTITUCIONES QUE HAN REGIDO EN MEXICO EN DIFERENTES EPOCAS.

#### 1.1 Constitución de Cádiz. 1812

> La Constitución de Cádiz se gestó como consecuencia de los acontecimientos que se presentaron a principios del - siglo XIX, cuando el ejército francés penetró en el territorio español en base al Tratado de Fontainebleau que habían celebrado Francia y España el 27 de octubre de 1807 para conquistar Portugal, pero en vez de continuar su viaje hacia su destino, se instaló en España, violando el -- tratado antes citado. Con este incumplimiento, Napoleón - demostró que su intención era conquistar no solo Portugal sino toda la Península Ibérica, un año más tarde Napoleón se convertía en Emperador de España según lo establecían los Tratados de Bayona por los cuales abdicaban al trono español Carlos IV y Fernando VII así como todos los infantes que tenían derecho a éste.

Napoleón designó rey de España a su hermano José Bona-- parte y por tal motivo los españoles se manifestaron en -- contra del gobierno establecido y organizaron una Junta - Suprema Central y Gubernativa del Reino, nombrando Presidente al Conde de Floridablanca y como Inquisidor General al Obispo de Orense Don Pedro de Quevedo y Quintano. La - primera actividad de esta Junta consistió en declarar la guerra a Francia. La Junta estaba integrada por dos ten-- dencias, una tradicional y otra de ideas avanzadas. La -- primera era sostenida por el Presidente de la junta quien estaba conforme con que se continuara con el mismo sistema de gobierno, la otra tendencia estaba representada por las personas de ideas más avanzadas, entre los que se encontraba Lorenzo Calvo de Rosas y Gaspar Melchor de Jovellanos; el primero de ellos tenía ideas más radicales y - serían estas las que perdurarían.

En esa misma época Napoleón concede la Constitución de Bayona, que establecía la existencia de Cortes que serían las encargadas de legislar. Para poderlas conformar se le encomendó la comisión a Murat quien fue el encargado de lanzar la convocatoria llamando unos cientos cincuenta in dividuos. (77) Esta Constitución estableció el sistema de

(77) Pablo García Alvarez. Derechos del Pueblo Mexicano Consti-- tución de Cádiz Tomo I. México, 1978 p. 313.

gobierno monárquico, un Senado que se configuraba por veinticuatro personas y las Cortes. Asimismo, estableció la igualdad entre España y las colonias, pues les reconoció los mismos derechos. Como nos damos cuenta la conquista de Napoleón no fue solamente en base a las armas sino también por las instituciones, pues éstas se conservaron a través del tiempo y fueron tan importantes que el sistema jurídico español nació en base a las instituciones jurídicas francesas. La Constitución de Cádiz no se hubiera realizado si Napoleón no crea la Constitución de Bayona, pues éste estableció una división de poderes que de alguna manera influyó en la mentalidad de los españoles, los cuales empezaron a tomar conciencia de que el poder del rey no era absoluto, por lo que el poder debería de estar descentralizado en distintos órganos.

Mientras los gobernantes franceses se preocupaban por conformar las Cortes, la Junta Gubernativa invitó a formar parte de ella a nueve representantes americanos y un filipino. El Presidente Floridablanca renunció en 1810, pero antes de hacerlo creó una Regencia que se integró con cinco miembros, los cuales tuvieron por función convocar a elecciones para que se conformaran las Cortes, la convocatoria no solo se presentó en la metrópoli sino que se extendió a las colonias, las cuales tenían derecho a nombrar representantes. En un principio, no se pretendía otorgar derechos políticos a las colonias, ante esta limitación sale en defensa de ellas y en particular de la Nueva España Miguel Ramos Arizpe.

Es extraordinaria la visión de este jurista al darse cuenta de lo importante que es para cada colonia contar con una junta provincial dentro de su territorio, lo que de alguna manera representaba el que las colonias tuvieran cierta libertad política que hasta ese momento no habían concebido. Para hacer realidad su pensamiento hizo la petición por escrito.

"El 23 de octubre de 1811 dió forma a sus ideas, en una proposición que pedía el establecimiento en Saltillo situado en las provincias internas de oriente de la América Septentrional de una Junta Superior que llevaría el nombre de Gubernativa compuesta de siete miembros, dos vecinos de Coahuila, dos de Nuevo León, dos de Nuevo Santander y uno de Texas. Al propio tiempo pedía que en las capitales de cada una de las cuatro provincias se establecieran juntas subalternas integradas por los vecinos". (78)

(78) Lee Nattie Benson, La Diputación Provincial y el Ferrocarril Mexicano, México, 1955, p. 13.

Para comprobar las necesidades que tenían las colonias de contar con estas juntas provinciales, tuvo que narrar que la distancia que había de las colonias a España era muy grande y por ello España realmente desconocía cuales eran los problemas que aquejaban a éstas en base a su geografía, a su situación económica, política y de justicia. Esto lo trató de demostrar "En una larga memoria dirigida a las Cortes en las que describió las condiciones geográficas, históricas, económicas, políticas y judiciales de las provincias internas de oriente"..(79)

Por lo cual estas requerían cierta autonomía para gobernarse internamente por las condiciones geográficas de estas regiones, que impedía que desde España se tuviera un control de ellas.

Hay infinidad de autores que consideran a la diputación provincial como el antecedente del federalismo entre ellos Nettie Lee Benson e Ignacio Burgoa. Burgoa sostiene que el federalismo tuvo su origen en "Las diputaciones provinciales que eran cuerpos colegiados que tenían como funciones primordiales las inherentes al gobierno interior de la provincia. Su integración era de origen democrático indirecto y sus miembros componentes debían ser nativos o vecinos de la provincia respectiva". (80)

La diputación provincial fue aceptada por las Cortes de Cádiz y quedó regulada en el Capítulo 11 del título sexto de la Constitución de Cádiz. No podemos aceptar -- que la diputación provincial sea el antecedente del federalismo mexicano, pues ella no tuvo una aplicación práctica en la Nueva España; sin embargo, no podemos dejar de reconocer que dicha Constitución contribuyó a la aceptación del federalismo por los intelectuales mexicanos, los cuales forzosamente sufrieron un cambio en su mentalidad con la creación de esta Carta Magna, ya que durante trescientos años habían vivido bajo una monarquía absoluta sin que en ese lapso la Nueva España haya tenido participación en las decisiones políticas ni siquiera pensaban los habitantes en esa posibilidad, por lo que cuando se creó este documento jurídico tuvo que propiciar una evolución en la mentalidad de los ciudadanos sobre la forma de gobierno, por lo que si podemos considerarla como un precedente de la Constitución Federal de 1824.

(79) Benson. Ob. cit., p. 14.

(80) Burgoa Ob. cit., 415.

La Carta Magna fué expedida el 19 de marzo de 1812, lo fue en Nueva España el 30 de septiembre del mismo año y dejó de tener vigencia en 1814 cuando Fernando VII recobró el trono; sin embargo se volvió a aplicar en la Nueva España en 1820. Esta Constitución contenía 384 artículos que se encontraban distribuidos en diez capítulos que a su vez comprendían 33 títulos.

En el capítulo primero, artículo 4 se establecen los derechos individuales. En ellos se dice: La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas, la libertad civil, la propiedad y los demás derechos de todos los individuos que la componen. Estos derechos subjetivos fueron inspirados en la Constitución Francesa de 1791, ambas son semejantes porque no otorgan facultades a ningún órgano para que los proteja, como sucede con la Constitución Norteamericana, la cual ha determinado que en caso de que existan violaciones a los derechos individuales, conozca el poder Judicial.

La Carta Magna de Cádiz tenía la característica de que en circunstancias extraordinarias podía derogarse. En ella se determinó que la única religión que se puede ejercer es la católica, deroga a las leyes de indias y suprimió al tribunal de la inquisición; abrió el camino hacia la democracia pues concedió el derecho al pueblo de elegir a los diputados, con lo cual se terminó con la separación tan marcada que existía entre las clases sociales. No estableció diferencias entre los súbditos de las colonias y la metrópoli, pues les concedió los mismos derechos; suprimió las facultades que tenía el clero de recolectar impuestos y concedió la libertad del comercio.

Ideológicamente, esta Constitución estuvo fundamentada por las tesis de Russeau y Montesquieu; el primero de ellos sostiene que la soberanía está en manos del pueblo, y se plasmó en los artículos 1 y 3 que dicen que la Nación Española se conformó con la unión de todos los españoles de todos los hemisferios y en ellos descansa la soberanía del pueblo. El segundo considera que el poder no debe estar en manos de una sola persona por lo que es necesario dividirlo en tres poderes; sin embargo, no es verdad que el poder se pueda dividir en tres, lo que sucede es que el poder lo ejercitan tres órganos y se les denominan funciones a las actividades que ellos realizan.

Esta tesis se contempla en los artículos 15, 16 y 17 que señalan la potestad de hacer las leyes reside en las

Cortes, con el Rey. La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey. La potestad de aplicar las leyes en los casos civiles y criminales reside en los Tribunales. Con la introducción de la división de poderes en este documento se limita el poder del rey, lo que porvoco que la monarquía española se convirtiera de absoluta en modera-- da.

Pues el emperador carecía de facultades para juzgar; -- además, compartía la facultad de legislar con las Cortes. El rey para elegir a los integrantes del Consejo de Esta do, debía de nombrar de las personas que le propusieran -- las Cortes, no obstante que tenía derecho de veto en contra de las leyes aprobadas por las Cortes, si las Cortes insistían tres veces con la misma ley, de nada valía ese derecho, pues la ley entraba en vigor. Es indudable que -- la Constitución de Cádiz a quien verdaderamente le otorga ron el poder era a las Cortes ya que ellas representaban al pueblo español; las Cortes estaban conformadas primero con las juntas electorales de parroquia, segundo con las juntas electorales de partido, tercero con las juntas --- electorales de provincia.

Las juntas electorales de parroquia se integraban con -- todos los vecinos que vivían alrededor de la parroquia. -- Los cuales tenían derecho a designar por cada doscientos habitantes un elector, pero si solamente eran cientocin-- cuenta los que habitaban cerca de la parroquia de todas -- maneras podían nombrarlo; si no alcanzaba esa cantidad de personas se adherían con los vecinos de otras parroquias para elegir un elector; si el número excede de trescien-- tos pero no llega a cuatrocientos se nombraban dos electo res; si excede de quinientos aunque no llegara a seiscien tos se nombraban tres electores y así sucesivamente, pero la elección no la hacíandirectamente, sino que la realiza ba en forma indirecta.

Las personas que nombra directamente el pueblo son los copromisarios, los cuales se encargaban de nombrar a los electores de parroquia, pero para poder designar un elec tor de parroquia deben de ser once copromisarios; en caso de que sean dos los que se deban elegir deben de haberse nombrado antes veinticinco copromisarios y si son tres de ben de haber treinta y cinco, pero nunca exceder de ese -- número.

La forma de elegir los compromisarios es la siguiente: las parroquias que se compongan de veinte vecinos nombra--

rán un copromisario ; las que tengan de treinta a cuarenta podrán elegir dos y así sucesivamente. En caso de no contar la parroquia con veinte vecinos se unirán a la parroquia más inmediata para poder elegir copromisarios; estas parroquias de poblaciones más pequeñas se juntarán -- con el pueblo más próximo aunque solo tuviera nueve copromisarios y podrán nombrar un elector parroquial; si fueran diecisiete podrán nombrar dos electores y si reunieran veinticinco tres electores.

Las juntas electorales de partido se compondrán con todos los electores de parroquia, y se congregarán a la cabeza de cada partido para designar a los electores que -- han de elegir a los diputados.

Con la participación del pueblo en la elección de los -- diputados se dió un avance en la vida democrática de la -- metrópoli y de las colonias, pues por primera vez un documento jurídico les otorgaba a los españoles un lugar dentro de las actividades políticas de su país. No obstante que el pueblo no los nombraba en forma directa, si tenía ingerencia en su designación, por lo cual los diputados -- estaban conscientes que habían llegado a ocupar un esca--ño, dentro del órgano legislativo, no gracias a la deci--sión del rey, sino del pueblo. Lo que provocaba una verda--dera división de poderes pues el monarca no contaba con -- ninguna autoridad sobre las Cortes.

El órgano Judicial se componía de un Tribunal Superior de Justicia, el cual estaba integrado por magistrados que designaba el rey, pero tenía que elegir de las personas -- propuestas por las Cortes, con lo que se pretendía evitar la ingerencia del monarca dentro de este órgano. Dicho -- Tribunal era auxiliado por las Audiencias o las Instan--cias.

Las facultades del Tribunal Superior de Justicia eran:

- 1.- "Dirimir o resolver conflictos de competencia de las Audiencias.
- 2.- Juzgar a los Secretarios de Estado a petición de -- las Cortes.
- 3.- Conocer de los juicios de nulidad contra las senten--cias de segunda instancia" (artículo 258).

Las Audiencias eran los Tribunales que conocían sobre -- los asuntos civiles y penales, si en la primera instancia se promovían ante el órgano inferior, en la segunda ins--

tancia resolvía lo que se había llevado a los tribunales inferiores en primera instancia, y la tercera era otra -- Audiencia diversa a la segunda pero de la misma jerarquía y que podían modificar o confirmar o revocar la sentencia.

Los juzgados inferiores conocían en materia civil, mercantil y penal en primera instancia.

La diputación provincial estaba integrada por un presidente, un intendente y siete individuos. Esta diputación se renovaba cada dos años por mitad, saliendo la primera vez el mayor número, y la segunda el menor. La elección de estas personas la hacían los electores de partido, la cual se encontraba presidida por el jefe del gobierno político de la provincia, en el caso de que no pudiera ocupar su lugar lo sustituía el intendente y en su defecto el primer vocal.

Entre las funciones más importantes que realizaba la diputación era aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieran correspondido a las -- provincias. En segundo lugar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y tercero cuidar que se establecieran los ayuntamientos, etc.

## 1.2 LA CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814.

Este documento se creó en el pueblo de Apatzingán (hoy Estado de Michoacán) el 22 de octubre de 1814. "La Carta de Apatzingán careció de vigencia práctica y aunque fueron designados los titulares de los tres poderes; las circunstancias impidieron su actuación normal". (81)

En la época en que se expidió, todavía la Nueva España se encontraba dentro de un clima de violencia; pues existía una encarnizada lucha entre insurgentes y realistas, sin que la balanza se hubiera movido en favor de los insurgentes; sin embargo, esta Carta Magna es un hermoso -- testimonio del nacionalismo que se empezaba a gestar en el pueblo de la América Septentrional, en donde quedaron plasmados los ideales de una Nación que al principio del movimiento de independencia no había nacido como tal, --- pues los habitantes de la colonia entraron en la lucha -- por el odio que existía contra los españoles, si bien los dirigentes Hidalgo, Aldama y Allende sí tenían una idea --

(81) Alfonso Noriega. Derechos del Pueblo Mexicano: Constitución de Apatzingán, Tomo I. México, 1978 p. 377.

más clara de que era necesaria la independencia de la Nueva España de la metrópoli, con lo cual se estaba gestando -- una Nación diferente a la Española, ya que las características de los habitantes de la colonia no eran similares -- a las de los peninsulares, pero éstos no se atrevieron a manifestarlo abiertamente; simplemente se concretaron a criticar a los gobernantes franceses que en ese momento eran quienes dirigían los destinos de la metrópoli y sus colonias; por lo que al dar el grito de independencia Miguel Hidalgo dijo - Viva Fernando VII, muera el mal gobierno.

Fue el genio de Morelos quien supo captar el por qué el pueblo estaba apoyando el movimiento de independencia; si los hombres decidieron entregar su vida no era con la finalidad de hacer que los franceses dejaran de gobernar la metrópoli y las colonias, para que una vez que volviera - Fernando VII al poder terminara la lucha. Tampoco podían aceptar que un miembro de la familia real española viniera a gobernarlos, pues cualquier extranjero desconocía -- los problemas que aquejaban a la colonia, ya que le eran completamente ajenos aún para los propios infantes españoles. En virtud de que el Continente Americano estaba muy lejos de Europa, lo que traía como consecuencia que cualquier europeo no tuviera una verdadera idea de lo que estaba sucediendo en América, por más información que se le proporcionara, ésta normalmente llegaba muy retrasada.

Por lo que podemos afirmar que en el momento en que Morelos señaló que la América Septentrional era independiente de España y de cualquier otra Nación, él ya no habla de entregar el poder a algún infante español, ni siquiera se atrevió a mencionar una monarquía dirigida por alguna persona nacida en América, sino que sus ideas se cristalizaron en la creación de una república. Estaba con sus --- ideas forjando el nacionalismo de nuestro país, por lo -- que él fue el verdadero forjador de la ideología del movimiento de independencia; pues hasta antes de que se convirtiera en el primer jefe del movimiento insurgente: no existió ninguna persona con la suficiente visión y definición de lo que representaba la emancipación de España.

Sus ideales fueron fecundados gracias a la tesis que tuvo Ignacio López Rayón en su proyecto de Constitución, el cual fue determinante en el pensamiento del patriota. "Los Elementos Constitucionales" de Ignacio Rayón, establecían --- que América es libre e independiente de otra Nación, la soberanía dimana del pueblo y reside en Fernando VII y su

ejercicio por el Supremo Congreso Nacional, que estará integrado por cinco vocales los cuales eran elegidos por -- las provincias.

Morelos en el Congreso de Chilpancingo presentó "los Sentimientos a la Nación", los cuales fueron un antecedente -- muy importante de la Constitución de Apatzingán y que estuvieron conformados por 23 puntos. En ellos nos dice que América Septentrional es libre e independiente de cualquier Nación, hasta aquí coincide con Rayón; posteriormente su pensamiento es más evolucionado, ya que sostiene que la -- soberanía emana del pueblo quien la deposita para su ejercicio en sus representantes, dividiendo los poderes de -- ella; en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En el citado documento establece la protección social, cuando en él de termina que debe moderarse la opulencia y la indigencia -- de tal suerte que se aumente el jornal del pobre. Al ---- igual que "los Elementos Constitucionales", "los Sentimien-- tos de la Nación" contribuyeron a la evolución de las ---- ideas del caudillo.

La Constitución de Apatzingán se encuentra dividida en dos partes, la primera se denomina principios o elementos constitucionales y la segunda parte se refiere a la forma de gobierno.

La primera parte se divide en seis capítulos, el primero de ellos establece que la única religión que se puede profesar es la católica.

El segundo, está destinado a la soberanía, en dicho capítulo se señala el derecho a la revolución en el artículo 4° que nos dice: "Como el gobierno no se instituye por honra o intereses particulares de ninguna familia, de ningún hombre ni clases de hombres, sino para la protección de seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad ésta tiene derecho incontestable a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera.

Señala que la soberanía reside en el pueblo, pero su -- ejercicio se encuentra depositado en los poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales no se pueden ejercer por una sola persona o corporación. (Estas ideas se -- desprenden del análisis de los artículos 2 al 12.

El pensamiento de Rousseau y Montesquieu no fueron aje--

nos en la configuración de esta Carta Magna, pues era de corte liberal como cualquier otra Constitución que nació con la participación del pueblo.

El capítulo III determina quienes son ciudadanos y como se adquiere y se pierde la ciudadanía.

El capítulo IV, se refiere a la ley, el cual establece el mismo trato para todos los ciudadanos en su artículo -19: "La ley debe ser igual para todos".

El capítulo V regula los derechos individuales de igualdad, seguridad, propiedad y libertad; esta Ley Fundamental superó a los derechos individuales que regulaba la -- Constitución de Cádiz, en virtud de que los señala sistemáticamente, mientras que la de Cádiz, solo los mencionaba en disposiciones aisladas.

El capítulo VI se refiere a las obligaciones de los ciudadanos.

La forma de gobierno se encuentra regulada en 21 capítulos, a decir:

El capítulo I señala que las provincias que integran la América Mexicana no podrán separarse una de otra.

El capítulo II establece que las supremas autoridades -- son: El Supremo Congreso Mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia.

El capítulo III indica que el Supremo Congreso se constituye por diputados elegidos uno por cada provincia, además existirá un presidente y un vicepresidente que se designará del mismo cuerpo por la suerte, y dos secretarios que se elegirán entre ellos mismos.

El capítulo IV se refiere a la elección de diputados para el Supremo Congreso y nos dice que cuando una provincia se encuentra dominada por el enemigo, el Supremo Congreso se encargará de nombrar al diputado que la represente.

El capítulo V establece como se conforman las juntas -- electorales de parroquia, las cuales se integran con todos los vecinos de la parroquia, los que elegirán un elector.

El capítulo VI nos señala que las juntas electorales de partido se conforman con los electores de parroquia, quienes serán los encargados de nombrar a los electores de -- provincia.

El capítulo VII establece que las juntas electorales de provincia serán las encargadas de elegir a los diputados. Este procedimiento de elegir a los diputados es similar -- al que presenta la Constitución de Cádiz.

El capítulo VIII regula las atribuciones del Supremo -- Congreso entre las que destacan la designación de los individuos que integran el Supremo Gobierno, que está compuesto por tres personas, quienes alternan por cuatrimestres la Presidencia; cada año saldrá uno de los tres por suerte; habrá tres Secretarios uno de Guerra, otro de Gobierno y uno más de Hacienda, quienes durarán en su puesto cuatro años.

El capítulo IX se refiere a la sanción y promulgación -- de leyes.

El capítulo X establece que el Supremo Gobierno está integrado por tres individuos, los cuales tendrán la misma autoridad, alternarán entre ellos el poder cada cuatro meses y cada año saldrá por suerte uno de los tres.

El capítulo XI, nos dice que los integrantes del Supremo Gobierno son elegidos por los vocales en el momento en que el Supremo Congreso entrega al pueblo la lista de aspirantes, que tiene el triple de los individuos que conforman el Supremo Gobierno.

El capítulo XII se menciona la autoridad del Supremo Gobierno.

El capítulo XIII señala que cerca del Supremo Gobierno se creará una Intendencia General, que se encargará de administrar todas las rentas y fondos nacionales, esta intendencia se conforma de un fiscal, un asesor legal, dos ministros y un intendente general. Asimismo se crearan las intendencias provinciales subordinadas a la General. Además se crearan tesorerías foráneas.

El capítulo XIV menciona que el Supremo Tribunal de Justicia está formado por cinco individuos los cuales serán renovados de su cargo cada tres años, en el primero y en el segundo año saldrán dos individuos y en el tercero -- uno, habrá dos fiscales letrados uno para lo civil y otro para lo penal, pero si al principio no se nombrara más --

que uno, éste se encargará de ambas funciones. También se designarán secretarios, los cinco individuos se nombrarán de la misma manera como se han designado los integrantes del Supremo Gobierno. La elección de los fiscales letrados y secretarios por primera vez lo hará el Congreso, pero en adelante lo hará a propuesta del Supremo Gobierno.

El Capítulo XV nos señala las facultades del Supremo -- Tribunal de Justicia, entre las que destacan que conoce -- de la segunda y tercera instancia de los tribunales inferiores, revoca o aprueba sentencias de muerte o destierro y conoce de los recursos eclesiásticos.

Capítulo XVI se refiere a la forma de como están intergrados los juzgados inferiores. Existen jueces de partido, los cuales son nombrados por el Supremo Congreso a -- propuesta de los intendentes de provincia. Estos tendrán autoridad ordinaria en los ramos de justicia y policía. -- Existen tenientes de justicia que son nombrados por los -- jueces de partido, quienes informarán al Supremo Congreso de las designaciones. Así mismo el Supremo Gobierno nombrará a los jueces eclesiásticos, quienes conocen de las causas civiles y criminales de los eclesiásticos.

El capítulo XVII menciona que las leyes que han de observarse en la administración de justicia sustituyen a las antiguas.

El capítulo XVIII establece que el Tribunal de la Residencia se integra con siete jueces que el Supremo Congreso eligió entre los individuos que para este efecto, se -- designen, uno por cada provincia que designarán las juntas parroquiales.

El capítulo XIX dice que el Tribunal de Residencia por lo que toca a la administración pública, en cuanto a los delitos de herejía, los de apostasía y por los de Estado señaladamente, por los de infidencia, concusión y dilapidación de los fondos públicos, así como en caso de que -- una persona sea arrestada más de cuarenta y ocho horas -- sin ser entregada a los tribunales. Sólo podrán ser juzgados por este tribunal los integrantes de los tres poderes.

El capítulo XX señala que el Supremo Congreso convocará a la representación nacional en el momento en que las provincias que estaban en manos del enemigo se encuentren libres.

El capítulo XXI sostiene que debe obedecerse este decreto mientras no esté reunida la representación nacional y no se pacte y sancione la Constitución permanente.

Finalmente, el capítulo XXII está dedicado a la sanción y promulgación del decreto que promulgó la propia Constitución.

Es indudable que la Constitución de Cádiz tuvo una gran influencia en esta Carta Magna, pues de ella se tomó la manera de elegir a los diputados. Además y por supuesto que las ideas liberales del pueblo francés quedaron dentro de este documento. Por lo que se puede asegurar que la Constitución de Apatzingán estuvo a la altura de cualquier Constitución del siglo XIX, pues estaba dividida en dos partes, una parte dogmática y una orgánica como cualquier Constitución moderna, si bien solo quedó como un precedente jurídico, ya que careció de vigencia práctica, no se puede dejar de reconocer que Morelos como primer jefe del movimiento de independencia, quiso que éste fuese apoyado por una Ley Superior, que le diera una verdadera formalidad a la ideología que tenía el pueblo mexicano ya que hasta antes de esta disposición no existió otra norma jurídica que considerara la ideosincracia del pueblo mexicano.

Con este documento se establecía el régimen democrático, rompiendo totalmente con la idea del gobierno monárquico y poniendo como sistema de gobierno el presidencialismo, que con el transcurso del tiempo perduraría, mientras que las dos veces que se trató de que el sistema de gobierno fuese monárquico se fracasó rotundamente.

### 1.3 LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1824

#### Antecedentes Historicos

En 1821, con la entrada del ejército trigarante, se consumó la independencia de México, para formalizarla se redactaron los tratados de Córdoba entre Juan O' Donojú, nuevo Capitán General de la Nueva España y Agustín de Iturbide, el 24 de agosto de 1821 en la Villa de Córdoba. En estos tratados se reconocía que México es independiente de España y es por ello una Nación soberana; el régimen de gobierno será el de una monarquía moderada, ya que estará limitado el poder del rey por una Constitución. Se invitó a reinar a Fernando VII, en caso de que él no aceptase a cualquier otro miembro de la familia real que tu--

viera derecho al trono español.

Sin embargo, para España este documento no tuvo ninguna validez, los diputados que tuvieron a su cargo la comisión de ultramar, entre ellos Moscoso, Toreno y Espiga, - fueron muy claros y propusieron: "Que las Cortes declaren que el Tratado de Córdoba, celebrado entre el General O' Donojú y el llamado Jefe de los disidentes de Nueva España Don Agustín de Iturbide, lo mismo que otro cualquier - acto o estipulación relativo al reconocimiento de independencia mexicana por dicho género, son ilegítimos y nulos en sus efectos para el gobierno español y sus súbditos".- (82)

Once días después de haber sido desconocida por España la independencia, se creó un Congreso Constituyente el -- cual se integró con los diputados que representaban cada provincia, los cuales al no haber obtenido respuesta de - la casa real española, decidieron proclamar emperador a - Don Agustín de Iturbide.

Pero dicha designación tuvo dos grupos de opositores: - los borbonistas que no querían separarse de España y los liberales formado por los diputados que habían tomado parte en el Congreso de Chilpanzingo. Unos meses más tarde, el grupo de los liberales tuvo conflictos con el emperador, el cual para evitar ser derrocado, ordenó aprehender a varios miembros del Congreso, entre los que se encontraban José Joaquín Herrero, Lombardo, Servando Teresa de -- Mier.

El encargado de realizar la detención fue "El ministro de relaciones Don Manuel Herrera" quien contestó friamente, que el Poder Ejecutivo estaba autorizado por el artículo 172 de la Constitución Española, que regía interinamente para arrestar a cualquier ciudadano debiendo entregarlos dentro de 48 hrs. al Tribunal competente". (83)

Unos días después disolvió el Congreso y en su lugar puso la Junta Instituyente, la cual se conformó con puras - personas adyctas al emperador. Esta decisión del Monarca provocó que su popularidad fuera decayendo, provocando -- que algunos militares se levantaran en armas. Entre -----

(82) Octavio Hernández A.. Derechos del Pueblo Mexicano - T.I, México, 1973. p. 106.

(83) Lorenzo De Zavala . E.sayo Historico de las Revoluciones de México de 1808 hasta 1830. T.I. México, 1981, - p. 130.

ellos, "El General Antonio López de Santa Anna lanza desde Veracruz el "Plan casa Mata" desconociendo a Iturbide y convocando a un Congreso". (84) Sin embargo, Santa Anna había tomado esa resolución para vengarse del emperador - quien lo había destituido del mando en la base militar de San Juan de Ulúa en Veracruz.

Sin duda este plan, provocó la inestabilidad total del gobierno, por lo que el emperador, para poder salvar el país del caos en el que se encontraba, reinstaló al Congreso en sus funciones. Pero éste en vez de apoyarlo declaró nula su coronación y propuso su salida el 5 de abril de 1823. El Maestro Tena Ramírez sostiene que una vez que fue abolido el Imperio Mexicano, ya no existió en nuestro país algún grupo que manifestara su intención de volver a imponer la monarquía, simplemente se mantuvo la contienda ente federalistas y centralistas. (85)

A la cabeza de los centralistas se encontraba Fray Servando Teresa de Mier y del bloque federalista Miguel Ramos Arizpe. Sin embargo, en un principio tuvieron que transigir ambos partidos, para crear un proyecto de Constitución, que se realizó el 11 de mayo en virtud de un acuerdo del Congreso. El creador del documento fue José del Valle, auxiliando por Zavala (ambos de tendencias federales) y Mier (del bloque centralista). En este escrito quedaron regulados los derechos individuales, se estableció como un deber profesar la religión católica, se impuso el régimen de gobierno de una República representativa federal, a las partes integrantes se les denominó provincias, se propuso la división de poderes, se propuso la creación del Senado, se determinó que los nombramientos de los integrantes de los tres órganos del poder se hiciera por medio de elecciones indirectas y se fijaron las bases para los Congresos provinciales y ayuntamientos.

No se creó el Sistema Federal de una manera pura, en virtud de que también estuvieron presentes los integrantes del bloque centralista; sin embargo, con este proyecto se empieza a vislumbrar el éxito que iba a tener el Sistema Federal.

Este documento no entró en vigor, Después de un año de luchas entre federalistas y centralistas se volvió a ----

(84) Gustavo Casasola . Seis siglos de Historia Gráfica de México. México, tomo II, México, 1978. p. 577.

(85) Felipe Tena Ramírez. Leyes Fundamentales de México. México, 1972. p. 152.

reinstalar el Congreso el 7 de noviembre de 1823, otorgán dosele la Comisión para redactar el Acta Constitutiva de la Federación, a Miguel Ramos Arizpe, el cual tenía una gran experiencia, pues desde 1811 se encontraba participando en la configuración de Leyes Supremas. No se puede olvidar su participación en la creación de la Constitución de Cádiz, en donde siempre estuvo pidiendo la creación de la diputación provincial. Ramos Arizpe demostró, desde aquella época, tener ideas avanzadas y que con el transcurso del tiempo fueron evolucionando, de tal manera que se convirtió en un convencido del Sistema Federal y por supuesto en su principal defensor.

Este documento fue aprobado y se determinó que la forma de gobierno fuera el Sistema Federal; a sus partes integrantes se les denominó Estados libres y soberanos. El Acta Constitutiva era más clara que el proyecto de Constitución, en virtud de que hacía alusión a Estados y no a provincias, como las partes integrantes de la Federación.

Señala dicha Acta la división de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El primero, reside en dos Cámaras - la de Diputados y la de Senadores. El poder Legislativo contiene la Cámara de Senadores que no incluían ni la Constitución de Cádiz, ni la Constitución de Apatzingán, es en el proyecto de constitución en donde por primera vez se hace mención de una nueva Cámara que junto con la de Diputados va integrar la función legislativa, por lo que no podemos pensar que el Sistema Federal nació en base a la Constitución de Cádiz, porque uno de los pilares del Sistema Federal es el Senado, en virtud de que éste se conforma con los representantes de los Estados dentro del poder Federal, mientras que los diputados son los representantes de todo el pueblo.

El segundo reside en el individuo o individuos que señalan la Constitución y las órdenes de este poder deberán ser firmadas por el Secretario del ramo. Esta función estaba contemplada de la misma manera en la Constitución de Apatzingán por lo que podemos decir que si existía en nuestro país un precedente del órgano Ejecutivo.

El tercero se compone de la Corte y los tribunales que establecen los Estados. Las Constituciones antes citadas también tenían tribunales en las provincias, por lo cual este órgano no era completamente nuevo, lo único que varía en su configuración es el grado de autonomía de los tribunales respecto de los Estados. Así mismo, menciona la división de poderes de los Estados-miembros. Este es -

otro de los avances del Sistema Federal, pues no podría - existir si los Estados no pudieran organizarse internamente sin la intervención del centro.

Es por eso que los Estados también cuentan con tres funciones dentro de su territorio de la misma manera que el poder Federal. Tampoco existía esta división de poderes - de los Estados en las Constituciones anteriores; pues ninguna de ellas establecía el Sistema Federal; es el proyecto de Constitución el que va a mencionar esta división, - pero no de una manera precisa. Jesús Reyes Heróles sostiene que en México con el Acta Constitutiva no se trata de mantener a los Estados unidos sino mantener ligado lo que estaba desunido. (86)

No se puede pensar que los creadores de este sistema lo hayan hecho pensando en un país que se encontraba desunido, pues México cuando nació era un Estado Central, lo -- que sucedió es que los pensadores mexicanos quedaron impresionados con los avances que había alcanzado Estados - Unidos por lo que consideraron ese sistema de gobierno como idóneo y con el cual México lograría ser un Estado --- fuerte, por lo que no podemos aceptar que el Sistema Federal vino a mantener unido lo que estaba desunido.

Zavala nos dice que los representantes de los Estados - estaban llenos de entusiasmo por el Sistema Federal y su manual era la Constitución Estadunidense. (87)

Ignacio Burgoa considera que el origen del Federalismo lo encontramos en la diputación provincial; sin embargo, no podemos aceptar el argumento del Doctor Burgoa, ya -- que lo que determinó la forma de nuestro gobierno fue el ejemplo del sistema norteamericano como verazmente sostiene Zavala. Es absurdo pretender buscar en nuestros antecedentes jurídicos el génesis del federalismo mexicano, ya que en ningún momento en nuestro país se conocieron las instituciones esenciales del Sistema Federal en algún documento. El único Sistema Federal que existía -- era el norteamericano, por lo que necesariamente fue el

(86) Jesús Reyes Heróles. El Liberalismo Mexicano. Los Orígenes, tomo 1, México, 1957. p. 358.

(87) Lorenzo De Zavala. Albores de la República. México, --- 1949. p. 196.

que influyó ideológicamente en la conformación de nuestro sistema de gobierno. Cuando fue aprobada el Acta Constitutiva tuvo el Congreso dentro de su propio seno oposito---res, entre ellos Fray Servando Teresa de Mier, el cual en su célebre discurso sobre el artículo 5 del Acta Constitutiva es singularmente claro: "El Congreso debe de mantenerse en contra del federalismo a pesar de la voluntad general". (88)

La Constitución de 1824 se divide en siete títulos comprendidos en 171 artículos. En el primer título, en una sección única, escribieron lo referente a la Nación mexicana, su territorio y religión.

En el título segundo, en otra sección única, se estableció la forma de gobierno de la Nación, las partes que la integraban y la división de su poder supremo.

El título tercero regula el poder legislativo y se divide en siete secciones; la primera se refiere a la naturaleza (del poder legislativo) y su modo de ejercerlo; la segunda a la Cámara de Diputados; la tercera a la Cámara de Senadores; la cuarta a las funciones económicas de ambas Cámaras y las prerrogativas que tienen los diputados y senadores; la quinta a las facultades del Congreso; la sexta a la elaboración de leyes y la séptima al tiempo de duración y lugar de las sesiones del Congreso.

El título cuarto está destinado al supremo poder Ejecutivo de la federación y se divide en seis secciones: la primera menciona la persona en quien se deposita (el titular del poder Ejecutivo) y el procedimiento para su designación; la segunda el tiempo de duración del cargo de Presidente y vicepresidente, del modo en que se cubren las faltas de ambos y de su juramento que tienen que hacer al ocupar su puesto; la tercera de las prerrogativas del Presidente y Vicepresidente; la cuarta de las atribuciones del Presidente y restricciones de sus facultades; la quinta del consejo de Gobierno y la sexta el despacho de los negocios de gobierno.

El título quinto se refiere al poder judicial de la federación y se divide en siete secciones: la primera cita la naturaleza y distribución de este poder; la segunda el número de los integrantes de la Suprema Corte, cuanto ---

tiempo duran en sus puestos y el juramento que realizan -- al tomar posesión; la tercera a las atribuciones de la -- Corte Suprema de Justicia; la cuarta la forma de juzgar a los individuos que conforman la Corte; la quinta a los -- tribunales de circuito; la sexta a los juzgados de distrito y la séptima a las reglas generales a que se sujetarán todos los Estados y Territorios de la Federación en la administración de justicia.

El título sexto se refiere a los Estados de la Federación y se divide en tres secciones: la primera menciona -- el gobierno particular de los Estados; la segunda a las -- obligaciones de los Estados y la tercera a las restricciones de los poderes de los Estados.

El título siete regula en una solo sección la observancia, interpretación y reformas de la Constitución y el Acta Constitutiva.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Nación mexicana es para siempre libre e independiente del gobierno español y de cualquier otra potencia. Con este principio México se está manifestado como un Estado más dentro del globo terráqueo, y por lo mismo no -- puede depender de ningún país, pues si eso sucediera no -- podría ser considerado como un Estado en el exterior. Sostiene que la única religión que se debe profesar es la católica, con esta disposición se está limitando al individuo en su libertad de conciencia, porque el individuo no se le permitía tener otra religión, debemos recordar que en ese momento todo el pueblo de México consideraba que -- la única religión que se podía tener era la católica, y -- si el Congreso Constituyente no hubiera incluido en la -- Carta Magna a esta religión y en su lugar hubiera puesto la libertad de creencias es seguro que no hubiera contado con el apoyo del pueblo; por lo que esta decisión obedeció a cuestiones políticas.

La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de una República Representativa federal y el poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y judicial. Los integrantes de los tres poderes -- son elegidos en forma indirecta. El Poder Legislativo está conformado por dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes designados cada dos años por los ciudadanos de los Estados. La Cámara de Senadores se integra por los re

presentantes de cada uno de los Estados; ambas Cámaras - pueden conocer en calidad de gran jurado de delitos políticos que cometa el Presidente, por cualquier tipo de delito que cometan las personas que representan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho y por violaciones a las normas jurídicas Federales por los gobernadores.

El poder Ejecutivo se deposita en un Presidente y en un Vicepresidente de la República. El Acta Constitutiva menciona que el poder Ejecutivo se depositaría en un individuo o individuos que iba a señalar la Constitución. Si esta Carta Magna se hubiera decidido porque el poder Ejecutivo se depositara en varias personas, podríamos citar como antecedente a la Constitución de Apatzingán, la cual - contempló que el poder Ejecutivo fuera ejercitado por --- tres personas. Sin embargo el Congreso Constituyente consideró que el titular del poder Ejecutivo fuera una persona, pero a su vez incluyó la Vicepresidencia en ese órgano, pues los integrantes del poder Legislativo pensaron - que era más conveniente que existiera una persona con facultades suficientes para poder substituir al Presidente, en caso de muerte, renuncia o enfermedad.

Esta manera de integrar el poder Ejecutivo no fué invento de nuestro pueblo, fue una copia de la Constitución -- Norteamericana; sin embargo, la institución de la Vicepresidencia en nuestra tierra fue un rotundo fracaso; pues - el Vicepresidente siempre aspiraba a ser Presidente y se convertía en el principal enemigo del Presidente, por lo que en la segunda Constitución Federal de 1857 se suprimió la Vicepresidencia de la República.

Esta Constitución establece la reelección del Ejecutivo, aunque para volver a ser Presidente se tenga que esperar un período para ocupar nuevamente el cargo. El titular del Ejecutivo podrá nombrar libremente a los secretarios de despacho; se crea un Consejo de Gobierno, el cual se forma con la mitad de los integrantes del Senado y el presidente del Consejo de Gobierno será el Vicepresidente -- de la República Mexicana. Además se nombrará un presidente substituto que supla al titular. El poder Judicial de la Federación residirá en una Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de circuito y en los tribunales de distrito; a estos tribunales se sujetarán todos los habitantes de la República Mexicana con excepción de los eclesiásticos y militares que están sujetos a la autoridad a la cual siempre han estado sometidos.

Los Estados también tienen la división de poderes, los cuales no pueden establecer una forma de gobierno contraria a la Constitución o al Acta Constitutiva. En cuanto al procedimiento de reformas a la Constitución y al Acta Constitutiva, no se establece ninguno en lo referente a la libertad e independencia de la Nación Mexicana, su religión, libertad de imprenta y división de poderes, ni tampoco permite que se suprima la Federación. Esta Constitución no incluye ningún capítulo de garantías individuales, solamente hace referencia a ellas en forma aislada. Esta Carta Magna aunque no tuvo una vigencia muy amplia es muy importante porque representó el nacimiento del federalismo en México, el cual siguió perdurando como sistema de gobierno en la Constitución de 1857, y es el sistema de gobierno que adoptó la Constitución de 1917 que es la que nos rige actualmente.

Es importante aclarar que los centralistas no perdieron totalmente la batalla, si bien no quedó el Sistema de Gobierno Centralista en la Ley Fundamental de 1824, en la práctica sucedió lo contrario, pues el poder quedó centralizado sin que realmente las entidades federativas tuvieran absoluta libertad para gobernarse internamente, tal como lo establece cualquier Constitución Federal, pues en realidad sucedió que los hombres que tenían en sus manos la función Ejecutiva no querían ver mermado su poder.

#### 1.4 LAS CONSTITUCIONES CENTRALISTA DE 1836 Y 1843.

Con la vigencia de la Constitución de 1824 se llevó a efecto la designación del primer Presidente de México, puesto que tuvo el honor de ocupar Don Guadalupe Victoria, quien profesaba las ideas federales y que derrotó en las elecciones a Don Nicolás Bravo, que era partidario del Sistema Centralista.

El Presidente Don Guadalupe Victoria tuvo la fortuna de concluir en forma satisfactoria su gobierno. Sin embargo, su gobierno tuvo algunos tropiezos, como fueron la falta de fondos suficientes para hacer frente a las necesidades económicas del país, así como el repudio que existía en contra de los españoles, a los cuales se les culpaba de los problemas que existían. No tuvo el respaldo del exterior para poder crear la industria nacional, con lo cual hubiera podido con el tiempo México hacer frente a sus compromisos económicos y así evitar una lucha que duró más de tres décadas, porque los gobernantes no podían mejorar las condiciones de vida de nuestra Nación. Tampoco contó con el apoyo del clero y de los peninsulares, en virtud de que los sacerdotes no veían con muy buenos ojos

el sistema de gobierno que existía y los españoles no --- aceptaban este régimen político, pues no les otorgaba protección ni en su patrimonio, ni siquiera en su propia vida, por lo que ninguno de estos grupos había decidido invertir, para sacar al país adelante.

Estas anomalías que no desestabilizaron el gobierno del Presidente Guadalupe Victoria durante el tiempo que gobernó, sí provocaron con el transcurso del tiempo grandes -- convulsiones sociales. Un hecho que merece ser comentado es el movimiento que realizó el padre Arenas para derro-- car al gobierno establecido y devolver a España su anti-- gua colonia; sin embargo, este levantamiento no tuvo en -- ese instante gran trascendencia para el gobierno, ya que el padre Arenas fue descubierto y fue condenado a la pena de muerte. Para los españoles tuvo consecuencias fatales, ya que "se creó un decreto el 10 de mayo declarando que -- ningún español por nacimiento podía ejercer cargo ni em-- pleo eclesiástico, civil o militar de nombramiento de po-- deres generales". (89)

En esta etapa de nuestra historia, los liberales tenían como ideólogo al Doctor Mora y los conservadores a Lucas Alamán. El Doctor Mora era partidario de que se continuara con la forma de gobierno Federal; además exigía que no debían existir prohibiciones a la libertad de expresión y de imprenta y que se debían terminar los privilegios del clero y del ejército. Por su parte, Lucas Alamán era partidario de que se pusiera el Sistema Centralista en vi-- gor, que existiera como única religión la católica, ade-- más que continuaran el ejército y la iglesia manteniendo sus privilegios. Los conservadores volvieron a revivir la idea de establecer un sistema de gobierno monárquico.

Una vez que concluyó el período de Don Guadalupe Victoria, tocó su turno a Manuel Gómez Pedraza, quien había de-- rrotado en los comicios a Vicente Guerrero; ambos pertene-- cían a la Logia Yorquina, lo que provocó que dentro del -- seno de la propia Logia se formaran dos grupos; a Gómez -- Pedraza lo apoyaban Don Guadalupe Victoria, Esteban y Ra-- mos Arizpe, mientras que a Guerrero lo apoyaron Zavala, -- Alpuche, Poinset (Embajador de Norteamérica en México). -- A pesar de lo anterior, el presidente electo no ocupó su cargo, pues Guerrero se sublevó en su contra y logró que

(89) Antonio Gibaja y Patrón. *Revoluciones Sociales en Mé-- xico*. T.III. México, 1973. p. 105.

la Cámara de Diputados declarara nula la elección del Presidente Pedraza y lo designaron en su lugar. Vicente Guerrero, estuvo acompañado en la Vicepresidencia de la República por Anastasio Bustamante.

Sin embargo, el gobierno de Vicente Guerrero careció -- del apoyo de sus colaboradores y no contó con la aceptación popular, lo que se demostró con la revolución que se gestó en Campeche el 6 de noviembre de 1929. Las ideas de este movimiento militar se originaron en Jalapa en donde se creó el Plan de Jalapa en el cual se exigía la destitución del Presidente y se estableciera la República Centralista.

Guerrero solicitó autorización al Congreso para someter a los rebeldes, pero en vez de dirigirse adonde se encontraban los inconformes partió a su tierra natal. En su lugar se nombró como Presidente Interino a José María Bocanegra, el cual renunció por la presión que significó la sublevación de la guarnición de la capital, entonces el Congreso nombró Presidente a Pedro Vélez y dos asociados; Lucas Alamán y Luis Quintanar.

Al concluir la revuelta, el Congreso nombró Presidente a Don Anastasio Bustamante, el cual tuvo una estancia muy breve como titular del poder Ejecutivo, pues inmediatamente que tomó el poder tuvo que salir a Veracruz a sofocar una rebelión, substituyéndolo en el cargo como Presidente Interino Múzquiz,"pero Bustamante no regresó a ocupar el puesto, en virtud de que fue derrotado en la batalla por el General Esteban Moctezuma; quien cercenó cresta, arrancó plumas del aristocrático Presidente ".(90)

La revolución terminó con los tratados de Zavaleta que firmaron Anastasio Bustamante y Pedro Gómez Pedraza. El primero gobernó algunos meses, durante ese lapso siempre contó con el apoyo de Santa Anna, el cual lo sucedió en el cargo de Presidente. Santa Anna tuvo como compañero de fórmula a Don Valentín Gómez Farías; el que ejerció el -- cargo de Presidente fue este último, en virtud de que Santa Anna se ausentó. El tiempo que gobernó Gómez Farías -- fue la época en que hubo mayor libertad de ideas y pronunciamientos más radicales en contra de los privilegios del

(90) Octavio Hernández A.. Derechos del pueblo Mexicano. T.I. México, 1978. p. 106.

clero y del ejército. Cuando Santa Anna regresó hizo caso omiso de estas ideas y se manifestó partidario del sistema Centralista. "Que debe esperarse una modificación en la forma de gobierno pues la federal es una quimera que solo puede sostener por hombres interesados en su interés privado y todo olvidando el bien común". (91)

Para crear una Constitución Centralista, Santa Anna contó con el apoyo en el Congreso de los integrantes de la Logia Escocesa. Él consideró que iba a tener una gran ingerencia en la elaboración de este documento pero no sucedió como él pretendía, pues se le terminaron imponiendo los militares y el clero. La Constitución no fue convocada por Santa Anna, ya que se encontraba ausente y era Presidente Interino Miguel Barragán, el cual les pidió a las Cámaras que tuvieran en cuenta la solicitud de los pueblos para la adopción de un sistema unitario". (92)

El Congreso aprobó una Ley que se denominó Bases para la nueva Constitución, con lo cual se dió fin al Sistema Federal. Esta Carta Magna Centralista entró en vigor el 23 de octubre de 1835, y se le dió el nombre de Leyes Constitucionales, pero se conocen como las Siete Leyes. Rabasa sostiene que "No es fácil encontrar Constitución más singular ni más extravagante que este parto del centralismo victorioso, que no tiene para su disculpa ni siquiera el servilismo de sus autores; porque si por sus preceptos, las provincias y el Parlamento y el Poder Judicial quedaban deprimidos y maltrechos, no salía más medrado el Ejecutivo que había de subordinarse a un llamado Poder Conservador". (93)

Es muy claro Rabasa en su exposición, pues él nos demuestra con ella que el único poder que tiene libertad es el poder Conservador, en virtud de que los otros tres órganos del Estado se le subordinan. Las Siete Leyes, como su nombre lo indica, son siete disposiciones jurídicas conformadas en un solo documento: la primera ley señala los derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República. Este documento es superior a la Constitución Federal en lo referente a los derechos individuales, pues esta Carta Magna los regula de manera sistemática, -

(91) Jesús Reyes Heróles. El Liberalismo Mexicano. La Sociedad Fluctuante. tomo. 11. México, 1974. p 224.

(92) Tema Ramírez. Ob. cit., p. 201.

(93) Emilio Rabasa. La Constitución y la Dictadura. México, 1982. p. 9.

mientras que la Constitución de 1824 establece los derechos individuales en disposiciones aisladas.

La segunda ley está destinada al poder Conservador, el cual está integrado por cinco personas, que serán elegidas en forma indirecta por las juntas departamentales, -- las cuales designarán un candidato por cada vacante y enviarán su nombre o nombres a la Cámara de Diputados para que ella se encargue de elegir una terna, o más de los individuos que han sido nombrados por las juntas departamentales. Esta terna la entregarán a la Cámara de Senadores para que ella sea la encargada de designar a un individuo de cada terna. Este poder tenía facultades casi divinas, pues no existía poder humano que pudiera someterlo, podía declarar nulos los actos de los otros poderes cuando fueran contrarios a la Constitución. Asimismo otorgaba el -- visto bueno para que se pudieran realizar reformas a la Constitución; es decir el poder Conservador se convertía en el órgano encargado de salvaguardar los principios -- constitucionales, pero a él nadie lo vigilaba.

La tercera ley se refiere al poder Legislativo. Se divide en seis párrafos: el primero, Cámara de Diputados; segundo, Cámara de Senadores; el tercero, a las sesiones; -- cuarto a la formación de leyes; el quinto, a las facultades de la Cámara y el sexto a las prerrogativas.

La Cámara de Diputados se conforma por los diputados -- que son elegidos por los departamentos, las elecciones -- son calificados por el Senado, el cual se concreta a vigilar que los individuos nombrados hayan cumplido con las -- formalidades que exige la ley.

La Cámara de Senadores se integra con la participación del pueblo, quien los elige en forma indirecta. En el nombramiento de los senadores participan la Cámara de Diputados, el gobierno en Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia. Cada uno de ellos elegirá un número igual al de senadores que se requieran, se enviarán las listas a -- las juntas departamentales para que ellas lo elijan y éstas a su vez le envíen la lista al poder Conservador, para que designe a los senadores tomando en cuenta las elecciones de las juntas departamentales.

La cuarta ley comprende la organización del Poder Ejecutivo, además destina un párrafo al Consejo de Gobierno y otro sobre el Ministerio. El Poder Ejecutivo se deposita

en una persona que se llama Presidente de la República Mexicana, se suprime la Vicepresidencia. El titular del Poder Ejecutivo es nombrado en forma indirecta, en su designación participa el Presidente en turno en junta con el Consejo de Ministros, el Senado y la Suprema Corte de Justicia. Cada uno de estos órganos presenta tres candidatos que en un documento le entregan a la Cámara de Diputados, para que escoja tres personas de las ternas que se le presentaron, y envía los nombres de las personas a las juntas departamentales; éstas a su vez nombrarán un individuo y remitirán los resultados en un pliego al Congreso para que éste efectuó el cómputo.

El Consejo de Gobierno está integrado por trece individuos, de los cuales dos serán militares y dos eclesiásticos, el resto de las demás clases sociales. Era tan fuerte el poder que tenían estos dos grupos que fue necesario otorgarles un lugar dentro de este órgano, es decir, era una necesidad política que tuvieran participación y que no se les relegara; el Presidente los nombraba en base a una lista de treinta y nueve personas que le entregaba el Congreso. El Ministerio está formado por cuatro Ministros; uno del Interior, otro de Relaciones Exteriores, otro de Guerra y de Marina.

La quinta ley comprende el Poder Judicial de la República Mexicana, reglamentado en tres párrafos: el primero está destinado a los Tribunales Superiores de los departamentos; el segundo a los jueces subalternos de primera instancia y el tercero a las prevenciones generales de la administración de justicia de lo civil y de lo criminal. El Poder Judicial se conforma por una Corte Suprema de Justicia, por los Tribunales Superiores de los departamentos, por los de Hacienda que establecerá la ley de la materia y por los juzgados de primera instancia. La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once ministros y un fiscal. Además contará con nueve suplentes, serán elegidos en las vacantes que existan de la misma manera que el Presidente de la República. La Corte también fungirá como Corte Marcial para realizar esta función tendrá que asociarse con oficiales generales. En la Corte Marcial habrá siete ministros militares, un fiscal, cuatro suplentes para los primeros y uno para el segundo; la elección será igual que la de todos los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Los Tribunales Superiores de los departamentos, cada uno contará con un Tribunal Superior de Justicia, que se

encontrará en la capital de éste. Los ministros que lo integran son designados por la Corte. Los jueces subalternos de primera instancia se concentran en las cabeceras de los distritos, los cuales son nombrados por los Tribunales Superiores de los departamentos, se permiten los fueros personales de eclesiásticos y militares.

La sexta ley menciona la división del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos. En esta norma jurídica ya no denomina Estados a las partes integrantes del territorio nacional sino que les llama departamentos y éstos a su vez se dividen en distritos y éstos a su vez en Partidos. Es lógico que esta disposición haya omitido el término de Estados, pues debemos entender que el Sistema Federal es aquel que se constituye por Estados, los cuales tienen su propio ámbito de competencia; con la creación del Sistema Central era necesario cambiar la nomenclatura que se les daba a las partes integrantes de la Federación, con lo cual se establecía que las provincias no podían tener el mismo grado de autonomía que los Estados.

El gobierno de los departamentos está a cargo de los gobernadores, los cuales dependen del gobierno central. Los Gobernadores son nombrados por éste a propuesta interna de las juntas departamentales, pero en los departamentos fronterizos el gobierno central no se sujetará a la terna. En cada departamento habrá una junta departamental, la cual se compone de siete personas, las cuales serán elegidas por los electores que han de nombrar a los diputados. La junta se encarga de hacer las elecciones de Presidente de la República, de los individuos que forman el poder Conservador, de los senadores, de los ministros que integran la Corte de Justicia y la Marcial.

En la cabeza de cada distrito habrá un prefecto que nombrará el gobernador y confirmará el gobierno central; en cada cabeza de partido existirá un subprefecto que nombrará el prefecto mediante la aprobación del gobernador; los ayuntamientos se encontrarán en las capitales de los departamentos, en los lugares que los había desde 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil y en los pueblos que tengan ocho mil; en donde no haya ese número de habitantes habrá Jueces de paz. Los ayuntamientos los elegirá el pueblo en los términos que señalará una ley, el número de alcaldes regidores y síndicos los fijan las juntas departamentales con acuerdo de los gobernadores.

La séptima ley versa sobre variaciones a la leyes cons

titucionales, las cuales no se podrán realizar en los primeros seis años de vigencia.; los cambios a la Constitución los debe sancionar el poder Conservador que para llevar a cabo esta función cuenta con el derecho de veto; -- sin embargo aunque el poder Conservador no apruebe la reforma, entrará en vigor si la Cámara de Diputados una vez renovada en su mitad vuelve a insistir en la reforma, y cuenta con el apoyo de la mayoría de las juntas departamentales, y dicha modificación fuera aceptada por las dos terceras partes de los miembros presentes de ambas Cámaras.

La Constitución de 1836 fue derogada en virtud de la influencia que ejerció Santa Anna ante el Congreso, pues se dió cuenta que el titular del poder Ejecutivo no tenía en sus manos el control político del país, ya que por encima de él se encontraba el supremo poder Conservador. Se hallaba como Presidente de la República Don Nicolás Bravo -- cuando se creó la segunda y última Constitución Centralista que rigió en México; el Presidente se encargó personalmente de nombrar 80 personas que conformaron la Junta Nacional Legislativa. Sin embargo no todos aceptaron el -- puesto e inmediatamente renunciaron, entre ellos Bernardo Couto, José Joaquín Pesado, Melchor Múzquiz, Juan Rodríguez, Juan Cayetano y Gómez de Portugal. (94)

Es digna la actitud de estas personas al no haberse -- prestado a ser cómplices de Santa Anna, el cual se quería convertir en un dictador, Nicolás Bravo no era más que un instrumento del que se había servido este nefasto personaje. Durante los tres años que estuvo en vigor, este documento, el país se vió envuelto en grandes conflictos sociales.

La segunda Constitución Centralista se llamó Bases Orgánicas Constitucionales y se expidió en 1843. Consta de once títulos, los cuales contienen doscientos dos artículos. El título primero comprende lo relativo a la Nación Mexicana, su territorio, forma de gobierno, religión. El título dos a los habitantes de la República. El título -- tres a los mexicanos, ciudadanos y derechos de uno u ---- otro. El título cuarto al poder Legislativo. El título -- quinto al poder Ejecutivo. El título sexto al poder Judicial. El título séptimo al gobierno de los departamentos. El título octavo al poder Electoral. El título noveno a --

las disposiciones generales sobre administración de justicia. El título diez a la Hacienda pública y el título once, de la observancia y reformas a estas bases.

Esta Constitución señala, al igual que la que le antecedió, la forma de gobierno Centralista: simplemente se concreta a decir que la forma de gobierno es de una República representativa popular y que el territorio de la República se divide en departamentos y éstos a su vez en distritos, partidos y municipalidades; la división territorial es similar a la primera Constitución Centralista. Este documento omite al poder Conservador con lo cual se logra el objetivo de Santa Anna, y sigue contemplando la clásica división de poderes de Montesquieu. Es decir que el poder se ejercite por tres órganos diferentes: El Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Estos tres poderes se siguen conservando en la misma forma que en las Siete Leyes Constitucionales.

El único cambio que existe es en el poder Legislativo, pero no es substancial, simplemente varía el porcentaje de habitantes que exigía para poder tener derecho a elegir a un diputado, pues antes eran 150 mil o fracción de 80 mil y se redujo el porcentaje a 70 mil por cada fracción que pase de 35 mil; asimismo se incrementa el número de senadores de veinticuatro a setenta y tres y aunque la elección es indirecta; la primera vez nombrarán a cuarenta y dos senadores las juntas departamentales, y en lo sucesivo el número que corresponde al otro tercio lo elige la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, pero el Presidente tiene solo por esta vez la facultad de designar a los senadores sin necesidad de hacer la tercia con la Cámara de Diputados y la Corte. Las cartas de elección se entregan a la Cámara de Senadores o a la Diputación Permanente. En este documento se concedieron facultades especiales al Ejecutivo que no contemplaba la Carta Magna anterior, pues el Presidente en caso de invasión extranjera o cuando la situación sea tan grave que sean ineficaces los medios de reprimirla, el Congreso puede ampliar las facultades del Presidente. El cargo del titular del Ejecutivo se reduce de ocho a cinco años en el poder, el Consejo de Ministros ya lo designa en forma directa el Ejecutivo.

En cuanto al poder Judicial, la Suprema Corte de Justicia ya no conoce de los problemas militares, pues se

establece una Corte Marcial Autónoma cuyos ministros los elige el Presidente de la terna que le presenta el Senado. Asimismo existe un Tribunal especial, el cual se encarga de juzgar a los ministros de la Corte, el cual se integra de los letrados cada dos años. En cuanto al gobierno interior, los gobernadores se designarán de manera similar que la Constitución anterior. Las juntas departamentales deberán integrarse con once personas o cuando menos siete y el mismo número de suplentes, se les conceden mayores facultades a los gobernadores los cuales con acuerdo de las asambleas departamentales podrán nombrar magistrados superiores, jueces letrados etc. El poder Electoral no venía contemplando dentro de la otra Constitución Centralista, pues ésta no aclaraba de que manera se elegían los diputados.

El poder Electoral no era un órgano que detentara fuerza, por lo que el término se utilizó de manera incorrecta, pues más bien debió habersele denominado procedimiento Electoral, porque así lo señala la Constitución en el capítulo sobre poder Electoral, en el cual nos dice que las poblaciones se dividían en secciones de quinientos habitantes y se elegiría un elector por esa cantidad, pero si las poblaciones tuvieran menor número de personas de todas maneras nombrarían un elector. Estos electores primarios serán los encargados de nombrar a los secundarios, sirviendo de base que por cada veinte electores primarios se elegirá un secundario, los cuales a su vez se encargarán de designar a los diputados.

Este sistema no lo podemos considerar como Centralista en forma total, pues muestra muchos resavios del Sistema Federal, ya que siguen existiendo las dos Cámaras dentro del Congreso. Cuando la Cámara de Senadores fue creada con la finalidad de que todos los Estados estuvieran presentes dentro del poder Federal ¿qué caso tenía seguir manteniendo dicha institución dentro del Sistema Centralista? Además de que el poder Central no designaba de manera absoluta a las autoridades de los departamentos, pues correspondía a las juntas departamentales proponer a los candidatos a gobernadores al gobierno Central, salvo en la zona fronteriza en que se designaban a los gobernadores sin la participación de las juntas departamentales, por lo que podemos afirmar que las dos Constituciones Centralistas, en realidad fueron una mescolanza del Sistema Federal con el Sistema Central, si bien prevaleció la superioridad del Centralismo no pudieron los creadores de estas Cartas Magnas terminar con todas las

ideas federales; ésto obedeció a la indefinición política que mostraban los habitantes del país, pues algunas veces apoyaban a los federalistas y otras a los centralistas. - Esta indefinición fue provocada por los mismos hombres -- que dirigieron a México, quienes culpaban de la situación prevaleciente en que se vivía al sistema político que estaba en vigor.

### 1.5 LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1857

Se vivía el año de 1847 cuando tocó nuevamente ser compañeros de fórmula a Don Antonio López de Santa Anna y -- Don Valentín Gómez Farías. El primero fungía como Presidente y el segundo como Vicepresidente, los cuales restablecieron el Sistema Federal. Santa Anna tuvo que abandonar su cargo para ir a combatir a los norteamericanos, mientras Gómez Farías se hacía cargo del gobierno y ponía en práctica las ideas liberales, entre las que destacan la creación de la Ley sobre bienes eclesiásticos. Esta norma establecía que los gastos de la guerra se debían de solventar con los bienes del clero. Dicha ley provocó el levantamiento de los Polcos, los cuales pedían que renunciara al poder Don Valentín Gómez Farías y se creara un Congreso Constituyente. Tuvo que regresar Santa Anna para imponer la calma, y la primer medida que tomó fue suprimir la Vicepresidencia de la República y convocar al Congreso Constituyente.

Fueron nombrados por el Congreso en las sesiones extraordinarias del año antes citado, los señores Juan Espinoza de los Monteros, Crescencio Rejón, Mariano Otero, Joaquín Cardoso; dicha comisión decide restaurar el Sistema Federal y poner en vigor la Constitución de 1824; por lo cual las provincias recobran su independencia y se convierten nuevamente en Estados, los cuales pueden administrarse internamente, sin la intervención del centro, según lo determine la propia Constitución. Entre las reformas que son dignas de mencionarse, se señala que una ley fijara las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad, además de que el número de senadores que cada Estado elija habrá un número igual a propuesta del Senado, de la Cámara de Diputados y de la Suprema Corte. Se suprime la Vicepresidencia.

Si bien el año de 1847 se puede considerar un triunfo para las ideas federales, no se puede dejar de reconocer que en ese mismo año los estadounidenses iban adquiriendo posiciones dentro de nuestro territorio, lo que provocaría que el General Santa Anna fuera derrotado por los in-

vasores, y tuvo que renunciar al cargo de elección popular que disfrutaba. Tocó ocupar su lugar a Don Manuel Peña y Peña, el cual firmó el tratado de paz por el cual México cedió a Texas, Nuevo México y Alta California a los norteamericanos. Al concluir la guerra con los Estados Unidos, tocó su turno como Presidente a José Joaquín Herrera, el cual se hizo cargo del gobierno de 1848 a 1851, el cual trató de tranquilizar a la población, sin haber podido poner la calma; lo sucedió en el cargo Mariano Arista, quien tomaba el poder sin tener el suficiente apoyo del pueblo, pues éste se encontraba confundido por la falta de estabilidad política que existía en nuestro país. Los conservadores exigían su salida en el "Plan de Hospicio": Arista tuvo que renunciar y en su lugar quedó el Presidente de la Corte Don Juan B. Ceballos, el cual solo duró un mes en el poder.

Tocó sucederle al General Lobardine. Sin embargo, este General solo estuvo de paso en la Presidencia de la República, pues su función consistió en hacer entrega del poder a Santa Anna, en virtud de que ya se había acordado por él mismo y por los generales que triunfaron en el Plan de Hospicio. Una vez que Santa Anna tomó el poder suprimió el Sistema federal mediante la promulgación de decretos, en los cuales declaró en receso las legislaturas de los Estados, reglamentó las funciones de los gobernadores convirtiéndolos en simples agentes del órgano central. (95)

No hubo ningún órgano capaz de oponersele, pues se le habían concedido al Presidente todas las facultades que fueran necesarias para hacer frente a la situación durante un año. En ese lapso el General Santa Anna no tenía ninguna norma jurídica que pudiera limitar su poder; sin embargo al término de ese año no se le limitó su poder sino que se le amplió el plazo por tiempo indeterminado. En esta etapa de su vida, cuando Santa Anna llegó a la meta que se había propuesto con la creación de las dos Constituciones Centralistas, en virtud de que se había convertido en un dictador, ya que esa era su meta desde que incurrió en la política, logró su objetivo gracias al apoyo que recibió del clero y de los conservadores .

En 1853 Santa Anna decidió vender a los Estados Unidos el territorio de la mancuerna para dar por terminado el problema de límites entre los Estados de Texas y Nuevo Mé

(95) Tena Ramírez. Ob. cit., p. 481.

xico, esta determinación del dictador enfureció aún a sus aliados conservadores, provocando que todas las tendencias se unieran en su contra, por lo cual nació la Revolución de Ayutla. Mientras este movimiento iba alcanzando fuerza, se encontraban en el destierro los hombres con ideas liberales más radicales, quienes hasta antes de su destierro siempre se mostraron como férreos opositores del Sistema Centralista y contrarios a toda tendencia conservadora. Entre ellos; Benito Juárez, Melchor Ocampo, Ponciano Arriaga, José María Mota, José Inés Sandoval, Juan José de la Garza y José María Montenegro. Todos ellos compartían la misma residencia en Nuevo Orleans. Se guían estos hombres con la idea de regresar a su patria para establecer el Sistema Federal y terminar con los privilegios del clero y del ejército, así como derrocar a Santa Anna.

Sus ideas no quedaron en palabras, en virtud de que los tres principales opositores del dictador: Don Juan Álvarez, Ignacio Comonfort y Florencio Villarreal se habían unido, proclamando el Plan de Ayutla, el cual se divide en dos partes. En la primera parte artículo primero que dice que la permanencia de Santa Anna en el poder ha sido perniciosa para el país, pues ha reprimido las libertades de los hombres, además se le hace responsable de la enajenación del territorio nacional, y se le pide que deje el poder junto con los funcionarios a los que se les perdió la confianza popular. La segunda parte establecía que se nombrara un Presidente interino que pudiera hacerse cargo de la seguridad, independencia y administraciones nacionales, el cual debía convocar a un Congreso Constituyente que sería el encargado de determinar la forma de gobierno.

Después de un año y medio de lucha logran que Santa Anna abandone la capital, quedándose como presidente interino Don Martín Carrera, el cual trató de convertirse en el triunfador de la lucha, pero Don Juan Alvarez no se lo permitió. Procedió éste a formar la junta de representantes, la cual designó Presidente interino al propio Juan Alvarez; su gobierno estuvo conformado por los liberales más puros: Guillermo Prieto, de Hacienda; Melchor Ocampo, en Relaciones Exteriores; Ponciano Arriaga, en Gobernación; Miguel Lerdo de Tejada, al Ministerio de Fomento; Ignacio Comonfort, en Guerra y Juárez en la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, este gobierno desde que se gestó comenzó a tener problemas; Melchor Ocampo renunció y el mismo Presidente tuvo que dejar el poder y nombrar

substituto dejando en su lugar a Comonfort. Pero antes de renunciar había concedido la convocatoria para que se integrara el Congreso Constituyente, de acuerdo con el Plan de Ayutla, reformado en su artículo 5 en Acapulco.

Durante el gobierno de Don Juan Alvarez se creó la Ley Juárez que se hizo para terminar con los tribunales especiales, que si bien permitía que existieran los eclesiásticos y militares, estos se ocuparían nada más de asuntos de su competencia y no podrían intervenir en asuntos civiles.

"artículo 42.- Se suprimen los tribunales especiales -- con excepción de los eclesiásticos y los militares. Los tribunales eclesiásticos cesarán de conocer de los negocios civiles, y continuarán conociendo de los delitos comunes, de individuos de su fuero, mientras se expide una ley que arregle ese punto. Los tribunales militares cesarán también de conocer de los negocios civiles, y conocerán tan solo de los delitos puramente militares o mixtos de los individuos sujetos al fuero de guerra. Las disposiciones que comprende este artículo, son generales para toda la República y los Estados no podrán variarlas ni modificarlas".

En los artículos transitorios, en el artículo 4 decía - que los tribunales eclesiásticos pasarán los negocios civiles a los jueces ordinarios.

En el período de Comonfort se aprobó la Ley Lerdo; no obstante que era de ideas moderadas. (Las ideas contenidas en esta ley, fueron propuestas anteriormente por Valentín Gómez Farías).

Esta norma estaba destinada a la desamortización de los bienes del clero, pues durante más de tres siglos la iglesia católica se había convertido en una gran propietaria de inmuebles, que obtenía de sus fieles, sin que dichos bienes tuvieran ninguna utilidad para el país, en virtud de que en la mayoría de los casos no se les explotaba, -- además de que el clero se convirtió en el principal dueño de la riqueza. Fue por ello que Don Valentín Gómez Farías, en el conflicto de México y la Unión Americana, consideró que el clero debía cubrir los gastos de la guerra pero dicha petición no fue aceptada. La Ley Lerdo vino a tratar de que la riqueza circulara y con ello se lograra el desarrollo de la Nación.

En el artículo 2, se señaló que "todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o religiosas se las adjudicarán en propiedad a quien las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan calculada como rédito al seis por ciento anual. Nos servirá como ejemplo del poder que llegó a tener el clero y la riqueza que logró acumular, lo que sostiene Lucas -- Alamán "Entendemos también que es menester sostener el -- culto con esplendor y los bienes eclesiásticos y arreglar todo lo relativo a la administración eclesiástica con el Papa; pero no es cierto, como han dicho algunos periódicos por desacreditarnos, que queremos inquisición ni persecuciones; aunque si nos parece que se debe impedir por la autoridad pública la circulación de las obras impías e inmorales " (96)

Con estas palabras de Alamán nos podemos dar cuenta del enorme poder que se concentraba en manos de la iglesia y contra el cual tuvieron que luchar los liberales. Lo hicieron, no porque no fueron cristianos, pues ninguno de ellos se manifestó contrario al catolicismo, con excepción de Ignacio Ramírez, (que cuando ingresó a la escuela de San Juan de Letrán dijo que no creía en Dios) todos -- los demás respetaron el dogma religioso, pero sus creencias no eran obstáculo para que se dieran cuenta de que -- el clero tenía grandes fortunas acumuladas y que el país requería de ellas, para tener un desarrollo económico.

La comisión que se encargaría de redactar la Carta Magna se conformó con nueve personas de las cuales siete --- eran titulares y dos suplentes. En un principio se nombraron como propietarios a: Ponciano Arriaga, Mariano Yañez, Isidro Olvera, José M. Romero Díaz, Joaquín Cardoso, -- León Guzmán, Pedro Escudero y Echánove, le tocó ocupar el cargo de Presidente a Don Ponciano Arriaga. Asimismo se designaron dos suplentes, los cuales fueron José M. Mata y José M. Cortés Esparza. Sin embargo al final la comisión quedó integrada por nueve personas, en virtud de que el Presidente pidió al Congreso la incorporación de Melchor Ocampo y José M. del Castillo Velasco.

Durante el debate correspondiente, los diputados no se ponían de acuerdo si era conveniente crear una nueva Constitución o que se volviera a aplicar la Ley Fundamental de 1824. El diputado moderado Marcelino Castañeda se in--

clinó por que se volviera a aplicar la Constitución de -- 1824, así como el Acta Constitutiva y las modificaciones de 1847. En ese mismo año el diputado Arizcorreta del Estado de México sostenía que la Constitución del "24" debía de aplicarse, pero además en dicho documento debían de incluirse las normas de la Constitución de su Estado, que terminaban con los privilegios del clero y del ejército, así como que se estableciera la libertad de creencias. "El 17 de julio, el diputado por el Estado de México, Mariano Arizcorreta proponía se reformara la Constitución del 24. Entre las reformas que Arizcorreta proponía a la Constitución del 24, figuraban las siguientes: Introducción del artículo de la Constitución del Estado de México, que prohibía adquirir propiedades a las corporaciones eclesiásticas, exclusión de los eclesiásticos de los puestos públicos, la abolición de los fueros eclesiásticos y militar, no solo en lo civil sino también en lo criminal común; consignar el hecho de que la religión católica era del país, pero dejar abierta la puerta a la reforma y borrar la intolerancia del 24". (97)

El 4 de septiembre, en el Congreso, los moderados habían derrotado a los liberales por tres votos de diferencia. Sin embargo Arizcorreta dijo "que como notoriamente la comisión estaba en contra de su proyecto se iba a nombrar -- una comisión especial". (98)

Los liberales radicales exigieron a Arizcorreta el que se les otorgara la comisión. Entre los participantes estaban Zarco, Gamboa, Prieto, Guzmán y Cendejas, los cuales se salieron con la suya, pues les correspondió la elaboración del proyecto. Los puntos más relevantes fueron: 1 se prohíben los juicios por tribunales especiales, los fueros y los emolumentos que no se otorguen por compensación de un servicio público, tiene este párrafo como antecedente la Ley Juárez, 2 Que la ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, por causa de voto religioso; 3 Libertad de imprenta sin límite a la religión, - libertad de enseñanza; y - Prohíbe a las corporaciones eclesiásticas adquirir o administrar bienes, salvo los destinados al culto. Estos puntos fueron aceptados -- por la mayoría de los diputados.

(97) Tena Ramírez. Ob. cit., p. 597.

(98) Tena Ramírez. Ob. cit., p. 599.

Todos estos antecedentes sirvieron como ideas precursoras de la Constitución de 1857. Este documento no se hubiera podido lograr sin la participación de hombres como Valentín Gómez Farías, Benito Juárez, Lerdo de Tejada, -- Ponciano Arriaga, Melchor Ocampo, Ignacio Ramírez, etc., -- los cuales aún en el destierro siguieron defendiendo sus ideas, y gracias a su definición fue posible que se restaurara la República Federal y se creara la nueva Constitución Federal que permitió la libertad de creencias y -- restaba fuerza al poder del clero y el ejército.

Comonfort dijo que tres eran las soluciones que podía -- tomar después del triunfo de la Revolución de Ayutla: la primera es que continuara la situación política tal y como se encontraba en ese momento; la segunda, realizar todos los cambios que se habían pedido en la revolución y -- la tercera, aplicar todas las reformas que solicitaban -- los liberales, pero con la cautela necesaria.

"Tres eran los caminos que se me presentaban: 1.- Dejar las cosas en el mismo estado en que se encontraban cuando triunfó la Revolución de Ayutla. 2.- Arrojarme en brazos del principio revolucionario e introducir todas las innovaciones exigidas por él. 3.- Empezar con prudencia las reformas reclamadas por la opinión liberal ". (99)

Comonfort optó por el tercero y durante su mandato se -- expidió la Constitución el cinco de febrero de 1857.

La Revolución de Ayutla, en la que habían participado -- todas las corrientes imperantes en el territorio nacional, al final representó el triunfo de los liberales, --- pues sus ideas quedaron plasmadas en la Carta Magna. Se -- limitó el poder del clero, ya que no se le pudo quitar toda su fuerza; poder que seguiría teniendo hasta principios del siglo XX; el partido conservador no desapareció en el momento en que se publicó la Constitución; sino que continuó luchando contra el partido liberal, hasta el año de 1867 en que se restauró la República. Cuando los conservadores no tuvieron la suficiente fortaleza para enfrentarse a los liberales, solicitaron el auxilio de las potencias extranjeras. Al primer Estado a quien se lo pidieron fue a España, con el cual se comprometían a establecer un gobierno que estuviera bajo su vigilancia. Como no lograron obtener tal ayuda, pactaron con el gobierno --

francés que presidía Napoleón III, el cual pactó, con los conservadores y envió a Maximiliano de Habsburgo para que nos gobernara; afortunadamente, el pueblo de México no -- apoyó la monarquía y reforzó al movimiento republicano. -- Con la muerte de Maximiliano desaparecieron las intenciones de volver a imponer la monarquía en nuestra Nación y es hasta ese momento en que el partido conservador desapa rece como tal.

La Constitución del 5 de febrero de 1857 se divide en -- ocho títulos que comprenden 128 artículos: el primer títu lo regula la parte dogmática, la cual se divide en cuatro secciones: la primera se refiere a los derechos del hom-- bre, la segunda a los mexicanos, la tercera a los extran-- jeros, la cuarta a los ciudadanos mexicanos.

El título segundo se divide en dos secciones; la prime-- ra establece la soberanía nacional y la forma de gobier-- no, la segunda las partes integrantes de la Federación, -- las cuales conforman el territorio nacional.

El título tercero señala la división de funciones del -- poder, la cual consta de tres secciones: la primera sec-- ción corresponde al poder Legislativo, el cual contiene -- cuatro párrafos, el primero se refiere a la elección e -- instalación del Congreso, el segundo a la iniciativa y -- formación de leyes, el tercero a las facultades del Con-- greso, a la Diputación Permanente. La segunda sección al poder Ejecutivo, y la tercera al poder Judicial.

El título cuarto regula la responsabilidad de los fun-- cionarios públicos.

El título quinto señala la organización de los Estados de la Federación.

El título sexto delimita las prevenciones generales.

El título siete se destinó a los requisitos que se tie-- nen que cubrir para reformar la Constitución.

El título ocho establece la inviolabilidad de la Cons-- titución.

A diferencia de la constitución Federal que le antece-- dió, la nueva Carta Magna si señala de manera sistemati-- zada los derechos individuales, así mismo suprime la o-- bligatoriedad de profesar la religión católica y permite

la libertad del culto. Era inoperante la Constitución Federal anterior en lo relativo a prohibir la libertad de creencias, pues el ser humano debe tener toda la libertad para profesar la religión que más le convenga. El artículo tercero terminó con el monopolio ideológico que tenía la iglesia en la educación, en virtud de que determinó -- que la enseñanza es ajena a cualquier doctrina religiosa. En el artículo quinto se dijo que la ley no permite que -- por un contrato o convenio el hombre pierda su libertad o destierro, no importa la causa. Los artículos 6 y 7 permitieron la libertad de ideas e imprenta, sin que existiera limitación religiosa, como lo imponía la Constitución anterior. En el artículo 13 se prohibió la existencia de -- tribunales especiales, y solo se permitieron los fueros -- contra los delitos y faltas de la disciplina militar, -- también señala que no se tendrá derecho a más salario que el fijado por la ley. El artículo 27, segundo párrafo, -- prohíbe a las corporaciones civiles o eclesiásticas adquirir o administrar, por sí, bienes raíces, con la excepción de los edificios destinados al servicio y objeto de sus instituciones.

Los artículos citados representan las ideas liberales -- que se manifestaron desde la creación de la Constitución de 1824, pero que no pudieron anexarse en ésta, en virtud de que no se contaba con el apoyo popular; tuvieron que -- pasar más de treinta años para incorporarlas a la legislación nacional.

En la Ley Fundamental del 57 se regula el derecho a la revolución al señalar que la soberanía reside en el pueblo, el cual puede establecer la forma de su gobierno que más le convenga art. (39). Esta disposición estaba señalada en la Constitución de Apatzingán, por lo que podemos -- afirmar que es una institución que tuvo antecedentes en -- nuestro país, pero que aunque no se hubiera reglamentado el derecho a la revolución, la Nación Mexicana podría modificar la forma de su gobierno mediante la lucha armada, en virtud de que un regimen político no puede gobernar -- con la oposición de la ciudadanía.

Sin embargo, en el artículo citado en último término, -- parece que este derecho se limita, ya que dice que la --- Constitución no dejará de tener validez aunque por algún levantamiento dejara de aplicarse o que por alguna rebelión llegara un gobierno que no estuviera de acuerdo con la ideología que ella establece; en el momento que fuera derrocado éste y que el pueblo fuera nuevamente libre, la

Constitución estrará en vigor automáticamente. Quienes -- participan en el levantamiento, quedarán en manos de un juez. Esta regla no limita el principio fundamental, lo que sucede es que los constituyentes se dieron cuenta que era necesario poner un freno a cualquier levantamiento -- que naciera con la finalidad de interrumpir el orden jurídico existente.

El documento Constitucional en estudio menciona que ha sido el pueblo el que ha decidido crear una República representativa, democrática, federal, la cual está integrada por Estados libres y soberanos, en lo referente a su organización interna, los cuales están unidos en una Federación.

Este artículo es un complemento del anterior que establece que el titular de la soberanía es el pueblo, ya que si el poder más alto lo tiene éste, a él le corresponde decidir su forma de gobierno, pero como en conjunto no -- pueden todos opinar, se ha considerado necesario recurrir a la figura de la representación. Es decir nombrar un representante, por cada determinado número de habitantes, -- que sea el encargado de manifestar las ideas de sus representados, sin dejar de ser democrática, porque ha sido el pueblo el que determinó esa forma de gobierno.

En lo referente al Sistema federal, podemos decir que -- la esencia de éste es que existía un gobierno General y -- un gobierno de cada uno de los Estados, en donde la Unión no debe inmiscuirse; pero como no se puede aceptar que ambos sean soberanos, pues la soberanía es indivisible, la cuestión se resuelve al reconocer que los Estados tienen autonomía para organizarse internamente.

Tanto el artículo 30 como el 40 de la Constitución del 57, son una demostración del éxito que había alcanzado el pensamiento de Rousseau, el cual sostiene que el más gran de poder lo tiene la voluntad general. Dicho pensamiento tuvo que ser aceptado por los constituyentes de 1857, los cuales superaron a los del 24 en este aspecto, ya que si bien en aquella Carta Magna se señaló que era la Nación -- Mexicana la que decidió crear una República representativa federal, no se hizo alusión al pueblo, pero podemos -- afirmar que obedeció a una deficiencia técnica, pues siempre se ha considerado al pueblo como una Nación. Tampoco se dijo que la soberanía estaba en manos de éste, por lo que se puede decir que la Constitución de 1857 vino a subsanar algunas deficiencias que había tenido su antecesora.

El Congreso se integraba por la Cámara de Diputados, en virtud de que se suprimió la Cámara de Senadores. Esta de terminación se puede considerar como un error de técnica legislativa, pues el Senado es la esencia del Sistema Federal, ya que los Estados están representados en la Union por los senadores, mientras que los diputados representan al pueblo, por lo que un Estado Federal no puede ser considerado como perfecto si adolece del Senado.

Se prohibió a los diputados pertenecer al estado eclesiástico. Era lógico que no se permitiera a ningún miembro de la iglesia a ser diputado, ya que si se hubiera tolerado la infiltración de curas en el Congreso de nada hubiera servido las limitaciones que se les impusieron.

El Poder Ejecutivo continuó depositado en un Presidente, tal como lo reguló la Carta Federal anterior, pero se suprimió la Vicepresidencia de la República. Dicha institución solo había servido para crear problemas, quedó establecido que en caso de ausencia del Presidente lo substituiría el Presidente de la Corte; si no regresare a ocupar su puesto, se deberán realizar las elecciones nuevamente. El poder Judicial se integra de la misma manera -- que la Constitución Federal anterior.

En realidad la Constitución más que indicar el Sistema de Gobierno Federal, que ya había sido aceptado por todo el pueblo, y que se señaló desde la primera Constitución Federal, sirvió para terminar con el poder absoluto que durante más de tres siglos concentraron el clero y el ejército, sin que el gobierno tanto el colonial como el republicano hubieran podido controlarlo.

Esto se debió a la inestabilidad política que vivía el país, lo que propició que el ejército fuera obteniendo todo tipo de canongías y el fanatismo del pueblo que le dejó al clero grandes fortunas con la finalidad de alcanzar el perdón divino, por ello el clero se convirtió en el principal dueño de la riqueza a tal grado llegó su poder económico que el gobierno tuvo que recurrir a éste para obtener fondos que le permitieran sufragar sus gastos.

LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1917

Don Porfirio Díaz es sin duda uno de los grandes personajes de la historia de México. En los inicios de su carrera militar demostró ser una persona capaz para la lucha, se convirtió en un héroe al defender a nuestro país

contra la invasión de los franceses; estuvo cerca de los hombres más valientes de aquella época, como fueron Negrete, Escobedo, González Ortega; su participación en la batalla del 5 de mayo, mostró su gran valor y lo convirtió en una figura nacional. Por todo ello es que cuando el -- Presidente Benito Juárez se quiere reelegir, él se consideró con la suficiente autoridad moral, para impedir su pretensión y se levantó en armas con el Plan de la Noria el 8 de noviembre de 1871, en el cual desconoce la reelección del Presidente Juárez, pide que se suspenda la Carta Magna y que se cree una junta que se encargue de reorganizar la República Mexicana.

Dicho pronunciamiento no tuvo un resultado positivo, en virtud de que Juárez ejerció funciones como Presidente de nuestro país hasta el día de su muerte. Tocó sustituirlo al Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Don Sebastián Lerdo de Tejada, el cual durante el período que fungió como titular del poder Ejecutivo, puso en vigor las -- Leyes de reforma y las elevó a rango constitucional. También se quiso reelegirse, pero no contaba con el apoyo -- que tuvo su antecesor e inmediatamente se manifestó una gran oposición; se levantó en su contra el General Fideicó Hernández, el cual creó el Plan de Tuxtepec, al cual se adhirió el General Porfirio Díaz. En dicho plan se --- vuelve a hacer alusión a que debe prevalecer el principio de no reelección.

El triunfo rotundo de Don Porfirio Díaz le permitió ser Presidente de México desde 1877 hasta 1910, con excepción del período de 1880 a 1884 que le tocó gobernar a Don Manuel González. El tiempo que estuvo Díaz en el poder, lo justificó mediante una serie de reformas a la Constitu--- ción de 1857 en lo relativo a la no reelección el Presi--- dente. Tal regulación se incluyó en este documento median--- te una enmienda que se realizó el 5 de mayo de 1878. ---- "Díaz promulgó en 1887 una ley que autorizaba la reelec--- ción por una sola vez. En 1890 anula sucesivamente todas las limitaciones al caso. En 1904 se aprueba una enmienda más a la Constitución que estipula la prolongación de los plenos poderes del Presidente hasta por seis años consecutivos". (99A)

El gobierno de Don Porfirio lo podemos dividir en dos e tapas: una, cuando su propia personalidad le permitía tener el apoyo de todo el pueblo, en virtud de que él le de

(99A) Alperavich. M. S. La Revolución Mexicana de 1910 a - 1917. México, 1960. p. 17.

volvió al país la paz social, pues antes de que ocupara - el puesto de Presidente, la Nación se encontraba totalmen- te dividida. A la muerte de Juárez, el único hombre con - la suficiente fortaleza para crear un Estado fuerte era - el General Díaz.

En los primeros años de su mandato se vieron benefi- cios, pues se terminaron los levantamientos que eran par- te de la vida de ese México; además, puso las bases del - despegue económico que requería la República. Entre las - obras importantes está la Construcción del ferrocarril, - de los puertos de Tampico, Veracruz, Salina Cruz, Coatza- coalcos, del desague del Valle de México y el drenaje de la capital. Otorgó facilidades a la inversión extranjera. Sin embargo, los grandes privilegios que otorgó a los ca- pitalistas extranjeros, así como la protección que propor- cionó a los terratenientes, provocaron su caída, en vir- tud de que la mayoría del pueblo de México vivía en la mi- seria.

No se puede negar que al principio de su gobierno tomó las medidas oportunas para tratar de sacar al país de la crisis económica, pero al no crear normas de protección - social, el campesino y el obrero, quedaron totalmente des- protegidos. Los cuales se pronunciaron en contra de su go- bierno y sus inconformidades fueron las causas que propi- ciaron su derrocamiento.

Es digno de comentarse que durante el gobierno del Gene- ral Manuel González se otorgaron por decreto terrenos bal- díos a los particulares y a las compañías privadas con el pretexto de poblarlos; esta determinación gubernamental - provocó que los pueblos y comunidades agrarias perdieran la tierra que les pertenecía, los cuales no tenían ningún recurso legal para reclamar sus derechos. Naturalmente -- que esta disposición gubernamental y otras más similares provocaron las exigencias de los campesinos sobre un rep- artito agrario, que sería una de las banderas del movimien- to de 1910. "El más escandaloso de los actos legislativos que sirvieron de base a la política agraria fue el decre- to sobre Colonización y Compañías Deslindadoras del 15 de diciembre de 1883, promulgado por el Presidente Manuel -- González; según ese decreto las personas o compañías pri- vadas podían obtener "terrenos baldíos" so pretexto de po- blos. El espíritu del artículo 3 de dicho Decreto esti- pulaba que al ceder terrenos a los colonos el gobierno da- ría preferencia a los extranjeros; los terrenos deslinda- dos, fraccionados, medidos y valuados, serán cedidos a -- los inmigrantes y a los habitantes de la República".(100)

A las compañías deslindadoras les correspondía la tercera parte de los terrenos baldíos que denunciaban, además tenían la posibilidad de comprar las otras dos partes a un precio irrisorio; este tipo de medidas hizo que el país fuera saliendo de la crisis; pero no mejoró la situación de los habitantes del Estado Mexicano, ya que los beneficios se concentraron en pocas manos.

Podemos afirmar que el principal problema de México ha sido, desde la colonia, la acumulación de la tierra en unas cuantas manos, mientras la inmensa mayoría no tiene ni siquiera un pedazo para vivir. Durante la colonia la tierra estaba en manos de los españoles; en la reforma quedó en poder de la iglesia.

No solamente los campesinos carecían de protección sino también los obreros, los cuales no contaban con ninguna norma que los protejera. El gobierno no tenía intenciones de defender al trabajador contra la explotación que era víctima en las minas y en las fábricas y por ello surgieron los movimientos de Cananea y Río Blanco, en los que por primera vez la clase trabajadora exigía que se le otorgara protección social.

En el Estado de Sonora, en Cananea, existía la mina Cananea Consolidated Copper Co., en la que los trabajadores mexicanos recibían menor salario que los trabajadores extranjeros que realizaban trabajos similares; asimismo, la jornada de trabajo era mayor para los mexicanos. Fueron estas las causas que originaron la creación de la Unión Liberal Humanidad que presidían Manuel Diéguez, Francisco Ibarra y Baca Calderón. La unión era una sociedad secreta que constituyeron 25 personas.

El conflicto de Cananea nace el 31 de mayo de 1906 cuando los mayordomos van a convertirse en contratistas, con lo cual el obrero va a obtener su salario a destajo; un grupo de trabajadores bajan a la mina invitando a los demás trabajadores de otras minas a que se les unan; cuando se acercan al aserradero los hermanos Menclard disparan para tratar de detener a los inconformes; esto provoca el enojo de la multitud, la cual incendia la tienda de raya. Por la actitud de los obreros el gobernador autoriza a 200 americanos entrar en el país con la venia del vicepresidente, Ramón Corral. Los trabajadores se declaran en huelga y pidieron un salario mínimo de cinco pesos, 8 horas de trabajo, que solo se ocupen el 25% de extranjeros y el 75% corresponda a nacionales y que ambos tengan el -

mismo salario si la actividad es similar.

En 1906, en Río Blanco, Veracruz, se crea el Gran Círculo de Obreros Libres se elige Presidente a Manuel Avila - y Vicepresidente a José Neira. Los trabajadores exigían mejores condiciones de trabajo; el problema se somete al arbitraje del gobierno, en el cual Díaz sólo prohíbe que los menores de 7 años trabajen. Estas dos huelgas marcaron el despertar del movimiento obrero mexicano; sus demandas quedaron comprendidas dentro del artículo 123 de la Constitución de 1917.

El primer partido político que se preocupa por crear un documento en el que se le exijan derechos sociales al General Díaz, fué el Partido Liberal Mexicano que dirigían los hermanos Flores Magón. En la Ciudad de San Luis Missouri expidieron su programa en junio de 1906, en el cual se establecía que el Presidente no debía reelegirse; un salario mínimo de un peso; prohibía que los menores de 14 años trabajaran; exigía que se laborara con condiciones higiénicas, indemnización por accidentes de trabajo, que se les proporcionara tierra a los campesinos, y que debían existir bancos agrícolas que protegieran al campesino.

El P.L.M. al referirse al problema agrario partía de lo siguiente:

"En la tácita suposición (puntos 34-37, 50) de que las tierras no cultivadas, las tierras del gobierno, las tierras robadas" por los porfiristas y los ejididos que habían sido destruidos o fragmentados, podían proporcionar tierra suficiente para todos los campesinos, y los bancos agrícolas podían proteger los intereses de los campesinos pobres".(101)

En 1908 se publicó un libro de Madero que se tituló "La Sucesión Presidencial", en el cual se mencionaba el Partido Nacional Democrático, en dicho libro Madero proponía que un candidato de su partido compartiera el gobierno -- del General Díaz en la vicepresidencia de la República. Esas ideas de establecer una alianza con el gobierno, que daron en la teoría; pues en 1910 proclama que se enfrentará a Díaz, en las elecciones para Presidente y que será postulado por el Partido Antirreleccionista, el cual se creó en 1909.

(101) James Cockroft . Precursores Intelectuales de la Revolución Mexicana (1900-1913). México, 1980. pp. 125-126.

Madero formuló el Plan de San Luis, en el cual aparece el principio de no reelección, declara nula la elección del Presidente que se llevó a efecto en julio y se designa Don Francisco y Madero como Presidente. En dicho documento, en el artículo 3 tercer párrafo, se menciona que se les devolverá la tierra a las personas que originalmente les pertencían, las cuales fueron despojadas en base a la Ley de terrenos baldíos.

En el sur, Madero contó con el apoyo de los zapatistas; en el norte estuvieron de su lado Pascual Orozco y Francisco Villa, los cuales al tomar Ciudad Juárez en mayo de 1811, dieron el triunfo al movimiento maderista, con la salida del General Don Porfirio Díaz. Tomó posesión como Presidente interino Don Francisco León de la Barra, el cual se avocó a la tarea de convocar a elecciones, saliendo en dicha contienda electorales triunfadores para el cargo de Presidente y Vicepresidente, Don Francisco I. Madero y Don José María Pino Suárez. Durante el gobierno de Madero, no hubo cambios sociales que beneficiaran a la población; la situación del obrero y del campesino no continuó similar a la que prevaleció durante el porfiriato. Esto provocó el descontento de los grupos revolucionarios que lo habían llevado al triunfo: Zapata le exigía que cumpliera con lo establecido en el Plan de San Luis, pero a las justas demandas de Zapata; Madero "contestó que el jefe suriano debería rendirse a discreción y mandó al General Caso López a destruir las tropas zapatistas". (102)

Ante esta determinación del gobierno, Zapata creó el Plan de Ayala el 28 de noviembre de 1811; el cual es firmado por el propio Emiliano Zapata, Otilio Montaña, José Trinidad Ruíz, Eufemio Zapata, Jesús Morales, Próculo Capistrán y Francisco Mendoza. En dicho documento se desconoce a Madero como Presidente, por considerarlo traidor al movimiento revolucionario, en virtud que se apartó de los principios que estableció en el Plan de San Luis.

El movimiento zapatista había aceptado el Plan de San Luis, haciéndole algunas adiciones que eran determinantes para proteger al campesino: la entrega de las tierras y aguas a sus verdaderos dueños, los cuales fueron despojados por hacendados, caciques y científicos, quienes podrán recobrarlas en el momento en que muestren el título de propiedad correspondiente; también se hace referencia a un reparto agrario, pues los dueños de grandes extensio

nes de tierra tendrían que perder la tercera parte de su propiedad, mediante previa indemnización, en caso de que se opongán a la expropiación, se nacionalizarán sus bienes y las dos terceras partes que a ellos les correspondan se destinarán a gastos de guerra y a pensiones para viudas y huérfanos de personas que perecieron en combate por defender este plan.

El pensamiento de Zapata da un viraje popular a la Revolución de 1910, pues por primera vez, un representante del campesino hace mención a la necesidad de entregar la tierra a sus verdaderos dueños que eran los campesinos; este pensamiento serviría como precedente a la nueva Constitución Federal. El lema tierra y libertad se convirtió en la bandera del campesino, ya que de nada le servía la libertad si no tenía un pedazo de tierra; la verdadera libertad es económica, por ello los zapatistas adoptaron el lema de los anarquistas, pues con él se planteaba más a fondo el problema agrario mexicano.

Madero fue traicionado por el General Victoriano Huerta, quien contando con las simpatías del Embajador Norteamericano Lane Wilson, realizó un golpe de Estado destituyendo a Francisco I. Madero y a Pino Suárez como Presidente y Vicepresidente de la República; pero no se contentó con que dejaran el poder sino que unos días más tarde los asesinó. El maderismo es el movimiento que representa la antorcha de la democracia que se había extinguido durante cerca de 40 años, durante los cuales los ciudadanos de México no tuvieron participación en la designación de su gobierno. El principio de no reelección, se incorporó como parte esencial de la Carta Magna vigente.

Ante la usurpación de Huerta, el Gobernador de Coahuila Don Venustiano Carranza se levanta en armas y expide el Plan de Guadalupe en la Hacienda de Guadalupe, Coahuila el 26 de marzo de 1913. En este documento se desconoce a Huerta como Presidente; al poder Legislativo y Judicial Federal, y a los gobiernos de los Estados que reconozcan a los poderes Federales; se nombra primer jefe del ejército Constitucionalista a Don Venustiano Carranza el cual, cuando el ejército Constitucionalista ocupe la ciudad de México, se haría cargo del poder Ejecutivo en calidad de Presidente interino. El Presidente interino convocará a elecciones para Presidente y entregará el poder a la persona a quien se haya designado. Asimismo el titular del ejército Constitucionalista, en los Estados en que se considerara a Huerta Presidente, será gobernador provicional

y realizará las elecciones locales. Este Plan tiene como finalidad desconocer el poder directo o indirecto del Presidente en turno, (artículo 1° al 7°).

Carranza, en un discurso que pronunció en Hermosillo en septiembre de ese mismo año, hizo referencia a que tenía que haber una lucha de clases, con la cual se terminaría con la desigualdad que existía en el país, pues las ideas sociales forzosamente contribuirían a la transformación de México y se crearía una nueva Constitución. "Pero sepa el pueblo de México que terminada la lucha armada que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable y majestuosamente la lucha social, la lucha de clases, queramos o no queramos nosotros mismos y opónganse las fuerzas que se opongan, las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas; y no es solo repartir las tierras y las riquezas nacionales, no es sufragio efectivo, no es solo abrir más escuelas, no es igualar y repartir las riquezas nacionales; es algo más grande y más sagrado; es establecer la justicia, es buscar la igualdad, es la desaparición de los poderosos para establecer el equilibrio de la conciencia nacional. Tendremos que removerlo todo, crear una nueva Constitución; cuya acción benéfica sobre las masas, nada ni nadie puede evistar". (103)

En este discurso, el jefe del ejército Constitucionalista hace una descripción de lo que pretende con la revolución, es decir no se generó un movimiento para dar beneficios a unos cuantos, sino que se generó con motivo de las grandes desigualdades de nuestra Nación. Es por ello que se requería una mayor atención a las clases más desprotegidas, que no podían omitirse, pues si no se logra una mayor igualdad en ese momento volvería a empezarse la lucha, y para ello anunciaba la creación de una nueva Constitución. Parecía como si Carranza, en ese discurso, ya estuviera previendo que la Carta Magna de 17 iba a contener disposiciones sociales.

Carranza, expidió la Ley del 6 de enero de 1915. En esta ley hace referencia a que se tiene que hacer un reparto agrario para devolver la tierra a las comunidades indígenas y a los pueblos, los cuales no tuvieron oportunidad de defender sus derechos por no haberles reconocido la --

(103) Jesús Silva Herzog. El Pensamiento Económico y Social y Político de México (1810 - 1964), México, 1967. p. 452.

Constitución de 1857 personalidad jurídica ya que ni siquiera los consideraba capaces de adquirir bienes según lo determinaba el artículo 27 constitucional. Por tal regulación constitucional los pueblos y comunidades perdieron sus propiedades, sin que las pudieran recuperar. Es por ello que se tenían que regresar a sus verdaderos dueños, y como la enajenación de los terrenos de los pueblos y comunidades se realizó de acuerdo a las disposiciones legales o por que los títulos de propiedad se hayan extrañado o los que tenían eran insuficientes, o porque no era posible localizar el terreno o por que no se podía establecer su extensión, para poder regresar la tierra a sus dueños originarios, los jefes militares deberían realizar las expropiaciones que se requieran para dotar de tierra a los pueblos. Este reparto agrario no se realizó con la finalidad de revivir las antiguas comunidades ni de crear comunidades similares, sino que el objetivo consistía en dotar de tierra a las poblaciones rurales miserables. También se hace mención a la pequeña propiedad, es decir los particulares podían tener tierra pero se establecía un límite de extensión a los terrenos y de apropiación privada.

Esta ley nos refleja un verdadero conocimiento del problema agrario, pues no quiere revivir el aparato productivo anterior sino que manifiesta la necesidad de proporcionar tierra al campesino, quien se encontraba totalmente desprotegido. Al regular la expropiación de la tierra en una Ley Federal, el primer Jefe constitucionalista tomó las inquietudes del pueblo campesino y la convirtió en ley.

Carranza convoca a un Congreso Constituyente, mediante dos decretos expedidos el 14 y el 19 de septiembre de 1916. Estos decretos tenían la finalidad de que el Congreso reformara la Carta Magna de 1857. Los diputados no accedieron a las reformas, sino que exigieron la creación de una nueva Constitución.

El proyecto de Constitución que presentó Carranza parecía una repetición de la Carta Fundamental anterior, y solo presentaba algunos cambios en artículos que se refieren a cuestiones políticas; en este proyecto se le olvidaron las ideas que presentó en el discurso de Hermosillo, en donde habló de que los propios obreros y campesinos participarían en la creación de leyes para su defensa, así como que era inevitable una lucha de clases que termi

naría con las grandes desigualdades sociales y simplemente señaló el principio de no reelección del Presidente y de los gobernadores; la elección directa y no indirecta, para designar a los gobernantes; se omitió la Vicepresidencia; en el aspecto social mencionó que la educación debía ser laica; se terminó con el monopolio de la iglesia para establecer la libertad de cultos; que los campesinos deberían laborar las tierras ejidales en conjunto, mientras no existiera una ley que estableciera la división; se prohibió que los artículos básicos fueran monopolizados; y se limitaba a los extranjeros el derecho de adquirir bienes, pues para comprar bienes inmuebles tenían que renunciar a la protección de su gobierno.

Se designó una primera comisión en el Congreso que debía avocarse a la creación de una Constitución, la cual tomaría como base el proyecto de Carranza. Se integró la comisión con José Natividad Macías, Gerzayn Ugarte, Guillermo Ordorica, Enrique Colunga y Enrique Recio. Sin embargo, hubo protestas por la designación de los integrantes de esta comisión, "Hilario Medina tomó la palabra y opinó que las tres primeras personas señaladas para la Comisión de Constitución, estaban íntimamente relacionadas con el régimen de Carranza y a su proyecto de Constitución". (104)

Esta protesta provocó que la comisión fuera disuelta y se nombrara una nueva comisión que se conformó con individuos de ideas más avanzadas que eran: Enrique Colunga, -- Francisco J. Mújica, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román.

En los debates, el primer artículo que suscitó gran controversia, fue el tercero. Carranza mencionaba que, habría plena libertad de enseñanza, pero sería laica la que se diera en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria, superior y elemental -- que se impartiera en los mismos establecimientos. Pero este artículo, tal como lo presentaba Carranza, no limitaba la influencia religiosa en las escuelas de los particulares, con lo cual se estaba dejando al clero en plena libertad para adoctrinar a los pequeños y no permitirles su propio desenvolvimiento educativo.

Por ello, la Comisión presentó una redacción más completa, la cual establecía: "Habrá libertad de enseñanza; pe-

ro será laica la que se de en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ministro de algún culto o persona perteneciente a alguna asociación semejante, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, ni impartir enseñanza personalmente en ningún colegio".

"Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia del gobierno. La enseñanza primaria será obligatoria para todos los mexicanos y en los establecimientos oficiales será impartida gratuitamente". En esta disposición encontramos mayor restricción para que los ministros de algún culto o personas que estén dentro de alguna asociación religiosa, puedan tener intervención en la formación de los menores.

"La Comisión entiende por enseñanza laica la enseñanza ajena a toda creencia religiosa, la enseñanza que transmite la verdad desengañada del error inspirándose en un criterio rigurosamente científico". (105)

Este artículo de la comisión, fue defendido por el General Mújica, a lo largo de los debates, quedando aceptado tal como lo propuso la comisión, en términos generales; sin embargo, sí se suprimió el que las personas pertenecientes a alguna asociación semejante, cuando se está refiriendo a las asociaciones religiosas, ya que esta frase salía sobrando dentro del párrafo. Pero además se omitió que las personas pertenecientes al estado eclesiástico no pudieran impartir clases personalmente en ningún colegio. Fue un buen acierto el que tuvieron los legisladores al derogar esta prohibición contenida en el proyecto de la comisión, pues los ministros de los cultos hubieran quedado imposibilitados para dar clases con lo cual se estaba limitando su propia libertad individual.

Es justo que se les haya prohibido impartir educación primaria, porque por encima de la libertad que pregona el sistema democrático, está el darle la oportunidad a los menores de analizar el medio en el que se desenvuelven, por ellos mismos, sin que se les condicione a determinado dogma, pero no se podía impedir que los curas o ministros del culto impartieran clases a personas que ya tuvieran -

(105) Diario de los Debates del Congreso Constituyente -- 1916 - 1917. México, 1922, Tomo I. p. 436.

formado su propio criterio. En el último párrafo se suprimió la obligatoriedad de la educación primaria, que con el tiempo se incluiría nuevamente, en la Constitución.

Dos cuestiones dentro del Congreso Constituyente serían la mayor aportación de la Constitución Federal: El Derecho Obrero y el Derecho Agrario. El primero de ellos fue muy controvertido durante los debates, mientras el primer jefe del ejército Constituyente, en el proyecto que presentó sobre la Constitución no hizo alusión a los derechos de los obreros, pues en el artículo quinto simplemente señaló que por ningún convenio el hombre puede renunciar temporalmente o permanentemente, a realizar determinada profesión, industria o comercio y estableció que el contrato de trabajo no puede durar más de un año.

Estas dos ideas no estaban contempladas en la Carta Magna anterior. Al no contener este artículo 5° ni ningún otro precepto, derechos que defendieran al trabajador, la comisión encargada de revisar el proyecto de Carranza consideró necesario incluir en ese mismo proyecto algunos derechos de la clase trabajadora, los cuales se habían estado solicitando durante todo el movimiento revolucionario como son: jornada máxima de ocho horas; prohibición a los niños y mujeres, para laborar en jornada nocturna; día dominical de descanso; etc.

No todos los diputados estuvieron de acuerdo en que la Constitución reglamentara los derechos del trabajador, pues algunos constituyentes consideraban que estos derechos deberían estar regulados dentro de una ley reglamentaria. Así lo señala el Secretario Lizardi, "a propósito de las adiciones que se proponen a dicho artículo, pues algunos ciudadanos diputados creen que son disposiciones reglamentarias que quizás no convinieran colocarlos allí". (106)

Heriberto Jara sostenía que la Constitución tenía que regularse la jornada de los obreros, no obstante que los estudiosos del derecho pensaran que era ridículo, ya que si solo se regulaban principios generales, se podría caer en que nunca se aplicara una jornada de trabajo, por no haberlo incluido dentro de la Carta Magna, dijo "¿Quién ha hecho la Constitución?. Un humano o humanos como todos nosotros y nosotros, siendo humanos, no podremos agregar algo al laconismo de esa Constitución que parece se pre-

97

tende hacer siempre como telegrama, como si costase a mil francos cada palabra su transmisión; no señores, yo estimo que es más conveniente sacrificar esa estructura a sacrificar al individuo, a sacrificar a la humanidad, salgamos un poco de ese molde estrecho en que quieren encerrar la". (107)

Era evidente la preocupación de Jara por exigir que la Constitución incluyera dentro de ella la protección a los obreros. Cravioto por su parte pedía que los derechos de la clase trabajadora fueran analizados aparte en un nuevo artículo. "Insinuó la conveniencia de que la Comisión retire si la asamblea lo aprueba, del artículo 5° todas las cuestiones obreras, para que, con toda amplitud y con toda tranquilidad, presentemos un artículo especial que sería el más glorioso de todos nuestros trabajos". (108)

Por su parte, Macías trataba de defender la actitud de Carranza, de no incluir los derechos del trabajador en su proyecto de Constitución. Afirmó que Don Venustiano Carranza, desde sus primeros pronunciamientos, se preocupó por el problema de los trabajadores, por ello comisionó al propio Macías y al Licenciado Rojas, los cuales contaron con el auxilio de Don Luis Cabrera y se concretaron a elaborar un proyecto sobre cuestiones laborales. Para mejorar esos proyectos se le envió a los Estados Unidos, en donde investigaron el derecho obrero de ese país, complementando su análisis, con la legislación inglesa y belga. De esa información que recopilaron llegaron a la conclusión de que el derecho obrero debe comprender las siguientes leyes: La Ley del Trabajo, la Ley de Accidentes y otra ley que se encargue de todas aquellas cuestiones que no estén relacionadas directamente con el capital pero que si afectan al obrero en su bienestar. Es relevante su postura sobre lo que es el salario mínimo. "El salario mínimo será bastante para tener alimentación, para tener casa, para tener placeres honestos y para mantener a su familia".(109)

También mencionó las Juntas de Conciliación y Arbitraje, el día dominical de descanso, el derecho de huelga, que el contrato de trabajo solo sea obligatorio para el patrón en cuanto a su duración. Sin embargo Macías presentó estas ideas para proteger al jefe del ejército Constitucionalista, ya que los diputados constituyentes pedían que -

(107) Diario de los Debates, Tomo I, pp. 682 - 683.

(108) Diario de los Debates, Tomo I, p. 720.

(109) Diario de los Debates, Tomo I, p. 728.

se regularan dentro de la Constitución los derechos obreros, mientras que Carranza quería que estuvieran dentro de una ley reglamentaria. Finalmente, las ideas de Macías sirvieron al igual que las de Jara, Mújica, Gracidas, --- Aguilar, ect. para conformar el artículo 123.

Fueron las circunstancias las que obligaron al Congreso Constituyente a aceptar un artículo que protegía al trabajador; pues debemos recordar que el inicio del movimiento se debió a la falta de protección del obrero, por ello la Carta Magna de 1917 no podía dejar sin consignar dentro de sus disposiciones un conjunto de derechos que protegían al obrero. Los más importantes son: jornada de ocho horas y nocturna de siete horas; prohibición del trabajo peligroso nocturno a las mujeres y a los mayores de doce años y menores de dieciseis; jornada de seis horas para los menores; tres meses de descanso a la mujer embarazada, antes del parto; salario mínimo que se establecerá -- por región; participación en las utilidades y horas ex--- tras.

También fué aceptado que los patrones serían responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales; que las instalaciones de trabajo debían -- ser higiénicas; se autorizó la creación de sindicatos; se permitió la huelga, y los paros, para resolver los con--- flictos entre el capital y el trabajo; las controversias se someterían a las juntas de conciliación y arbitraje; -- en caso de despido injustificado el trabajador tendría de recho a la reinstalación o a la indemnización de tres meses; de las deudas que contraiga el trabajador solo será él responsable; se consideró de utilidad social la creación de cajas de seguros populares, de invalidez, de vi--- da, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros similares.

Se consideraron de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas. Este artículo se pudo elaborar de esa manera en virtud de las presiones que ejercieron los obreros, los Constituyentes solo se concretaron a llevar a la Constitución los ideales del pueblo trabajador.

En el proyecto del General Carranza no se mencionó la -- regulación a la propiedad rural, simplemente se hizo referencia a que la propiedad privada no se puede ocupar para uso público, sin previa indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autori-

dad administrativa y la expropiación por la autoridad judicial. Se prohibió a las corporaciones religiosas adquirir y administrar bienes raíces, salvo los destinados al servicio directo e inmediato de dichas corporaciones; se permite que las instituciones de beneficencia pública y privada podrán tener bienes raíces, pero solamente los -- destinados inmediatamente y directamente al objeto de --- esas instituciones, sin embargo no podrán administrar o - dirigir estas instituciones los ministros de algún culto. Tampoco podrán tener capitales impuestos a interés y por un lapso de diez años.

Los ejidos de los pueblos, disfrutarán en común de las tierras, que hubieran posteriormente conservado a la ley - de Desamortización, o aquellas tierras que se les hubie-- ren restituido, en tanto se reparten conforme a la ley que se expida.

También se prohíbe a las corporaciones civiles tener - o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos y los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de asociación de crédito, podrán obtener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas.

En el artículo redactado por Carranza no cumplía con -- las aspiraciones del pueblo de México que había participa do en una revolución para lograr un reparto agrario, pues debemos partir de la base que a principios de siglo, el - país no tenía más que unas cuantas empresas, la mayoría - de su población era rural y parece ser que el primer jefe se olvidó de que para poder realmente realizar una revolu ción se requería terminar con las grandes concentraciones de tierra. Sin embargo, los diputados constituyentes son los que van a corregir el artículo 27 dándole un conteni do social acorde con los requerimientos del país, acuñan do, entre otras, reglas de oro como la siguiente: "La pro piedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de ---- transmitir el dominio de ellas a los particulares, consti tuyendo la propiedad privada".

Es acertada la postura de Navarro al considerar que se debe señalar que la tierra debe volver al dominio de la - Nación, pues han existido muchos gobiernos que han llega do ilegítimamente y por lo que su reparto de tierras no - puede ser considerado legal. Dice: "Llegamos a la conclu-

sión de que la mayoría, el noventa por ciento de las tierras enajenadas, fueron acaparadas por unos cuantos individuos o lo han sido por gobiernos ilegítimos, de manera que la Nación, en esas condiciones no tenía derecho para enajenar esas tierras que deben volver al dominio de la Nación, para que de aquí en adelante las vaya enajenando en pequeños pedazos de terreno". (110)

Bojórquez dijo "que la cuestión agraria es el problema capital de la revolución y el que más debe interesarnos -- porque ya en la conciencia de todos los revolucionarios -- está que si no se resuelve debidamente este asunto continuará la guerra". (111) Más adelante dice que se tiene -- que fomentar la pequeña propiedad, pero corresponde esta tarea a los Estados, para lo cual podrán legislar. También nos dice que "la resolución del problema agrario no estriba solamente en dar tierras, porque quizás la tierra sea lo de menos en estas cuestiones agrícolas; sabemos perfectamente que los agricultores necesitan previamente capital para poder trabajar. Es indudable que un pedazo de -- tierra, de nada sirve si no se tiene el dinero suficiente para hacerlo producir". (112)

En el segundo párrafo se hacía referencia a que la Nación podrá imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público, con lo cual se dejó abierta la --- puerta para cambiar el tipo de propiedad si convenía a -- los intereses del país. También queda regulado en el párrafo tercero que los recursos del subsuelo corresponden -- a la Nación, también son propiedad de la Nación las aguas interiores y exteriores de ríos, lagunas, lagos, arroyos, mares o cualquier corriente de agua. En el inciso quinto del artículo 27 se establece que, en los casos a que se -- refieren las fracciones anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y solo podrán hacer se concesiones por el gobierno Federal.

El diputado Ibarra señaló que "en caso de que la Nación conceda la explotación de alguna mina o manantial de petróleo tendrá que recibir un tanto por ciento de las utilidades líquidas de la negociación". (113)

(110) Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. México, 1922, Tomo 11, P.P. 781-782.

(111) Diario de los Debates Tomo II, p. 784.

(112) Diario de los Debates Tomo II, p. 786.

(113) Diario de los Debates, Tomo II, p. 788.

Colunga sostuvo que no se debe establecer la proposición de su antecesor por ser una cuestión secundaria y será en la Ley de Minas donde se regule las ideas del diputado Ibarra.

En el inciso séptimo del artículo 27° se estableció -- que: "Solo los mexicanos, por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas tendrían derecho de adquirir -- del dominio directo de tierras y aguas y sus accesiones en la República mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros cuando manifiestan ante la -- Secretaría de Relaciones Exteriores que renuncian a la -- protección de sus gobiernos en todo lo que a dichos bienes se refiera, quedando enteramente sujetos, respecto de ellos, a las leyes y autoridades de la Nación".

El inciso anterior provocó un gran debate. Mújica decía que muchos diputados sostienen que la renuncia de parte -- de sus derechos como extranjeros para adquirir propiedades está regulado por el Derecho internacional, en virtud de un fallo del tribunal de La Haya; para otros legisladores, el asunto se debía resolver por conducto de los representantes diplomáticos de su gobierno, Jara dice " que estas reformas que al principio se consideró como que no cabían van hacer recibidas en las Naciones del nuevo continente con beneplácito". (114)

Fue una gran polémica la que se efectuó por los constituyentes en relación a los bienes raíces de la iglesia, -- es lógico que hubiera un repudio hacia los curas, pues todavía en aquella época el poder de éstos era muy grande, por lo que era necesario impedir que tuvieran manos libres para adquirir propiedades.

El diputado Medina pidió que todos los templos que se -- construyeran, ya sea con suscripción pública o privada -- quedaran bajo el poder civil. Su postura fue aceptada.

Los artículos 27 y 123 se realizaron tomando en consideración que el despertar del pueblo de México fue resultado de la explotación que sufrían los campesinos y los obreros, por lo que podemos afirmar que el gran éxito de la Carta Magna de 1917 obedece a los postulados de la -- cuestión agraria que por lo menos en teoría resolvía un -- problema de siglos; por su parte, el precepto que otorgaba derechos a la clase trabajadora ponía de manifiesto --

que el Estado tenía la obligación de proteger, cuidar y - apoyar a la clase trabajadora ya que ésta era la que generaba la riqueza del país, y un trabajador al que se le -- otorgaba protección producía más; si bien en aquel momento no se hizo referencia a esta cuestión el tiempo ha demostrado que rinde más un trabajador mejor pagado y que - labora en un establecimiento salubre que uno que labore - en condiciones infrahumanas.

Estos tres artículos; 3°, 27 y 123, son los que consiguieron las aspiraciones de un pueblo, y las ideas ahí establecidas contribuyeron a fortalecer el Sistema Federal Mexicano, pues era una necesidad consignar derechos sociales para la propia sobrevivencia de las instituciones que se crearon con la Constitución de 1824, que se confirmaron con la Constitución de 1857, y se reafirmaron con la Constitución de 1917.

En 1917, por primera vez en una Constitución Federal -- se hizo alusión al municipio libre el cual forma parte de la conformación del Estado Federal. Fue el Primer Jefe, en la declaración que hizo al Congreso sobre el proyecto de --- Constitución, el que dijo que: "El municipio independiente, que es sin disputa uno de las grandes conquistas de - la revolución, como que es la base del gobierno libre, -- conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también les dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades ".(115)

Una vez que hemos analizado el nacimiento y evolución - del Sistema Federal Mexicano a través de sus diversas --- Constituciones, del estudio realizado nos damos cuenta - de que el pueblo de México se ha convencido del Sistema Federal por ser esta forma de gobierno una manera de conceder mayor participación de la comunidad en la toma - de decisiones políticas, es decir hacer de nuestra forma de gobierno un verdadero sistema democrático ahora nos corresponde analizar el origen del sistema de distribución de competencias el cual nos va a permitir entender el porqué sigue perdurando el Sistema Federal Mexicano.

(115) Diario de los Debates, Tomo I, p. 226.

CAPITULO TERCERO

LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO.

1.1 SISTEMAS DE DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS

Empezaremos definiendo lo que gramaticalmente significa "sistema: como un conjunto de reglas enlazadas entre sí, formando un cuerpo de doctrinas; conjunto de cosas que or denadamente contribuyen a determinado objeto ". (116) Para nuestro trabajo nos sirve más el primero de estos conceptos, en virtud de que se adecúa más con los principios de la teoría, mientras el segundo corresponde más a cuestiones técnicas. Así se puede afirmar que sistema es un conjunto de reglas que se deben de seguir para llegar a configurar una teoría.

Una vez que sabemos lo que significa la palabra sistema, pasaremos ahora al estudio de diversos sistemas de distribución de competencias. Para Mouskeli la distribución de competencias la determina el derecho positivo de cada país. El parte de la idea de que un sistema de distribución de competencias se genera en cada país de acuerdo a las condiciones económicas, sociales, políticas, culturales. ( 117 )

Es lógico el razonamiento de este tratadista, pues el legislador al determinar la distribución de competencias, deberá tomar en cuenta todas estas condiciones de lo contrario, cualquier regla sobre distribución de competencias podría quedar como letra muerta, la cual sólo serviría como un documento ilustrativo ajeno a los grupos que conforman esa sociedad y que seguramente se opondrían a tales disposiciones.

Este autor señala que existen tres métodos para la distribución de competencias, los cuales para nada coinciden entre sí, ya que si se utiliza alguno de ellos los otros dos automáticamente dejan de aplicarse.

"El primero enumera en forma tan completa como sea posible las atribuciones de los Estados-miembros y del centro; los otros dos operan por el contrario, por enumeración parcial: El segundo enumera las atribuciones del po-

( 116 ) Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Tomo IV, España, 1962. p. 3222.

( 117 ) Mouskheli. Ob. cit. p. 330.

der central, de manera que todas las atribuciones no mencionadas ahí caen dentro de la competencia de las autoridades locales, procede el tercer método a la inversa, es decir que enumera las atribuciones de las autoridades locales, de manera que todas las materias no mencionadas -- ahí recaen en el poder central ". (118)

El considera que en la práctica no se puede aplicar el primer método, ya que no se podría enumerar en una lista las materias que corresponden al Estado Federal y a las legislaturas locales, en virtud de que las materias que en este momento corresponden al poder Federal, podrían incrementarse con el tiempo o disminuir; lo mismo sucedería con las materias que competen a los Estados miembros, y que sucedería con las actividades que no quedaron reglamentadas dentro de alguno de estos ámbitos de competencia, esto provocaría fricciones entre los Estados y la Federación.

"Además de que no se podría escribir una lista permanente de competencias, en virtud de que los intereses de las entidades federativas y centrales cambian con el transcurso del tiempo y se generan nuevos intereses ". (119)

Este sistema no se ha llegado a poner en práctica, si bien es cierto que es mucho más complicado que los otros, no por ello se puede afirmar que no se pudiera llegar a utilizar, pues se podrían delimitar en la Constitución los ámbitos de competencia del Estado Federal y de los Estados-miembros. Si bien no se alcanzaría a señalar todas las materias que corresponden al Estado Federal y al local, no por ello se puede decir que es imposible de utilizarse, ya que se puede recurrir al auxilio de la Suprema Corte para que ésta determinara a quien corresponden las nuevas materias.

El autor citado sostiene que no importa el sistema que se utilice, el Gobierno Federal siempre se ocupará de las cuestiones generales que son importantes para todo el país, mientras que los Estados se harán cargo de cuestiones internas de sus territorios, es decir el Estado local

( 118 ) Mouskheli. Ob. cit., p. 332.

( 119 ) Mouskheli. Ob. cit., p. 333.

se ocupará de cuestiones más particulares.

"Cualquiera que sea el método que se utilice, el gobierno central siempre tendrá competencia en las materias de carácter nacional". (120)

El tratadista mexicano Don Mario De la Cueva sostiene - que para delimitar las competencias entre las entidades - federativas y el Estado Federal existen dos sistemas:

- A) El seguido por el sistema norteamericano y
- B) El seguido por el sistema canadiense.

"El primer sistema es creado por Estados que son libres e independientes, los cuales conceden sus facultades originarias a la Federación. Esta delegación se presenta en tres casos:

- 1.- Cuando la Constitución concede expresamente una facultad exclusiva a la Federación.
- 2.- Cuando se concede por la Constitución a la Unión --- sin afirmar que es exclusiva, pero prohibiendo simultáneamente su ejercicio a los Estados-miembros.
- 3.- Cuando se concede determinada facultad a la Unión, que sea incompatible con su realización por cualquiera de las entidades federativas". (121)

Estos tres puntos que señala el maestro se podrían establecer en uno solo, en el cual se indique que la Federación tendrá las facultades que le otorgaron los Estados, y los cuales por ningún motivo podrán ejercer.

El segundo es el que nos indica que las facultades no - concedidas a los Estados-miembros, correspondan a la Federación.

Carl J. Friedrich considera "que la distribución de funciones legislativas es un asunto de conveniencia práctica." (122)

(120) Mouskheli. Ob. cit., p. 334.

(121) Marquet. Ob. cit., p. 267.

(122) Carl J. Friedrich. Gobierno, Constitucional y Democracia. Traducción Agustín Gil La Sierra. Madrid 1975. p. 406.

Asimismo sostiene que el Sistema Federal varía en cada país, en virtud de que las circunstancias que propiciaron el nacimiento del federalismo no son las mismas en todos los Estados.

Dice que los estudiosos del derecho se han preocupado por establecer la diferencia que existe entre un Estado Federal que surgió por un pacto de Estados, los cuales le otorgaron sus facultades, y de un Estado Federal que se originó por la desmembración de un Estado Central, el cual les concedió ciertas facultades a las provincias.

"Los juristas han subrayado la diferencia que existe entre un gobierno central. con poderes específicamente delegados al mismo caso éste de los Estados Unidos de América, de Suiza o de Alemania y uno donde los poderes se encuentren concretamente delegados a las provincias, cual acontece en el Canadá " ( 123 )

El problema de la distribución de competencias lo resuelve satisfactoriamente la Carta Magna, que es la que establece el ámbito de aplicación del centro, así como de las legislaturas locales. por lo tanto no es importante ocuparse de los diversos sistemas que determinan cómo se distribuyen las competencias en el Estado Federal.

Lo que sí es relevante es que los Estados-miembros tengan intervención directa o por medio de sus representantes en todas las reformas, adiciones, cambios o modificaciones que sufre la constitución, pues con su participación ampliarán o se reducirán las facultades de las legislaturas locales y las del centro.

Sostiene "otra cuestión de mayor importancia al menos en cuanto se refiere a las funciones, es la siguiente: -- que los Estados-miembros participen realmente como tales en el proceso de enmendar y alterar la Constitución, las unidades locales, estados, cantones, provincias, lander o como quiera que se les llame, bien sea a través de sus representantes en la Asamblea Federal, bien directamente o por ambos procedimientos ". (124 )

No deja de ser interesante el pensamiento de Friedrich de que los Estados-miembros tengan participación en las -

( 123 ) Friedrich. Ob. cit., p. 407.

( 124 ) Friedrich. Ob. cit., p. 408.

modificaciones de la Carta Magna, pues de su ingerencia - en esos cambios se reducirá o se incrementará su campo de acción. Pero las reformas a la Ley Fundamental sólo se -- pueden realizar en un Sistema Federal que tenga una Constitución flexible en teoría o en la práctica como es el - caso específico de México en donde la Carta Magna establece un sistema rígido para reformarla, (que sin embargo en la realidad es flexible); en cambio, existen Constituciones como la Norteamericana en donde casi nunca se modifica, ya que su sistema es rígido tanto en teoría como en - la práctica, por lo que no podemos aceptar totalmente la postura de este autor.

Los tres tratadistas antes mencionados coinciden en la existencia de dos sistemas de competencias que pueden presentarse en la conformación del Estado Federal, el que na ce en virtud de un pacto entre Estados los cuales han decidido otorgar facultades al Estado Central o el que se - conforma por el Estado Central, el cual concede facultades a las provincias.

La diferencia estriba que mientras en el primer sistema los Estados eran independientes ya que no se supeditaban a ningún poder y cedieron voluntariamente facultades al - centro; en el otro sistema las facultades las otorgó el - Estado Central a sus provincias convirtiéndolas en Esta-- dos los cuales alcanzaron cierta autonomía para resolver sus problemas internos, por lo que sus facultades queda-- ron delimitadas en la Constitución y en cambio las del -- centro no se determinaron.

Nuestro país adoptó el sistema de los Estados Unidos de América, influenciado por el gran desarrollo de este pueblo. Parece que los diputados Constituyentes se olvidaron de que en México nunca existió un pacto de Estados como - sucedió con nuestro vecino del norte, en el que para convertirse en un Estado Federal primero tuvo que surgir como una Confederación en la cual el centro no tenía la suficiente fuerza para obligar a sus miembros a cumplir sus determinaciones. Esta organización fracasó y tuvieron los Estados que tomar conciencia de lo importante que era lograr una unión más sólida a la que debían de otorgar suficientes facultades para que pudiera cumplir con su cometido.

En la tarea concientizadora participó arduamente Madi---

son, el cual decía " que los poderes del gobierno general sean limitados y que más allá de ese límite los Estados - quedan en posesión de su soberanía e independencia. Hemos visto que en el nuevo gobierno lo mismo que en el antiguo los poderes generales son limitados y que los Estados continúan gozando de su jurisdicción independiente y soberana en todos los casos no enumerados en la Constitución ".

(125)

Este autor pretendía demostrar que mientras las facultades de los Estados eran amplísimas las del centro eran limitadas; por lo cual si las entidades federativas en la convencción adoptaban el Sistema Federal no quedaría limitado su campo de acción, pues el centro jamás tendría --- oportunidad de intervenir en los asuntos internos de cada uno de los Estados que conformarían el Sistema Federal. - En México no había necesidad de que se señalaran las facultades del centro, ya que nuestro país surgió como un - Estado Central cuando dejó de ser una colonia española, - por lo que el sistema más acorde con nuestra realidad es el canadiense, el cual sufrió la misma metamorfosis que - nosotros. Es decir, de Estado Central se transformó en Estado federal sin la participación directa de las provin--cias, las cuales con la creación del Estado federal adquirieron vida independiente.

En México la distribución de competencias entre la Federación y los Estados ha quedado resuelta por disposición Constitucional (artículo 124) en virtud de que la Carta - Magna ha reglamentado el ámbito de acción del poder central, dejando a los Estados locales en completa libertad - para que ellos regulen y reglamenten todas las materias - que no se le hayan concedido expresamente al poder Federal. Es decir por el sistema de exclusión se establecen - las facultades de las entidades federativas.

Este sistema contemplado en nuestra Constitución no fue una innovación nuestra, sino que la importamos de nues---tros vecinos del norte, los cuales desde que se agruparon en una Confederación establecieron en su Ley Fundamental en el artículo segundo, que "cada Estado conservará su soberanía, libertad e independencia así como todo. ppder, jurisdicción y derecho que por esta Confederación no se haya delegado expresamente a los Estados Unidos reunidos en el Congreso". ( 126 )

(125 ) Madison. Ob. cit., p. 166.

( 126 ) Eugene Arthur Sutherland. El Constitucionalismo - Norteamericano. Traducción José Clemendi, Argentina 1965, p. 1965.

Este artículo segundo tuvo una aplicación demasiado corta; pues nuestros vecinos del norte sufrieron una transformación en su forma de gobierno, dejando de ser una confederación y convirtiéndose en un Estado Federal.

Fue una necesidad para los Estados Americanos adoptar el federalismo como su forma de gobierno, pues la Confederación no había logrado establecer la unidad que pretendieron las trece colonias al separarse de Inglaterra, ya que no se dotó a la Unión de la suficiente fuerza para poder obligar a los Estados a cumplir con las obligaciones que con ella habían contraído; tampoco se le dió la oportunidad de poder sobrevivir con sus propios recursos y no tenía un ejército con que hacer frente a las agresiones de otros países, por lo que la Unión era una ficción, los que realmente tenían poder eran los Estados.

Ante esta experiencia se requería establecer una verdadera unidad que no fuera una simple ilusión, sino que realmente funcionara, por lo cual decidieron adoptar el Sistema Federal como su sistema de gobierno, otorgándole al centro las suficientes facultades para hacer frente a los problemas nacionales.

En la enmienda décima de la Carta Magna del Estado Federal volvieron los norteamericanos a hacer alusión a las facultades de las legislaturas locales de la misma manera que se habían mencionado en el artículo II de la Confederación, pero suprimiendo la palabra 'expresamente', dicha enmienda dice: "Las facultades de la Constitución no delega a la Federación y no niega a los Estados quedan reservadas a los Estados respectivamente o al pueblo". (127)

Al suprimir la palabra 'expresamente' se estaba dando la coyuntura para que el Estado Federal tuviera mayores facultades que las que en forma expresa le habían concedido los Estados, pues si se hubiera incluido dicha palabra el centro nada más hubiera podido ejercer las facultades que en forma textual le señala la Constitución.

Ni el texto del artículo segundo de la Confederación Estadounidense, ni en la enmienda décima de dicho Estado Federal influyeron en nuestra Carta Federal de 1824. En dicha Constitución no se menciona a quien corresponden las facultades que no le fueron concedidas a la Unión. Sola--

( 127 ) Leonardo Pasquel. Las Constituciones de América.  
La Constitución Norteamericana. México, 1943 ----  
p. 471.

mente dice que el Congreso Federal podría dictar todas -- sus leyes y decretos que se requieran para que el Estado Federal pueda ejercitar sus facultades sin mezclarse en -- la administración interior (art. 73).

En México la primera vez que aparecieron contempladas -- las ideas que señala el artículo segundo de la Confederación Estadunidense, fué en el segundo proyecto de Constitución Centralista de 1842, en su artículo 71 decía: "Todas las atribuciones y facultades que no se otorgan específicamente al Congreso Nacional, Poder Ejecutivo y Suprema Corte de Justicia, se entenderá que quedan reservadas a los departamentos."

Cualquier persona que no conozca el Sistema Centralista Mexicano, diría que es incorrecto que un documento centralista contenga un sistema de distribución de competen----cias. La realidad es que en nuestro país el Sistema Centralista siempre adoptó principios federalistas.

Lo que realmente sucede en México no es que haya dos -- formas distintas de Estado, sino como afirma el Maestro -- Burgoa "que sus divergencias jurídicas sólo residieron en el grado de autonomía de los Estados o de los departamentos en sus respectivos casos ".( 128 )

En el segundo proyecto de Constitución de 1857, en el -- artículo 48, se estableció: Las facultades de los poderes que no estén expresamente concedidos por esta Constitu---ción a los Funcionarios Federales, se entienden reserva--das a los Estados o al pueblo respectivamente.

Antes de la aceptación de este artículo en la Carta Mag--na de 1857, el diputado Ruíz creyó que podía suprimirse -- la parte que habla del pueblo, pues conforme a los artícu--los anteriores quedó establecido que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión y de los -- Estados. (129) Quedando en la Constitución de 1857, en el artículo 117, el principio de que las facultades que -- no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios Federales, se entienden reservadas a los Estados.

( 128 ) Burgoa. Ob. cit., p. 457.

(129) Francisco zarco. Cronica del Congreso Constituyen--te 1856-1857. México, 1957. pp. 576-577.

La Carta Magna actual tomó el mismo texto de la Constitución de 1857, lo único que varió fue el número del artículo, pues ahora aparece en el 124,

## 1.2 Facultades Explícitas e Implícitas.

Las facultades explícitas se encuentran establecidas en la Constitución Federal, en primer lugar en el artículo - 73, así como en los artículos 97, 123 y 130, en los cuales se señalan las facultades del Congreso de la Unión en forma expresa, por lo cual en ningún momento el Congreso puede ampliar esas facultades argumentando que requiere - de otra facultad para poder ejercitar la que le autorice la Constitución.

El Maestro Tena Ramírez dice "que las facultades federales no pueden extenderse por analogía, por igualdad, ni - por mayoría de razón a otros casos distintos de los expresamente previstos. La ampliación de la facultad así ejercida significaría en realidad o un convenio diverso en la facultad ya existente o la creación de una nueva facultad ". ( 130 )

La palabra analogía significa gramaticalmente "relación de semejanza entre cosa distinta", por lo cual el Maestro con estas ideas trató de cerrar todas las posibilidades - que se quisieran argumentar, para incrementar las materias que le competen al poder central.

Pero no obstante este criterio estricto de la ley en -- cuanto a las facultades explícitas, la propia Constitu--- ción da la pauta a incrementar el ámbito de acción del po der Federal en las llamadas facultades implícitas, que se ñala el propio artículo 73 en la Fracción XXXI, en la --- cual se establece que el Congreso podrá expedir todas las leyes que sean necesarias para realizar sus facultades, - así como las que le concedieron a los otros dos poderes, por lo que podemos decir que las facultades implícitas -- son aquellas que tiene el Congreso en base a la necesidad de aplicar las facultades expresas, asimismo las que la - Constitución concede a los poderes Ejecutivo y Judicial.

Para que existan las facultades implícitas es necesario que haya un vínculo o nexo casual entre la facultad explí

( 13D ) Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano. - México, 1978. p. 123.

cita y la implícita, es decir que sin esa nueva disposición no puede aplicarse el texto Constitucional, porque dicha facultad explícita sería letra muerta, porque no se podría realizar.

Castillo Velasco, pensador del siglo pasado, consideró que "de no estar consignadas las facultades implícitas éstas se desprenderían de la naturaleza misma de las cosas".  
( 131 )

El razonamiento de dicho tratadista es muy correcto ya que de nada servirían las facultades que le otorgaron al Estado Federal los Estados si no las puede ejercer.

Aunque en nuestra República existe el sistema rígido para reformar la Constitución, en la práctica dicho sistema es flexible, ya que las legislaturas de los Estados nunca se oponen a una determinación del centro, por lo que el gobierno Federal no tiene necesidad de las facultades implícitas, como sucede en otros Estados (podemos citar el caso de los Estados Unidos de Norteamérica), los cuales - en la teoría como en la práctica tienen un sistema rígido para reformar a la Constitución, por lo que tiene necesidad de utilizar las facultades implícitas para poder ejercer las facultades explícitas.

Madison manifiesta que si los Estados hubieran aceptado el artículo Segundo de la Confederación, que es el que -- adoptó nuestro país, no podría aplicar las facultades que se le otorgaron al poder Central. Dice: "Si la convención hubiera seguido el primer método de adoptar el artículo Segundo de la Confederación es evidente que el nuevo Congreso se vería expuesto de continuo como sus predecesores, a la alternativa de interpretar el término 'expresamente' con todo rigor que desarmara al gobierno de todo -- mando real, con tal que destruyera totalmente la virtud -- de la restricción, sería fácil demostrar si fuera necesario que ningún poder importante de los que delegan los artículos de la Confederación ha sido o pueden haber sido -- ejercidos por el Congreso, sin recurrir más o menos a la doctrina de la interpretación o de lo implícito". ( 132 )

( 131 ) Enrique González Flores. Manual de Derecho Constitucional. México, 1965. p. 125.

( 132 ) Madison. Ob. cit., pp. 195-196

Ahora nos avocaremos dentro del derecho comparado al estudio del sistema Norteamericano y el Argentino para, -- comprender mejor las facultades implícitas, las cuales -- son ampliamente ejercidas por los Estados Unidos del Nor- te y Canadá. Desde que se empezó a mencionar la posibilidad de que nuestro vecino del norte dejaría de ser una -- Confederación y se transformaría en un Estado Federal, se insistió por parte de los ideólogos en la necesidad de -- otorgar al Congreso las facultades que fueran necesarias para poder ejercitar los poderes que las entidades federa- tivas le habían concedido.

Madison dice: "El poder de expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar a efecto los - anteriores poderes y todos los demás poderes que esta --- Constitución confiere al Gobierno de los Estados Unidos o a cualquier departamento o funcionario de los mismos". --

(133)

Madison trataba de convencer al pueblo norteamericano - de que en la nueva Constitución que se pone a su conside- ración no se amplían las facultades del centro; lo que se pretende es que los poderes ya otorgados se puedan ejerci- tar; él señala: "Si se examina la nueva Constitución con cuidado y con un espíritu abierto se descubrirá que los - cambios consisten bastante menos en agregar nuevos pode- res a la Unión que en dar vigor a sus poderes oficiales."

(134)

Con estas ideas el citado tratadista logró convencer al pueblo norteamericano de las conveniencias que se tenían con la adopción del Sistema Federal. Si bien al principio se tuvo desconfianza en este sistema, con el transcurso - del tiempo tuvo plena aceptación. En el artículo primero se estableció que el Congreso tiene facultades para hacer todas las leyes necesarias y convenientes para llevar a - efecto las "facultades precedentes y todas las demás con- cedidas por esta Constitución al gobierno de los Estados Unidos o a cualquiera de sus departamentos o empleados. - Se complementa este artículo con la enmienda décima que - nos dice que los poderes no delegados a los Estados Uni- dos por la Constitución, ni prohibidos por ésta a los Es- tados, están reservados a los Estados o al pueblo".

( 133 ) Madison. Ob., cit., p. 195.

( 134 ) Madison. Ob. cit., p. 202.

Con estas dos disposiciones, la Carta Magna Estaduniden se no sólo concedió al Congreso determinadas facultades, - sino que además lo dotó del poder necesario para ejerci-- tarlas, al ya no incluir la palabra 'expresamente' que se falaba una limitación a la interpretación de los poderes Federales, éstos tuvieron la posibilidad de incrementar - su ámbito de acción.

Merece comentarse lo que manifiesta Woodron Wilson cuando hace referencia a la doctrina de los poderes tácitos. Nos dice "esta gran doctrina que presta cuerpo al principio de la interpretación liberal según Mr. Lodge "el arma más formidable del arsenal de la Constitución"; y cuando Hamilton la empleaba el sabía y sus adversarios sentían - que había en ella algo que podía conferir al gobierno Federal facultades casi ilimitadas, sirvió en primer lugar para hacer aceptar la carta del banco de los Estados Unidos ". (135)

Al sancionar dicha facultad favorablemente, el Congreso se amplió el poder Federal, pues hasta ese momento no se habían ejercido las facultades implícitas, con lo cual la balanza se inclina a través de este poder tácito en favor del centro.

Esta doctrina fue llevada a la Corte por Marbuy Vs. Madison la cual la resolvió favorablemente a favor de Madison el Presidente de la Suprema Corte de Justicia John -- Marshall, quien dijo: "Indudablemente, es de competencia y del deber del poder judicial, el declarar cual es la -- ley. Quienes aplican la regla a casos particulares, necesariamente tienen que establecer e interpretar esa regla. Si dos leyes están en conflicto una con otra, los tribunales tienen que decidir sobre cuál es la aplicable. ASI, si una ley se opone a la Constitución; si tanto la Ley como la Constitución pueden aplicarse a determinado caso, en - forma que el tribunal tiene que decidir este caso, ya sea conforme a la ley y sin tomar en cuenta la Constitución, o conforme a la Constitución haciendo a un lado a la ley, el tribunal tiene que determinar cuál de las reglas en -- conflicto rige el caso. Esto es de la verdadera esencia - del deber judicial ". (136)

Fué obvio que nuestros vecinos del norte hayan recurri-

( 135 ) Wilson Woodrow. El Edo. Tomo II. Traducción --- Adolfo Losada. Argentina, 1943. p. 20.

( 136 ) Tena Ob. cit., p. 13.

do a las facultades implícitas para ampliar el poder Federal, pues ellos no tenían otro camino, requerían que las materias que tenía a su cargo el poder central, no fueran aplicadas en estricto rigor, pues las necesidades de ellas no son las mismas de hoy y si no hubieran abierto una ventana por la cual pudieran incrementar el poder Federal, la Constitución Norteamericana sólo habría durado poco tiempo, pero afortunadamente se estableció una coyuntura favorable para que pudiera el Estado Federal realmente tener mayor fuerza que los Estados locales.

En ocasiones se ha llegado al abuso de la doctrina táctica. Este es un mal necesario del propio Sistema Federal, el cual ha tenido en los últimos años que incrementar sus facultades, pero ha contado con la aceptación del pueblo norteamericano, que en un principio otorgó su apoyo al Sistema Federal con la creencia de que en muy poco tiempo iba a desaparecer, pero fue lo contrario, pues se fortaleció con el paso de los años.

La República Argentina coincide con el Sistema Federal Norteamericano en lo relativo a las facultades implícitas. Dichas facultades se fundamentan en el inciso 28 del artículo 68 de la Constitución Federal, el cual señala que se faculta al Congreso para hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes (del Congreso) y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina. ( 137 )

Es muy similar este artículo al que señala la Constitución americana en su artículo primero, Sección Octava, cláusula 18. Sin embargo, los argentinos incorporaron la palabra "reglamentos", lo cual no quiere decir que sea más amplia la facultad del Congreso Argentino, pues todos sabemos que el reglamento viene a ampliar lo que se establece en la ley.

Juan González Calderón al referirse a las facultades implícitas dice: "Que los poderes implícitos autorizados por lo que acertadamente se ha llamado - Cláusula Elástica de la Constitución-, llena esas lagunas inevitables y sirve para impedir que se paralice la acción legislativa, por no tener el Congreso más atribuciones que las enumeradas y concedidas específicamente ". (138 )

(137 ) Luis Muñoz .. Comentarios a las Constituciones Políticas de Iberoamerica. México, 1954. p. 218

(138 ) Juan González Calderón . Doctrina Constitucional. Argentina, 1928. p. 255.

Como nos damos cuenta el citado tratadista considera -- que el único camino que tiene el poder Federal para que - sus facultades puedan ejercitarse es la interpretación de éstas, de la misma manera que como se realiza en el siste- ma norteamericano, por lo cual critica el proyecto de --- Constitución de Alberdi por no haber incluido en dicho -- proyecto esos poderes necesarios o convenientes en la lis- ta de los que corresponden al cuerpo legislativo. (139)

En el artículo 104 se dice que las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobier- no Federal y al que expresamente se hayan reservados por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

Calderón también menciona que es fuente-supletoria del derecho argentino el derecho americano, pues dice "que la copiosa jurisprudencia norteamericana que tantas veces - utiliza con acierto nuestra Corte Suprema" . (140)

Es pues similar lo que señalan los juristas norteameri- canos y los argentinos sobre las facultades implícitas, - por lo que podemos señalar que las materias que en forma expresa tiene a su cargo el poder Federal es la regla ge- neral, pero para evitar que el centro sólo tenga atribu- ciones que le otorgue la presente Constitución, establece una salida, la cual es aceptada por la Corte, quien tiene a su cargo determinar, si esa facultad que dice el Congre- so es necesaria para realizar la facultad expresa, pues - como afirma González Calderón los poderes del Congreso le- jos de ser ilimitados, están subordinados a restricciones emergentes de la naturaleza de nuestras instituciones Fe- derales y de la propia competencia legislativa de aquel - departamento de gobierno. (141)

Las facultades implícitas dentro de nuestro Sistema Fe- deral, no son una necesidad para poder ampliar las facul- tades explícitas, pues nuestra Constitución es constante- mente reformada, lo que le permite al centro ampliar su - campo de acción sin tener que recurrir a las facultades - implícitas. Si hubiera necesidad de que el Congreso utili- zara las facultades implícitas, tendría que ser muy cuida- doso, pues la Constitución vigente no suprimió la palabra

139 González Calderon. Ob. cit., p. 255.

140 González Calderón. Ob. cit., p. 257.

141 González Calderón. Ob. cit., p. 261.

expresamente que constituye un freno al poder Federal para poder extender su campo de acción. En cambio, en los Estados Unidos del Norte, cuando aceptaron el pacto Federal modificaron el artículo segundo de la Confederación, el cual sólo permitía que el poder Central ejerciera las facultades expresamente señaladas; sin embargo una vez -- que los Estados Unidos aceptaron el Sistema Federal, omitieron la palabra expresamente y con tal determinación se ampliaron las facultades del centro, pues éste encontró -- el camino despejado al no existir un freno estricto que -- le impidiera ampliar las facultades que le habían otorgado los Estados miembros.

En México el camino se ha despejado a través de las múltiples reformas constitucionales, aún en detrimento de la autonomía local y que han sido posibles por la falta de -- conciencia de los legisladores y del pueblo en general -- que no han sabido limitar en este sentido a los poderes -- Federales.

### 1.3 LAS FACULTADES CONCURRENTES Y COINCIDENTES.

Las facultades concurrentes son aquellas que ejercen -- los Estados y que corresponden originalmente a la Federación, la cual no las ha utilizado y al no existir una prohibición expresa en la Ley Fundamental, las legislaturas locales hacen uso de esas facultades que corresponden al centro; las utilizan de manera transitoria, supliendo al poder Federal, pues en el instante en que el poder Federal ejercita esa facultad, en ese momento deja de tener -- validez la legislación local ya que se tiene que respetar la supremacía de la Ley Federal, no existiendo ningún recurso para que la legislatura local se pueda oponer a que entre en vigor la Ley Federal, en virtud de que sólo está supliendo la facultad que había dejado pendiente el poder Federal, bien porque no puso atención en ese problema o -- bien porque consideró que no era oportuno legislar sobre esa materia.

Felipe Tena Ramírez cita como ejemplo lo que sucedió en los Estados Unidos de América, en donde la Federación no creó la Ley de Quiebras. En ausencia de una Ley Federal -- los Estados crearon leyes locales de Quiebras y cuando el Congreso expidió la Ley Federal de Quiebras, las leyes locales dejaron de tener vigencia, las cuales fueron creadas por las legislaturas-locales en base a las facultades concurrentes. (142) Dichas facultades no se tienen con

templadas en la Constitución Norteamericana, sino que hace referencia a ellas la Suprema Corte y la doctrina. Como ejemplo citaremos la opinión que tenía Taney, quien -- sustituyó al célebre Marshall como Presidente de la Corte de los Estados Unidos, el cual consideraba que los Estados tenían un poder concurrente sobre el comercio, limitado únicamente por la cláusula de la supremacía de la Constitución; según su opinión, los Estados podrían hacer uso de cualquier reglamentación del comercio dentro de su territorio, sujetos sólo al poder del Congreso de dejar sin efecto cualquier ley estatal que estuviera en conflicto con la legislación Federal. ( 143 )

Los argentinos influenciados por los norteamericanos hicieron suyas las facultades concurrentes, pero no dejaron esa tarea a la Suprema Corte sino que la establecieron en su Ley Fundamental, en el artículo 108, Inciso c), dice -- que las provincias no pueden expedir el código de comercio después que la Federación lo haya sancionado. (144)

Las facultades coincidentes son aquellas que pueden --- ejercer a la vez el poder Federal y el poder estatal.

Las facultades coincidentes son una creación de los juristas argentinos, ya que como la palabra concurrente en nuestro idioma tiene un sentido distinto al que le dan -- los norteamericanos. La Corte Argentina al definir las facultades concurrentes le dio un sentido diverso al que establece la Corte Americana. La Corte Argentina dice: Que en el sentido gramatical como en el concepto jurídico el -- verbo "concurrir significa contribuir a un fin, prestar influyo ayuda, existencia dirigir dos o más fuerzas a un mismo sitio o igual finalidad". ( 145 )

En este sentido, no se puede decir que tengamos que seguir llamando a este tipo de facultades con el nombre de concurrente, sino más bien facultades coincidentes.

Las facultades coincidentes se diferencian de la concu-

(143 ) Bernard Schwartz Los Poderes de Gobierno. Traducción de José Juan Olloqui Labastida. México, --- 1966. Tomo I p. 314.

(144) Tena Ramírez. Ob. cit., p. 128.

(145) Linares Quintana. La Constitución Argentina Interpretada. Volumen 11, Argentina, 1960. p. 419.

rrentes, en que las primeras las ejercen los Estados miembros cuando no hacen uso de ellas la Federación; mientras las coincidentes las pueden ejercer al mismo tiempo o indistintamente ambos poderes.

Debemos de reconocer que ambas facultades tienen un mismo punto de partida, y es que dichas facultades pudieron ser ejercidas por los Estados miembros y la Federación. - En las facultades concurrentes primero utilizaron dicha facultad los Estados miembros y posteriormente la Federación; En las facultades coincidentes Las entidades fedrativas y el Estado Federal ejercen la misma facultad indistintamente o al mismo tiempo. Tienen la característica de que no son facultades que en forma exclusiva correspondan a la Federación o a los Estados miembros.

Juan González Calderón nos pone como ejemplo de facultades coincidentes el reconocimiento que ha concedido la Corte en materia tan importantes como la construcción del ferrocarril dentro del territorio de una provincia desde luego ha declarado que "Las provincias pueden autorizar la construcción de líneas férreas siempre que no salgan de sus propios límites". (146) Es decir, esta facultad de la construcción del ferrocarril corresponde a la vez a la Federación y a las legislaturas locales.

Dice Felipe Tena Ramírez que las facultades concurrentes, en cualquiera de las dos acepciones que hemos advertido son excepciones al principio Federal. (147) La afirmación del distinguido maestro es acertada, pues la regla general es que las facultades de la Federación se encuentran señaladas en la Constitución, y por omisión las facultades no establecidas en la Ley Fundamental corresponden a los Estados-locales.

Las facultades concurrentes en el sentido que le dan los Estados Unidos no se encuentran contempladas actualmente en nuestra legislación. Sin embargo, sí existe un precedente: cuando se encontraba vigente la Constitución de 1857, el Estado de Hidalgo expidió su Código de Minería en 1881; por reforma constitucional de diciembre de -

(146) Juan González Calderón. Derecho Constitucional. Argentina 1943. p. 156.

(147) Tena Ramírez. Ob. cit., p. 129.

1883, la facultad de legislar en materia de minas pasó al Congreso de la Unión, el que la ejerció hasta el 22 de noviembre de 1884 al emitir el Código de la materia; de acuerdo con la tesis norteamericana claramente aplicable con nuestro derecho. El Código de Hidalgo no quedó derogado por el sólo hecho de haberse sustraído de las competencias de los Estados la materia de minas, sino que la derogación ocurrió hasta que once meses más tarde el Congreso ejerció esa facultad. (148)

Felipe Tena considera que existen facultades que a primera vista son coincidentes "por cuanto corresponden a la Federación y a los Estados legislar simultáneamente en cada una de esas materias, pero en realidad no son coincidentes porque dentro de cada materia hay una zona reservada exclusivamente a la Federación y otra a los Estados".

(149)

No se puede afirmar que por el hecho de que la federación tenga facultades para legislar en salubridad general de la República, según lo establece la Fracción XVI del artículo 73 y el artículo 124 (que nos dice que las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios Federales se entienden reservadas a los Estados) tenemos que llegar a la conclusión de que de la salubridad local no se pueden ocupar las legislaturas locales en sus respectivos territorios.

No existen las facultades coincidentes: Me parece que es muy exagerada la postura del citado tratadista, ya que según lo que determinó la Corte Argentina, concurrente -- significa contribuir a un fin, y en este caso concreto -- tanto la Federación como los Estados tienen una misma finalidad que es lograr que todos los seres humanos dentro de nuestro territorio vivan en condiciones salubres para que tengan una buena salud, ambos ejercen la misma materia, no obstante que cada uno tiene un ámbito de competencia; no existe ninguna rivalidad, ni conflicto en cuanto a la facultad que se les concedió; por el contrario, tiene que haber mutua cooperación para lograr la finalidad de ambos. Más adelante el propio autor señala "Pero aunque no son coincidentes si entrañan por otro concepto dichas facultades y otras análogas, una excepción al principio de nuestro régimen Federal". (150)

( 148 ) Tena Ramírez. Ob. cit., p. 130.

( 149 ) Tena Ramírez. Ob. cit., p. 131.

( 150 ) Tena Ramírez. Ob. cit., p. 131.

El Doctor Jorge Carpizo sostiene que existen dentro de nuestra Constitución dos clases de facultades coincidentes: unas en sentido amplio y otras en sentido restringido.

"La facultad coincidente se señala en la Constitución - en forma amplia cuando no se faculta a la Federación o a las entidades federativas a expedir las bases o un cierto criterio de división; por ejemplo: el último párrafo del artículo 15 indica que "La Federación y los Gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores ". (151)

La facultad se otorga en forma restringida cuando se -- confiere tanto a la Federación como a las entidades federativas, pero se concede a una de ellas la atribución para fijar bases o un cierto criterio de división de esa facultad. Podemos citar como ejemplo el artículo 3° que dice: "La educación que imparta el Estado-Federación, Estados, Municipios-tenderá a ...", pero en la Fracción VIII se establece: "El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios ..." tésis que reitera en el artículo 73 - Fracción XXV-XXIX ". (152)

Para fines didácticos, la distinción entre las dos clases de facultades coincidentes es aceptable pues permite tener un conocimiento más profundo de este tipo de facultades, pero desde un punto de vista eminentemente del Derecho Constitucional no tiene razón de ser, ya que es --- coincidente la facultad en cualquiera de los dos sentidos, en virtud de que en ambas interviene la Federación y las legislaturas-locales.

Una vez que hemos analizado el sistema de distribución de competencias dentro del Estado Federal, lo que nos ha permitido tener una concepción clara de las facultades - que conceden los Estados miembros a la Federación, nos toca ahora estudiar la participación de las entidades federativas en el Sistema Federal Mexicano.

( 151 ) Jorge Carpizo. Estudios Constitucionales México 1980. p. 101.

( 152 ) Carpizo. Ob. cit., p. 101.

## CAPITULO CUARTO

### LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO.

#### 1.1 Estados Autónomos y no Soberanos.

Tocqueville al hacer alusión al Sistema Federal Norteamericano menciona que dentro de éste existían dos soberanías: La que correspondía a las legislaturas-locales y la que pertenecía a la Federación, dice: "Una primera dificultad que debió presentarse en el espíritu de los norteamericanos, se trata de compartir la soberanía de tal suerte que los diversos Estados que conformaron la Unión continuasen gobernados por sí mismos en todo lo que concernía sino a su prosperidad interior, sin que la Nación entera representada por la Unión dejara de tener su cuerpo y de proveer sus necesidades generales ". ( 153 )

Estas ideas de este pensador son contrarias a la propia naturaleza de la soberanía, pues uno de sus requisitos -- esenciales es que es indivisible, por lo cual dentro de un mismo territorio no pueden existir dos Estados soberanos, debemos recordar que la teoría de la soberanía sirvió para justificar el poder del rey contra las potestades de los señores feudales y la iglesia, con esta teoría se demostró que el poder soberano estaba en manos del monarca, ya que los otros dos quedaban bajo la autoridad de éste.

"En realidad, en los Estados federales existe tan sólo la soberanía indivisible del Estado central que, en el -- marco de los límites constitucionales, ha absorbido la soberanía original de los Estados miembros. La distribución del poder estatal en una organización federal, no puede -- ser equiparado con un sistema de doble soberanía ". (154 )

Felipe Tena sostiene que mientras la soberanía consiste según hemos visto en la autodeterminación plena, nunca dirigida por determinantes jurídicos extrínsecos a la voluntad del soberano, en cambio la autonomía presupone el mis

( 153 ) Tocqueville. Ob. cit., p. 118.

( 154 ) Loewenstein. Ob. cit., p. 358.

mo tiempo una zona de autodeterminación, que es lo propiamente autónomo y un conjunto de limitaciones y determinaciones jurídicas, extrínsecas, que es lo heterónimo. La zona de determinación es impuesta a las Constituciones locales por la Constitución Federal ". ( 155 )

Los Estados locales por no ser soberanos carecen de libertad para autodeterminarse, pues tienen que avocarse a los lineamientos que señala el orden Constitucional Federal. Mientras los Estados Unidos del Norte se unieron en una Confederación éstos fueron soberanos, porque no existía ningún poder por encima de ellos, ya que los Estados conservaron su autodeterminación, pues nunca le cedieron ésta a la Confederación, en virtud de que no la dotaron de un ejercicio propio, ni le otorgaron facultades para que pudiera obtener sus propios recursos; ésto provocó -- que ese poder central fuera una ficción, ya que no tenía la suficiente fuerza para obligar a sus miembros a cumplir con lo que se habían comprometido. Estas fueron las causas que provocaron la destrucción de la Confederación y que propiciaron que algunos pensadores propusieran una unión más sólida que denominaron Sistema Federal, los ideólogos de esta unión fueron Madison, Jay y Hamilton, los cuales se avocaron a la tarea de convencer a los americanos de las ventajas que tenía el Sistema Federal sobre la Confederación.

Ellos consideraron que era necesario crear un sistema de gobierno, en el cual los Estados locales tuvieran dentro de su territorio la facultad de organizarse como mejor les conviniera, pero además se requería que existiera un poder que tuviera la suficiente fuerza para mantener la Unión, por lo cual se requería que a la Unión se le dieran todas las facilidades para que pudiera obtener sus propios recursos, con lo que sería autosuficiente económicamente, y no tendría que recurrir a los Estados locales, a solicitarles que le proporcionaran dinero, para subsistir también se les debía de dotar de un ejército, con el cual se encargaría de defender a los Estados locales, -- contra un conflicto interno o externo, además se ocuparía de los problemas nacionales.

Sin embargo ninguno de estos pensadores se atrevió a señalar que con la aceptación del Sistema Federal los Estados dejaban de ser soberanos para convertirse en autónomos, ya que al supeditarse al Pacto Federal estaban ce---

diendo parte de sus derechos y en caso de incumplirlos el centro podía hacer uso de la fuerza para someterlos.

Hamilton señalaba: "La completa consolidación de los Estados dentro de una soberanía nacional implicaría la absoluta subordinación de las partes; y los poderes que las dejaran estarían siempre subordinados a la voluntad general, pero como el plan de la convención tiende solamente a conseguir una consolidación parcial, los gobiernos de los Estados conservan todos los derechos de la soberanía que disfrutaban antes y que no fueron delegados de manera exclusiva a los Estados Unidos". ( 156 )

Hamilton estaba consciente que en el momento en que los Estados locales aceptaran el Sistema Federal se transformaban las entidades federativas en autónomas, pues de ese pacto se iba a generar una Constitución en la cual se establecieron cuáles eran las facultades que los Estados delegaban a la Federación, y las que no hubiera cedido a ésta serían las que tendrían derecho a utilizar. Con la limitación que imponía la Ley Fundamental se estaba delimitando su poder ya que una de las características de la soberanía es la supremacía, quien es soberano no puede estar supeditado a una fuerza superior; si bien los norteamericanos aceptaron esta forma de gobierno como sostiene Woodrow Wilson ellos creían que no tenía la suficiente fuerza para subsistir. Sin embargo, con el transcurso del tiempo el Estado Federal logró fortalecerse con la introducción del ferrocarril, las guerras que le ganó a México e Inglaterra así como la Guerra de la Secesión en donde los Estados del sur fueron sometidos. ( 157 )

Estos acontecimientos han demostrado que el único poder soberano se encuentra en manos del Estado Federal, pues él se ha impuesto por encima de las legislaturas locales. Aún en Estados Unidos en donde se considera que existe el mayor respeto al ámbito de aplicación del poder local de los Estados, el poder central ha ido ganándole terreno a éstos, apoyándose en la doctrina de los poderes tácitos del Congreso de la Unión, ya que la Corte ha señalado que el Estado Federal puede hacer uso de alguna otra facultad que aunque no esté reglamentada en la Constitución, sea necesaria para ejercitar dicha facultad Constitucional.

( 156 ) Hamilton. Ob. cit., p. 127.

( 157 ) Woodrow Wilson. El Edo. Tomo I, Traducción de -- Adolfo Losada, Argentina 1964. p. 231.

En nuestro país no se gestó el Estado Federal de manera similar al federalismo de nuestro vecino del norte. Cuando nosotros dejamos de ser una colonia de España eramos - un Estado Centralista, el cual se transformó en un Estado Federal dotando a las provincias de cierta autonomía y de nominándolas Estados-locales. En México las entidades federativas nunca tuvieron autodeterminación, como les sucedió a las trece colonias americanas, que cuando se separaron de Inglaterra no se supeditaron a ningún poder extranjero, sino que ellas mismas regularon su forma de gobierno. Por lo que al crearse la Constitución Federal se les dió la connotación de Estados libres y soberanos, aunque se debió de haber suprimido la palabra soberanos pues ya demostramos que el único titular de la soberanía es el Estado Federal.

Si los Estados Unidos del Norte no hubiera puesto dentro de su Carta Fundamental, que las entidades federativas son soberanas, éstas se habrían abstenido de aceptar el Pacto Federal. En cambio, en nuestro Sistema Federal no tiene ninguna justificación el que se denomine a los Estados-locales como soberanos, nuestra Constitución bien podía haber dicho que son Estados autónomos.

Nuestra Ley Suprema en su artículo 40 establece: "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". En este artículo no se nos indica en manos de quien está la soberanía.

El artículo 41 señala que tanto los poderes de la Unión como los Estados-locales ejercen su soberanía en sus respectivos ámbitos de competencia, sin embargo al final del primer párrafo se indica que las Constituciones particulares de los Estados en ningún caso podrán contravenir el Pacto Federal.

Este artículo sí señala que el poder Federal es superior al poder local, pues nos está diciendo que las Constituciones locales deben respetar el pacto Federal, es decir los Estados crearan sus Cartas Fundamentales de acuerdo a los lineamientos que establece nuestra Ley Suprema, con lo cual se limita la autodeterminación de las legislaturas locales, pues éstas no pueden oponerse a las estipulaciones del Pacto Federal.

El artículo 133 dice: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con las mismas, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. - Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados".

Este precepto no solo hace referencia a que la Constitución Federal es superior a las Constituciones Locales, -- con lo cual establece el principio de supremacía del Poder Federal sobre el local, sino que también nos indica -- que las leyes del Congreso de la Unión y los tratados internacionales, aunque no se señala cuál de estas disposiciones es superior.

Por interpretación, podemos decir que los Estados deben respetar el primer lugar a la Constitución y posteriormente a las leyes que emanan del Congreso y a los tratados internacionales. Con esta regulación se está estableciendo, que el Estado Federal detenta la supremacía, pues ya no solamente se concreta esa superioridad a la Constitución Federal, sino que deja la puerta abierta para que la Federación por medio de las Leyes Federales y los tratados supediten a las entidades federativas.

## 1.2 CONSTITUCIONES LOCALES

La autonomía que tienen las entidades federativas les da facultades para que ellos creen su Ley Fundamental; la cual pueden reformar, derogar o modificar.

Mouskeli sostiene que la Constitución local puede ser perfecta e imperfecta; es perfecta cuando la Constitución Federal no tiene ingerencia en su creación o en los cambios que en ella se realizan; es imperfecta cuando se crea la Constitución local siguiendo los lineamientos que establece la Constitución Federal y en caso de que ésta se modifique también las Constituciones locales sufren cambios para no contraponerse a la misma. (158)

Podemos afirmar que en la práctica todas las Constituciones locales son imperfectas; pues es la Constitución -

Federal es el que establece las bases y los principios de las Constituciones de los Estados locales , ya que "A partir de la Constitución de 24 las Constituciones de las entidades federativas han ido expidiéndose en consonancia con las nuevas Constituciones Federales, acoplando su contenido a los principios políticos que informan a las primeras ". ( 159 )

Ni siquiera cuando nació el federalismo mexicano las entidades federativas sirvieron de modelo para la creación de dicho sistema de gobierno, pues éstas eran provincias pertenecientes a un Estado Central, el cual se convirtió en un Estado Federal y por consiguiente las provincias sufrieron una metamorfosis en su estructura, en virtud de que se les llamó Estados y se les concedió autonomía para gobernarse internamente.

No sucedió lo mismo con los Estados que conformaron la Unión Americana; en virtud de que éstos tuvieron ingerencia en la creación de la Carta Magna del Estado Federal. "El gobierno de los Estados Unidos se elaboró con toda la experiencia que habían adquirido las colonias y los Estados después de haber atravesado el período de la revolución ". ( 160 )

Sin embargo el hecho de que los Estados locales al celebrar el Pacto Federal hayan contribuido a la creación de su Ley Suprema, no quiere decir que una vez que se aceptó, las legislaturas locales no realizaron cambios en sus ordenamientos jurídicos; por el contrario, los Estados al suscribir el Pacto Federal, se estaban comprometiendo a adecuar sus normas a los postulados que señala la Constitución Federal: Ya que los Estados dentro de sus normas tenían contempladas facultades que cedieron al centro, -- las cuales se aplicarían en todo el territorio nacional, con lo cual el Estado Federal tenía un ámbito de aplicación mayor que el que poseían las entidades federativas, pues éstas solo podían ejercer aun poder dentro de su territorio, pero fuera de este se supeditaban al poder central.

Las Constituciones locales al igual que la Constitución Federal están conformadas por dos partes: una dogmática y otra orgánica, pero la parte dogmática no es esencial dentro de las Cartas Magnas locales, ya que existen varios -

( 159 ) González Flores. Ob. cit., pp. 198.

( 160 ) Wilson. Ob. cit., 223.

Estados que en sus Constituciones no están contempladas -- las garantías individuales, simplemente nos remiten a la Constitución Federal. Como es el caso de la Constitución de Aguascalientes que dice en su artículo 2: "Todo individuo gozará en el Estado de las garantías que otorga la -- Constitución Federal y tendrá los derechos y obligaciones establecidos por las leyes locales."

Algunos otros Estados como Nuevo León solo repiten los derechos individuales consignados en el Texto Federal. -- También existen Constituciones locales que contienen mayor número de derechos subjetivos como es el caso de la -- Ley Suprema del Estado de Chihuahua, la cual señala en su artículo 7.- "Toda persona detenida o presa debe ser alimentada por cuenta de los fondos públicos destinados a este objeto".

Solo existen limitaciones a los Estados referente a las garantías sociales, pues no pueden los Estados crear este tipo de derechos ni incrementarlos, en virtud de que son de interés nacional y por lo mismo solo corresponde al -- centro establecer los derechos sociales.

En cuanto a la parte orgánica, en la que se debe establecer la forma de gobierno, no existe una completa libertad para que los Estados creen el sistema de gobierno que mejor les convenga, ya que esto lo determina la Constitución Federal en el artículo 115 que nos dice: "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno Republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre".

Con lo anterior se esta prohibiendo que las entidades -- federativas tengan una forma distinta de gobierno, es decir la Ley Federal determina a la ley Local, pues si permitiera que los Estados tuvieran libertad en cuanto a la clase de gobierno que mejor le conviniese, se atentaría -- contra el propio origen del Estado Federal, pues cada legislatura establecería una forma de gobierno distinta y -- se atentaría contra la democracia que es uno de los pilares del federalismo, ( ya que no se les podría permitir -- a los Estados que establecieran un sistema monárquico, -- con lo cual estaríamos regresando al pasado y violando -- los principios fundamentales del Pacto Federal ).

El gobierno mexicano es republicano porque el titular -- del gobierno es el Presidente y en el caso de las entida-

des federativas es el gobernador; es representativo porque tanto el gobernador como los diputados son representantes del pueblo, ha sido éste el que los ha llevado a ocupar ese cargo, por lo cual ellos no actúan en nombre propio, sino en representación de la Nación; y es popular porque son representantes del pueblo, es decir para poder ocupar alguno de estos cargos se requiere que el pueblo los elija mediante el voto directo, si alguna persona ocupa para un cargo de elección popular por la fuerza, se estarían violando la Constitución Federal y por supuesto la Constitución Local.

En cuanto a la división de poderes todos los Estados coinciden en señalar que el poder se ejercita por tres órganos, tal como lo establece la Constitución Federal: El órgano Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. "Con excepción hecha de la Constitución del Estado de Hidalgo cuyo artículo 16 considera dividido el poder público para el ejercicio de sus funciones en: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Municipal. Este último no merece ciertamente un lugar al par de los otros tres, porque aunque la autoridad municipal "quiera en nombre del pueblo, sin embargo esa voluntad no es del Estado (como sucede en los otros tres poderes), sino de cada una de las municipalidades".

( 161 )

"El Poder Ejecutivo se encuentra en manos de una sola persona que se denomina gobernador el cual dura en el ejercicio del poder seis años, y no puede ser reelegido para ningún otro período, aunque solo haya sido substituto o designado para concluir el período interino o provisional, o el ciudadano que suple las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos días del período (según lo señala el artículo 115 en su Fracción VIII incisos a) y b)).

Entre sus funciones primordiales se encuentra la de vigilar que se cumplan las leyes y que se apliquen las sentencias, administrar el presupuesto del Estado, tiene derecho de veto sobre las leyes que expide el Congreso, tiene colaboradores que le auxilian para el mejor desempeño de sus funciones, los cuales los nombra él mismo, entre los que destacan el secretario de gobierno, el tesorero y el procurador.

El Poder Legislativo se deposita en el Congreso local el cual se integra solamente por la Cámara de Diputados;

en cambio en los Estados Unidos de América las legislaturas locales sí tienen dos Cámaras; la de Senadores y la de Diputados. Woodrow Wilson dice: "Sin embargo la razón de nuestras legislaturas dobles no se puede explicar tan sencillamente, comprenden o entrañan elementos históricos y reflexivos, sus fundamentos históricos son suficientemente claros. Los Senadores de nuestros Estados son los descendientes directos de los consejos colocados cerca de los gobernadores coloniales, aunque representan actualmente un principio distinto. Los consejos coloniales emanaban del Ejecutivo y podían ser considerados como formando parte del Ejecutivo, mientras nuestro Senado proviene del pueblo". ( 162 )

No hay ninguna limitación para que los Estados tengan dos cámaras, sin embargo no existe ninguna Constitución estatal, que mencione la posibilidad de que el Congreso local se integre con la Cámara de Diputados y de Senadores. Considero que sería de mayor utilidad, el que existiera el Senado en los Estados, pues habría mayor cuidado y vigilancia en la elaboración de las leyes locales, ya que una Cámara sería de origen y la otra revisora. También existe la Diputación Permanente en los recesos del Congreso, la cual será nombrada por el Congreso en la última sesión del período ordinario por mayoría y por voto secreto. Sus funciones primordiales son: llevar la correspondencia del Congreso durante el receso, convocar a sesiones extraordinarias.

El poder Judicial, se conforma de acuerdo a las disposiciones que cada Constitución estatal señala; pues la Carta Magna Federal no ha establecido límites para la conformación del órgano Judicial, por lo que no existe homogeneidad en las Constituciones locales sobre la conformación de este poder. Normalmente el Congreso local es quien designa a los magistrados.

Es el tribunal de última instancia quien se encarga de resolver las divergencias que existen entre el poder legislativo y el poder Ejecutivo, conoce de los delitos oficiales que cometan el gobernador, secretario general de gobierno, procurador de justicia y jefes de las demás dependencias del Ejecutivo.

En cuanto a las reformas de las Constituciones Locales, la mayoría de los Estados locales han elegido el sistema

rígido para reformarlas, por lo tanto se exige para su modificación la participación de la legislatura local y de los ayuntamientos con una votación de las dos terceras partes. "Sólo dos Constituciones, la de Yucatán y la de Hidalgo son netamente flexibles, pues bastan dos tercios de los diputados para aprobar su reforma". (163) Pero en la práctica las Leyes Fundamentales locales son flexibles, pues constantemente están siendo objetos de reformas, en virtud que la mayoría de, los diputados así como los integrantes del ayuntamiento han ilegado a ocupar ese puesto, por un favor que les concedió el gobernador .

Por lo que es necesario que los legisladores y representantes municipales se convenzan que por encima del compromiso que tengan con el titular del Ejecutivo local, está el compromiso con su Estado y con sus habitantes, asimismo se debería poner mayor cuidado en las reformas de la Constitución Federal que repercuten en las Constituciones locales, pues casi siempre al adecuarse éstas, se hace una réplica idéntica a las que señala la Constitución Federal.

En todas las Constituciones locales se habla de la doble nacionalidad, la que corresponde al Estado Federal y la que pertenece al Estado local, pues casi todos los Estados exigen la nacionalidad estatal para poder ocupar un puesto de elección popular, o en su caso tener determinado tiempo de radicar en el Estado.

### 1.3 ¿COMO SE REPRESENTAN LOS ESTADOS EN EL GOBIERNO FEDERAL?

Los Estados se encuentran representados en el Gobierno Federal de manera directa e indirecta: de manera indirecta a través del Senado que junto con la Cámara de Diputados forman el Congreso de la Unión. Desde que se constituyó el sistema Federal Norteamericano se consideró que los Estados locales estarían representados en el Gobierno Federal a través de los Senadores, por lo cual cada entidad federativa tenía derecho a enviar dos representantes a la Cámara de Senadores, en virtud de que no se hizo diferencia, en cuanto al volumen de población, sino que era un requisito sinequanon el que cada uno de los Estados tuvieran el mismo número de representantes, pues de esta manera se demostraba que políticamente todas las entidades federativas eran iguales y con ello se garantizaba que el sistema Federal se había gestado en base a un acuerdo de

Estados libres, "por tal motivo no se podía conceder a al-  
gún Estado un mayor número de Senadores, "La manera que -  
más se acordaría con el carácter especial del Estado Fede-  
ral consistiría en que fueran los órganos de los Estados  
los que nombrasen a los miembros de la Cámara de los Esta-  
dos ". ( 164 )

En el sistema Federal Mexicano no siempre ha estado vi-  
gente el Senado, pues la Constitución Federal de 1857 lo  
omitió. La Carta Magna actual exige los mismos requisitos  
para ser diputado que para ser Senador, con excepción de  
la edad, ya que se requieren 30 años cumplidos el día de  
la elección para poder ser Senador, en cambio los aspira-  
ntes a diputados se les pide que tengan 21 años cumplidos.

No existe ninguna Constitución Federal que conceda a --  
sus entidades federativas, la facultad de nombrar a sus -  
representantes. Sino que esta facultad de designación la  
ejerce directamente el pueblo de las entidades federati--  
vas. Es por ello que un gran número de tratadistas sostie-  
ne que las entidades federativas no tienen ninguna repre-  
sentación dentro del Congreso. Entre ellos Lanz Duret, -  
Jorge Carpizo y Felipe Tena Ramírez.

Lanz Duret, dice: "y no se diga como lo han pretendido  
algunos autores y como es creencia vulgar y generalizada  
en nuestra República que los Estados concurren como tales  
al ejercicio de la soberanía nacional, por medio de la --  
llamada Cámara Federal de los Estados, (entre nosotros Se-  
nado o Cámara de Senadores) que se contrapone a la llama-  
da Cámara Nacional de representantes del pueblo, entidad  
colectiva y sin particulares regionales (entre nosotros -  
la Cámara de Diputados), tales afirmaciones carecen de va-  
lor jurídico y no se ajustan a la realidad de los hechos,  
pues ambas asambleas, la de Diputados y la de Senadores son  
los órganos componentes del poder Legislativo, es decir -  
del Congreso de la Unión ". ( 165 )

Si queremos avocarnos a tratar de encontrar la diferen-  
cia en el texto Constitucional; no lo vamos a encontrar,  
pero si recurrimos a un análisis social e histórico si la  
hallaremos, pues el Estado Federal que se genera en los -  
Estados Unidos de Norteamérica, durante la etapa de tran-  
sición de una Confederación al Estado Federal, obedeció a  
un momento histórico, ya que las entidades federativas --  
aceptaron el pacto Federal, porque quedaron convencidas -

( 164 ) Mouskeli. Ob. cit., p. 321.

(165) Miguel Lanz. Duret. Derecho Constitucional. México  
1972. p. 20

de que dentro de los poderes de la Unión estarían representadas por los senadores los cuales quedaron como guardianes de los intereses de su colectividad.

La población avaló esta forma de gobierno, los mismos tratadistas sostenían que la Cámara de representantes o de Diputados era la representante del pueblo, si no se establece en ninguna Constitución Federal una forma diversa a la elección democrática del pueblo es porque se considera que el federalismo se creó en base a las decisiones del pueblo, no fue generado por mandato de un rey o dictador, sino que fue el pueblo norteamericano el que aceptó esta forma de gobierno.

En su mentalidad quedó grabado que los Estados de la Federación estarían representados por los senadores, por lo cual los propios senadores estaban conscientes que dentro del poder legislativo ellos eran los representantes de las entidades federativas. La propia Constitución le concede al Senado la facultad de resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado (Artículo 76 Fracción VI).

Los Estados están participando directamente en el Estado Federal, a través de sus legislaturas locales, ya que la Constitución Federal exige que los cambios y modificaciones, adiciones y reformas que en ella se realicen sean aprobados por la mayoría de las legislaturas locales. El sistema adoptado por nuestra Constitución ha sido el sistema rígido.

Nos dice el Artículo 135: La presente Constitución puede ser adicionada o reformada, para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".

Sin embargo en la práctica ha sido un sistema flexible; pues la facultad de reformar la tiene concentrada el titular del poder Ejecutivo, el cual en uso de las facultades que le confiere la Constitución, manda iniciativas al Congreso, para que se modifique algún artículo de la Constitución, no obstante que debe pasar el proyecto de reforma

constitucional por la Cámara de origen y posteriormente - por la Cámara revisora y se deben adherir a la reforma -- las legislaturas locales.

Este exagerado adyectismo tiene su explicación en que - en nuestro país desde hace más de 50 años detenta el poder un solo partido, el cual es dirigido por el Presidente de la República que se encuentra transitoriamente en el poder, y si alguno de los integrantes del Congreso de la Unión o de las legislaturas locales manifestara su inconformidad contra esa reforma, o se opusiera a ella, se le consideraría un indisciplinado en el partido oficial, y no se le volvería a dar la oportunidad de ocupar un cargo de elección popular.

#### 1.4 ¿ COMO INTERVIENE EL GOBIERNO FEDERAL EN LA VIDA POLITICA DE LOS ESTADOS ?

##### 1.4.1 LA GARANTIA FEDERAL

La garantía federal es el derecho que tienen los Estados locales para exigir a la Federación que los proteja - en caso de que sufran alguna agresión del exterior, o --- cuando existe un conflicto interno, en el segundo supuesto es necesario que dicho auxilio se le solicite al poder Legislativo o el Ejecutivo estatal.

Esta protección se encuentra consagrada en el artículo 122 de la Constitución Federal, dice: "Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del Estado, o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida". Este Artículo coincide con el artículo Cuarto, fracción IV de la Constitución Norteamericana, la cual señala "los Estados Unidos garantizan a cada Estado una forma republicana de gobierno y protege a cada uno de ellos contra invasión y violencia interna".

La Constitución nuestra omitió que se garantizaran a cada uno de los Estados una forma republicana de gobierno, sin embargo ésta no es una diferencia de fondo, pues dentro de nuestra Ley Suprema se exige que los Estados adopten para su régimen interior la forma de gobierno republicana (artículo 115). No obstante que dicho artículo no habla de garantizar, se sobreentiende que en caso de que alguna de las entidades federativas se constituyera con una forma diversa de gobierno, el Estado Federal intervendría, para establecer el régimen de gobierno republicano.

Nuestra Constitución no señala, en caso de conflicto interno, cual de los tres poderes es el encargado de intervenir; tampoco dice nada al respecto la Constitución Norteamericana, sin embargo nuestro vecino del norte cuenta con el apoyo de la Corte, la cual se encarga de interpretar la Constitución Norteamericana.

La Corte rechaza que fuera ella la encargada de resolver este tipo de problemas, "Declara el voto del Presidente de la Corte taney, pertenece al Congreso decidir que gobierno es el establecido en un Estado..., así como su carácter Republicano, más aún la decisión del Congreso no sobre el punto está sujeta a ninguna averiguación o exámen judicial, su decisión es obligatoria para todos los demás departamentos del gobierno y no podría ser debatida en un tribunal judicial ". ( 166 )

Sin embargo esa facultad que tenía en sus manos originalmente el Congreso pudo delegarla al Presidente de la República con fundamento en la Ley de 1795, conforme a la cual el Congreso puede delegarla al titular del Ejecutivo y ha sido utilizada por el Presidente sin pedir autorización al Congreso, y sin que se la, hayan solicitado ni las legislaturas locales ni el Gobernador del Estado que es intervenido. Tal fué el caso de los Presidentes Eisenhower en 1957 en Little Rock, Arkansas y Kennedy en 1967 en Oxford, para lograr el cumplimiento de las órdenes de los tribunales federales que disponían la integración en los establecimientos de educación local de los estudiantes negros. ( 167 )

En México uno de los últimos casos que conocemos en que se haya aplicado el artículo 122, se dió en el Estado de Chihuahua, en los últimos meses del año de 1965, al solicitar las autoridades locales la ayuda Federal después que un grupo guerrillero atacó un cuartel en el poblado de Madera Estado de Chihuahua. ( 168 )

1.4.2 LA DESAPARICION DE LOS PODERES EN LOS ESTADOS LOCALES.

La desaparición de los poderes estatales hasta el año de 1874 no se encontraba contemplada en nuestra Ley Fundamental, es el Presidente Benito Juárez el que trata de es

( 166 ) Schwartz Bernard. Ob. cit., p. 92.

( 167 ) Schwartz. Ob. cit., p. 97.

( 168 ) Jorge Carpizo. Estudios Constitucionales, México 1980. p. 120.

tablecer alguna disposición al respecto; pero no tuvo éxito. Su sucesor el Presidente Miguel Lerdo de Tejada continuó con la misma pretensión y presentó al Congreso un proyecto sobre dicha cuestión (se encontraba ya integrado el bicameralismo, que originalmente la Constitución del 57 no contemplaba, pues se había suprimido el Senado), el 12 de octubre de 1872, el cual pretendía incluir dentro de la Constitución, en el artículo 72 Fracción XIX, Inciso j) - lo siguiente: "Son facultades del Senado resolver cuestiones políticas que ocurran entre los Estados o entre los poderes de un Estado ".( 169 )

La comisión de puntos constitucionales no acepta esta propuesta, pero ella sirvió de precedente ya que un año más tarde se concedió al Senado esta facultad el 13 de noviembre de 1874 y entró en vigor el 16 de septiembre de 1875. Dicha facultad quedó redactada en estos términos: - "El Senado tiene facultad para declarar cuando hayan desaparecido los Poderes Constitucionales, Legislativo y Ejecutivo de un Estado y que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado". ( 170 )

Esta facultad se volvió a plasmar en la Constitución actual en la fracción V del artículo 76 que nos dice: "Son facultades exclusivas del Senado: Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado, a propuesta en terna -- del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes y en los recessos por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que los Estados no prevean el caso".

Existen dos supuestos en cuanto a la desaparición de poderes; uno de hecho y otro jurídico. Es de hecho, cuando los titulares de los tres poderes no pudieron presentarse

( 169 ) Antonio Martínez Baéz. El Federalismo Mexicano y la desaparición de Poderes. México 1961. p. 35

( 170 ) Báez. Ob. cit., p. 40.

137

a ocupar su cargo en virtud de que algún fenómeno de la naturaleza se los impidió, como pudo ser un terremoto, -- una epidemia que traiga como consecuencia la muerte o incapacidad de los individuos que integran los tres órganos de gobierno; sin embargo, en la práctica no se ha presentado nunca ninguna desaparición de hecho. El jurídico se presenta cuando los titulares de los tres poderes rompen el orden constitucional, ya sea porque no quisieron cumplir con las normas Federales en cuanto a la forma de gobierno que éstas les indican o porque han decidido separarse de la Federación y hacer su vida independiente como Estados libres y soberanos.

Carpizo sostiene que "es Jurídico cuando los titulares de los tres poderes rompen con el orden jurídico, que por un motivo u otro quebrantaron el ordenamiento constitucional ". ( 171 )

En la práctica el Senado no ejerce la facultad constitucional que le corresponde para declarar desaparecidos los poderes, sino que desconoce los poderes constitucionales de un Estado.

Serafín Ortiz sostiene: "Podemos decir que es una facultad que se ha interpretado por nuestras autoridades en forma más que equivocada, peligrosa y con detrimento de la relativa soberanía de los Estados, una cuidadosa lectura de esta fracción nos lleva a su verdadera interpretación, que es no facultar al Senado a que declare que han desaparecido los poderes como no pocas ocasiones lo han hecho las convenciones políticas, sino a reconocer simplemente su desaparición". ( 172 )

En realidad el Senado no ha ejercitado libremente su facultad, pues el Ejecutivo Federal siempre ha tenido ingerencia en las decisiones que ha tomado el Senado en la desaparición de poderes de alguna entidad federativa, pues es el Presidente el que toma la determinación, por cuestiones políticas, más que jurídicas, y esto sucede cuando el Gobernador no acata las decisiones del centro, simplemente el Senado se concreta a declarar que han desaparecido los poderes. Con tales determinaciones se ha acentuado la concentración del poder político en el Presidente de la República.

( 171 ) Carpizo. Ob. cit., p. 121.

( 172 ) Serafín Ortiz. D. Constitucional Mexicano. México, 1961. p. 335.

Los gobernadores están conscientes de que las consignas que se reciben de parte del titular del Poder Ejecutivo - deben de acatarse, pues si no se corre el riesgo de perder el poder político estatal.

Es necesario que se expida una ley reglamentaria sobre esta facultad, pero hasta la fecha no se ha reglamentado, "En el año de 1938 se propuso por dos Senadores una ley - reglamentaria pero no fue aceptada. "Desde que se estableció el Senado, dicen los Senadores Wilfrido C. Cruz, por Oaxaca y Don Nicéforo Guerrero, Senador Suplente pero en ejercicio por Guanajuato- en 1873, y entre otras facultades exclusivas, se le otorgaron la de declarar que llegado el caso de nombrar gobernador provisional a un Estado por desaparición de poderes, etc., se puso de manifiesto la imperiosa necesidad de expedir una ley que reglamentara tan delicada función, pues desde entonces se tuvo clara conciencia de que dentro del régimen federativo adoptado por nuestra Nación constituía un problema de trascendencia la compatibilidad del debido respeto a la autonomía de las entidades con las inexcusables atribuciones -- del Poder Federal para velar la tranquilidad de los Estados y el mantenimiento continuo del orden Constitucional".

( 173 )

No todas las Constituciones Locales tienen dentro de -- sus normas lo referente a la desaparición de poderes, las que la regulan, en su gran mayoría indican que se harán -- cargo del poder el presidente de la última Legislatura o de la Diputación Permanente, o el Vicepresidente de la Legislatura, o el Secretario de Gobierno, o el último Presidente del Tribunal Superior; estas personas forman parte de los poderes desaparecidos, por lo cual es absurdo que las Constituciones Locales permitan que personas dentro -- del mundo jurídico que no existen puedan hacerse cargo -- del gobierno. La Constitución de Oaxaca sí señala correctamente que personas se pueden hacer cargo provisionalmente del gobierno en caso de la desaparición de poderes, -- pues establece que será cualquiera de los dos senadores -- en funciones, (artículo 72-VI).

También tiene el Senado facultades para resolver las -- cuestiones políticas que se generen entre los poderes de alguna entidad federativa siempre que se lo solicite alguno de los poderes en conflicto, o cuando por ese problema se interrumpa el orden constitucional por medio de las ar

mas. (Artículo 76-VI).

### 1.5 AUTONOMIA MUNICIPAL

El municipio existió en nuestro país mucho antes de la llegada de los conquistadores. Los grupos étnicos como -- los Mayas y los Aztecas tenían dentro de su forma de vida la estructura municipal, pues la explotación de la tierra que se realizaba en los calpullis era en común, los integrantes de este conglomerado elegían a sus representan---tes, creaban sus propias reglas de conducta interna y pro---ducían sus propios recursos de subsistencia.

"En efecto los calpullis eran entidades socioeconómicas fundadas en la explotación común de la tierra que les per---tenecía y que tenían como origen un antepasado común del que derivaban los nexos familiares o de parentesco sobre lo que se asentó la unidad de dichas entidades. Formaban los calpullis parte de un todo que era la tribu, que a -- su vez estaba organizado políticamente por el derecho con---suetudinario, mismo que concomitantemente los estructuró sobre la base del respeto a su autonomía interior y a su actividad económica autárquica. El gobierno consejil de -- los calpullis además, designaba a sus propios funciona---rios ejecutivos que tenían diferentes atribuciones públi---cas de carácter administrativo y judicial ". ( 174 )

Cuando llegó Cortés a nuestra Nación, lo primero que hi---zo fue fundar el primer ayuntamiento que denominó Villa -- Rica de la Veracruz, el cual le concedió a éste los títu---los de Capitán General y Justicia Mayor. Con dichos nom---bramientos se liberó de la autoridad de Diego Velázquez, Gobernador de Cuba.

Lo anterior lo logró apoyándose en la vieja tradición -- del municipio español, el cual volvió a tener auge dentro de la Epoca Colonial de la Nueva España. Sin embargo, no siempre los integrantes del ayuntamiento ocuparon el car---go por elección popular, ya que durante un tiempo los car---gos se vendían.

En virtud de que Felipe III el 30 de junio de 1720 dis---puso que: "En todas las ciudades, villas y lugares de es---pañoles de todas las Indias y sus Islas adyacentes, no se provean los regidores por elección o suerte, ni en otra -- forma y que en todas partes donde pudiere se traigan en --

( 174 ) Burgoa. Ob. cit., p. 376.

pregón y pública almoneda por los oficiales de nuestra -- real audiencia por término de treinta días y vendan en cada lugar lo que estuviere ordenado que haya y pareciera -- conveniente rematándolos en su justo valor conforme a las órdenes dadas al respecto a los demás oficios vendibles; y los sujetos en quienes se remataren sean de la capacidad y lustre que convenga ". ( 175 )

Entre los regidores se designaba al alcalde ordinario, también existía un alcalde mayor o corregidor, un procurador o síndico, un escribano y un alférez (quien llevaba la bandera en los días cívicos.

Tena Ramírez considera que: el municipio durante la colonia alcanzó su más grande autonomía, cuando Fernando VII abdicó en favor de Napoleón, y en ese momento se encontraba la soberanía en mano de los ayuntamientos. "En 1808 el ayuntamiento de la Ciudad de México que abrigaba inquietud de emancipación, trató de revivir la tesis de Hernán Cortés, sosteniendo que, en ausencia del rey cautivo, les tocaba reasumir la soberanía ". ( 176 )

Pero no se puede aceptar que con la conquista Napoleónica de España, haya el municipio alcanzado su mayor autonomía, pues los miembros del ayuntamiento eran representantes de los criollos y no de todas las clases sociales que conformaban la colonia, si los criollos habían recurrido a la libertad municipal para no subordinarse al poder de los franceses, fue porque se dieron cuenta que se les presentaba la coyuntura favorable para separarse de España, de la que no recibían ningún beneficio, y a la cual le pagaban grandes impuestos.

Cuando México logró su independencia y por tal motivo 3 años más tarde se crea la primera Constitución Federal, -- no hace referencia en ninguno de sus artículos al municipio. Tampoco la segunda Constitución Federal de 1857 regula al municipio. Es la Constitución Federal vigente la -- que incluye dentro de su texto a los ayuntamientos, por lo cual se considera que tuvo un gran avance en relación con sus antecesoras, en lo referente a los ayuntamientos.

Las Constituciones Centralistas de 1836 y 1843 sí contienen dentro de su texto disposiciones relativas a la vi

( 175 ) Burgoa. Ob. cit., p. 550 - 551.

( 176 ) Tena Ramírez. Ob. cit., p. 154.

da municipal: por ejemplo, la Constitución de 1836 en su sexta ley, en su artículo 23, nos dice: "Los ayuntamientos se elgirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas de acuerdo con el gobernador, sin que pueda exceder los primeros de seis; los segundos de doce y los últimos de dos".

Sin embargo, existían los prefectos y los subprefectos, los cuales tenían como función vigilar que los ayuntamientos cumplieran con sus obligaciones, con lo cual se perdía cierta libertad por parte de los municipios; además se exigía que los integrantes del ayuntamiento tuvieran un capital de 500 pesos para ocupar el cargo respectivo, con tal requisito convirtieron una institución democrática en una institución elitista, ya que sólo podían ocupar un puesto en el ayuntamiento las personas con recursos económicos, por tal motivo la gente pobre no tenía oportunidad de poder representar a su clase en el ayuntamiento.

Tampoco durante el gobierno del General Díaz que duró casi Cuarenta años el municipio gozó de su autonomía, pues los gobernadores tenían el control de éstos por medio de los prefectos y subprefectos, con tales esbirros se logró centralizar a los ayuntamientos. No se puede aceptar la tesis de que en México el municipio haya realmente tenido autonomía, pero si ha quedado demostrado que es una institución que no importamos, sino que se generó en nuestro propio suelo, por lo cual el Congreso Constituyente del 17 la adopto como una de las cuestiones importantes.

El primer jefe del ejercito Constitucionalista Don Venustiano Carranza, desde que desconoció el gobierno de Huerta, reconoció que era necesario dotar al municipio de plena libertad, pero estas ideas no habían sido originales de él, en virtud de que desde que se motivó el descontento contra Díaz en 1906, el Partido Liberal en su manifiesto que expidió habló de la necesidad de dotar al municipio de autonomía. Carranza al presentar su proyecto de Constitución al Congreso Constituyente. No hizo referencia a la autonomía económica que es la columna vertebral de los ayuntamientos, ya que una comunidad humana que no es capaz de generar o de obtener sus propios recursos, no puede ser libre políticamente, pues se encuentra supeditada a quien le proporciona los recursos económicos para subsistir.

La Constitución de 1917 consagra a la autonomía municipal en el artículo 115.-"Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular. Teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

III.- Los municipios serán investidos de personalidad para todos los efectos legales".

La constitución en la primera fracción de este artículo, señala que el municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular y no existirán autoridades intermedias entre éste y los Estados, y con ellos dotando al municipio de autonomía política. La segunda Fracción no regulaba la autonomía económica pues simplemente se concretaba a decir que el presupuesto del municipio se integra de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, con tal determinación la autonomía económica era letra muerta, pues quedaba el municipio supeditado al Estado Local.

Durante los debates del Constituyente, una de las mayores controversias que se suscitaron en el recinto parlamentario, fue la autonomía financiera. En el proyecto que presento la Comisión Redactora integrada por Paulino Marchorro Narváez, Heriberto Jara, Hilario Medina y Arturo Méndez, se mencionaba la necesidad de que el municipio se encargara de recolectar los impuestos y de esta manera obtener sus propios recursos de sobrevivencia.

Así, decía la Fracción II del artículo 115: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la porción y términos que señale la Legislatura Local. Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de recibir la parte que corresponde al Esta-

do y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado, los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establece la Ley". ( 177 )

Sin embargo, esta Fracción por un lado daba facultades amplísimas a los municipios en cuanto a la recaudación de impuestos, pero por otro lado la limitaba, pues se autorizaba a los Estados locales a nombrar inspectores, los cuales indicarían la parte que corresponde a los Estados. -- Con tal intervención estatal se estaba restringiendo esta libertad municipal, asimismo se indicaba que en casos de conflicto hacendario entre el municipio y los poderes del Estado resolvería la Corte. esto era una averración, en virtud de que el poder Federal no tiene ninguna autoridad para invadir el ámbito de acción del poder local. Entonces, qué sentido tiene que haya un doble sistema de distribución de competencias; quien debe resolver este tipo de problemas es el Tribunal Superior Local.

El diputado Martínez Escobar sostuvo que los municipios deben recaudar los impuestos que pertenecen directamente al ayuntamiento. "Yo que soy completamente liberal, quiero la libertad del municipio, es decir que le establezca efectivamente la libertad municipal, la autonomía del ayuntamiento; pero parece que en cierta forma, señores diputados va a subordinarse la libertad municipal al Estado, pues es una libertad aparente la que aquí se establece. ¿Porqué? Porque luego agrega más adelante la fracción," Los Ejecutivos prodrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. "Pues bien el hecho de recaudar los impuestos no sólo municipales, sino del Estado, faculta al Estado a nombrar vigilantes de la actualización del municipio, y esa actuación del Estado al nombrar inspectores y vigilantes en cuanto a la recaudación de impuestos no significa otra cosa sino la intervención directa e inmediata sobre el municipio". ( 178 )

Por motivo de protestas como ésta los diputados Heriberto Jara y Medina presentaron su proyecto particular referente a esta Fracción II. Los municipios tendrán el libre manejo de su hacienda y éste se formará de los siguiente:

( 177 ) Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. México 1922 Tomo II. p 505.

( 178 ) Congreso Constituyente. Tomo II, Ob cit., p. 639.

10.- Ingresos causados con motivo de servicios públicos, que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva.

20.- Una suma que el Estado integrará al municipio y -- que no será inferior al 10% del total de lo que el Estado recaude para sí por todos los ramos de la riqueza -- privada de la municipalidad de que se trate.

30.- Los ingresos que el Estado asigne al municipio para que cubra todos los gastos que aquellos servicios -- que, por la nueva organización municipal pasen a ser -- del resorte del ayuntamiento y no sean los establecidos en la base 1a. de este artículo. Estos ingresos deberán ser bastantes para cubrir convenientemente todos los -- gastos de dichos servicios.

Si con motivo de los derechos que concede a los municipios este artículo surgiere algún conflicto entre un municipio y el Poder Ejecutivo del Estado, conocerá de dicho conflicto la legislatura respectiva, quien oirá al ayuntamiento en cuestión, pudiendo éste enviar hasta dos representantes para que concurran a las sesiones de la legislatura en que el asunto se trate. teniendo voz informativa y no voto. "Si el conflicto fuere entre la legislatura y municipio, conocerá de él el Tribunal Superior del Estado en la forma que establece el párrafo anterior.

En todo caso los procedimientos serán rápidos a fin de que el conflicto sea resuelto a la mayor brevedad". (179)

Dicho proyecto no fue estudiado, en virtud de que en -- ese momento el Congreso se ocupaba de la cuestión agraria, que era el problema más importante junto con el problema obrero.

La segunda fracción fue presentada por el diputado Ugarte y aprobada por el Congreso, tal como se presentó en el texto original de la Constitución actual.

Estas ideas son el precedente que sirvió al Presidente Miguel De la Madrid para que a finales de 1982 presentara al Congreso de la Unión un proyecto de reformas al artículo 115 Constitucional. La reforma más trascendente fue la libertad económica municipal que siempre fue una preocupación constante de juristas, economistas y por supuesto de los propios ayuntamientos, pues la Constitución de 17 ha-

bía dejado cojo al municipio, ya que no lo dotó de facultades para obtener sus propios recursos, con lo cual quedó bajo la tutela del Estado Local.

Hubo varios intentos para reformar la fracción segunda y dotar a las municipalidades de recursos propios, como - "El proyecto que presentó la Unión de Ayuntamientos en el año de 1922, en donde se proponía entre otros aspectos la enumeración de los rublos económicos que correspondían al municipio, así como los servicios que debían de prestar".  
( 180 )

Hubo más proyectos similares como el que presentaron -- los Diputados Sánchez Piedras, Flamante González y Yáñez Ruíz, otro similar en 1964". ( 181 )

Ninguno de los proyectos fue aceptado. Hoy el aspecto - económico lo contiene la fracción cuarta del artículo --- 115, la cual dice: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división consolidación, traslación mejora así como las que tenga por base - el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones - relacionadas con la administración de las contribuciones.

b) Las participaciones federales que serán cubiertas -- por la federación a los municipios con arreglo a las bases, metas y plazas que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refie--

( 180 ) Jorge Carpizo. Seminario de la Reforma Municipal Conferencia sobre la Evolución y perspectivas del régimen Municipal en México. México 1983. p.10.

( 181 ) Jorge Carpizo. Ob. cit., p. 10.

ren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación a las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Solo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Era lógico que se señalara al inicio de esta fracción - que la hacienda del municipio se integra por los beneficios que se obtengan de los bienes de su propiedad; posteriormente ya se habla de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas locales establezcan a su favor. pareciera que aquí el legislador dejó un hueco, pues no establece qué cantidad de dinero tiene que proporcionarle la legislatura, en cambio en el voto particular que representaron Jara y Medina se señalaba un 10% de lo que el Estado hubiera recaudado en esa municipalidad. Sin embargo si se hubiera indicado qué cantidad tenía que entregar la legislatura local se hubiera corrido el riesgo de que los Estados no pudieran prestar auxilio económico a los municipios que más ayuda requieren por ser pobres.

La última parte de esta fracción concede a los municipios la facultad de aprobar su presupuesto de egresos y sólo los limita a que sea la legislatura local quien apruebe el presupuesto de ingresos.

El Licenciado Gamas Torruco considera que era inconstitucional el hecho de que los Estados revisaran los gastos que había realizado el municipio, pues la Constitución -- concede en el artículo 115 al municipio la facultad de administrar su patrimonio.

"Las disposiciones relativas al presupuesto de egresos y la cuenta anual eran inconstitucionales, si se tiene -- presente la forma terminante en que la Constitución Federal afirma que los municipios administrarán libremente su hacienda". ( 182 )

( 182 ) José Gamas Torruco. Seminario de la reforma municipal, conferencia sobre el Federalismo y Municipalismo. México 1983. p. 16.

Me adiero a la postura del citado autor, ya que efectivamente la Constitución Federal otorga al municipio la facultad de administrar libremente su hacienda y no concede a los Estados facultades para que la restrinjan.

La fracción tercera que complementa la anterior es muy clara al delimitar cuáles son los servicios públicos de los que se puede ocupar el municipio, siempre que cuente con la anuencia del Estado local, y son los siguientes:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpieza.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito. Pero además de la posibilidad de que se puedan hacer cargo de otros servicios no señalados, si así lo considera pertinente la legislatura local.

Sin embargo habrá municipalidades que no puedan prestar ningún servicio a la población de su circunscripción, por lo que la propia fracción permite que dos o más municipios de un mismo Estado se coordinen y se asocien para prestarle el servicio a sus habitantes, que no lo puedan hacer de manera individual. Esta prestación de un servicio en forma conjunta de varios municipios, la doctrina la llama mancomunidad municipal. ( 183 )

Con estas facilidades que concede la Constitución da la pauta para que los propios municipios resuelvan sus problemas y no tengan que recurrir a la ayuda estatal, pero existen municipios en algunos Estados tan pobres y tan cerca uno de otro, que no obstante que se unieran no podrían entre ellos proporcionarse sus propios servicios pú

( 183 ) Salvador Valencia Carmona. Seminario de la reforma municipal, conferencia referente a reformas al artículo 115 México 1983, p. 66.

blicos, por lo que se requiere que se trasladen empresas a los municipios, ya que es la única manera de que alcancen su autonomía económica, porque sino sólo serán municipios autónomos desde un punto de vista jurídico pero no real.

La fracción segunda concede a las municipalidades personalidad jurídica y sólo hubo un cambio de verbo y de tiempo, en virtud de que antes de la reforma los municipios - serán investidos de personalidad jurídica, ahora dice "estarán", sin embargo esto es intrascendente, ya que el municipio tiene personalidad jurídica por imperio de la ley.

La segunda parte de este mismo párrafo dice: "manejarán su patrimonio conforme a la ley". Con esta determinación se termina con la ingerencia que durante tantos años tuvo el Estado local con los recursos del municipio, en virtud de que "Al realizar obras por servicios públicos al disponer de los bienes municipales tenía que pedir permiso en algunos casos el gobernador o a las Legislaturas mediante al respectivo decreto de desafectación". ( 184 )

El segundo párrafo otorga facultades legislativas a los municipios, en lo referente a los bandos de policía y --- buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas. Esta facultad vino a complementar la autonomía política, pues de qué sirve que los integrantes del ayuntamiento ocupen el cargo por elección popular y no haya una autoridad intermedia entre los Estados y los municipios, si estos últimos no tenían la posibilidad de regularse ellos mismos, pero es necesario que dichas normas se adecuen a los lineamientos que establezcan las --- Constituciones Locales.

En la fracción quinta se hace referencia a que las municipalidades tendrán reservas territoriales y que vigilarán la utilización del suelo, crearán la reserva ecológica, mediante una planeación adecuada dentro de su territorio, los municipios evitarán que el concreto termine con la flora y fauna, que es necesario para lograr el equilibrio ecológico, del cual depende la propia existencia del

( 184 ) Miguel Acosta Romero. Seminario de la Reforma Municipal, conferencia sobre el control de la administración orgánica, México 1983. p. 45

hombre, pues el deterioro que se hace del medio ambiente tarde o temprano provocará la destrucción del ser humano o la deformación de la especie.

"Podemos establecer una sana política de desarrollo urbano, que tenga esos cinturones verdes ingleses, que tenga esa forma tan especial en que esos escandinavos han manejado el crecimiento de las ciudades". ( 185 )

Si se planea la utilización del suelo adecuado y los -- Residentes Municipales llevan a la práctica esta frac-- ción se logrará que los municipios tengan un aire puro y sean bellas ciudades. Además se indica que los municipios otorgarán las licencias y permisos de construcción.

La última fracción dice que la Federación y los Estados podrán celebrar convenios para asumir el ejercicio de las funciones, la ejecución, operación de obras y la presta-- ción de servicios públicos, cuando sea una necesidad para lograr el desarrollo de esa entidad; parece ser, como sos-- tiene el Doctor Carpizo, que el término funciones no es -- muy claro, pues es demasiado amplio.

En el segundo párrafo concede a los Estados y municii-- pios la facultad de celebrar convenios para la prestación de los servicios o la atención de las funciones que se se-- ñalan en el párrafo anterior.

Todas estas fracciones que hemos analizado conforman lo que podemos llamar la autonomía municipal, que hasta antes de estos cambios al 115 parecía que sólo existía como una regulación jurídica y que se había perdido su inten-- ción en la práctica.

Ahora nos avocaremos a cuestiones que algunos tratadistas consideran como parte de la autonomía municipal pero que en realidad no lo son.

La desaparición de los poderes de los ayuntamientos que se encuentra regulada en la primer fracción, tercer párrafo. Anteriormente este problema lo regulaban las Constitu-- ciones estatales y por lo tanto no existía ningún crite-- rio uniforme y existía la más completa libertad para di-- cha regulación.

Ahora conforme al texto vigente de la Constitución Gene-- ral de la República, es necesario que las dos terceras --

partes del Congreso local apoyen la desaparición de los poderes del ayuntamiento y siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad de defenderse. Así se estableció el derecho de audiencia que es un gran avance. Sin embargo en la práctica de nada servirá que se requiera que las dos terceras partes de los diputados voten a favor de la desaparición de poderes si hay alguna consigna del gobernador. El Doctor Jorge Carpizo señala que es casi imposible que haya una gran ingerencia por parte del gobernador, en virtud de que los legisladores de la oposición evitan que el poder se centralice en el partido oficial.

Ojalá la hipótesis del Doctor Carpizo se realizara pero en los Estados la mayoría de las Diputaciones locales se encuentran en poder del Partido Revolucionario Institucional, al cual pertenece el gobernador y como jefe de gobierno es también el jefe del PRI estatal. Por lo que se requiere que los diputados del partido oficial tengan conciencia de que antes de servir a los intereses políticos que tienen con el gobernador está el compromiso con su Estado; pues fueron los ciudadanos los que lo llevaron a ocupar el cargo.

Los representantes de las minorías también se encuentran representados dentro de la estructura municipal. El penúltimo párrafo de la fracción octava del Artículo 115 Constitucional hace referencia a que "los municipios tendrán dentro de sus ayuntamientos, representantes de las minorías sin importar el número de su población." Anteriormente sólo se permitía a los municipios que contaban con 300 mil habitantes, pero las propias necesidades políticas generaron esta reforma política. Esta disposición obedeció a un criterio que se había establecido tanto para los diputados federales como locales.

Después de haber analizado en los anteriores capítulos el origen del federalismo, como funciona este sistema de gobierno en las Constituciones que tuvieron vigencia en México y de que manera se distribuyen las competencias entre los Estados locales y la Federación y cuál es la participación de entidades federativas en el Sistema Federal Mexicano, nos toca ahora ver de que manera repercute en la vida social este sistema de gobierno.

## CAPITULO QUINTO

### Repercusión Social del Federalismo

#### 1.1 Genesis del Federalismo

El federalismo es el sistema de gobierno que permite -- que dentro de un sólo territorio existan dos gobiernos: - El gobierno Federal y el gobierno de las Entidades federa- tivas; el primero de ellos tiene aplicación en todo el te- rritorio nacional, por lo que sus normas son cumplidas en todos los Estados miembros; el segundo de ellos es el go- bierno que tiene cada uno de los Estados miembros, por lo cual sus normas tienen validez a nivel local.

El federalismo nació en su forma pura por un acuerdo de voluntades que sostuvieron los Estados miembros, en el ca- so de los Estados Unidos del Norte. Ellos lo suscribieron con la finalidad de crear un poder superior que lo prote- giera contra cualquier agresión del exterior y les permiti- era gobernarse internamente. Esta decisión obedeció a - cuestiones políticas, pues los Estados miembros habían op- tado anteriormente por la Confederación como su sistema - de gobierno, pero dicha Unión no tuvo éxito, en virtud de que no se dotó a la Confederación de la suficiente fuerza para poder imponer sus decisiones a los Estados locales y el suficiente poder para defender a sus miembros de las - agresiones externas.

El Federalismo también se gesta cuando un Estado cent- -- tral se desmenbra dotando a sus antiguas provincias de -- autonomía para gobernarse internamente, como sucedió en - nuestro país, en donde esta resolución obedeció a la nece- sidad de fortalecer al nuevo Estado mexicano que nació en virtud de la independencia que alcanzamos de España, por lo que esta determinación fue eminentemente política.

Sin embargo , tanto en el primer supuesto como en el se- gundo, se tuvo que dar formalidad a dicha toma de deci- -- sión, la cual quedó señalada en una Constitución Federal; la que vino a establecer los derechos de la Federación y los de los Estados locales, con lo cual se evitó un en- - frentamiento entre dos poderes. Con la creación de la Car- ta Federal, se dió legalidad a ese acuerdo de voluntades de los Estados miembros o esa decisión del Estado Central de crear una Federación.

No podemos dejar de aceptar que esta decisión de Esta--

dos o del Estado Central trajo consecuencias sociales, -- pues en un principio tal determinación no fue aceptada to talmente ni por los habitantes de los Estados Unidos del Norte, ni por la población de los Estados centrales que -- se transformaron en Federales. Sin embargo el pueblo de -- esos Estados se convenció con el transcurso del tiempo de que el sistema Federal tenía la ventaja de contar con un poder central y un poder local, los cuales eran en sí mis mos un sólo poder, que se ejercía por la Federación y las entidades federativas, por lo cual hoy en día los Estados Federales existen en virtud de que el pueblo es quien se a convencido de que la Federación y los Estados locales -- son un mismo gobierno que perfecciona el sistema democrati co.

## 1.2 SOCIEDAD

Para Jorge Simmel la palabra sociedad tiene dos signifi cados: I. "como un conjunto de individuos socializados, es to es como el material humano ya socialmente conformado -- que integra la realidad histórica; II. como la suma de -- las formas sociales, en virtud de las cuales surge la so ciedad ". ( 186 ) De estos dos conceptos podemos aceptar -- el primero, pues se esta refiriendo a un grupo de perso-- nas que viven en común y que se encuentran identificados; pero el segundo se refiere al estudio de la sociología, -- por lo que no podemos aceptarla como una definición de so ciedad.

"El sociólogo Earle E. Eubank concreta el concepto de -- sociedad en estas palabras: "La sociedad humana se compo ne de un vasto conjunto de seres humanos, cada uno de los cuales posee un organismo psico-físico, biologicamente -- autosuficiente, pero dotado de muchos propósitos imposi-- bles de satisfacer fuera de la vida colectiva. Una vez es tablecida la asociación con sus semejantes; la vida de ca da individuo, dentro del grupo, se convierte en una suce sión continua de actividades en compañía de los demás in dividuos destinados a la consecución de sus propósitos. -- Desde ese momento se crean relaciones entre ellos y el -- grupo mismo, el cual se convierte en el factor más impor tante para moldear sus violaciones, para controlar sus ac ciones y para proporcionarle su cultura en la que nace y en la cual se educa ". ( 187 )

( 186 ) Leandro Azuara Pérez. Sociología. México, 1977. p. 34.

( 187 ) Roberto Agramonte. Principios de Sociología. Méxi co, 1965. p. 26.

Este autor no se concreta a definirnos que es la sociedad, pues le hubiera bastado conque nos señalara que la sociedad se compone de un vasto conjunto de seres humanos, los cuales estan dotados de muchos propósitos imposibles de satisfacer fuera de la vida colectiva, Esta definición incluye las relaciones que existen entre los individuos que conforman un grupo humano y la interdependencia de relaciones que hay entre ellos, por lo que considero que más que ser una simple definición de sociedad, se abocan a querer incluir dentro de ella un concepto que -- más podría servirnos para explicarnos. en que consiste la sociología.

Ely Chinoy nos dice que en el uso más general, " la sociedad se refiere meramente al hecho de la asociación humana ". ( 188 ) Me adhiero a esta defición, pues considero -- que la sociedad es cuando dos o más personas tienen alguna comunicación y en virtud de esa comunicación se provocan una serie de relaciones. a las cuales debe abocarse la sociología.

### 1.3 SOCIOLOGIA

"Littére define a la Sociología en su diccionario como la ciencia del desarrollo de la sociedad ". ( 189 ) Sin embargo dicha definición es muy escueta, pues solo se refiere a la evolución de los grupos humanos, sin hacer referencia a las relaciones que entre ellos existen.

Roberto Agramonte nos dice que "La definición más sencilla de la Sociología general podría ser esta: "Ciencia de la sociedad o de los fenomenos sociales ". ( 190 ) el mismo autor reconoce que esta" definición es tautológica, -- porque entra lo definido en la definición", pero más adelante nos da un concepto claro y señala que la Sociología es "el estudio del hombre en cuanto su conducta afecta a una asociación con los demás hombres o es afectada por esta". ( 191 )

Roberto Agramontes ya nos da un concepto más preciso de que es la Sociología pues nos indica que esta se ocupa -- del comportamiento de los hombres que afectan al grupo hu

( 188 ) Ely Chinoy. La Sociedad. México, 1980 . p. 45 .

( 189 ) Felipe Pérez Rosado. Introducción a la Sociología. México, 1976. p. 34.

( 190 ) Roberto Agramonte. Ob. cit., p. 17.

( 191 ) Roberto Agramonte. Ob. cit., p. 17

mano y a su vez este influye en la vida de ellos. Podemos afirmar que la Sociología se ocupa de las interrelaciones humanas que son provocadas por esa vida social que realiza el hombre.

El concepto más aceptable de Sociología no lo da el --- maestro Luis Recasens Siches, el cual nos indica que "La Sociología es el estudio científico de los hechos sociales, de la convivencia humana, de las relaciones interhumanas en cuanto a su realidad de ser efectivo". ( 192 ) Es indudable que dentro de todo grupo humano hay hechos sociales, se provocan en virtud de la convivencia humana, en la cual existe una constante interrelación entre todas las personas que conforman ese grupo humano.

La sociedad estructura las formas de gobierno, pues de acuerdo a la mentalidad de los individuos que la conforman, a su preparación, costumbres, hábitos y cultura, etc. los seres humanos han determinado en distintas épocas, cual es el sistema de gobierno que más les conviene; en la época primitiva, los hombres sólo entendían que el hombre más fuerte tenía derecho a someterlos, pero cuando aprendieron que unidos podían derrocar al más fuerte, ya no permitieron que el poder estuviera en manos de ese individuo, sino que correspondía a todos ellos designar a su dirigente y para ello tomarían en cuenta la sabiduría, experiencia, cultura y valores morales, que le permitirían mejorar la vida de todo ese grupo humano.

Durante mucho tiempo el poder lo ejerció un sólo hombre, a quien se le denominó rey, príncipe, etc. el cual se sostenía en el poder, señalando que ese poder se lo había concedido la divinidad. El pueblo aceptaba este argumento porque su mentalidad no le permitía ver más allá. Cuando Rousseau sostuvo que el poder más alto lo tenía el pueblo, se terminó con el absolutismo de los reyes convirtiendo las monarquías de absolutas en moderadas, y se dio nacimiento a la República, en donde el poder Ejecutivo es ejercido por una sola persona que ha designado el pueblo; cuando el poder lo ejerce el Presidente, nos estamos refiriendo a una República Presidencialista; si el titular del Ejecutivo es un Primer Ministro; éste es un simple moderador y el poder político lo detenta el parlamento nos estamos refiriendo a una República parlamentaria.

La República puede ser Federal o Central: Es Federal --

( 192 ) Luis Recasens Siches. Tratado General de Sociología. México, 1972. p. 4.

cuando existen dos poderes dentro de un mismo territorio; un poder Federal y un poder de los Estados miembros; y es central cuando sólo existe un poder dentro del territorio.

#### 1.4 RELACION DE LA SOCIEDAD CON EL DERECHO Y EL PODER

Ely Chinoy nos dice que "En primer término, el hecho de que puesto que el Estado posee el monopolio legal de la fuerza de todas las sociedades modernas, las otras formas de poder y autoridad están sujetas presumiblemente al control político". ( 193 )

Es indudable que el poder político lo tiene monopolizado el Estado, por lo cual él controla a los otros grupos que detentan poder, pero no por ello, podemos pensar que el Estado ejerce el poder en forma absoluta, pues en el ejercicio del poder intervienen los diversos grupos organizados, como son sindicatos, partidos políticos, asociaciones de profesionistas, organizaciones empresariales, etc., los cuales el gobierno deberá tomar en cuenta al ejercitar dicho poder, pues si hiciera este caso omiso a las peticiones de estos grupos, le podrían provocar un conflicto, por lo que el Estado deberá evaluar cuáles son las fuerzas que contentan dichas organizaciones y mediante la participación directa en el gobierno pueda evitar un estallido social, pues todos estos grupos representan las distintas fuerzas políticas que existen dentro de todo grupo humano.

El ejercicio del poder es una función política, pero tenemos que aceptar que no se puede gobernar sino se respeta la forma de vida de una colectividad. Por ejemplo, en México existe prohibición constitucional para realizar manifestaciones religiosas en la vida pública; sin embargo el gobierno ha preferido ignorar dicha disposición a fin de evitar un enfrentamiento con la población.

El derecho deberá estar al servicio de los grupos que conforman una sociedad, por lo cual tendrá que establecer los límites del poder a fin de garantizar la coexistencia entre el poder y los ciudadanos, por lo que se puede asegurar que es un instrumento que permite la propia existencia de la sociedad.

( 193 ) Ely Chinoy. Ob. cit., p. 169.

## Interrelación de cambios: Sociales, Políticos y Jurídicos.

Cuando una sociedad cambia sus patrones de conducta, su modo de vida ya no acepta sus hábitos de obediencia, comienza a demostrar una inconformidad contra el sistema de gobierno establecido, como consecuencia de que los diversos grupos que integran ese conglomerado humano no logran conservar la posición social que tenían, los miembros de estos grupos empiezan a protestar en contra de la actividad política que realiza el gobierno. El Estado como unidad tendrá que adecuar sus instituciones políticas a esos requerimientos sociales a fin de evitar que se provoque una revolución; en ocasiones esos malestares sociales no podrán ser resueltos con simples reformas gubernamentales en la legislación, por no haberse realizado a tiempo o por no adecuarse realmente a las necesidades de la población.

Tenemos como ejemplo: El movimiento social de 1910 que fue provocado en virtud de que al gobierno de Don Porfirio Díaz se le olvidó a principios de siglo que una de las obligaciones de todo Estado era proteger a las clases marginadas para evitar un enfrentamiento armado. Los obreros y campesinos entraron a este movimiento para que se les reconocieran sus derechos. afortunadamente los constituyentes de 1917 tomaron en cuenta el porque se propició la revolución política de 1910, y decidieron agregar al Texto Constitucional los derechos de los obreros y campesinos, si se hubieran olvidado de estas peticiones no se hubiera concluido con esa lucha.

Por lo anteriormente expuesto podemos concluir que una buena decisión política, puede terminar con un conflicto social, pero dicha determinación tendrá que formalizarse a través de normas, para que el pueblo confíe en esa solución.

### 1.5 IMPLICACIONES SOCIALES DEL FEDERALISMO

El federalismo como sistema de gobierno vino a limitar el poder que ejerce el gobierno, pues en los Estados Centrales sólo existe la división tradicional de Montesquieu, la cual señala que el poder es ejercido por tres órganos indistintamente, los cuales están en manos del poder central, ya que las provincias no tienen la posibilidad de gobernarse internamente. Con la creación de esta forma de gobierno se provocó una mayor participación del pueblo en las decisiones políticas, pues se permitió que -

los Estados miembros también tuvieran su propio gobierno, el cual debería ser ejercitado por tres órganos, por lo cual la población tiene derecho a elegir representantes - Federales y Estatales.

El Estado Federal provocó que el pueblo aprendiera a -- respetar las decisiones del centro y las determinaciones de los Estados locales. Cuando este sistema de gobierno -- fue utilizado por primera vez en los Estados Unidos del -- Norte, la población aceptó este sistema de gobierno por -- considerar que sería transitorio, pero a través del tiempo demostró que el Estado Federal tenía la suficiente fuerza para repeler cualquier agresión del exterior y de apoyar a los Estados miembros en su propio desarrollo, asimismo el norteamericano se fue convenciendo de que el Sistema Federal había sido una magnífica elección, en virtud -- de que el poder Federal y el local se complementaban y se requerían para lograr la supervivencia de la Federación y de las entidades federativas.

Este sistema de gobierno propició la creación de una doble nacionalidad pues los Estados antes de suscribir el -- Pacto Federal sólo concedían a sus habitantes su nacionalidad, pero al aceptar este sistema de gobierno la población tuvo que aceptar que tenía la nacionalidad de la Unión y su nacionalidad del Estado miembro. En un principio no entendía el pueblo esta doble nacionalidad, pues -- éste es un concepto sociológico que es tomado por el legislador, de nada sirve que el órgano Constituyente señale una doble nacionalidad si la población no se siente -- vinculada al Estado Federal, fue el tiempo el que permitió que los estadounidenses aceptaran la doble nacionalidad.

Este sistema de gobierno que adoptaron los Estados Centrales al conceder a sus antiguas provincias la calidad -- de Estados miembros y permitirles gobernarse internamente, propició que se fueran generando las nacionalidades -- regionales que no tenían los habitantes de dichas poblaciones.

El Sistema Federal logró que la población de los antiguos Estados Centrales aprendiera perfeccionar a la idea -- que se tenía sobre la democracia, ya que permitió que los ciudadanos tuvieran la posibilidad de designar a los representantes del gobierno Federal y a los representantes del gobierno estatal.

En la actualidad no sólo el Estado local exige respeto a su autonomía interna, sino que el municipio que es hoy en día es la base de la estructura Federal, también exige una mayor libertad para gobernarse internamente; es decir, el Sistema Federal ha logrado tal éxito que la población exige que se le de mayor libertad de acción, no solamente políticamente sino también económicamente, por ello es que en México la consulta popular ha solicitado que se dote realmente al municipio con la suficiente libertad -- económica y política para conceder a su población mayor participación en la solución de sus problemas.

El Estado Federal es sin duda el que mayor limitación impone al poder, pues en él existe el poder central y el poder local, con lo cual se logra uno de los objetivos de toda sociedad, que es que el poder tenga un freno que impida que este se vuelva absoluto, ya que los hombres han decidido ser gobernados, pero no de manera absoluta, pues exigen que los gobernantes llegen al poder por las elecciones.

No podemos dejar de desconocer que en México el poder Federal tiene mucha ingerencia en los gobiernos locales, pero no por ello podemos aceptar la tesis de que el gobierno Federal es un gobierno central, pues los Estados miembros tienen un poder que se ejercita internamente y conservan su propia Constitución la cual pueden reformar, los Estados se gobiernan internamente, pero siempre bajo la vigilancia del centro, en virtud de que los gobernadores de los Estados locales pertenecen al mismo partido -- que el Presidente de la República, el cual maneja a todos los gobernadores, pues todos ellos le deben el puesto, -- Sin embargo ninguno de ellos se atrevería a decirle a su población que el gobierno es central, pues esa mención -- provocaría un conflicto social que solamente podría ser resuelto mediante la utilización de la violencia.

Podemos afirmar que en la mentalidad de cada mexicano ya existe la idea de un doble poder el que ejerce la Federación y el que tienen los Estados miembros, por lo cual ya no es posible querer modificar por medio de reformas este sistema de gobierno, por el contrario el centro se ve en la constante preocupación de demostrarle a la población de los Estados miembros que ellos tienen plena libertad de acción, en la cual no interviene la Federación.

Aunque el poder central determine cambios en las Constitu

tuciones Locales, las modificaciones que a dichas normas--  
fundamentales se hacen se justifican señalando que dichas  
reformas son necesarias para fortalecer el Sistema Fede--  
ral.

## Conclusiones

### Capítulo Primero.

- 1.- La soberanía nació para justificar que el poder del rey, era superior a todos los demás poderes que existían dentro de un Territorio determinado.
- 2.- La soberanía es el poder supremo, el cual ha sido detentado por el rey, príncipe, pueblo o Estado (quien lo ejerce por medio de sus órganos), de acuerdo con la época.
- 3.- La teoría tradicional de la soberanía sólo ha servido para justificar a la persona, conjunto de personas o instituciones que han detentado el poder político. Pero lo que realmente debieron haber analizado los tratadistas es al propio poder.
- 4.- El Estado tiene un poder superior a todas las demás formas de organización de la sociedad, como son: sindicatos, Municipios, empresas y familias etc., en virtud de que éstos grupos carecen del apoyo de la fuerza pública.
- 5.- El poder político es el encargado de establecer el equilibrio entre las distintas fuerzas que conforman al Estado.
- 6.- El poder es lo que determina la organización política de cualquier sociedad.
- 7.- El poder Constituyente tiene como función crear la Constitución en la cual se señalarán la existencia y los ámbitos de aplicación de los órganos constituidos.
- 8.- La denominación de poder Constituyente es incorrecta, ya que el poder es uno, por lo cual considero que es más correcto el nombre de órgano Constituyente.
- 9.- El órgano Constituyente recoge las inquietudes del pueblo, aspiraciones, ideales, ideología popular para crear la Constitución.
- 10.- El órgano Constituyente tiene como única función crear una Constitución; en el momento en que se ha cumplido su cometido, desaparece.
- 11.- Algunos tratadistas sostienen que existe el Constituyente Permanente, pero no se puede aceptar éste argumen--

to, ya que la Constitución lo que establece dentro de su contenido es un órgano revisor el cual tiene como misión adecuar la Carta Magna a la evolución del país; insistimos que dicha facultad constitucional, no se puede ejercer al extremo de crear una nueva Constitución o modificar esta substancialmente, pues en este caso el poder revisor se estaría transformando en un poder Constituyente, cuya única función es crear una Constitución.

12.- Toda Constitución contiene principios políticos y sociales; los políticos servirán para establecer la organización y funcionamiento de los poderes y los sociales se encargarán de señalar las bases de dicha Constitución.

13.- El sentido ideológico de una Constitución se presenta cuando el legislador analiza cuales son los ideales -- que conforman la identidad de ese pueblo, y cuales son -- sus hábitos de obediencia, para que la Carta Fundamental sí tenga una aceptación y un respeto por parte de todos -- los habitantes.

14.- Se puede afirmar que el Estado Federal puede surgir por un acuerdo de voluntades entre Estados miembros; o -- por el cambio de un Estado Central a un Estado Federal, en donde sus antiguas provincias se convierten en Estados lo cales. En ambos supuestos el poder central tendrá aplicación en todo el país; mientras que el poder de las entida dades federativas sólo dentro de su territorio.

15.- El Estado Federal será el único que se pueda ostentar como tal ante el exterior, por lo que, en caso de agresión, sólo a él le corresponde tomar una decisión.

16.- De acuerdo con la teoría tradicional de la soberanía el titular de ella es el Estado Federal; pero en su ejercicio participan los Estados a través del Senado, y en ca so de modificaciones a la Ley Fundamental también partici pan los Estados locales por medio de sus legislaturas. Es lo que los tratadistas han denominado la participación de las entidades federativas en la voluntad Federal.

17.- Los Estados locales tienen la facultad de crear su - Constitución interna y de reformarla y modificarla sin te ner que pedir autorización al centro, pero nunca su Carta Fundamental podrá ser contraria a los principios de la -- Constitución Federal. Los autores de Derecho Constitucional han denominado a esta facultad autonomía local.

18.- No obstante que el Poder Federal ha ido ganando terreno a los Estados locales, no podemos por ello aceptar el argumento de que la Federación va a terminar con todas las facultades de los Estados locales, pues sí esto sucediera estaríamos en presencia de un Estado Central.

19.- El Estado Federal ha logrado sobrevivir a través del tiempo gracias a que han existido dentro de él dos clases de leyes: las que corresponden a la Federación, que se aplican en todo el territorio Nacional y las que pertenecen a los Estados locales y que sólo se aplican dentro del territorio de cada uno de ellos.

20.- El Estado Federal ha logrado fortalecer la democracia, pues permite que los habitantes tengan una mayor participación para elegir a sus representantes.

21.- Se han señalado como uniones de Estados a las alianzas, Estas se presentan cuando dos o más Estados se ponen de acuerdo para luchar contra un rival más poderoso, o bien cuando un Estado más fuerte somete a uno más débil y lo convierte en su aliado. Sin embargo las alianzas son transitorias, porque en el momento en que los Estados ven al enemigo termina su unión, y cuando el Estado sometido adquiere fuerza se enfrenta al Estado que lo sometió.

22.- También se ha considerado al protectorado dentro de las uniones de Estados. El protectorado se presenta cuando un Estado cede sus derechos políticos del exterior a un Estado más fuerte, el cual tiene la obligación de otorgarle protección en caso de sufrir alguna agresión. Sin embargo no podemos aceptarlo como una unión de Estados, pues más bien es una forma de colonialismo.

23.- Las dos uniones de Estados que existieron es la unión real y la unión personal.

- a) La unión personal es cuando una persona por derecho de herencia gobierna dos países.
- b) La unión real nace con fundamento en un tratado internacional, en el que han aceptado dos Estados que un mismo monarca los gobierne, pero cada Estado conserva su independencia.

24.- La diferencia esencial entre unión real y personal descansa en que la primera se presenta en virtud del derecho de herencia, mientras que la segunda descansa en un pacto de Estados.

25.- La Confederación es la segunda forma más importante de las colectividades de Estados; pues la primera es el Estado Federal.

26.- La Confederación se crea por acuerdo de voluntades entre varios Estados. Dicha unión tiene dos poderes, el central que se conforma por todos los delegados que envían los Estados miembros (los cuales se encuentran representados en la misma proporción, y el local, que es el poder que tienen internamente cada uno de los Estados. Sin embargo el poder central es una ficción ya que este no tiene recursos para cubrir sus necesidades, ni cuenta con las suficientes fuerzas para imponer al centro sus decisiones. Los únicos con recursos propios y con fuerza suficiente para tomar decisiones son los Estados, ya que ellos han decidido conservar su poder soberano y ostentarlo se como tales en el exterior.

27.- En su forma pura, el Estado Federal fue creado por un acuerdo de voluntades que tuvieron los Estados, pero el acuerdo de voluntades hubiera quedado en el olvido si no se hubiera creado una Constitución, que es la que realmente formaliza al Estado Federal.

28.- El Estado Federal también surge como tal, cuando por voluntad de un Estado Central este se transforma en Estado Federal dotando a sus antiguas provincias de autonomía para gobernarse internamente. Este acto voluntario se formaliza con la creación de una Constitución Federal.

29.- La trascendencia del Estado Federal es que éste ha logrado sobrevivir a través del tiempo, en virtud de que el poder no es exclusivo ni de la Unión ni tampoco de los Estados, sino que el poder lo comparten los Estados locales y la Federación.

## Capítulo Segundo.

30.- La Constitución de Cádiz fue la antorcha que prendió el fuego de la libertad de las colonias, pues al surgir ella para desconocer el gobierno del usurpador Napoleón, los ciudadanos de las colonias se convencieron de que debían ser gobernados por personas oriundas del lugar y no por individuos que les impusieran del exterior.

31.- Esta Carta Magna incluyó dentro de su texto la división de poderes de Montesquieu, con lo cual se estaba limitando el poder del rey convirtiendo la monarquía de absoluta en moderada.

32.- La Constitución de Cádiz abrió el camino hacia la de mocracia al conceder al pueblo el derecho de elegir a los diputados y al permitir que las colonias se gobernarán internamente a través de una junta gubernativa.

33.- La Constitución de Apatzingán estuvo a la altura de cualquier Constitución moderna; estaba dividida en dos partes; una dogmática y otra orgánica.

34.- Esta Carta Magna establecía el régimen democrático, rompiendo totalmente con la idea del gobierno monárquico y poniendo como sistema de gobierno el presidencialismo - que con el transcurso del tiempo perduraría, mientras que las dos veces que se trató de imponer la monarquía se fracasó rotundamente.

35.- La Constitución de Apatzingán sólo quedó como un precedente jurídico, ya que careció de vigencia práctica, pero no se puede dejar de reconocer que Morelos como primer jefe del movimiento de independencia quiso que este fuera apoyado por una ley suprema que le diera formalidad a la ideología que tenía el pueblo de la Nueva España.

36.- Podemos afirmar que la Constitución de Cádiz al igual que esta Carta Magna enriquecieron las instituciones democráticas de México.

37.- México cuando alcanzó su independencia estuvo en constante conflicto para determinar su forma de gobierno. Los hombres de aquella época se enfrentaron en una lucha entre dos formas de gobierno; el sistema Federal y el sistema Central, por lo cual se crearon dos tipos de Constituciones: las Federales y las Centrales. Las primeras defendidas por los liberales, las segundas por los conservadores.

38.- La Constitución de 1824 estableció la forma de gobierno Federal; a las partes integrantes de la Federación se les denominó Estados locales, en virtud de que ellos tenían su propio territorio, gobierno y pueblo.

39.- En este documento se aceptó que en el Estado Federal existe un gobierno general y un gobierno de cada uno de los Estados miembros. No se puede aceptar el argumento Constitucional de que ambos son soberanos, porque la soberanía es indivisible. El único titular de la soberanía es el Estado Federal; las entidades federativas sólo tienen cierta autonomía que les permite gobernarse internamente, por lo cual pueden crear y modificar su propia Constitución.

40.- Esta Constitución incluyó como parte del poder Legislativo a el Senado, el cual se consideró desde la creación de la Constitución Norteamericana como un órgano que se integraba con los representantes que enviaban los Estados miembros a conformar parte del poder Federal.

41.- La Constitución de 1824 reconoció la división de poderes dentro del Estado Federal, también extendió esta limitación a las entidades federativas, estableció el presidencialismo como parte del sistema de gobierno, terminando con las pretensiones de imponer una monarquía.

42.- Esta Constitución contempla como única religión que se puede profesar la católica, con lo cual se estaba limitando la libertad de creencias y por consiguiente la libertad de expresión y de imprenta.

43.- La Constitución de 1857, a diferencia de la Constitución Federal que le antecedió, sí señala de manera sistemática las garantías individuales.

44.- Esta Carta Magna suprime la obligación de profesar la religión católica y permite la libertad de culto. Era inoperante la Constitución Federal de 1824 en lo relativo a prohibir la libertad de creencias, pues al ser humano no se le puede impedir que profese determinada religión, o que no crea en ninguna divinidad, al concedérsele la libertad de cultos se termina con las restricciones que había a la libertad de expresión y de imprenta.

45.- Se terminó en esta Constitución con todos los privilegios que había tenido el clero y el ejército, pues se suprimieron los tribunales eclesiásticos y se impidió que los tribunales militares se ocuparan de materias que no correspondían a los delitos y faltas contra la disciplina militar. Se prohibió al clero tener riquezas y se les impidió a los miembros de este gremio participar en la política nacional.

46.- En esta Carta Magna se prohibió que se concedieran salarios o emolumentos que no estuvieran fijados por la prestación de servicios públicos y no se permitió que por un contrato o convenio se pacte que el hombre pierda su libertad o se destierre.

47.- La Constitución del 57 suprimió el Senado. Esta decisión de los legisladores fue un desacierto; pues aunque la Cámara de Diputados y Senadores se eligen de la misma

manera, no por ello se puede dejar de desconocer que el - Senado fue creado para que los Estados miembros estuvie-- ran representados en el poder Federal.

48.- Esta Carta Magna estuvo sustentada con las ideas de Rousseau, pues en ella se estableció que era voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representa tiva democrática federal. Técnicamente superó a la Cong titución del 24, que hacia alusión a que había sido la na ción la que determinó esa forma de gobierno.

49.- La Constitución de 1857 más que indicar el Sistema - de Gobierno Federal que ya había sido aceptado por todo - el pueblo y que se estableció en la Constitución ante---- rior sirvió para terminar con el poder absoluto que du--- rante más de tres siglos detentaron el clero y el ejérci- to.

50.- La Constitución de 1917 vino a terminar con el voto indirecto que era una limitación a la democracia, pues in dicó que los titulares del poder Ejecutivo y Legislativo serían designados por voto directo.

51.- Esta Carta Magna incorporó nuevamente al Senado como parte integrante de la Federación, con lo que se subsanó el error que había tenido la Constitución Federal de 57.

52.- En este documento, más que discutir el sistema de go bierno que debía tener México, los legisladores se avoca- ron a la tarea de incluir limitaciones al clero en mate-- ria educativa, pues las que establecía la Constitución an terior no fueron suficientes.

53.- En la Constitución de 1917 se incluyeron dentro de - su texto los derechos sociales de los campesinos y de los obreros, los cuales vinieron a fortalecer el Pacto Fede-- ral, pues era una petición del pueblo que se terminara -- con la explotación de estas dos clases sociales.

54.- El gran éxito de esta Carta Magna en cuanto al Siste ma Federal es la inclusión del Municipio, como parte de - la división territorial dotándolo de plena autonomía polí tica, pues entre las autoridades de los ayuntamientos y - los Estados locales no hay autoridades intermedias.

55.- En este documento no se presentaron cambios en cuan- to al Sistema Federal, pues con ella se reafirmó que el - pueblo estaba convencido de que el federalismo era el sis tema de gobierno que requería el país para salir adelan-- te.

56.- La Constitución Centralista de 1835 denominó a las partes integrantes del país departamentos, y sólo otorgó facultad de acción al poder Conservador, pues le concedió la facultad de declarar nulos los actos de los otros tres poderes, siempre y cuando fuera su actuación contraria a la Constitución. Sin embargo el poder Conservador no estaba subordinado a ningún otro órgano.

57.- En este documento se indicó que el órgano Legislativo estaba integrado con las dos Cámaras; la de Diputados y la de Senadores, tal como lo contemplaba la Carta Magna Federal de 1824, la cual incluyó al Senado dentro del Congreso, por considerar los legisladores que los Estados debían estar representados en el poder Federal, lo que propició que se aceptara el mismo número de senadores por cada Estado.

58.- Esta Constitución no fue absolutamente Centralista, pues siguió conservando principios democráticos que eran originarios del Sistema Federal, ya que el centro no podía nombrar a los gobernadores sin la participación de las juntas departamentales (con excepción de los departamentos fronterizos).

59.- En dicha Constitución no se suprimió el derecho de los pueblos a elegir a sus representantes, con lo cual se permitió la existencia de los ayuntamientos.

60.- La segunda Constitución centralista de 1843 señaló la misma forma de gobierno que la Constitución que le antecedió, omitió al poder Conservador y conservó la clásica división de poderes de Montesquieu.

61.- Esta Ley Fundamental permitió que el Congreso otorgue facultades extraordinarias al Presidente de la República en caso de invasión extranjera o cuando la situación sea grave. Con estas facultades extraordinarias se alcanzaban los ideales de Santa Anna, de convertir al titular del poder Ejecutivo en el hombre que más poder detentaba, aunque sea en circunstancias extraordinarias.

62.- Esta Carta Magna señaló el poder Electoral, el cual no contemplaba la Constitución Centralista anterior, es incorrecto el nombre de poder Electoral, al procedimiento para elegir a los diputados, debió habersele denominado procedimiento Electoral.

63.- Podemos afirmar que las dos Constituciones Centralistas fueron una mezcla de principios federales y Centra---

les, si bien prevaleció el centralismo, este nunca pudo -  
excluir a los principios federales.

64.- La creación de las Constituciones Centralistas con -  
principios federales obedeció a la indefinición política -  
que mostraban sus habitantes, la cual fue provocada por -  
los mismos hombres que dirigían México, quienes culpaban  
de la situación prevaleciente en que se vivía al sistema  
político en vigor.

### Capítulo Tercero.

65.- Sistema es un conjunto de reglas que se deben seguir  
para llegar a configurar una teoría.

Existen dos sistemas de distribución de competencias que  
pueden presentarse en la conformación del Estado Federal:  
el que nace en virtud de un pacto entre Estados los cua--  
les han decidido otorgar facultades a un poder central; -  
por lo que las facultades del poder Federal quedan esta--  
blecidas en la Constitución Federal. (El caso de los Esta--  
dos Unidos); o el que se conforma por el Estado Central -  
el cual ha concedido cierta autonomía a sus antiguas pro-  
vincias, para que se gobiernen internamente, por lo que -  
la Constitución Federal ha señalado las facultades de los  
Estados locales. (como sucede con Canadá).

66.- La Constitución mexicana estableció las facultades -  
de la Federación adoptando el primer sistema de distribu-  
ción de competencias. Sin embargo, debió haber aceptado -  
el segundo sistema, ya que nosotros no nacimos en virtud  
de un Pacto de Estados.

67.- Las facultades explícitas se encuentran señaladas en  
forma expresa por la Constitución Federal, por lo cual en  
ningún momento el Congreso, puede ampliar esas facultades  
argumentando que requiere otra facultad para poder ejerci-  
tar la que le autoriza la Ley Fundamental.

68.- Las facultades implícitas son aquellas que tiene el  
Congreso en base a la necesidad de aplicar las facultades  
expresas; para que existan las facultades implícitas es -  
necesario que haya un vínculo o nexo causal entre la fa-  
cultad explícita y la implícita, es decir que sin esa nue-  
va disposición no se puede aplicar la disposición que es-  
tablece el Texto Constitucional; convirtiendo esa facul-  
tad explícita en letra muerta, en virtud de que no se po-  
dría realizar.

69.- En México no son determinantes las facultades implícitas para poder ejercer las facultades explícitas, en -- virtud de que nuestra Constitución es constantemente modificada, no obstante que en teoría tiene un sistema rígido en la práctica es flexible; en cambio en los Estados Unidos su Constitución es rígida, en teoría como en la práctica, por lo que el Congreso se ha visto en la necesidad de ejercitar las facultades implícitas; además, dicho --- país suprimió la palabra expresamente dentro de las facultades que tiene la Federación, lo cual permite cierta --- elasticidad al Congreso para ampliar su poder.

70.- Las facultades concurrentes son aquellas que ejercen los Estados de manera transitoria, en virtud de que di--- chas facultades pertenecen al poder Federal; en el momen- to en que éste hace uso de esa facultad, la ejercitada por el Estado o los Estados miembros dejan de tener validez.

71.- Las facultades coincidentes son aquellas facultades que pueden ejercer a la vez el poder Federal y las entida des federativas.

72.- Las facultades coincidentes se diferencian de las -- concurrentes, en que las primeras las ejercen los Estados miembros cuando no hace uso de ellas la Federación, mien- tras las coincidentes se presentan cuando ambos poderes - ejercen la misma facultad.

73.- Ambas facultades coinciden en que pueden ser ejerci- das por los Estados y la Federación indistintamente o al mismo tiempo, tiene la característica de que no son facultades que en forma exclusiva correspondan a la Federación o a los Estados miembros.

#### Capítulo Cuarto.

74.- Dentro de un mismo territorio no pueden existir dos Estados soberanos, pues la soberanía es indivisible; el - Estado Federal es quien detenta la soberanía pues tiene - plena autodeterminación, mientras que las entidades fede- rativas tienen que supeditarse a lo que la Constitución Federal les indica.

75.- La autonomía constitucional que tienen los Estados - miembros les permite crear su propia Constitución local, pero esta ley local no podrá contradecir la Constitución Federal.

76.- Las Constituciones locales; al igual que la Federal, se dividen en dos partes una dogmática y otra orgánica: -

La parte dogmática se refiere a las garantías individuales; los Estados miembros tienen plena libertad para señalar; no así las garantías sociales que sólo pueden establecerse por la Carta Federal, por ser de interés nacional. En cuanto a la parte orgánica, las entidades federativas deberán respetar la forma de gobierno del Estado Federal; es decir, la ley Federal determina a la ley local.

77.- En cuanto a la división de poderes, todos los Estados coinciden en señalar que el poder se ejerce por tres órganos, tal como lo establece la Constitución Federal.

78.- Las Constituciones locales han elegido el sistema rígido para reformarse, pero en la práctica son flexibles, Existe una doble nacionalidad, la que corresponde a las entidades federativas y la que pertenece al Estado Federal.

79.- Las entidades federativas se encuentran representadas en el poder Federal, de manera indirecta, a través del Senado.

80.- Los Estados miembros participan directamente en las modificaciones que se hagan a la Constitución Federal por medio de las legislaturas locales.

81.- La garantía Federal es el derecho que tienen los Estados miembros de que el centro los defienda contra un ataque del exterior o un conflicto interno.

82.- En virtud de que la Constitución no señala en caso de conflicto interno, cual de los tres poderes debe intervenir, esta facultad la ejerce el poder Ejecutivo, con la salvedad que se señala en el párrafo siguiente.

83.- El Senado tiene la facultad de declarar cuando han desaparecido los poderes de un Estado local; existen dos supuestos para la desaparición de poderes; uno de hecho y otro jurídico.

a).- Es de hecho cuando los titulares de los tres poderes no pudieran presentarse en virtud de que algún fenómeno de la naturaleza se los impidió.

b).- El jurídico se presenta cuando los titulares de los tres poderes locales interrumpen el orden constitucional.

En la práctica el Senado desconoce los poderes Constituy

cionales de los Estados miembros, siempre asume el Senado esta determinación en virtud de la influencia que ejerce el Presidente de la República sobre él. La mayoría de las veces que se ha declarado la desaparición de poderes, el Senado no lo ha hecho por cuestiones jurídicas; esto sucede más bien, por cuestiones políticas.

84.- No se puede aceptar la tesis de que en México el municipio haya tenido realmente autonomía, pero si ha quedado demostrado que es una institución que no importamos, sino que se generó en nuestro propio suelo.

85.- En la Constitución original de 1917 se dotó al municipio de libertad política, en virtud de que no se estableció autoridades intermedias entre los ayuntamientos y los Estados locales, pero no se le dotó de autonomía económica.

86.- Actualmente la Constitución Federal otorga cierta autonomía económica a los ayuntamientos, pues les permite que ellos manejen los servicios públicos municipales, con lo cual los municipios dejan de ser dependientes de los Estados locales.

87.- La Constitución señala que los municipios deberán recibir ayuda de las legislaturas locales. No establece qué cantidad, pero si se hubiera precisado los municipios pobres hubieran quedado desprotegidos.

88.- Los municipios pueden disponer libremente de su patrimonio con lo cual se terminaron con las restricciones que había al presupuesto de los ayuntamientos.

89.- Al regular la Constitución de manera general que los Estados locales sólo podrán desaparecer los poderes municipales cuando se haya escuchado a los miembros de los ayuntamientos, se estaba estableciendo la libertad de audiencia.

90.- De nada servirá que la Constitución exija que para poder desaparecer los poderes municipales se requiera que las legislaturas de los Estados miembros lo aprueben por lo menos las dos terceras partes, pues si hay consigna del gobierno local se requiere que los legisladores del partido en el poder, tengan conciencia que antes que servir a los intereses políticos que tiene el Gobernador, está el compromiso con su entidad pues fueron los ciudadanos los que los llevaron a ocupar ese cargo.

91.- Los representantes de las minorías se encuentran representados dentro de la estructura municipal.

#### Capítulo Quinto.

92.- El Sistema Federal propició que el pueblo aprendiera a respetar las decisiones del Poder central y las determinaciones de los Estados Locales.

93.- Este sistema de gobierno provoca la creación de una doble nacionalidad. La nacionalidad del Estado Federal y la Nacionalidad del Estado Local.

94.- Se puede afirmar que en la mentalidad de cada Mexicano ya existe la idea de un doble ejercicio del poder, el que ejerce la Federación y el que tiene los Estados miembros.

- Acosta Romero Miguel, Conferencia sobre el Control de la -  
Administración Orgánica.- Sin Editorial, México 1983.
- Agramonte Roberto, Principios de Sociología.- Editorial Po  
rrúa, México 1965.
- Alperavich M.S., La Revolución Mexicana de 1910-1917.-Fon  
do de Cultura Económica, México 1960.
- Azuara Leandro, Introducción a la Sociología.- Editorial -  
Porrúa, México 1977.
- Benson Nettie Lee, La Diputación Provincial y el Federalis  
mo Mexicano.- El Colegio de México-Fondo de Cultura Econó  
mica, México 1955
- Bodino Juan, Los Seis Libros de la República.- Editado por  
el Instituto de Estudios Políticos, Facultad de Derecho de  
la Universidad Central de Venezuela, Venezuela 1966.
- Burgoa Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano.-  
Editorial Porrúa, México 1984.
- Carpizo Mc'gregor Jorge, La Constitución Mexicana de 1917.-  
UNAM, México 1982.
- -----, Estudios Constitucionales.- UNAM,  
México 1980.
- -----, Conferencia sobre la Evolución y -  
Perspectivas del Regimen Municipal.- Sin Editorial, México  
1983.
- Casasola Gustavo, Seis Siglos de Historia Gráfica de México.-  
Tomo II Editorial Casasola, México 1978.
- Cockroft James, Precursores Intelectuales de la Revolución  
Mexicana.- Editorial Siglo XXI, México 1980.
- Chinoy Ely, La Sociedad.- Fondo de Cultura Económica, México  
1980.

- Daban Jean, Doctrina General del Estado.- Editorial Jus, México 1946.
- De la Cueva Mario, Idea del Estado.- UNAM, México 1980.
- De Tocqueville Alexis, La Democracia en América.- Fondo de -  
Cultura Económica, México 1963.
- De Zavala Lorenzo, Albores de la República.- Empresas Editoriales, México 1949.
- -----, Ensayo Histórico de las Revoluciones de -  
México desde 1808 hasta 1830 Tomo I.- Editado por el Centro  
de Estudios Históricos del Agrarismo en México, México 1981.
- Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo I.- Editado por la Cámara  
de Diputados, México 1978.
- Diario de los Debates, Congreso Constituyente de 1917, Tomos  
I y II.- Editado por la Cámara de Diputados, México 1922.
- Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Tomo IV.- Editorial Ramón  
Sopena, España 1962.
- Duverger Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.-  
Ediciones Ariel, España 1978.
- Fiedrich-Carl, Gobierno Constitucional y Democracia.- Editado  
por el Instituto de Estudios Políticos de Madrid, España 1975.
- García Alvarez Pablo, La Constitución de Cádiz en Derechos --  
del Pueblo Mexicano, Tomo I.- Editado por la Cámara de Diputados,  
México 1978.
- Gamas Torruco José, Conferencia sobre el Federalismo y Municipalismo.-  
Sin Editorial, México 1983.
- Gibaja Patrón Antonio, Comentario Crítico, Histórico y Auténtico  
de las Revoluciones Sociales en México, Tomos I, II, III  
y IV.- Editorial Tradición Mexicana, México 1973.

- González Calderón Juan, Doctrina Constitucional.- Editorial J. La Jovane & Cía. Ediciones Buenos Aires, Argentina 1928.
- -----, Derecho Constitucional.- Editorial Guillermo Kraft, Argentina 1943.
- González Flores Enrique, Manual de Derecho Constitucional.- Editorial Textos Universitarios, México 1965.
- Hamilton Madison Jay, El Federalista.- Fondo de Cultura Económica, México 1982.
- Hauriou André, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas.- Editorial Ariel, España 1978.
- Heller Herman, La Soberanía.- UNAM, México 1965.
- Hernández Octavio, La Constitución Federal de 1824 en Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo I.- Editado por la Cámara de Diputados, México 1978.
- Jellinek George, Teoría General del Estado.- Editorial Arbatros, Argentina 1943.
- Kelsen Hans, Teoría General del Derecho y del Estado.- UNAM, México 1942.
- -----, Teoría General del Estado.- Editorial Labor, -- Barcelona, España 1934.
- Lanz Durret Miguel, Derecho Constitucional Mexicano.- Compañía Editorial Continental, México 1972.
- Lasalle Fernando, Qué es una Constitución?.- Editorial Siglo XX, Argentina 1971.
- Linares Quintana, La Constitución Argentina Interpretada.- Segundo Volumen.- Editor Roque De Palma, Argentina 1960.

- Loewenstein Karl, Teoría de la Constitución.- Editorial --- Ariel, España 1982.
- Martínez Baez Antonio, El Federalismo Mexicano y la Desaparición de Poderes.- Editorial Manuel Porrúa, México 1961.
- Marquet Guerrero Porfirio, La Estructura Constitucional del Estado Mexicano.- Instituto de Investigaciones Jurídicas -- UNAM, México 1975.
- Moreno Daniel, Derecho Constitucional Mexicano.- Editorial Pax, México 1981.
- Moustheli M., Teoría Jurídica del Estado Federal.- M. Aguilar Editor, España 1931.
- Muñoz Luis, Comentarios a las Constituciones Políticas de Iberoamérica, Tomo I.- Ediciones Herrero, México 1954.
- Noriega Alfonso, La Constitución de Apatzingán en Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo I.- Editado por la Cámara de Diputados, México 1978.
- Ortiz Ramírez Serafín, Derecho Constitucional Mexicano.- -- UNAM, México 1961.
- Pasquel Leonardo, Las Constituciones de América. La Constitución Norteamericana.- Sin Editorial, México 1943.
- Pérez Rosado Felipe, Introducción a la Sociología.- Editorial Porrúa, México 1976.
- Recasens Siches Luis, Tratado General de Sociología.- Editorial Porrúa, México 1972.
- Rousseau Juan Jacobo, El Contrato Social, Editorial Nacional, México 1977.
- Schmitt Carl, Teoría de la Constitución.- Editorial Revista de Derecho Privado, España 1934.

- Schwartz Bernard, Los Poderes del Gobierno, Tomo I.- UNAM, México 1966.
- Serra Rojas Andrés, Ciencia Política.- Editorial Porrúa, México 1978.
- Silva Herzog Jesús, El Pensamiento Económico Social y Político de México.- Editado por el Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, México 1967.
- Woodrow Wilson, El Estado, Elementos de Política Histórica y Práctica, Tomos I y II.- Librería de Victoriano Suárez. - España 1922-1924.
- -----, Gobierno Congresional.- Editorial La España Moderna, España 1927.
- Zarco Francisco, Historia del Congreso Constituyente de 1856-1857.- Editado por el Colegio de México, México 1957.

#### LEGISLACION CONSULTADA.

- Constitución de Cádiz de 1812.
- Constitución de Apatzingán de 1814.
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.
- Constitución Centralista de los Estados Unidos Mexicanos de 1836. Denominada Las Siete Leyes.
- Constitución Centralista de 1843. Denominada Bases Orgánicas.
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

I N D I C E

PROLOGO		I
INTRODUCCION		II
PRIMER CAPITULO	ORIGEN DEL FEDERALISMO	1
	1.1 Concepto de Soberanía	
	1.1.1 La Evolución Histórica de la Soberanía	1
	1.1.2 Teoría del Poder	6
	1.1.3 Conclusiones de las Ideas de Duverger y Loewenstein	11
	1.2 Poder Constituyente	11
	1.3 Constitución	14
	1.4 La Naturaleza Jurídica del Estado Federal	17
	Tesis expuesta en el <u>Federalista</u>	17
	Tesis expuesta por Tocqueville	20
	Tesis expuesta por Calhoun y Seidel	21
	Tesis expuesta por Woodrow	23
	Tesis expuesta por Jellinek	25
	Tesis expuesta por Lefur	27
	Tesis expuesta por Mouskhell	29
	Tesis expuesta por Kelsen	31
	Tesis expuesta por Schmitt	32
	Tesis expuesta por Dabin	37

1.5	Otros Sistemas que agrupan Colectividades	40
1.6	Fundamento del Estado Federal	42
1.7	Trascendencia del Estado Federal	43
<b>SEGUNDO CAPITULO CONSTITUCIONES QUE HAN REGIDO EN MEXICO EN DIFERENTES EPOCAS.</b>		<b>45</b>
1.1	La Constitución de Cádiz de 1812	45
1.2	La Constitución de Apatzingán de 1814	51
1.3	La Constitución Federal de 1824	57
1.4	Las Constituciones Centralistas de 1836 y 1843	65
1.5	La Constitución Federal de 1857	75
1.6	La Constitución Federal de 1917	85
<b>TERCER CAPITULO LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO</b>		<b>103</b>
1.1	Sistema de Distribución de Competencias	103
1.2	Facultades Explícitas e Implícitas	111
1.3	Facultades Concurrentes y Coincidentes	117
<b>CUARTO CAPITULO LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO</b>		<b>122</b>
1.1	Estados Autónomos y no Soberanos	122

