

2ej. 292



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Derecho

Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo

EL FEDERALISMO EN MEXICO

T E S I S

QUE EN VÍAS DE ALCANZAR EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a

Jaime Miguel Moreno Garavilla

Bajo la Dirección y Aprobación del:

Dr. Ignacio Bunyón Ortueta

MEXICO, D. F.

ENERO 1982



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

CAPITULO CUARTO
" LOS ESTADOS FEDERADOS "

I.-	Su autonomía.....	63
	a).- Límites a la facultad constituyente de los estados.....	65
	b).- El Art. 115 Constitucional.....	65
II.-	Las Constituciones de los estados.....	68
	a).- Caracteres generales.....	68
	b).- Organizaciones de los gobiernos locales.....	69
III.-	La representación de los estados en el gobierno federal.....	71
IV.-	La intervención del gobierno federal en la vida política de los estados.....	72
	a).- La garantía federal.....	73
	b).- El Art. 122 Constitucional.....	75
	c).- Las facultades que al Senado confiere el Art. 76 en sus fracciones V y VI	
	d).- la intervención del Órgano Judicial Federal en los estados.....	82
	e).- Su intervención con fundamento en los Artículos 103 y 107 constitucionales.....	83
	f).- Artículos 97 y 105 Constitucional.....	85
	g).- Obligaciones y prohibiciones impuestas a los estados por la Constitución federal. Art. 117 al 121 Constitucional.....	87
	CONCLUSIONES.....	95
	Bibliografía.....	100

INTRODUCCION.

Emprender la obra, que pretende culminar la que es primaria trayectoria académica para cualquier espíritu profesional del estudio, y alcanzar con ello el reconocimiento institucional de licenciatura, entraña infinitamente más que la simple elaboración de económica tesis fundada ni con mucho en el completo cúmulo de conocimientos con que a la mente ilumina la Universidad; una verdadera y gran responsabilidad para el aventurado pretense de la benévola aceptación que a su trabajo se obsequie en el conspicio seno del magisterio universitario. Ante la sensible mirada de éste, habrá de reflejarse el proceso evolutivo del autor en relación a su formación profesional; proceso indudablemente matizado, por los innumeros y valiosos esfuerzos de sus auténticos baluartes: las almas puras, desde aquellas que con inquietante paciencia y ternura incomparable, dejaron en el consciente del infante grabadas las primeras letras; hasta las que llevadas por un fervoroso amor a la ctedra, empaparon de cultura el espíritu del estudiante mediante sublime elocuencia que utilizada como vehículo transitara sin marcha acelerada, de la lógica aristotélica, a la mayéutica socrática, exponiendo así ante el incauto aprendiz, las causas próximas y los principios elementales de las cosas a la luz de la ciencia, para conducirlo después, hasta el umbral de los principios más elevados; hasta las razones últimas de los seres ideales y materiales, que custodian y decoran la infinita y señorial avenida del derecho.

Enteramente convencido de que el menos modesto honor, - que como gratitud trascendente se puede rendir al Supremo Constructor del Universo es sin duda, la concatenación objetivada de los actos y las obras del hombre en línea de progreso, me atrevo por primera ocasión durante los veintitrés años de vida con que me ha regalado, a imprimir en letras de molde, la obra no menos seria que modesta, en intento de contribuir con algo a la estruc-

tura jurídico-política en México a partir del conocimiento universitario; de lo que a su vez, muy distante me encontraré de lograr en el presente trabajo, si la luz divina del Ser Supremo, se alejara siquiera momentáneamente de mi entendimiento.

Difícilmente un sentimiento abierto encontrarla momento más propicio que éste, para rendir homenaje en vida, al amor profundo y verdadero, contenido del crisol estoico que como fruto de mil adversidades y otras tantas asechanzas llevó en liza de la soledad, a soportar vejaciones y heridas como inicuo precio de su máximo anhelo: Un título universitario para su hijo.

Nunca podré devolver a mi Madre, las horas que a sus noches robó el desvelo, ni el descanso espantado por el doble jornal de trabajo diario durante once años, y mucho menos, la tranquilidad ausente ante las visitas obligadas de aquellos enviados de una casa comercial, en busca del "abono" de alguno de los muebles adquiridos para acompañar la infancia del que ahora escribe; pero la dicha y la satisfacción se apoderan de mí, al pensar tan sólo, en que estas líneas y las que sucedan, pudieran constituir el más próximo paso para entregar por fin, a la mujer a quien todo debo: cristal a cambio de ilusión. Veneración y cariño reitero por otra parte, a la memoria de mis abuelos maternos y a la vida de los paternos, sin que ello, me haga olvidar en el presente trabajo, el saludo al varón que también contribuyó a mi existencia.

Vano sería llamar desde aquí, la todavía tierna atención de mis menores hermanos Oscar y Miguel Ángel, con la impropia invitación a seguir un ejemplo al que no dudaría en calificar de avieso, mas no por ello abandonaré jamás la preocupación por su constante superación, la que lejos de culminar, se inicia a mi entender con la obtención de un grado profesional generado por el estudio, al creer que el hombre se convierte en estudioso cuando deja de ser estudiante; a diferencia claro está, de quienes paulatinamente sueltan al arar su proclive mañana alejándose sin

sentido del manantial puro y cristalino del estudio, al que diariamente debe acudir el espíritu del hombre si no para embriagarse en sus aguas, cuando menos para gozar el placer inocuo de elevar su mente y refrescar su conciencia constantemente asediada -- por el calor de los vicios y las pasiones.

Si con lo que precede, pudiera escapar a los males sobre los que advierto a mis hermanos, seguiría escribiendo no sin el riesgo de subvertir el fin que me he propuesto. Sólo me restaría, instarlos al buen provecho de cada uno de los momentos de su vida, por que la vida formada de instantes, se va con éstos. El instante en que esto redacto..... se ha escapado; más de no apresurarme, el próximo..... ya también se fue.

Por ello repito a mis hermanos que vivir y disfrutar cada instante de la vida, es acariciar desde ahora, desde este momento lo que hoy tan sólo será el recuerdo del mañana.

Y así, cuando el pensamiento vuela hacia atrás y se encuentra con todo lo que ha reportado vida al espíritu de temprana edad, se reviven con agrado los pasajes de experiencia laboral, la que con toda certeza de consuno con la académica, va determinando la personalidad, la convicción y la calidad humana. Es por ello, que en aras de ejercer uno de los más preciados valores cual es, la gratitud acendrada; el único que permanece al margen de los -- pueriles oportunismos y de las baratas y execrables lisonjas, patentizo aquí, el precioso reconocimiento a todos los seres que de alguna forma, aportaron esencia a "esos pasajes del ayer" que ahora forman parte del recuerdo, y dentro del que especialmente aparecen:

IGNACIO YUSTIS A.- Por su comprensión y apoyo en difícil momento de mi adolescencia-

ESPERANZA FIESCO.- Por su aliento y estímulo invaluable

JAVIER GONZALEZ ANORVE.- Por su valiosa guía fundada en

el trabajo eficiente y eficaz.

IGNACIO NUNEZ ANTA.- Por su ejemplo tanto más enérgico cuanto conivente.

JUAN SABINES GUTIERREZ.- Por haber sido precursor de la carrera laboral que a la postre me brindara la oportunidad del -- descollo.

CARLOS SANSORES PFREZ.- Por su inestimable apoyo primario a la defectuosa obra de un semiaollescente.

HUMBERTO LUGO GIL.- Por haberme obsequiado con su confianza, la más sustancial etapa de experiencia y satisfacción.

V, por que de lo sublime a lo ridículo, no media mas -- que un paso, pensar siquiera en un panegrico de entre las anteriores citas, sería aceptar la antípoda al reconocimiento puro y limpio, que cualquier hombre bien nacido pudiera guardar hacia -- quienes de alguna forma se han preocupado por él.

Bajo la anterior premisa, he querido reservar este espacio para ofrendar también este trabajo y sus consecuencias, al insigne y preclaro Maestro, a quien con gusto y admiración "aplaudirán los Anficiones de Delfos cualquiera de sus enseñanzas en adoración de Temis. Pallas Atenea las escucharla con beneplácito al mirar a Demóstenes sorprendido por tan rutilantes alocuciones".

No pocos condiscipulos en la cátedra de Derecho Constitucional y de Garantías y Amparo, se habrán adelantado a identificarlo; me refiero al Doctor Don Ignacio Burboa Ordueta, a quien no precisamente con proclamas habré de agradecer por siempre, su bondad al aceptar la admiración y el cariño sincero del que ahora se jacta por el alborozo a la inmensa fortuna de contar con un director de tal envergadura, en la elaboración de este trabajo.

Ahora creo haberme hecho comprender mejor, sobre la mag

nitud de la tarea que inicio, afectada por los múltiples riesgos que el abordar el estudio del Federalismo conlleva; más, de contar con el auxilio del Todopoderoso, nadaré en satisfacción si -- cuando más, logro aportar algún dato de interés, a la opinión jurídico-política, a partir de la convicción de que los jóvenes también merecemos el crédito y la confianza de quienes detentan la experiencia, por que "la juventud no es una enfermedad cuyo remedio, sea precisamente el mero transcurso de los años".

JUNIO 2 DE 1961.

MEXICO, D.F.

JAIMÉ MIGUEL MORENO GARAVILLA .

CAPITULO PRIMERO

"GENESIS DEL FEDERALISMO"

Compendio: I. Concepción histórica.- II. Su Adopción como forma de Estado en los Estados Unidos de Norteamérica.- III. Su evolución y tendencias.

I.- Concepción Histórica.

De escasa importancia para precisar deontológicamente a la forma de Estado federal, sería escudriñar sobre los inúmeros intentos que diversos pueblos, según nos narra la historia universal, han emprendido por adoptarla en aras de alcanzar el bien común como producto de la equidad y la justicia social. Sobre todo, cuando estos intentos, han sucumbido en el estrecho pero profundo 'río' que separa a una "Confederación de Estados" de una "Federación de estados". Debe lamentarse que entre las turbias y agitadas aguas de ese caudal, hasta los espíritus políticos más despuntados se hayan dejado arrastrar, para desembocar con sus pueblos en el mar de la confusión jurídica, y ahogarse irremisiblemente - en el caos político y social. Así lo confirma la unión destrozada que fuera última esperanza de Grecia y de la Libertad Antigua.

No habrá de dudarse que entre los serios intentos de la antigüedad por consolidar una forma de Estado 'federal', destaca a primera vista la unión de las repúblicas griegas sometidas al - consejo de los anfictiones.

Al respecto, Alejandro Hamilton en su decima octava publicación para el diario independiente, nos relata: "Los miembros conservaban su carácter de ESTADOS INDEPENDIENTES Y SOBERANOS y - tenían igualdad de votos en el consejo FEDERAL"; nótese el error en que se incurre al confundir entre una simple unión de Estados cuya soberanía no les ha sido demandada aún, con una "federación

soberana de estados". Agrega Hamilton que: este consejo tenia autoridad general para proponer y decidir cuanto juzgase el bienestar común de Grecia".

Así, para regir esta unión, habla un Congreso General formado por los diputados que cada una de las repúblicas postulaba para su representación ante él; los que por su parte, sólo -- aplicaban aquellas decisiones emanadas del Congreso General que resultaran de provecho para sus respectivos Estados, lo que permitió que los diputados de los más poderosos, tiranizaran a los de mayor debilidad; atrocidad que provocando desorden y escisión hubiera adelantado más todavía la destrucción de aquella unión, de no haber sido por el poder con que la superstición dotaba en ese tiempo a los anfictiones de Delfos.

Es evidente que el pretender guiar a una mera unión de Estados tan soberanos como heterogéneos, utilizando métodos inmanentes al sistema federal, sólo lleva a despertar la ambición y la malicia de los más fuertes ante la desventaja y sumisión de los otros.

Por otra parte es de aceptarse que si Grecia hubiese logrado una forma de Estado federal, que no sólo fortaleciera, sino que con ello, preservara una auténtica "Federación de estados", hubiera podido evadir fácilmente el yugo de Macedonia, convirtiéndose a la vez en valladar contra Roma.

Cuando la confederación anfictionica, cae víctima de Macedonia, surge la Liga Aquea, otra sociedad de las ciudades más importantes y que bajo la dirección de Filipo y Alejandro cobra vigor antes de que quienes les sucedieron en el poder, aplicaran los artificios de la disensión en la liga y provocaran la ruptura de ésta. Entonces caen las repúblicas desunidas, unas bajo la tiranía de representaciones macedónicas, otras, bajo la de usurpadores emergidos de entre la confusión. Más, el amor a

la libertad y el desprecio a la opresión, propiciaron una nueva -
liga de 'ciudades' que al extenderse pronto por el Peloponeso, se
encaminaba seguramente hacia la formación de una sólida unión, si
los emulos de avaricia y envidia, representados por Esparta y Ate-
nas, hubieran destinado su poderío, para tal fin y no para escri-
bir una negra página fratricida en el Dórico y exquisito libro del
recuerdo Griego.

Los pretensos de la mal lograda federación, no tardaron
en convencerse de que un aliado poderoso, en ejercicio pleno de -
su soberanía, no es más que un tirano enmascarado.

Causas análogas hacen de la historia germánica, una his-
toria llena de guerras entre el emperador y los príncipes y Esta-
dos; de luchas de los príncipes y Estados entre sí, dado el prin-
cipio en el que durante el Siglo XV, descansó el imperio germáni-
co, en cuanto consideraba a éste, una comunidad de soberanos; a -
su dieta o asamblea general como representación de soberanos y --
que la finalidad de legislar, era atender a necesidades de sobera-
nos. Esto, obviamente convirtió al imperio en unión enervada, in-
capaz de gobernar a sus 'miembros' y además, temerosa de las ase-
chanzas exteriores y agitada en lo interno.

No se piense sin embargo, que para obtener un modelo de
Estado Federal, sea suficiente, la mera entrega de soberanía de -
los estados que la formen; es necesario que se le brinde también,
al gobierno de la federación, el cúmulo de facultades generales -
en atención al bienestar de los 'unidos', así como el de las par-
ticulares que sirvan de conducto para el ejercicio de las prime-
ras.

Hacia 1798. la Confederación Helvética, nos clarifica -
lo que precede.

Para aquel tiempo, la soberanía en Suiza, se hallaba -- "dividida" en dos partes: la correspondiente al poder federal y la de los gobiernos cantonales, (fenómeno al que alude la teoría de la co-soberanía).

En los cantones, el poder lo ejercía el pueblo a través de representantes, aún cuando en algunos otros lo ejercitaba este por sí. Se presenta pues en Suiza, la democracia representativa y la democracia pura simultáneamente.

Por su parte la dieta nacional, formada mediante sendos representantes de cada asamblea cantonal, estaba facultada para: "reunir tropas, recaudar dinero, hacer la guerra y acordar la paz celebrar tratados comerciales, nombrar embajadores", así como intervenir en todos los asuntos cantonales, a través de la salvaguarda que a sus constituciones le era confiada. El artículo 4º del pacto de confederación abundaba al establecer que la dieta: "toma todas las medidas necesarias para la seguridad interior y exterior de Suiza"; lo que de derecho le facultaba tan ampliamente para emprender, todo lo que juzgase procedente para custodiar el bienestar común y con ello, a la unión misma.

En algunos cantones, después de que las leyes principales propuestas por la dieta nacional, habían sido aprobadas por la legislatura local, debían ser sometidas todavía al voto del pueblo; lo que hacía degenerar la democracia representativa en democracia pura.

En todos los cantones, el pueblo debía ser consultado periódicamente para saber si deseaba mantener o modificar la Constitución jurídica, lo que representa sin lugar a duda, real ofuscación sobre lo que entraña el significado de "soberanía popular" y por consecuencia, sobre el de su ejercicio.

Se desprende que en la Dieta, sus miembros no sólo no actuaban más que en nombre de los diferentes cantones que representaban, sino que en general, no tomaban ninguna resolución que no hubiera sido aprobada por sus respectivos pueblos; de tal manera que la dieta era una asamblea deliberadora en la que realmente no existía interés en deliberar, pues se hablaba frente a quienes tenían no el derecho de tomar decisiones, sino sólo el de proclamarlas.

De lo anterior se colige que aún cuando los cantones o provincias, hubiesen 'cedido' bajo testimonio del pacto de confederación, su 'soberanía' en favor de las facultades generales con que gozaba el gobierno nacional en Suiza; carecía éste de las particulares para aplicar las primeras. En este caso se muestra claramente que la resistencia de los cantones a mermar siquiera sus soberanías, impidió de hecho la existencia de una "Federación de estados".

Un gobierno federal puede tener una esfera de acción -- bastante limitada, pero podrá ser fuerte, si cuenta con funcionarios que se dirijan a cada ciudadano en particular; con tribunales que obliguen a cada uno de ellos a someterse a sus leyes. Así se hará obedecer fácilmente, sin tener más, en última instancia, que la resistencia individual disuelta a través de procesos. Esto es, que cuente con las facultades particulares que le permitan -- aplicar los generales con que se le haya dotado.

Por el contrario, un gobierno federal puede gozar de un radio de competencia muy extenso acompañado de un precario poder, si en lugar de dirigirse individualmente a los ciudadanos, se ve obligado a hacerlo con los gobiernos locales, los que de oponer resistencia, representan ya no un subordinado en rebeldía, sino -- un auténtico rival, al que sólo la guerra podrá someter. Caso éste, factible si no se le suministra al gobierno federal de los medios necesarios para hacer efectivas sus facultades en general.

Así, se produce la adhesión sin cortapisas a la opinión de que un gobierno será fuerte, y federal, no tanto por la extensión de los derechos que se le otorgan, cuanto por la mayor facultad que posea para ejercerlos por sí mismo.

Con el apoyo de estos pasajes históricos, en los que se evidencian los vicios que ofrecen los distintos proyectos por - - construir una "Federación de Estados", conviene para comprender - la aparición de un "Estado federal", recordar el propio significado etimológico del concepto "federación", de donde se partirá entonces a tratar de distinguir a "una Federación de estados" de - - "una confederación de Estados".

Así pues, el término "federación" derivado del latín -- FOEDERS, que significa ligar, amalgamar o unir; permite comprender que un "Estado Federal" es la entidad que nace de la unión o la fusión de algunos Estados, y al considerar al 'Estado' como al ente supremo de organización jurídico-política, que se impone a una sociedad asentada en un territorio determinado para normar sus relaciones de convivencia, se sugiere que la expresión correcta para denominar al producto del acuerdo de cierto número de - - ellos por hacer de sus pueblos y sus territorios uno solo regido por un gobierno general, sea la de "Federación de estados" y no - la de "Estado federal" que conviene más para precisar un régimen jurídico-político interno, ante los diversos sujetos del Derecho Internacional Público; ya que suele suceder, que la denominación de "Estado Federal" no coincida con la evolución genética de una "Federación de estados", esto al parecer, mediante proceso inverso al presupuesto indefectible de la 'unión' de Estados soberanos e independientes; es decir, que existiendo una descentralización del poder central de un Estado en favor de sus provincias, se - - favorece la aparición de una forma de Estado federal; lo que si - - bien acordarla convenientemente con la denominación de "Estado federal" ante otros Estados; ello no obedecerla propiamente a que - hubiese culminado el proceso formativo de una "federación de estados", esto es, de una Unión de ellos.

Por su parte, el término "confederación" se distingue - desde el estricto sentido morfológico, en relación con el de federación, en cuanto se acompaña de la preposición impropia 'con'. - Cabe recordar que las preposiciones impropias no son más que antiguas preposiciones latinas o griegas, utilizadas en el actual castellano como prefijos. De tal suerte que la preposición impropia 'con', procedente del latín 'CUM' que adiciona como prefijo al término "federación", al significar "pluralidad en el sujeto o en el objeto"; concordancia, armonía, participación. (Manual de Gramática Castellana de Carlos Gonzalez Peña; 41a.ed.p.224), sugiere que la expresión gráfica "confederación" precise la idea de - - - 'Unión' o alianza (federal) de sujetos diversos (Estados en este caso) que en 'participación armónica concordante, se esfuerzan -- por conseguir los objetivos' de interés que les son comunes.

Así pues. cabe exponer a partir del mero análisis terminológico, que mientras una 'federación' denota la unión de... para..., sin que para ocurrir, deba mediar limitación cronológica - alguna; la confederación implica la unión de... para...hasta...; con lo que se deduce que una confederación de Estados, desaparece en el momento mismo en que se alcanza el objetivo para el que fue pactado.

¿ Sería de aceptar que para significar que la 'Unión' - de algo, es total y presumiblemente perenne, se hubiese requerido la alteración al término 'federación' ?; ¿No sería ocioso señalar que dentro del amplio continente de su significado, se contiene - la intemporalidad y la homogeneidad resultante de la unión ?.

En el mismo sentido, debe aceptarse que cuando se pretende 'restringir' el significado de cualquier concepto expresado - en un término o palabra, de alguna forma habrá que adecuar su morfología a la idea que se pretende manifestar.

Así, seguro que cuando se penso en la 'unión parcial' y condicionada en cuanto al tiempo, por el alcance del común objetivo, para el que hablan de actuar armónica y coordinadamente algunos Estados; ¿se pudo haber escogido cualquier término de mayor propiedad que el de Confederación?

Lo anterior aplicado al campo que es de nuestro interés lleva a establecer que una CONFEDERACION DE ESTADOS, representa la unión de esfuerzos acordada por un definido número de Estados, que deciden 'agruparse', en aras de alcanzar el fin cuyo interés les es común. Disponiendo para ello, de los elementos con que el ejercicio de sus respectivas soberanías les dote.

En tanto que una Federación de estados, representa la unión plena y absoluta, que por así convenir al progreso de su evolución social, acuerdan un grupo de Estados heterogéneos en aras de alcanzar el bienestar común. Para ello, disponen de sus respectivas soberanías, las que depositan a favor del gobierno de la unión. Así, los otrora "Estados", libres por ser soberanos se convierten en "estados" de una "Federación".

Bajo esta concepción fácilmente se aprecia el único y estrecho espacio que separa a la Federación, de la confederación de Estados. Espacio como antes se dice, bien profundo, al que han caído para desdicha de muchos pueblos, hombres cuyo talento, nunca acordó con semejante descuido. Se ha arrojado a ese abismo, nada menos que la soberanía de los pueblos, representada por la organización jurídico-política que les ha gobernado. Resalta sin duda, la distinción esencial entre el 'fundir soberanías' por así decirlo, para obtener una sola "gran soberanía"; y simplemente agrupar esfuerzos soberanos para lograr "grandes objetivos".

Siguiendo el anterior criterio, se discierpa necesariamente con la tesis propuesta por Hans Kelsen, en relación a la diferencia que existe entre el par de conceptos que se vienen citan

do. Al respecto, el destacado jurista Viéna, aduce que lo único que distingue a una 'Federación' de una 'Confederación', es el mayor o menor grado de descentralización de poder, que el gobierno nacional otorgue a los locales.

En ambos casos, dice "Se trata de comunidades jurídicas cuyo ordenamiento consiste en normas válidas para todo el territorio y en normas vigentes tan sólo en ciertas partes del mismo; advirtiendo que la extensión y la importancia de los objetos que son regulados por las primeras, es decir las normas centrales, es mayor que la importancia y extensión de 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, recibe en un caso, el nombre de 'Estado', mientras que en el otro se llama 'Confederación de Estados'.

Sin pasar por alto el hecho de que son dables las normas válidas y no vigentes, mientras se hace inaceptable a contrario sensu que haya normas vigentes que no sean válidas se colige que las normas válidas situadas como elementos, en el seno del poder central de un Estado, deben ser creadas necesariamente a partir de la fuerza soberana, ya se encuentre ésta en el pueblo o en el monarca. Y será con fundamento en esa misma soberanía, como se establezcan los conductos adecuados para hacer vigentes a esas normas válidas.

Así debe ocurrir en una 'Federación de estados'; en la que el gobierno federal esté facultado en lo general para proveer a la buena dirección de la unión, y en lo particular para aplicar las decisiones que en base a esas facultades generales adopte. Mientras que dentro de una Confederación de Estados como lo propone Kelben, las "normas vigentes tan sólo en ciertas partes del mismo"; - refiriéndose al 'territorio total de un Estado' - provocarían, de aceptarse, la disparidad evolutiva entre aquellas circunscripciones en que estuvieren vigentes, en rela-

ción a las otras donde reinara la anarquía. ¿ No sería más sano, atribuir la disparidad del grado cuantitativo y cualitativo que en relación a la vigencia normativa, existe de una circunscripción a otra, reconociendo la diversidad en las fuentes que les reportan validez, esto es, a sus respectivas soberanías ?.

Desde luego, que esto último me parece lo correcto, en cuanto que parte del fundamento, de que lo único que puede alimentar de validez y de vigencia a un ordenamiento jurídico determinado, es el poder soberano del gobierno, ya sea este en cuanto a su forma, democrático, monárquico, aristocrático o bien autárquico y ese poder sea reconocido respectivamente en el pueblo, en el rey, en un grupo privilegiado o en un dictador.

Es obvio, que en una confederación, ese poder soberano, se localiza en cada uno de los 'Estados' agrupados; los que poseen en base a ello, su propio derecho positivo, y que en la intención de organizar la ágil consecución del fin que en grupo se han propuesto, aceptan un orden normativo que les resulta secundario, frente al que les da vida y fortaleza a sus estructuras socio-políticas. Mientras el primero resulta esencial para la existencia misma de esos Estados, el segundo, al ser contingente, sólo reporta en cuanto a su inobservancia como única sanción, la frustración en el alcance de una meta específica o bien de una serie de ellas.

Ha quedado expuesto que los Estados acordantes en confederarse, no enajenan su soberanía. Es decir, mantienen esa cualidad específica del poder del Estado, que consiste en ordenar y hacerse obedecer, sin restricciones impuestas por alguna voluntad ajena; lo que equivale a la autodeterminación; estableciendo a la vez un orden normativo de su acción, esto es, autolimitándose, sin dejar de hacer valer su independencia frente a los otros Estados.

Por tanto, sólo aportan en ejercicio de sus respectivas soberanías, el esfuerzo necesario para alcanzar la meta que se han propuesto.

En una Federación de estados, estos al convenir en federarse, entregan al gobierno que hayan acordado como rector, sus respectivas soberanías, recibiendo a cambio de ellas, la protección del poder federal. Parafraseando al célebre Ginebrino Juan Jacobo Rosseau, enmarcan en una suprema dirección general, la suma de sus voluntades individuales, que al constituir la voluntad general, los lleva a la celebración de un "contrato social", mediante el cual, entregan a ese poder supremo, la totalidad, tanto de su comunidad como de sus derechos. Bajo esta condición, los estados federados, ejercen exclusivamente aquellas facultades que sin importar riesgo a la Unión, les sean dotadas por el gobierno federal de entre las que destaca la de instaurarse su propio orden normativo, sujeto sin embargo a los principios, lineamientos y restricciones que la "voluntad ajena" del gobierno federal les haya impuesto. Es así como surge la "autonomía" de un estado federado, antes "Soberano".

A este respecto, el Maestro Burgoa Orihuela, en su obra sobre Derecho Constitucional Mexicano; segunda edición (p. 393) clarifica y abunda al establecer: "Si las entidades federadas, no son soberanas, tampoco son libres ni independientes, ya que la libertad y la independencia en un sentido político no son sino aspectos primordiales de la soberanía".

Por lo anterior, no puede aceptarse que sea un mero grado de descentralización del poder, lo que diferencia a una confederación de una Federación. Sólo como producto de un error quizá involuntario, podría afirmarse que la Soberanía, no es esencialmente la diferencia entre una y otra. Para concebir una descentralización de poder, debe presuponerse una centralización del mismo; manifestación objetiva, esta de la soberanía. Manifestación que dentro de una confederación, sólo se advierte en cada uno de los estados que le dan forma, y no así en el ente encargado de regular la vida de esta. En síntesis a diferencia de lo que podría suceder en una Federación, el órgano rector de una confederación, se ve im-

didado para 'descentralizar' poder, en virtud de carecer del elemento esencial para ello: el poder como expresión de soberanía.

Es aquí, en donde se intenta destruir la no mal socorrida hipótesis que acepta una dualidad de soberanías dentro de la estructura federal; a saber, la de la Federación y la de los miembros federados; rechazando al tiempo la pendenciosa teoría llamada de la co-soberanía.

Por otra parte y aquí sí, en acuerdo pleno con el criterio de Kelsen, por colocar al grado de descentralización del poder, como esencial distintivo entre una Federación de estados y un Estado central, se debe aceptar para concluir sólo un par de alternativas para la aparición de un "Estado federal".

La primera que obedece como su significado etimológico lo señala, a la unión de Estados previamente Soberanos y por tanto, libres e independientes.

La segunda, a través del proceso que por descentralizar su poder, lleve a cabo un Estado central, constituyendo así, la autonomía de sus departamentos o provincias, dentro del territorio -- que se les reconoce. Cabe aquí, distinguir a despecho de opiniones mal informadas, que este proceso no aparece mediante la simple "desconcentración" del poder, que crea entidades pero no autónomas, sino dependientes aún del poder central.

A esta segunda opción, que propiamente y en puridad terminológica, no hace al "Estado federal", como producto de una "Federación de estados", sino que así lo convierte un Estado Central, por medio de la descentralización por territorio que de su poder hace; se ofrece toda resistencia para aceptarla como Génesis del federalismo. Es de aceptarse, que un Estado central, por considerar las ventajas que para su progreso en general, represente en un momento dado de su historia y bajo especiales condiciones jurídico-políti-

cas, adopte los mecanismos de gobierno característicos de una Federación de estados, y por ello cambie simplemente la denominación -- 'Central' por 'Federal'. Sobre este particular, nos da un buen ejemplo, el proceso genético del federalismo en nuestro País, al que se tratará de abordar más adelante.

De tal suerte, que por ser la primera de las opciones -- arriba descritas, la que contempla el surgimiento del "Estado federal" como el producto de la fusión, que de sus soberanías efectúan los Estados que se unen; considero que es a la que se le debe distinguir doctrinal e históricamente como la auténtica y acendrada -- "Génesis del federalismo".

A este respecto, sin duda alguna, el modelo más cercano -- a la perfección, que de semejante evolución se conoce hasta ahora, es, la obra jurídico-política de nuestros vecinos allende el Bravo, que cristalizó con la adopción de la forma de Estado federal, en la convención de Filadelfia de 1787 y en la ratificación a la Constitución federal⁶ de 1789 por parte de los Estados acordantes, por lo -- que en el inciso siguiente, se hace una breve referencia sobre el particular.

II.- Su Adopción como forma de Estado, en los Estados Unidos de Norteamérica.

Incompleto ha de ser cualquier análisis que sobre la forma de Estado Federal se emprenda, si este no inicia a partir del estudio del que desde 1789, ha mantenido fuerte y vigorosa a la Unión Norteamericana.

La reunión armoniosa de sus antecedentes históricos, geográficos e ideológicos, ofreció el campo más fértil para producir -- lo que la opinión jurídica contemporánea, ha considerado como el -- 'patrón' de estudio de un Estado federal encuadrado en un proceso -- lógico y natural de aparición.

Es indudable que durante la etapa misma de su crecimiento el Estado federal Norteamericano reportó influencia directa en la formación de otros Estados federales del continente Americano; motivo que fortalece la razón de conocer su desarrollo, aún cuando sea en forma somera.

Menos difusa será la imagen que sobre la estructura federal de los Estados Unidos de América, se obtenga, si se atiende a los primeros pasos de su formación. Con el auxilio del gran historiador Nathaniel Morton, la empresa se facilita, cuando refiriéndose a los primitivos pobladores de la Nueva Inglaterra, nos dice: -- fueron grupos de emigrantes, que a intervalos llegaban a ocupar las orillas del continente nuevo procedentes de Inglaterra". Estos emigrantes de quienes escribe Morton, fueron los que después de someter y casi extinguir a las tribus de nativos con que en la nueva tierra se encontraron, colocaron a su cultura victoriosa, como sólida plataforma en la que habrían de descansar a la postre, todas sus instituciones.

Precedidas por las costumbres, y de consuno con ellas, -- las instituciones fueron reflejando gradualmente, si no el mismo grado de luz en todos sus precursores; sí, la profunda homogeneidad de sus convicciones. Si a esto se agrega, que les era común el lazo más fuerte de unión entre los hombres: el lenguaje; se discierne -- con claridad, que aquellos hombres hijos del mismo pueblo, hayan sido capaces de sentar las bases a una de las Naciones más poderosas del mundo en la actualidad.

Su compacta educación política, producto de las luchas -- que durante siglos protagonizaron los partidos y las facciones inglesas, inculcaron en su alma una acendrada concepción de los derechos y la libertad del hombre. Se ve aquí, el germen fecundo de las instituciones libres de los Norteamericanos. Tanto el elevado concepto de la soberanía popular como el del gobierno comunal, se desprende de la recta y visionaria convicción política de aquellos co-

lgnos, decorada con un cultivado espíritu.

La pobreza y la desgracia, eran las causas más comunes para el destierro de los emigrantes, de ahí que la idea de superioridad de unos hacia otros desapareciera. En la misma forma se conducían incluso los poderosos que a consecuencia de querellas políticas, se venían obligados a viajar a norteamérica. Surge entonces la igualdad; instrumento, el más poderoso para estos hombres libres, en la construcción de semejante edificio.

Bajo este ambiente, se establece en 1607, la primer colonia de Inglaterra en territorio de la América del Norte. Situada en la porción sur de ese vasto territorio, fué poblada por buscadores de oro enviados de los hedonistas europeos. Hombres a quienes el género inglés matizaba mientras la especie materialista les subrayaba en perfecto contraste con sus posteriores vecinos de la porción norte. Porción a la que también se conoció como "Nueva Inglaterra".

Los hombres del norte pobladores de la Nueva Inglaterra, en su mayoría habían formado parte de la aristocracia inglesa, de tal suerte que su presencia en el continente americano, sólo obedecía a la intención firme de cristalizar sus filantrópicos ideales. Así, estos 'peregrinos' como se dieron a llamar, desprendidos de esa clase social inglesa conocida también por la austeridad de sus principios como puritanas; diferían de sus vecinos del sur, no sólo por la extracción de clase, sino también por instrucción y cultura.

Hacia 1620, se comenzó a poblar esta zona de gran extensión, y fué precisamente en donde se localiza actualmente la Ciudad de Plymouth, donde se estableció la primer colonia del norte por parte de 150 inmigrantes entre hombres, mujeres y niños. Recién desembarcados, la primer preocupación que mostraron fué la de organizarse en sociedad para lo cual, celebraron de inmediato lo que se antoja como "el primer acto formal trascendente en suelo Norteamericano". Así lo transcribe Morton:

" Nosotros, cuyos nombres siguen, que por la gloria de -- Dios, el desarrollo de la fe cristiana y el honor de nuestra patria hemos emprendido el establecimiento de la primer colonia en estas remotas orillas, convenimos en estar presentes, por consentimiento mutuo y solemne, y delante de Dios, formarnos un cuerpo de sociedad política, con el fin de gobernarnos y de TRABAJAR por la realización de nuestros designios; y en virtud de este contrato, convenimos en promulgar leyes, actas, ordenanzas y en instituir según las necesidades, magistrados a los que prometemos sumisión y obediencia."

La lectura de este documento transcrito, nos revela el -- sistema adoptado por el gobierno inglés que hiciera pródiga la libertad en la 'tierra nueva', gracias al autogobierno restringido; -- es decir, lo que ahora se nos presenta con el nombre de autonomía. El gobierno de Inglaterra, daba a cierto número de emigrantes, el -- derecho de formarse en sociedad política bajo los lineamientos por el impuestos y de esta forma, la posibilidad de gobernarse a sí mismos en todo lo que no fuera contrario a las leyes centrales.

Hasta aquí se aprecia, que aún cuando las colonias establecidas en el Norte, difieran de las del sur por cuanto al aspecto axiológico de sus pobladores se refiere, crecían juntas las unas a las otras, bajo el mismo abrigo soberano de su "Madre Patria".

Con ese fundamento de la potestad que el poder soberano -- central les otorgaba para ser autónomos, con el temor arraigado a -- la religión y con una estricta observancia hacia las leyes divinas, se conduce el hombre norteamericano hacia la libertad. Es en base, a esta libertad, como las colonias de la nueva Inglaterra en general van evolucionando, alentadas por sus propios gobiernos fincados con base en grandes principios, que utópicos para entonces en Europa, representan sin duda, la esencia de no pocas instituciones modernas: la intervención del pueblo en los negocios públicos, el voto libre del impuesto, la responsabilidad de los agentes del poder,

la libertad individual y el juicio por medio de jurado, por citar algunas.

Así se empieza a mostrar el primer gobierno de los norteamericanos. Ellos protagonizan el insólito hecho de mostrarse iguales por su fortuna y por su inteligencia. Para ellos, la libertad no era el principal y continuo objeto de su deseo; lo que realmente aman en aquel tiempo es la igualdad.

Bajo esta semblanza, se justifica y reconoce la opinión de esa gran mente francesa, la de Alexis de Tocqueville, al augurar que los norteamericanos serían (lo decía hacia 1830) poderosos gracias al amor ferviente que sientan por la igualdad en la libertad. Aludiendo a este binomio conceptual, continuaba: "En este caso, los hombres serán perfectamente iguales, porque serán del todo libres". Así dentro de un proceso ascendente hacia la fortaleza, las colonias de Norteamérica, a bordo de la nave de igualdad en la libertad cruzan el mar de las contingencias y logran arribar al puerto de la madurez-política.

Deciden entonces, reconocer y proclamar sus propias soberanías; evadirse del yugo del poder central que les agobiaba. Estalla pues, la guerra de independencia en 1776 impulsada aritméticamente por las trece colonias, que al imprimir a la lucha, el sello de sus particulares intereses, la condujeron en medio de una desorganización peligrosa.

Sabedoras de que la desunión, podía acarrearles la pérdida definitiva de su independencia en lucha, deciden celebrar un pacto de confederación en Marzo de 1781. Surge entonces el documento de "Artículos de confederación y unión perpetua" (1). En este documento, se conviene para gobierno de la confederación, el que con el tiempo, a pesar de estar facultado, no pudo hacerse obedecer entre los miembros.

A fines de 1762, se firma el tratado, que da fin a la guerra de independencia. Se presenta entonces, el movimiento lógico de reacción que sucede a los tiempos de gran tensión cuando desaparece la autoridad exterior, encargada de controlar las diferencias internas. Las trece colonias caen en un punto previo a la anarquía no obstante los esfuerzos del congreso de la confederación. Aparece el período crítico de la historia Norteamericana, como le han considerado a este, algunos historiadores.

La precaria economía de la Unión vapuleada por los duros golpes que asesta la época de guerra, se debilitó aún más, por la emisión exagerada de papel moneda y por el desconocimiento que a sus deudas anteriores, ofrecieron varios de los Estados confederados. Convencidos de no poder soportar por algún tiempo más los peligros y la crisis de postguerra, so riesgo de perder ahora ante otra potencia extranjera asechante a su debilidad, la independencia, fruto de cinco años de cruentos combates; instan al congreso a efecto de que convoque a una reunión de representantes de cada Estado confederado para "revisar" los artículos de confederación.

Se convoca para tal fin la Convención de Filadelfia en Mayo de 1787: [sic] " Con el objeto único y expreso de revisar los artículos de confederación y de presentar dictamen sobre las alteraciones y adiciones que a los mismos sean necesarios a fin de adecuar la 'constitución federal' [?], a las exigencias del gobierno y al mantenimiento de la Unión".

La convención decidió que los fines que se le habían asignado, no hablan de alcanzarse con la mera revisión y en su caso la adecuación de los artículos de confederación; razón por la cual, se dió a la tarea de construir un nuevo sistema de gobierno, partiendo de la adopción de una forma de Estado.

El 17 de Septiembre de 1787, después de cuatro meses de acalorados y discutidos trabajos, la convención presentó el proyecto de constitución, en el que se interpretaba la adopción de una

forma de Estado federal, mediante la federación de los Estados hasta entonces confederados. De los trece, cuando menos nueve, hablan de ratificar el proyecto para que entrara en vigor. Es decir, debía cada Estado, someter a la consideración de sus respectivos pueblos, la enajenación de la soberanía depositada en ellos, en favor del -- gobierno máximo de la "Federación". Esto ocurrió, y para 1789, la totalidad de los Estados la habían ratificado; los más por convicción; los otros por conveniencia. Así decidieron:

"Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos a fin de formar una unión más perfecta, establecer la justicia, afianzar la -- tranquilidad interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general y asegurar para nosotros mismos y para nuestros descendientes los beneficios de la libertad, estatuímos y sancionamos esta constitución para los Estados Unidos de América". Cabe mencionar a los Estados que al ratificar la constitución, engendraron la Federación Norteamericana. Ellos fueron :Nuevo Hampshire, Massachusetts, Rhode Island, Connecticut, Nueva York, Nueva Jersey, Pensilvania, Delaware, Maryland, Virginia, Carolina del Norte, Carolina -- del Sur y Georgia.

De esta forma, el somero vistazo al proceso de desarrollo del Estado federal Norteamericano, coincide de lleno con otra proposición establecida por Tocqueville en su obra "La Democracia en -- América". Analizando las ventajas diversas que resultan de la grandeza y de la pequeñez de las naciones, ha sido creado el sistema federativo. Las pequeñas son libres y felices; las grandes gloriosas y -- fuertes". Concluye afirmando que la federación de estados norteamericanos, hace a sus habitantes tan felices y libres como grandes y gloriosos gracias a su forma de Estado federal.

Prácticamente, en este último pensamiento de Tocqueville, se puede sintetizar, el argumento de quienes lucharon a favor de la

ratificación del proyecto de Filadelfia; inyectaba, por así decirlo de libertad, felicidad, grandeza y gloria a cada uno de los preceptos constitucionales; contenido que (proponían al pueblo) 'habría - de derramarse en beneficio de todos los habitantes de la Unión'.

Huelga mencionar que antagónico argumento, sustentaban -- los detractores de la constitución federal.

III.- Su Evolución y Tendencias.

Indudablemente, que la evolución ascendente que ha registrado la forma de Estado federal desde su aparición como tal, hasta la época contemporánea, tal parece obedecer en primera instancia, a la preocupación constante de los Estados, por no sólo conservar, sí no ensanchar su 'seguridad', frente a los continuos peligros del exterior.

Desde el punto de vista axiológico, el Estado que custodia su soberanía, como la razón primaria del poder que desea conservar por siempre, prefiere entregarla para convertirse en 'estado autónomo'; que perderla en arrebato de alguna potencia extranjera, --- transformándose bajo el peso de su tiranía, en 'inerte siervo'; vituperio franco este a la libertad y a la igualdad de los hombres. - Así, los Estados prefieren canjear el valor del poder, a cambio del valor de la seguridad. Si bien es cierto que la "Federación" de los estados, no hace desaparecer, por su sola existencia el anterior -- riesgo, también resulta que lo aminora considerablemente.

Sobre esta plataforma de seguridad política y jurídica -- que ofrece una constitución federal, han construido varios Estados al apegarse a sus normas, un ente superior denominado 'Estado federal'.

El poder de un Estado federal, será instaurado y dirigido - dentro de un régimen democrático - con la participación politiva

de los estados federados. Por lo que cabe afirmar que la forma de - Estado federal, se ha venido a constituir en crisol de ideales para cualquier Estado democrático. Así lo confirma el criterio del Maestro Serra Rojas, quien en su obra de Ciencia Política (p.621), establece: "Cada Estado-miembro (refiriéndose a la formación del Estado federal) es libre y soberano en todo lo concerniente a su régimen interior, y CONTRIBUYE A LA FORMACION DE LA VOLUNTAD DEL ESTADO FEDERAL". Aunque obviamente es de suponerse que ello nunca sucederá - en un 'Estado federal', venido de un poder repartido a voluntad del soberano en una monarquía absoluta, entre las provincias que le conformen.

De cualquier manera, se advierte que es el Estado federal - específicamente el democrático - el que ha venido a cubrir la mejor opción para afrontar el mundo de crisis, miseria y hambre que nos sorprende.

Desde luego, atendiendo a la mayor o menor conexión lógica y natural que se haya dado entre la constitución real de un pueblo y su correlativa constitución política; se verá proporcionalmente, una mayor o menor contribución del Estado federal moderno, por suavizar los múltiples conflictos sociales producto del crecimiento acelerado del mundo actual. Este fenómeno, nos lleva invariablemente a pensar, que la transformación económica, social y cultural de los pueblos, aumenta progresivamente el radio de acción de los gobiernos federales; reduciendo a la vez, el de los estados federados, lo que se explica al conocer sobre la trascendencia que esos asuntos reportan para la vida de la Federación misma.

Por ello resalta, que al Estado federal contemporáneo, lo asalta una marcada tendencia por volver al centralismo; tendencia, hasta ahora felizmente truncada por majestuosos óbices: la autonomía de los estados federados y su representación, en el congreso federal.

Así pues, aún cuando se acepta la presencia de semejante tendencia por parte de un Estado federal cuya forma de gobierno -- sea democrática, tranquiliza el saber que cuando más, el centralismo permanece como espectador de la evolución democrática del mundo moderno, desde la cómoda plaza que le ha cedido la historia, al haber esta reconocido el cumplimiento oportuno de su acometido. La autonomía y la representación de los estados, en el gobierno federal, se encargarán de que el centralismo, así, en ese sitio, desahogue su ya merecido reposo.

C A P Í T U L O S E G U N D O .

"EL FEDERALISMO EN LA HISTORIA DE MEXICO"

Compendio: I. Origen del Federalismo Mexicano. - II. El binomio antagónico Federación-Centralismo durante nuestra vida política. - III. El Federalismo en las Constituciones de 1857 y de 1917.

I. - Origen del Federalismo Mexicano.

Una verdadera reyerta es la que protagonizan entre otras, tres teorías en el afán de adjudicarse la paternidad del federalismo en México.

La primera de ellas, sostenida por Agustín Cárdenas, afirma que: "Los fundamentos lejanos del federalismo en nuestro País, se relacionan con la organización política y social de los pueblos prehispánicos". (El federalismo mexicano p.11). Ciertamente es, que la estructura socio-política de la época prehispánica, merece todo reconocimiento como antecedente histórico del federalismo, más dista mucho de ajustarse a la semilla que germinada en medio de 'luz y conciencia' haya hecho florecer en México una forma de Estado como lo es la federal.

Obviamente, la unión que de 'facto' realizaron algunos pueblos de aquel período, debe concebirse como accidental, en atención al común objetivo perseguido, a saber el de obtener la mayor seguridad posible en las participaciones bélicas. Mas nunca este tipo de fenómenos, imprimen tanta elasticidad a conceptos surgidos de la ciencia política contemporánea, como para hacerse abarcar en los de confederación o federación, ya que éstas dan nombre no a fenómenos históricos, sino a hechos jurídicos sancionados en acto formal de igual naturaleza jurídica.

De ahí, que se conserve la importancia del obsequio que nos hace Cui Cánovas, al referirse a este precedente histórico del "Estado Mexicano":

Otra de las teorías que reclama el origen del federalismo en México, es la que señala a la primera constitución federal mexicana de 1824, como émulo extralógico de la adoptada en 1789 por nuestros vecinos del norte.

Alexis de Tocqueville, da por descontado este hecho, al sostener en su obra "La Democracia en América" (p.159 Ed.1978), : "Los habitantes de México queriendo establecer el sistema federativo, tomaron por modelo y copiaron casi íntegramente la constitución de los angloamericanos sus vecinos".

Cabe recordar que para 1820 (veintidós años después de instaurada la constitución federal en Norteamérica) se gestaba ya en las mentes insurgentes, la forma de gobierno que habría de imperar en México al culminar el movimiento de independencia. Las ideas republicanas de ellos, combatían con las de quienes favorecían el establecimiento de una monarquía, ya fuese ésta, encabezada por un emperador americano o bien europeo, lo cual para el interés de sus opositores, no revestía la menor diferencia.

Los republicanos tuvieron en las publicaciones de revistas, periódicos y gacetas sus mejores vehículos de proselitismo hacia sus ideas. Tal aconteció con el periódico "La Abispa de Chilpancingo", editado por Carlos María Bustamante, gran admirador de Jorge Washington. En él se publicaron artículos que hacían resaltar las ventajas y los provechos que el gobierno republicano de los Estados Unidos de Norteamérica, acarrecaba a sus habitantes; por su parte, según nos escribe la notable investigadora Nettie Lee Benson en su obra "La diputación provincial y el federalismo Mexicano" (p.85), "El semanario político y literario publicó traducciones de varios documentos políticos estadounidenses, inclusive la declara-

ción de independencia, los artículos de confederación y la constitución de los Estados Unidos, lo mismo que la ley de derechos".

Por su cuenta, Fray Servando Teresa de Mier desde Filadelfia en 1821, reclama el estudio de los políticos mexicanos a las instituciones políticas de los Estados Unidos, a través de su 'memoria instructiva', cuya segunda edición se requirió circulara en 1822. En este mismo año, se publica la obra "Ideas necesarias a todo pueblo independiente que quiera ser libre" de Vicente Rocafuerte, quien mostraba en ella la organización política de los Estados Unidos de Norteamérica como modelo a seguir por las repúblicas americanas nacientes.

Aunque el objetivo primario y directo de estas publicaciones, era impedir y después hacer desaparecer a la perniciosa monarquía de Iturbide, no puede dudarse que también representaron sustancial alimento ideológico a los constituyentes de 1823, encargados de redactar la carta fundamental del año siguiente.

Cabe destacar aquí, el criterio que en sentido opuesto, sustenta Gustavo R. Velasco en el prólogo de 'El federalista', en donde afirma: "El federalista no puede haber influido de manera apreciable en el pensamiento político de México, Centro y Sudamérica, porque casi no fue conocido en estas partes del Continente". -- Aún cuando el mencionado autor, asegura que esta obra no fue traducida al portugués sino hasta 1840 y al castellano hasta 1868, resulta inadmisibles que un "comentario a la constitución de los Estados Unidos de Norteamérica", calificativo que el mismo da a la extraordinaria obra de Hamilton, Madison y Jay, se haya requerido a la sazón, para influenciar el desarrollo político de México, cuando cuarenta y siete años antes, la opinión pública del país, habla conocido ya, la propia constitución norteamericana.

Nada inútil sería buscar mediante la lectura comparada entre la constitución mexicana de 1824 y la norteamericana de 1789, -

una serie de similitudes inherentes a una forma de Estado federal, de entre las que destaca la teoría de distribución de funciones -- del poder Estatal, con la modalidad de encargar a la judicial, el control de la constitución como garantía máxima no sólo de la federación, sino de la democracia misma.

Más no por lo anterior, podría aceptarse que nuestro documento constitucional de 1824, haya sido una mera y vil copia de algún modelo extranjero como lo propone el célebre Conde de Tocqueville.

Grave desacierto hubiesen cometido los constituyentes -- del 23, al haber hecho inadvertidas las 'reglas' sugeridas por el menos imperfecto modelo del sistema federal consagrado en la constitución federal de los Estados Unidos de Norteamérica. Considerar esto, permitirá seguramente distinguir con la claridad que merece, entre el inocuo aprovechamiento de la experiencia ajena, y, el económico mérito de copiar una forma de Estado. Quienes se empeñan en concederle este deleznable mérito a los constituyentes del 23, seguramente olvidan que esa diferencia en nuestro caso, se ensancha nada menos que con la historia, la geografía y la idiosincrasia de dos pueblos totalmente diferentes en tales aspectos.

No cabe duda en cuanto a que, la inexacta adecuación que un pueblo permita entre sus antecedentes históricos, sus valores sociológicos, sus condiciones geográficas y su ideología por una parte, con su forma de Estado surgida como simple emulación por la otra, le habrá de precipitar de inmediato a la anarquía y al caos político, a lo que no precisamente obedecieron los múltiples pasajes cruentos que nuestra historia registra, sino a pasiones e intereses abyectos disfrazados por la bandera que de algún partido, empuñaron algunos seres de marrahas.

Una tercera hipótesis, es la que reconoce en la constitución española de Cádiz de 1812, el origen del federalismo mexica--

no; a través de la institución denominada: Diputación Provincial.

Esta constitución, cuya proclama se hace el 19 de Mayo de 1812, se prepara en 1810 al reunirse las Cortes españolas con objeto de ajustar la monarquía a un gobierno que partiera hasta las provincias mismas de España, gobernadas para entonces por juntas provinciales producto de sus propias iniciativas.

En este proyecto de constitución que era en 1811, se incluyó el título VI referente al 'gobierno interno de las provincias y pueblos', apareciendo en él, por primera ocasión la expresión - "Diputación provincial". Estas diputaciones provinciales que en adelante vendrían a suplir a las juntas de gobierno, se velan facultadas por el artículo 335 de la Constitución, para:

- 1).- Intervenir y aprobar la distribución entre los pueblos de las contribuciones que hubieren correspondido a la provincia;
 - 2).- Velar por la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas;
 - 3).- Cuidar que se establecieran ayuntamientos donde correspondiese que los hubiere;
 - 4).- Proponer al gobierno, los arbitrios más convenientes para la ejecución de obras nuevas de utilidad común de la provincia o reparación de las antiguas a fin de obtener el permiso necesario de las Cortes. (En ultramar, si la urgencia de las obras públicas no permitiese esperar la resolución de las Cortes, podría la diputación, con asentimiento del jefe político, usar desde luego de los arbitrios, dando inmediata cuenta al gobierno, para la aprobación de las Cortes).
- Para la recaudación de los arbitrios, la diputación bajo su responsabilidad, nombraría depositario, y las cuentas de la inversión, examinadas por la diputación, se remitirían al gobierno, que las haría re-

conocer y glosar y finalmente las pasarla a las Cortes para su aprobación -

- 5). - Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados; fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos;
- 6). - Dar parte al gobierno de los abusos que notaren en la administración de las rentas públicas;
- 7). - Formar el censo y la estadística de la provincia;
- 8). - Cuidar de que los establecimientos pios de beneficencia llevaran su respectivo objeto, proponiendo al gobierno las reglas que estimaran conducentes para la reforma de los abusos que observasen;
- 9). - Dar parte a las Cortes de las infracciones a la Constitución que se notasen en las provincias;
- 10). - En ultramar velar por la economía, orden y progreso de las misiones para la conversión de los indios fieles, cuyos encargados les darán razón de sus operaciones en este ramo, a fin de evitar abusos; - de todo lo cual, las diputaciones darán noticia al gobierno.

Estas facultades se detallaron, ampliaron y fueron aplicadas a través del documento llamado 'instrucción para los ayuntamientos constitucionales, juntas provinciales y jefes políticos superiores', decretado por las Cortes el 23 de junio de 1813.

En tanto el artículo 11 de la Constitución de Cádiz, reconocía en la América Septentrional, sólo seis regiones o divisiones territoriales conformadas por provincias, a saber las de Nueva España, Nueva Galicia, Yucatán, las provincias internas de oriente, las provincias internas de occidente y Guatemala; las Cortes españolas autorizaron el mismo número de diputaciones, colocando una de ellas en cada región. Los diputados americanos ante dichas Cor-

tes españolas, nunca conformes con tan reducido número, reclamaron constantemente más diputaciones para el continente, invocando la disposición constitucional que declaraba a cada diputación provincial, independiente políticamente de las demás, y que cada 'provincia' debía ser gobernada por un jefe político un intendente y la "diputación provincial", subordinados directamente al gobierno central de Madrid, lo que efectivamente lograron más tarde.

Hasta aquí, se percibe fácilmente la dependencia plena de las provincias españolas en América hacia el poder central de Madrid. Aunque se vislumbra ya un intento de descentralizar el poder por conducto de las diputaciones provinciales, lo cierto es que ese intento, no lograba superar hasta entonces, un simple estado de desconcentración del poder, en virtud de que según lo demuestran -- las facultades antes transcritas, las diputaciones provinciales no eran sino auténticos órganos fiscales del gobierno central con nulo poder decisorio. Esto es lo que convierte en relativa la aseveración de la dama Lee Benson, en el sentido de que "el origen del federalismo en México se puede remontar a la forma de gobierno establecida por la constitución de 1812 para España y sus colonias...".

Cierto es, que la Constitución Gaditana aportó la 'soberanía en semilla' a cada provincia a través de la diputación provincial; semilla que debió germinar en una tierra ensangrentada y -- oliente a pólvora como la Lucha México desde 1810 por no ir más -- atrás. Muy especiales condiciones rodearon el desarrollo de aquel -- simiente soberano que no logró abrir sino hasta el 1° de febrero de 1823, con motivo de la firma del Plan de Casa Mata iniciado por el Gral. Echavarrí y sus oficiales apoyados por Santa Ana y Victoria; los primeros otrora incondicionales de Iturbide. El Plan, cuyo objetivo principal era la reinstalación del Congreso al que Iturbide había disuelto por así convenir a sus personales intenciones, registró el respaldo de casi todas las provincias que declararon su 'autonomía' por conducto de sendas diputaciones, fundándose para ello en el desconocimiento que en cuanto a autoridad general, se profesa

ba al Congreso finalmente reinstalado por Iturbide, excepción hecha a la facultad por todas las provincias aceptada, para que aquél, -- convocara a un nuevo Congreso de carácter constituyente.

Para considerar la disposición al cambio político por parte de las provincias, baste decir que del 2 de febrero al 15 de -- abril de 1823, sumaban ya 16 las que se habían adherido al Plan de Casa Mata.

Era así, con ese primer paso de la 'autonomía declarada' como aquella semilla que fuera la 'diputación provincial', sembrada en territorio mexicano, estaba por florecer espléndida, como soberanía; el campo político entonces, era el propio para dar a luz al federalismo.

Hasta entonces las autónomas provincias, obligadas por la unión geográfica, alentaban su unidad ideológica reducida a dos objetivos: que el Congreso convocara a otro encargado de redactar la constitución para la nación y que se proclamara una "federación de estados mexicanos".

Es evidente aquí, la presencia de una 'Confederación de hecho', si se permite la expresión, en tanto se encontraban unidas varias provincias en aras de lograr objetivos comunes; mas no así de derecho por cuanto además de la inexistencia de un acuerdo multilateral para configurarla, no se 'reconocía' y proclamaba aún, formalmente, la soberanía de las mismas; requisito éste, como sabemos, indispensable ante el proyecto tanto de una Confederación como de una Federación por las razones ya expuestas en el capítulo anterior.

Sin embargo, algunas provincias se conducían ya como si lo hicieran en ejercicio de su soberanía; lo que se confirma al -- conocer la actitud de sus diputados al Congreso, quienes se eximían de participar en los asuntos allí ventilados, sin contar previamente con la 'opinión' de sus respectivas diputaciones provinciales,

único órgano reconocido entonces para gobernar la provincia.

Así, para el 16 de Junio de 1823 la diputación provincial de Guadalajara en sesión especial adopta y proclama a los habitantes del 'Estado libre de Jalisco', un plan de gobierno provincial para el nuevo 'Estado'. De entre los veinte artículos de este plan, cabe destacar el primero: "La provincia, conocida hasta entonces -- como la de Guadalajara, será llamada en adelante el "Estado libre de Jalisco"; y el tercero: "El Estado de Jalisco es libre, independiente y soberano dentro de sí mismo, y no reconocerá relación con los otros Estados distinta de la hermandad y Confederación".

Surge así, el primer Estado plenamente capacitado por derecho, para formar una Federación: El Estado Soberano de Jalisco.

Este ejemplo del antiguo reino de nueva Galicia, ahora Estado de Jalisco, fué seguido por otras provincias hasta antes -- del 31 de Enero de 1824, fecha en que se expide el "Acta Constitutiva de la federación mexicana", la que en estricto sentido sólo -- debió comprender a los hasta entonces autodeclarados 'Estados libres y/o soberanos', a saber los de Oaxaca, Jalisco, Yucatán, Zaca-tecas, México y Querétaro. Con este criterio parece acordar el hecho de que para mayo 26 del mismo año, todas las provincias hablan se ya, transformado en Estados, de donde se interpreta no sólo la conveniencia, sino la franca necesidad de que la Federación no per-maneciera más como híbrido producto de la 'unión de Estados sobera-nos con provincias autónomas'.

En síntesis, hay que considerar que los argumentos de -- las teorías antes referidas, representan ingredientes esenciales y no contingentes, concluyentes y no excluyentes en la construcción de la forma de Estado federal en México.

Por ello, lejos de poder atribuir el origen del federa-lismo mexicano a los hechos acaecidos antes de la aparición hispa-

na en América; a la diputación provincial, creada como institución en la constitución española de 1812; o bien a la influencia que -- las instituciones norteamericanas proyectaron a las nuestras, se -- deben comprender estos sucesos como ingredientes exactos y únicos que en natural y armoniosa fusión, dieron vida al 'compuesto' -- depositado en el molde de la accidentada historia de México; para entonces sí, dar paso al nacimiento del federalismo en México, lo que ocurre en estricto derecho, el 31 de Enero de 1824 con motivo de la expedición del "acta constitutiva de la federación mexicana". Forma de Estado consagrada más tarde, en la constitución del 4 de Octubre del mismo año.

II.- El binomio antagónico federalismo-centralismo durante nuestra vida política.

Treinta y tres años de luchas encendidas caracterizaron nuestra vida política del período que va de 1824 a 1857, en que -- respectivamente surge y se consolida en forma institucional el -- sistema federal en México.

Durante este lapso la coexistencia de dos bloques ideológicos, federalismo y centralismo, cuyos prosélitos se empeñaban unos y otros en considerarles "panacea" de los cruentos y repetidos males que aquejaron a nuestra patria, provocó, lejos de su -- alivio, el acercamiento gradual de la República a la agonía, no -- tanto por el supuesto antagonismo sino por los efectos encontrados que el paroxismo de sus respectivos partidarios imprimió en -- su interpretación y aplicación, tendiente más que a atender a los intereses de la nación, a los de quienes sedientos de poder, aprovechaban su condición de "ellderes" para satisfacer tan mezquinos deseos.

Es claro que no se puede aceptar, como entonces se pretendía, una abierta y franca oposición entre dos sistemas que pro -- ducto ambos de la ciencia jurídico-política, persiguen en última

instancia el idéntico objetivo de proporcionar bienestar y prosperidad a un pueblo a través de la debida estructuración y el adecuado funcionamiento de las diversas instituciones que han de conformar a un Estado. Confundir esto, con la natural disparidad declarada entre dos facciones antagónicas que incapaces de vindicar la ineluctable supremacía de la Nación, empeñaban sus esfuerzos en la estúpida tarea de abominarse entre sí, reservándose cada una la posesión del "arbitrio de soluciones" para la República, sería digéris más que un simple error; una verdadera artimaña ya bien salpicada de sangre. Efectivamente, los cruentos pasajes sufridos por la Nación Mexicana en aras de consolidar sus instituciones, fueron poco respetados y lo que es más, en no escasas ocasiones pisoteados por afrentosas ambiciones. La luz que hizo rutilar a nuestros auténticos congresos constituyentes, impide la ligera explicación de que se haya tratado a lo largo de aquellos treinta y tres años, de usurpar la voluntad nacional consignada en la constitución de 1824, al grado de haberse logrado esto en 1836 y hasta 1847, tiempo durante el que se impusiera la forma de Estado Central en México.

Fue desde 1821 año en que se consumara la independencia de México, cuando se empezaron a manifestar diversas provincias como partidarias de una República representativa y Federal para la estructuración y funcionamiento del nuevo soberano y recién liberado país.

Después de provocar a través de la presión política fundada en el plan de Casa Mata, la reinstalación del Congreso que Iturbide había disuelto el 31 de Octubre de 1822, las provincias en el representadas, cristalizaron ese consenso general en aquel documento prelude de nuestra forma de Estado Federal de 31 de Enero de 1824, que llevó por nombre el de "Acta Constitutiva de la Federación" y que sirviera a su vez, como ya ha quedado anotado en líneas atrás, de sostén incólume a la primer constitución federal de nuestro País dada el 4 de Octubre del mismo año. En ella se declaraba que ninguna "observación" (y con menor razón una reforma) podía ha-

cerse a su articulado sino hasta el año de 1830. Especialmente el artículo 171 ordenaba que: "Jamás se podrán reformar los artículos de esta constitución y del acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados".

Hacia 1830 el partido del progreso, defensor de las ideas federalistas y antecedente inmediato del partido liberal, soportaba una escisión entre sus miembros que propició el surgimiento de los progresistas puros, entre quienes por cierto destacaba el Dr. José María Luis Mora y los progresistas moderados que sin adherirse a -- los principios centralistas del bando conservador, simpatizaban con él sobre algunas cuestiones de forma, lo que provocó que para el -- Congreso general de 1835 se registrara una mayoría de miembros del partido que enarbolaba la forma de Estado central como solución a -- los conflictos de México.

Aquella mayoría a pesar de haberlo sido, y aún en el eventual caso de haberse acrecentado, nunca podrá justificar ante la -- historia política de México, la magna aberración cometida al haber "impuesto" en desacato flagrante al artículo 171 de la constitución de 1824 el sistema central por el federal, orillando para ello a la asamblea general a tomar la calidad de "congreso constituyente", -- cuando en realidad no era sino un "Congreso constituido".

Así, bajo los auspicios de este congreso se da una ley -- constitutiva (?) con el nombre de "Bases para la nueva Constitución de 23 de Octubre de 1835 antecedente de la primer constitución centralista impuesta a la nación mexicana que conocida bajo el nombre de "constitución de las siete leyes", emprendiera vigencia el 30 de diciembre de 1835.

El Estado de Tejas mientras tanto, hábilmente aprovechaba este suceso para segregarse de México el 7 de noviembre del mismo .

año, lo que por su parte hacía también el de Yucatán en 1840, aun-- que condicionando este su reingreso al restablecimiento del federalismo.

En 1842 el congreso expide un proyecto de constitución -- con el nombre de "Bases de organización política de la República Mexicana" conocido a partir de 1843 como "Bases orgánicas del 43" que reiteraba el régimen central de la constitución de 1836.

El forcejeo político entre federalistas y centralistas, -- sin cesar, prosiguió hasta que en agosto de 1846, el plan de la Ciudadela formulado por el Gral. Mariano Salas desconoció el régimen central; antecedente idóneo para que el 21 de mayo de 1847 se promulgara el "Acta Constitutiva y de Reformas" que reimplantaba la -- constitución de 1824 y con ella la forma de Estado federal para México. Más adelante, la dictadura de Santa Ana fue debilitando al régimen federal, al que trató de fortalecer el plan de Ayutla de 4 de Marzo de 1854, hasta antes de ser reformado en la ciudad de Acapulco siete días después, en virtud de que después de ello, ese plan -- se convirtió en alimento ideológico para el estatuto orgánico provisional de la República Mexicana, elaborado por Ignacio Comonfort en Mayo de 1856, con matiz netamente centralista.

En medio de aquel vaivén político, los estados/departamentos y sus respectivos pueblos, navegaban al garete movidos por el -- impetuoso oleaje de los intereses facciosos y personales, para no -- ser hasta la erección del congreso constituyente de 1856-57 y gracias a la comisión de constitución encabezada por Don Ponciano -- Arriaga cuando se instituyera ya en forma definitiva el sistema federal en la constitución de 5 de febrero de 1857.

Muy caro pagó el pueblo de México, el haber soportado a -- aquella azarosa serie de ensayos jurídico-políticos que sucedieron -- de hecho una y otra vez al sistema que desde 1824 él mismo había -- elegido para ser gobernado: el federalismo.

Cuánta desgracia hubiera evitado a nuestros ancestros la responsable aceptación que como hija de una elemental honestidad - intelectual, se hubiese hecho de los sólidos argumentos y reiteradas advertencias enunciadas por los cerebros luminosos dispuestos como lo estuvieron, por coadyuvar a la instauración sólida y progresista de la República. Así nos lo hace ver uno, quizá el más -- brillante de los baluartes de nuestro federalismo: Don Mariano Otero, quien como miembro de la comisión de constitución del congreso, en 1842, signaba el "voto particular de la minoría", al sostener - en la parte *in fine* del mismo: ... ¡Que campo tan vasto se abre Señor! ¡Y cuan fecundas reflexiones no ocurren a la sola meditación de las grandes verdades, que están íntimamente enlazadas con la -- adepcción del sistema federal!

"Pensar que este examen abrazará en la ciencia social -- las más importantes cuestiones. Concebir que él pondrá en claro si la nación no ha hecho otra cosa en veinte años, que adoptar las -- más falaces decepciones, compradas al precio de la desolación y la muerte..." (Leyes fundamentales de México; Tena Ramírez p. 346). De tal suerte, y al recordar que la ciencia jurídico-política, no reconoce, según lo reitera Kelsen, más que una diferencia gradual en tre el Estado central y el federal, atendiendo al grado de descentralización que del poder realice la autoridad central; se puede - afirmar que el antagonismo registrado durante nuestra vida política no fue más que el impuesto por centralistas en su lucha inexorable contra los federalistas por detentar el poder político.

III.- El Federalismo en las Constituciones de 1857 y 1917.

Ha quedado ya expuesto que no fue sino hasta 1857, con motivo de la promulgación del código político de ese año, cuando - la forma federal adquirió el carácter institucional dentro del Estado Mexicano, no sin antes haber soportado el pueblo, la serie de vejaciones a que le sujetó la inconsistencia política de los detractores de la voluntad de aquél, consagrada en la Constitución de -- 1824. Tenémoslo que aunque con visos distintos hubo de extenderse

hasta 1917, cuando gracias a la solidez ideológica y política del - constituyente de 16, se ratifica el infranqueable valladar, celoso guardian del federalismo, representado actualmente por los artículos 40 y 41 de la Carta Magna establecida el 5 de Febrero del propio año; tal y como sucediera a través de los mismos preceptos en la de 57.

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

Art. 41.- "El pueblo ejerce su soberanía por medio de - - los poderes de la Unión, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y los particulares de los Estados, los que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

Aunque precisamente en este artículo se presenta una modificación de redacción entre el código de 1857 y el que luce hasta - ahora el de 17, no se altera sin embargo la esencia y el espíritu - del mismo, por lo que abiertamente se puede afirmar que los artículos 40 y 41 declararon y dieron vida al federalismo en sendas constituciones.

Por lo que toca específicamente a la de 57, se aprecia a pesar de lo anterior, una seria incongruencia con el espíritu del - sistema federal que es a saber, el encargo de la función legislativa a una sola Asamblea denominada "Congreso de la Unión" a conformarse mediante la elección bianual de Diputados tal como lo señalaban los artículos 51 y 52 respectivamente de aquel ordenamiento.

Aún en el caso de considerar que el sistema federal durante la vigencia de esa Constitución hubiese sido institucionalmente

aplicado, lo cual sabemos no ocurrió especialmente durante el periodo gobernado por Díaz, en el que se ejerció un centralismo de hecho fomentado por su dictadura; notamos lo fragmentado que resultó el federalismo dentro de ese lapso gracias a la supresión del Senado, cuerpo legislativo que independientemente de imprimir la madurez y estabilidad a la función legislativa, representa por medio de sus integrantes nada menos que la participación de los estados miembros de la federación en la voluntad nacional.

Por lo demás puede considerarse que la forma de Estado -- proclamada por los Constituyentes de 56, fue teóricamente ejemplar, sobre todo al considerar el principio de limitación de competencias entre los órganos federales y los estatales que contemplaba el Art. 117 Constitucional en 1857, felizmente reiterado en la Carta Magna del 17 en el Art. 124 que a la letra señala: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados". Por sí sola se desprende la esencia acendrada de federalismo que contiene este precepto.

En síntesis, es evidente el deseo de ambos Constituyentes por establecer una forma federal para el Estado Mexicano; que la vigencia del primer esfuerzo no haya sido sino especulativa, no resta mérito al que desde 1917, ha consolidado a la federación mexicana, bajo un ambiente de paz hasta nuestros días.

C A P I T U L O T E R C E R O

"ALGUNOS ELEMENTOS CARACTERISTICOS DEL ESTADO FEDERAL"

Compendio: I. El sistema de distribución de Competencia. - II. La distribución de competencias entre la Federación y los estados. - III. En México el Artículo 124 Constitucional. Influencias. - IV. Las facultades implícitas y facultades explícitas. - V. Facultades concurrentes y coincidentes.

I.- El sistema de distribución de competencias.

Mientras se deduce que en un Estado central, las provincias que le conforman se someten plenamente dentro del terreno jurídico y político al poder central; y en una confederación de Estados las disposiciones emanadas de su gobierno general se aplican dentro del territorio y en la población de alguno de los miembros confederados, no antes de ser aceptadas por sus respectivas soberanías; en una Federación de estados al no registrarse ni la sumisión de sus miembros al poder federal, ni la incompetencia de éste para hacer observar dentro de los estados alguna disposición atenta al bienestar general, surge entonces el Sistema de Distribución de Competencia entre los gobiernos de los estados federados y el de la Federación que les contiene.

En una Federación de estados, se equilibran en razón a la justicia y a la convivencia social las facultades del gobierno federal por una parte y las de los estados por la otra, es decir, se distribuye la competencia gubernativa entre la federación y sus partes a través de la indefectible estipulación de ello en la constitución.

Ha quedado establecido que el punto originario de la aparición de un Estado federal se puede representar de hecho, ya por -

un anterior Estado Central cuya descentralización de poder reporte la aparición de un federal; ya por la existencia previa de estados que convienen en el pacto federativo cediendo sus soberanías al gobierno nacional. En el primer caso, es el otrora Estado central -- quien para propiciar el "Federalismo", dota constitucionalmente a las provincias de las facultades necesarias para sus respectivos gobiernos, reservándose para sí, todas aquellas que requiera la -- conservación y prosperidad del Estado Federal.

Son los estados, en la segunda hipótesis, los que instauran el Estado federal, a cuyo gobierno otorgan mediante el texto -- constitucional las facultades inherentes a su encargo, reservando para ellos, las elementales para mantener su autonomía.

Cualquiera que sea el origen de un Estado federal, lo -- cierto es que la distribución de competencias como principio y como sistema, surge y se eleva como importantísimo factor en la vida de aquél, toda vez que tan vital es que los gobiernos locales procuren la recta, armoniosa y progresista convivencia entre sus respectivos habitantes, como también, que el gobierno federal en ejercicio de -- la soberanía popular, atienda la representación del Estado ante la comunidad mundial, asegurando al tiempo, la vida pacífica y próspera de la Unión y de sus miembros. A este respecto, asentaba Madison (El federalista número XV),: "Los poderes delegados al gobierno federal por la constitución, son pocos y definidos. Los que han de -- quedar en manos de los gobiernos de los estados son numerosos e indefinidos. Los primeros se emplearán principalmente con relación a objetos externos como la guerra, la paz, las negociaciones y el comercio extranjero, con el último de los cuales el poder tributario se relaciona principalmente. Los poderes reservados a los Estados, se extenderán a todos los objetos que en el curso normal de las cosas interesan a las vidas, libertades y propiedades del pueblo, y -- al orden interno, al progreso y a la prosperidad de los Estados".

Actualmente este principio de la distribución de competencia que se consagra en el artículo 124 constitucional, se interpreta en la genética del federalismo mexicano, como el producto del establecimiento de un Estado Federal a la unión de estados previamente soberanos que después de haber cedido al gobierno general las facultades necesarias para su función, se reservan para ellos las indispensables a sus gobiernos que resultan ser por exclusión, todas las no mencionadas en el texto constitucional en favor del gobierno federal tal y como se desprende de la lectura del artículo 124, 1 - " Las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a -- los estados".

11. La distribución de competencias entre la federación y los estados.

Un Estado federal cualquiera que haya sido su origen, reclama para su funcionamiento, la concesión adecuada de poder tanto al gobierno federal como a los de sus provincias, proveyendo así paralelamente tanto a la seguridad y estabilidad de la nación como al armonioso desarrollo socio-político y jurídico de sus entidades federativas.

En México es el máximo ordenamiento jurídico, principalmente a través de los artículos 73, 89 y del 102 al 106, el encargo de asignar a los tres sectores que componen al gobierno federal (legislativo, ejecutivo y judicial respectivamente) las facultades propias a sus correspondientes encargos.

A su vez, consagra por conducto del artículo 124, las facultades no señaladas expresamente en su texto para el ámbito federal, en favor de los estados, lo que como antes se establece, equivale como principio y como sistema a uno de los pilares del federalismo.

Los estados de la Federación son por su parte, facultados para regir sus gobiernos internos de acuerdo a sus correspondientes constituciones jurídico-políticas, según se desprende del mandato del artículo 41 del Código Fundamental de la República: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus reglmenes interiores en los términos respectivamente establecidos por la presente constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

Es así como la distribución de competencias estados-federación en el Estado Mexicano se apoya en el sólido fundamento de su Carta Magna.

Así se colige y por una vez más, que si el federalismo mexicano como sistema, al igual que en otros países muestra en la realidad política una clara tendencia hacia el centralismo, nunca se debe como algunos tratadistas lo pretenden a que la fracción XXXI del artículo 73 constitucional, haya sido concebida como el argucioso reducto que permitiera el ensanchamiento del poder federal restringiendo al de los estados, sino que gracias a la aguda visión de los constituyentes de 56, se comprendió que la evolución natural -- del mundo contemporáneo requeriría el aumento gradual de asuntos -- controlados ya no por los gobiernos locales sino por el federal, en atención a la conservación de la federación frente a los peligros y asechanzas que el convulsionado desarrollo que vivimos ofrece.

Esta inquietud, de consuno con la de brindar al gobierno federal las facultades particulares necesarias para ejercer las generales, condujeron a las luces de 56 a crear el fundamento constitucional en base al cual tuviesen cause ese par de requerimientos. Tal fue la fracción XXX del artículo 72 que se convirtió en la XXXI del 73 en la constitución de 1917 actualmente en vigor y que contempla las facultades implícitas del gobierno federal al establecer --

que: "El congreso tiene facultad...XXXI- "Para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta constitución a los poderes de la Unión".

Sobre el particular habrán de abonarse algunos conceptos en el inciso referente a las facultades implícitas.

III.- En México el Artículo 124 Constitucional, Influencias.

Evidentemente que para incursionar en el terreno de la investigación sobre un elemento característico de la forma de Estado federal, como lo es el de la distribución de competencias consagrado en el artículo 124 de nuestra Constitución, es necesario remontarse a la aparición misma del fenómeno jurídico-político a partir del cual, hubieron de surgir mecanismos semejantes en la evolución jurídica y constitucional de los pueblos.

En atención a esta premisa y si debiera aceptarse que de los innumeros esfuerzos emprendidos a lo largo de la historia por institucionalizar un Estado federal sólo puede reconocerse como "Modelo" por su eficacia y por su eficiencia al de los Estados Unidos de Norteamérica, claro resulta que no fue por la cercanía geográfica, o por la superioridad política y económica por lo que nuestros constituyentes de 1823 lejos de influenciarse, aprovecharon acertadamente para redactar la carta de 24 los sólidos principios en que se vela descansar el federalismo estadounidense en su constitución de 1789. De este acierto (y se le llama así, acierto, a diferencia de algunos criterios opuestos, que hubiesen preferido en base a un mal entendido orgullo nacionalista experimentar con postulados propios la vida de nuestra Federación, desperdiciando irónicamente las enseñanzas sugeridas no por otro país, al nuestro, sino recomendadas saludablemente por la objetividad de la ciencia política. Felizmente la luz del Constituyente de 23 opacó semejantes prejuicios evitando con ello una mayor prolongación en los períodos cuarentos de -

nuestra conformación constitucional], no estuvo ajeno el principio de la distribución de competencias entre la Federación y sus estados. Así se desprende de la lectura al artículo 1, de la Constitución Norteamericana de 1787:

"Sección 8. El Congreso tendrá facultad:

Para establecer y recaudar contribuciones, impuestos, derechos y consumos; para pagar las deudas y proveer a la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos; pero todos los derechos, impuestos y consumos serán uniformes en todos los Estados Unidos; para contraer empréstitos a cargo del crédito de los Estados Unidos; para reglamentar el comercio con las naciones extranjeras, entre los diferentes Estados y con las tribus indias; para establecer un régimen uniforme de naturalización y leyes uniformes en materia de quiebras en todos los Estados Unidos; para acuñar moneda y determinar su valor, así como el de la moneda extranjera y fijar los patrones de pesas y medidas; para establecer oficinas de correos y caminos de posta; para fomentar el progreso de la ciencia y las artes útiles, asegurando a los autores e inventores, por un tiempo limitado, el derecho exclusivo sobre sus respectivos escritos y descubrimientos; para definir y castigar la piratería y otros delitos graves cometidos en alta mar y las violaciones al derecho internacional; para declarar la guerra, otorgar patentes de corso y represalias y para dictar reglas con relación a las presas de mar y tierra; para reclutar y sostener ejércitos, pero ninguna autorización presupuestaria de fondos que tengan ese destino será por un plazo mayor de dos años; para habilitar y mantener una armada; para dictar reglas para el gobierno y ordenanzas de las fuerzas navales y terrestres; para disponer cuando debe convocarse a la milicia nacional y para gobernar aquella parte de ésta que se utilice en servicio de los Estados Unidos; reservándose a los Estados correspondientes el nombramiento de los oficiales y la facultad de instruir a la milicia conforme a la disciplina prescrita por el Congreso; para legislar en forma exclusiva en todo lo referente al Dis

trito (que no podrá ser mayor que un cuadro de Diez Millas por lado) que se convierta en sede del gobierno de los Estados Unidos, como consecuencia de la cesión de algunos Estados y la aceptación del Congreso, y para ejercer una autoridad semejante sobre todos los terrenos que se adquirieran con la anuencia de la Legislatura del Estado en que se encuentren situados, para la construcción de fuertes, almacenes, arsenales, astilleros y otros edificios necesarios, y, para expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar a efecto los poderes anteriores y todos los demás que esta Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos o a cualquiera de sus departamentos o funcionarios".

Por su parte la sección 10 del mismo artículo, se encarga mediante estipulación negativa de reconocer la competencia de los Estados de la Unión: "Ningún Estado celebrará tratado, alianza o confederación alguna; otorgará patentes de corso y represalias; acuñará moneda, emitirá papel moneda, legislará cualquier cosa que no sea moneda de oro y plata como medio de pago de las deudas; aprobará decretos por los que se castigue a determinadas personas sin que proceda juicio ante los tribunales, leyes ex post facto o leyes que menoscaben las obligaciones que derivan de los contratos, ni concederá título alguno de nobleza".

"Sin el consentimiento del Congreso, ningún Estado podrá imponer derechos sobre los artículos importados o exportados, salvo los que sean absolutamente necesarios con el fin de hacer cumplir sus leyes de inspección, y el producto neto de todos los derechos e impuestos que establezcan los Estados sobre las importaciones y exportaciones se aplicará en provecho del tesoro de los Estados Unidos; y todas las leyes de que se trata estarán sujetas a la revisión y vigilancia del Congreso".

"Sin dicho consentimiento del Congreso ningún Estado podrá establecer derechos de tonelaje, mantener tropas o navíos de guerra en tiempo de paz, celebrar convenio o pacto alguno con otro

Estado o con una potencia extranjera, o hacer la guerra, a menos de ser invadido realmente o de hallarse en peligro tan inminente que no admita demora".

De esta forma la Constitución de 1789, enunciaba la forma en que habría de dividirse la competencia entre el gobierno federal y los de los estados, lo cual se vio coronado con el artículo 10° de enmienda a la misma, propuesto en el Congreso durante su primer período de sesiones y ratificado el 15 de Diciembre de 1791:

" Los poderes que la constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, quedan reservados a los Estados -- respectivamente o al pueblo".

Sobre si las anteriores secciones del Artículo I Constitucional Norteamericano en las que se inserta el elemento federal que nos ocupa, pudieron ser aprovechados o no en el Congreso de 23 que dió a México su primera constitución federal, el historiador Zavala nos auxilia a determinarlo:

"Los diputados de los nuevos Estados --refiriéndose a -- quienes nutrieron el Congreso instalado el 7 de Noviembre de 1823 -- vinieron llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual -- era la Constitución de los Estados Unidos del Norte, de la que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Angeles, que servía de texto y de modelo a los nuevos legisladores".

Hasta aquí se comprende fácilmente lo que en la propia -- exposición de motivos de la Constitución de 1824 aceptan sus redactores al señalar:

" La división de Estados, la instalación de sus respectivas legislaturas y la erección de multitud de establecimientos que han nacido en el corto período de once meses, podrán decir si el -- Congreso ha llenado en gran parte las esperanzas de los pueblos, --

sin pretender por eso atribuirse toda gloria de tan prósperos principios, ni menos la de la invención original de las instituciones que ha dictado. Felizmente tuvo un pueblo dócil a la voz del deber, y un modelo que imitar en la República floreciente de nuestros vecinos del Norte".

Así, bajo estos antecedentes la Carta Magna de 24 establece la competencia federal:

Art. 49.- "Las leyes y decretos que emanen del Congreso General tendrán por objeto:

- I.- "Sostener la independencia Nacional, y proveer a la conservación y seguridad de la Nación en sus relaciones exteriores".
- II.- "Conservar la unión federal de los Estados, y la paz y el orden público en el interior de la federación".
- III.- "Mantener la independencia de los Estados entre sí en lo respectivo a su gobierno interior, según el Acta Constitutiva y esta Constitución".
- IV.- "Sostener la igualdad proporcional de obligaciones y derechos que los Estados tienen ante la ley".

Art. 50.- "Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

- I.- "Promover la ilustración; asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras, estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros; erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas; sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos Estados".
- II.- "Promover la prosperidad general, decretando la aper-

tura de caminos y canales o su mejora, sin impedir a los Estados la apertura o mejora de los suyos, estableciendo postas y correos, y asegurando por tiempo limitado a los inventores, perfeccionadores o introductores de algún ramo de industria, derechos exclusivos por sus respectivos inventos, perfecciones o nuevas introducciones".

- III.- "Proteger y arreglar la libertad política de Imprenta, de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio y mucho menos abolirse en ninguno de los Estados ni territorios de la federación".
- IV.- "Admitir nuevos Estados a la Unión federal, o territorios, incorporándolos en la Nación".
- V.- "Arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando sus diferencias cuando lo hayan convenido entre sí sobre la demarcación de sus respectivos distritos".
- VI.- "Eregir los territorios en Estados, o agregarlos a los existentes".
- VII.- "Unir dos o más Estados a petición de sus Legislaturas para que formen uno solo, o erigir otro de nuevo dentro de los límites que ya existen, con aprobación de las tres cuartas partes de los miembros presentes de ambas cámaras, y ratificación de igual número de las Legislaturas de los demás Estados de la federación".
- VIII.- "Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlas, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno".
- IX.- "Contraher deudas sobre el crédito de la federación, y designar garantías para cubrirlas".

- X. - "Reconocer la deuda nacional, y señalar medios para consolidarla y amortizarla".
- XI. - "Arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes Estados de la federación y tribus de los indios".
- XII. - "Dar instrucciones para celebrar concordatos con la silla apostólica, aprobarlos para su ratificación, y arreglar el ejercicio del patronato en toda la federación".
- XIII. - "Aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada, y cualesquiera otros que celebre el Presidente de los Estados Unidos con potencias extranjeras".
- XIV. - "Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas y designar su ubicación".
- XV. - "Determinar y uniformar el peso, ley, valor, tipo y denominación de las monedas en todos los Estados de la federación, y adoptar un sistema general de pesos y medidas".
- XVI. - "Decretar la guerra en vista de los datos que le presente el Presidente de los Estados Unidos".
- XVII. - "Dar reglas para conceder patentes de Corso, y para declarar buenas o malas las presas de mar y tierra".
- XVIII. - "Designar la fuerza armada de mar y tierra, fijar el contingente de hombres respectivo en cada Estado, y dar ordenanzas y reglamentos para su organización y servicio".
- XIX. - "Formar reglamentos para organizar, armar y disciplinar la milicia local de los Estados; reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales, y la facultad de instruírlos conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos".
- XX. - "Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la federación".

- XXI.- "Permitir o no la estación de escuadras de otra potencia por más de un mes en los puertos mexicanos".
- XXII.- "Permitir o no la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República".
- XXIII.- "Crear o suprimir empleos públicos de la federación, señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, retiros y pensiones".
- XXIV.- "Conceder premios y recompensas a las corporaciones o personas que hayan hecho grandes servicios a la República, y decretar honores públicos a la memoria póstuma de los grandes hombres".
- XXV.- "Conceder amnistías o indultos por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la federación en los casos y previos los requisitos que previenen las leyes".
- XXVI.- "Establecer una regla general de naturalización".
- XXVII.- "Dar leyes uniformes en todos los Estados sobre bancarrotas".
- XXVIII.- "Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado".
- XXIX.- "Variar esta residencia cuando lo juzgue necesario".
- XXX.- "Dar leyes y decretos para el arreglo de la administración interior de los territorios".
- XXXI.- "Dictar todas las leyes y decretos que sean conducentes para llenar los objetos de que habla el artículo 49, sin mezclarse en la administración interior de los Estados".

En tratándose de la competencia de los Estados, los artículos 161 y 162, del mismo Código de 74, se encargaban de imponer las obligaciones y restricciones respectivamente:

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

- I. "De organizar su gobierno y administración interior,

- sin oponerse a esta constitución ni a la Acta Constitutiva".
- II.- "De publicar por medio de sus gobernadores su respectiva constitución, leyes y decretos.
 - III.- "De guardar y hacer guardar la constitución y leyes generales de la Unión, y los tratados hechos o que en adelante se hicieren por la autoridad suprema de la federación con alguna potencia extranjera".
 - IV.- "De proteger a sus habitantes en el uso de la libertad que tienen de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación; cuidando siempre de que se observen las leyes generales de la materia".
 - V.- "De entregar inmediatamente los criminales de otros Estados a la autoridad que los reclame".
 - VI.- "De entregar los fugitivos de otros Estados a la persona que justamente los reclame, o compelerlos de otro modo a la satisfacción de la parte interesada".
 - VII.- "De contribuir para consolidar y amortizar las deudas reconocidas por el Congreso General".
 - VIII.- "De remitir anualmente, a cada una de las Cámaras del Congreso General, nota circunstanciada y comprensiva de los ingresos y egresos de todas las tesorerías que haya en sus respectivos distritos, con relación del origen de unos y otros, del estado en que se hallen los ramos de industria agrícola, mercantil y fabril; de los nuevos ramos de industria que puedan introducirse y fomentarse, con la expresión de los medios para conseguirlo, y de su respectiva población y modo de protegerla o aumentarla".
 - IX.- "De remitir a las dos Cámaras, y en sus recessos al Consejo de gobierno, y también al Supremo Poder Ejecutivo, copia autorizada de sus constituciones, leyes y decretos."

Art. 162.- Ninguno de los Estados podrá:

- I.- "Establecer, sin el consentimiento del Congreso general, derecho alguno de tonelaje, ni otro alguno de -- puerto".
- II.- "Imponer, sin consentimiento del Congreso general, -- contribuciones o derechos sobre importaciones o expor-- taciones, mientras la ley no regula cómo deban hacer-- lo".
- III.- "Tener en ningún tiempo tropa permanente ni buques de guerra, sin el consentimiento del Congreso general".
- IV.- "Entrar en transacción con alguna potencia extranjera, ni declararle la guerra, debiendo resistirle en caso de actual invasión, o en tan inminente peligro que no admita demora, dando inmediatamente cuenta, en estos casos al Presidente de la República".
- V.- "Entrar en transacción o contrato con otros Estados -- de la federación, sin el consentimiento previo del -- Congreso general o su aprobación posterior, si la -- transacción fuere sobre arreglo de límites".

A todas luces se muestra evidente el provecho que en fa-- vor de la Constitución Mexicana de 1824 ofreció la Norteamericana -- de 1789, dada la similitud con que ambas establecían el principio -- de Distribución de Competencias Federación-estados, con la salvedad de que mientras la última se completó por así llamarle en 1791 con el artículo 10° de enmienda antes citados; en la primera no logró in-- corporarse el precepto que reservara las facultades no expresas, a favor de la competencia de los estados, sino hasta 1857 cuando en -- el texto constitucional de ese año aparece por primera ocasión ins-- crito en el artículo 117: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se -- entienden reservadas a los Estados", lo que precisamente se convier-- te en el antecedente próximo de nuestro actual artículo 124 consti-- tucional.

IV.- Las Facultades Implícitas y Facultades Explícitas.

Un Estado federal según aseveraciones hechas en el capítulo primero, que aspire legítima y realmente a convertirse en generador de bienestar y prosperidad para su pueblo dentro de un marco de seguridad jurídica y tranquilidad social en lo interno, y de un recíproco respeto en lo externo, requiere ineluctablemente del poder suficiente con que sus representados le doten para alcanzar tan elevados fines.

Si una Federación de estados habrá de justificar y consolidar su existencia en función al mayor o menor grado de proximidad que respecto a tales objetivos logre colocarse, se presume de inmediato que esa cercanía será en proporción directa a la cantidad y calidad de los poderes con que a su gobierno federal se revista. Un Estado federal logrará con menor dificultad no sólo acercarse, sino cristalizar sus metas, si junto a las facultades generales que requiere para su encargo se le ofrecen las particulares que permitan el funcionamiento y la aplicación de aquéllas. Las primeras equivalen dentro del mecanismo federal a las facultades explícitas o expresas; las segundas a las facultades implícitas.

Como ya antes se señalaba, en la estructura jurídico-constitucional de México, son los artículos 73, 89 y del 102 al 106 los encargados primordiales más no exclusivos de conceder facultades al gobierno federal. Las facultades en esos preceptos señaladas, constituyen las que "expresamente" confiere la constitución a los órganos federales; de ahí que reciban el nombre de facultades "expresas" o "explícitas". El ejercicio de cualquier otra atribución no expresa en el texto constitucional por algún órgano federal, constituye por tanto un exceso de poder en atención a lo dispuesto por el Art. 124 que establece: "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados". De tal suerte que la menor extralimitación en su competencia, haría caer al

Órgano federal infractor ya en usurpación de las facultades reservadas a los estados, o bien en la "creación" indebida de una facultad adicional, lo que equivaldría a invadir flagrantemente la esfera de competencia del Órgano legislativo, violando el Art. 135 Constitucional si se tratare de alguno de los dos restantes.

Si bien desde el punto de vista teleológico, las facultades expresas representan verdaderos "medios" para alcanzar los fines de una Federación de estados, desde un estricto sentido práctico, éstas se convierten en "fines" condicionados al adecuado uso de sus respectivos "medios" que son justamente las facultades implícitas a cuyo cargo se encuentra el funcionamiento y la aplicación efectiva de las expresas.

La fracción XXXI del Art. 73 Constitucional es el precepto que instaura el principio del poder implícito en el Estado federal Mexicano: Art. 73.-El Congreso tiene facultad...

XXXI.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las - - otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión".

A este respecto, es un sólo punto en el que tanto la doctrina como los tratadistas convergen en sus encontrados criterios, y es precisamente en el de que las facultades implícitas no son si no un medio del que dispone el gobierno federal para ejercer con eficacia las explícitas. Este, parece ser el espíritu con el que debe ser entendida la fracción XXXI del Art. 73, ya que aceptar, como se ha pretendido, la intención de otorgar un poder omnímodo al gobierno federal a través de esta facultad, sería tanto como desconocer desde el constituyente de 1823 y hasta el 16, la firme convicción que les caracterizó por configurar a un Estado federal sólido; en la inteligencia de que si tal hubiere sido el afán, mucho menos pendencioso hubiera sido el aceptar de una buena vez la forma de Estado Central, en la que por esencia debe destacarse un poder de semejante dimensión.

Pensar en que a lo largo de la vigencia del federalismo - en México, se haya pretendido tomar a las facultades implícitas para reducir el campo competencial de los estados, y con ello encaminar al país hacia un franco Estado central, equivaldría al eufemismo indicado para cubrir el vituperioso reconocimiento de que México ha venido dilapidando tiempo, luces y esfuerzos desde 1847 en que se reimplantó el sistema federal. Mucho más saludable hubiera sido dedicarse al perfeccionamiento del Estado Central establecido desde 1836.

Sin embargo, y al no haber sido obviamente ese el propósito, conviene recordar la fracción XXXI del Art. 50 de la Constitución Mexicana de 1824 que a la letra señalaba: "Art. 50.- Las facultades exclusivas del Congreso general son las siguientes... XXXI.- Dictar todas las leyes y decretos que sean conducentes para llenar los objetos de que habla el artículo 49, sin mezclarse en la Administración de los Estados". "Art. 49.- Las leyes y decretos que emanen del Congreso general tendrán por objeto: 1. Sostener la independencia nacional, y proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores.

II.- Conservar la unión federal de los Estados, y la paz y el orden público en lo interior de la federación.

III.- Mantener la independencia de los Estados entre sí en lo respectivo a su gobierno interior, según la Acta Constitutiva y esta Constitución.

IV.- Sostener la igualdad proporcional de obligaciones y derechos que los Estados tienen ante la Ley".

Surge a primera vista el deseo del constituyente por salvaguardar uno de los valladares del sistema federal en que se estrecha todo intento centralista: el de la autonomía de los estados.

Lo anterior no debe sugerir desde luego, que el gobierno federal con objeto de hacer efectivas las facultades expresas que le otorga la constitución, deje de utilizar cuando así lo requiera

Las facultades implícitas para hacer frente a los múltiples y crecientes asuntos que un mundo como el nuestro, arrebatada por su importancia a la competencia local colocándolos en el radio de acción federal.

Esto obviamente, bajo la condición irrestricta de observar un respeto pleno tanto a la autonomía de los estados como a su participación en la toma de decisiones dentro del Congreso de la Unión, lo que significa la más segura protección a la forma de Estado federal, tal como se ha venido aceptando.

Bajo este orden de ideas, prolijo resultaría señalar la cantidad de provechos que las facultades implícitas han reportado al bienestar y prosperidad de nuestra nación bajo el control del Congreso de la Unión. Baste señalar sólo uno a manera de ejemplo, que por su intrínseca importancia invita a reflexionar sobre la eficacia o no de dichas facultades.

Bien conocido es que la generosamente pródiga naturaleza de México, de consuno con su historia, arte, cultura, folclore y gastronomía, ha colocado a la industria turística en el segundo plano generador de divisas al país después de la petrolera; ahora bien si este opulento mosaico de bellezas y cultura se halla esparcido en las 32 entidades federativas de la República Mexicana ¿a cuál de sus legislaturas sería cuerdo encomendarle la elaboración de una ley que procurara la salvaguarda, la ampliación, el aprovechamiento el fomento, desarrollo y promoción de tan singular riqueza? Cabe recordar que junto a ella existen empresas y establecimientos de abasto y de servicio en las que obligadamente se dan relaciones obrero-patronales en crecimiento, dada la cantidad de empleos directos e indirectos que gracias al fomento turístico se generan a nivel nacional; ¿Podría dejarse a la interpretación de qué y de quién la regulación normativa de esa trascendental industria nacional, arrojando que ninguna de las fracciones del artículo 73 constitucional faculta expresamente al Congreso de la Unión para legislar sobre materia turística?. Obviamente que no.

Es aquí al igual que en otros convenientes y necesarios casos, cuando el Congreso hace uso de las facultades implícitas para velar sobre las materias que expresamente el texto constitucional le ha confiado.

Si la actividad turística surge en arreglo a una lógica sana, a partir de un acto de comercio entre quien demanda y quien ofrece un servicio tendiente a propiciar o a realizar turismo; y si en los más de los casos esos actos se celebran con el fin de usar, disfrutar o explotar recursos naturales propiedad de la nación a los que generalmente se llega aprovechando diversas vías de comunicación, sujetas a legislación federal; ¿No se justifica entonces que con fundamento en la Fracción XXXI del Art. 73, el Congreso de la Unión haga efectiva la facultad que le confieren las fracciones X, para legislar en toda la República sobre comercio; XXIX para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales a que se refiere especialmente el párrafo 5° del artículo 27 constitucional, según lo previene la fracción aludida en su apartado 2°; XVII para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal; expida una ley federal que regule a la actividad turística en general?

Por otra parte, el recordar los fundamentos constitucionales en que se basa la legislación federal en materia turística, no impide señalar la otrora saludable conveniencia hoy transformada en imperiosa necesidad, de adicionar una fracción al Art. 73 -- que faculte expresamente al Congreso para legislar sobre ese auténtico pilar que dentro de la estructura económica y social de México representa el Turismo.

V. - Facultades Concurrentes y Coincidentes.

Dentro de la muy compleja y variada gama de fenómenos que brotan del desarrollo de una Federación de estados, hay algunas que por interesar a la doctrina han sido denominados y clasificados para su estudio, lo que obviamente no implica que se les deba reconocer como elementos característicos de la forma de Estado federal.

Tal acontece con las llamadas facultades concurrentes y con las coincidentes; ambas utilizadas con el afán de calificar la atribución simultánea que pudieran tener tanto el legislativo federal como los locales, para legislar sobre una misma materia.

El análisis de estas facultades a partir de su estricto significado gramatical permite deducir sin dificultad, que resulta ocioso el manejo de dos términos a tal grado equivalentes como son los de 'CONCURRENTES' y 'COINCIDENTES'. Basta solamente recordar que el verbo intransitivo 'concurrir' procedente del latín CONCURRE RE, (correr junto con otros) explica la acción de juntarse algo en un mismo lugar simultáneamente con otro algo (persona, objeto, potestad, etc.); mientras que el de coincidir proveniente del latín 'CUM' por CO, con e INCIDERE, caer en, acaecer, es decir caer en, -- con o acaecer con, lo que denota la participación de un elemento -- con otro; la reunión de dos cosas simultáneamente y en un mismo lugar.

No sólo se advierte la sinonimia de ambos conceptos, sino la conveniencia por ende, de precisar con mayor exactitud y congruencia a los fenómenos que detectados por la doctrina, ahora nos ocupan.

En este sentido, la doctrina Norteamericana ha reconocido como facultades 'concurrentes' al poder atribuido a las legislaturas locales para legislar sobre alguna materia sobre la cual posea facultad expresa el órgano federal legislativo pero que por alguna razón no la haya ejercido. Así lo autoriza la jurisprudencia en --

aquel país al recoger la docta opinión que el Juez Marshall vierte - a este respecto: "La mera concesión de un poder al Congreso no implica necesariamente una prohibición a los Estados de ejercer ese poder y si no es tal como para requerir su ejercicio por el Congreso exclusivamente, los Estados son libres para ejercerlos hasta que el Congreso haya obrado".

Un criterio similar es el que señala la jurisprudencia Argentina: "Cuando el Congreso omite legislar en alguna materia sobre que la constitución le ha dado jurisdicción, pero que no ha sido expresamente prohibida a los Estados estos pueden entretanto legislar al respecto".

Un modesto pensamiento, disiente de lo anterior al descubrir cómo sendos criterios, aunque loables, no se eximen de desvirtuar un principio elemental a todo Estado federal como lo es el de la distribución de competencia en un sano intento por reparar, lo que no sería más que una gran omisión de la legislatura federal, al no haber legislado sobre alguna o varias materias que la ley suprema haya asignado a su competencia no sólo enunciativa sino también imperativamente.

Bien puede acontecer que la ley para regular una materia determinada, resulte urgente en cuanto a su creación para la vida de alguna Nación, pero atribuirle esa facultad a las legislaturas locales cuando la constitución la señala expresamente a cargo del órgano legislativo federal aduciendo para ello la inactividad de este, sugiere una aberración factible de enmienda, al demandar a la legislatura federal el debido cumplimiento de su responsabilidad, o bien (de no lograrse esto), suprimiendo del texto constitucional la desatendida facultad expresa, así como la correspondiente prohibición a los estados para que en arreglo al principio de reserva de facultades se dotara a estos de la competencia suficiente para SUPLIR las funciones primitivas del Congreso federal, lo que desde luego no borra los riesgos inherentes a que cada estado legisla-

ra en forma distinta y quizá contradictoria sobre asuntos de interés nacional. Aún bajo la aceptación de esta hipótesis, huelga mencionar que tanto su contenido ideológico como sus efectos prácticos jamás -corresponderían a la denominación de 'facultades concurrentes' aludiendo a las del órgano federal y las de los locales; mejor sería hablar de la suplencia de las de éstos por las de aquél.

Nunca podría admitirse sin vulnerar de alguna forma el principio de distribución de competencia que consagra nuestro artículo 124 Constitucional, que ni gramatical, ni práctica, ni deontológicamente una Federación de estados puede consentir facultades 'CONCURRENTES' o 'COINCIDENTES' entre el órgano legislativo federal, y los órganos legislativos estatales.

Podrá suceder que en ocasiones, alguna materia o asunto de acuerdo a su naturaleza e importancia se someta por mandato constitucional tanto a la competencia federal como a la estatal, lo que sin dejar de ser recomendable excepción a las características de un Estado federal, se convierte realmente en una FACULTAD LEGISLATIVA DE CARACTER BILATERAL de la que participan tanto los órganos locales como el federal.

En este orden de ideas se puede considerar que lo que se da en nuestro sistema constitucional en materia de legislación tributaria, equivale a una facultad legislativa de carácter bilateral ya que los estados de la Federación pueden participar a través de sus órganos correspondientes junto con el órgano federal, en la legislación contributiva con relación a todas las fuentes de ingreso no expresamente encomendadas al Congreso en las Fracc. X y XXIX del Art. 73 Constitucional y que no se hallen al margen de la potestad tributaria de los estados en arreglo a lo preceptuado por las Fraccs. IV, V, VI y VII del Art. 117, así como la Fracc. I del 118; artículos y fracciones a que se hace remisión.

Nada obvio resulta señalar que en este caso las legislaturas estatales y el Congreso de la Unión, participan no en gravar las actividades generadoras de ingreso susceptibles de imposición tributaria, sino en la FACULTAD BILATERAL que para legislar sobre materia contributiva asiste a unos y otros, toda vez que esas actividades se encuentran debidamente repartidas en la Constitución, ya sea por reserva a los estados o bien por señalamiento expreso.

Conocido es que gracias a la facultad de imponer contribuciones, un gobierno obtiene los recursos necesarios para obtener los fines que persigue, necesidad que se advierte tanto en los locales como en el federal para fundar con solidez, la facultad legislativa de carácter bilateral en materia tributaria que la constitución ofrece tanto al Congreso como a las legislaturas de los estados mediante el principio asentado en el Art. 124 ya abordado en incisos anteriores.

Se ha pretendido por otra parte, extender por 'analogía' - la excepción de facultad bilateral en materia tributaria, a lo que en materia de Salubridad se refiere, arguyendo que gracias a lo estipulado por la fracc. XVI del Art. 73 Constitucional, corresponde a las legislaturas locales crear leyes destinadas a normar la salubridad interna de su correspondiente demarcación territorial, en tanto que la citada fracción sólo encarga al Congreso, legislar sobre "Salubridad general de la República". A este criterio se opone la adecuada interpretación del señalamiento constitucional referido: Art. 73.- "El Congreso tiene facultad:... Fracc. XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y SALUBRIDAD GENERAL DE LA REPUBLICA". Si la República se conforma con los estados, según establece el Art. 40 constitucional y el término GENERAL por lógica elemental comprende a todo lo particular ¿Como aceptar que la 'Salubridad particular' de un estado se aparte de la SALUBRIDAD GENERAL DE LA REPUBLICA, cuando resulta inconcuso que ésta abarca y contiene a la primera ?

En puridad jurídica y como corolario del presente desarrollo, se puede concluir con que dentro del mecanismo y orden constitucional de México sólo existe en estricto sentido una facultad CONCURRENTE que expresa la ley suprema en su Art. 135 al reglamentar la adición o reforma a su texto, para lo cual sí se requiere la COINCIDENCIA tanto de "las dos terceras partes del Congreso" como de la "Mayoría de las legislaturas de los Estados".

CAPITULO CUARTO

" LOS ESTADOS FEDERADOS "

Compendio: I. Su autonomía. a) Límites a la facultad constituyente de los estados. b) El Art. 155 Constitucional. - II. Las Constituciones de los estados. a) Caracteres generales. b) Organizaciones de los gobiernos locales. - III. La representación de los estados en el gobierno federal. - IV. La intervención del gobierno federal en la vida política de los estados. a) La garantía federal. b) el Art. 122 Constitucional. c) Las facultades que al Senado confiere el Art. 76 en sus fracciones V y VI. d) La intervención del órgano judicial federal en los estados. e) Su intervención con fundamento en los artículos 103 y 107 constitucionales. f) Artículos 97 y 105 Constitucional. g) Obligaciones y prohibiciones impuestas a los estados por la Constitución federal. Art. 117 al 121 Constitucional.

I.- Su Autonomía.

Se reconoce que son entes paritarios comúnmente denominados 'estados', los que conforman y dan vida a un Estado federal. - Esas entidades, soberanas hasta antes de celebrar el pacto federal, mantienen una personalidad jurídica que les reconoce y concede la ley suprema o constitución federal, en ejercicio de la cual, pueden contraer derechos y adquirir obligaciones ya sea frente al Estado federal, o bien ante personas físicas o morales con quienes se hallen en una relación de coordinación.

Lo anterior, es lo que lleva al Dr. Burgoa Orihuela a calificar con acierto a los estados como "personas morales de derecho político", concepción bajo la cual, los estados no equivalen a meras circunscripciones territoriales con facultades administrativas descentralizadas tal como ocurre en un Estado central en tratándose de

sus provincias o departamentos, sino que estas entidades dotadas de población y territorio, tienen la potestad de crearse su propio orden jurídico, fundando en él su poder público como estados federados. Esta facultad que conservan los estados miembros de una Federación para que con arreglo y sin contrariar las limitaciones, prohibiciones o restricciones del texto constitucional federal, puedan darse su propia constitución jurídico-política, es precisamente lo que corresponde a la autonomía de las entidades federativas. Así se desprende de nuestra constitución a través del artículo 40 que dispone: "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."

Es justamente en la expresión "libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior" donde la constitución federal funda la autonomía de los estados; siendo por su parte el precepto 41 de la propia ley fundamental, el encargado de limitar no esa autonomía sino a la potestad que en base a ella tienen los estados para instaurar su orden jurídico. Este precepto señala que: -- "El pueblo ejerce su soberanía... y por los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente constitución federal y los particulares de -- los estados, IAS QUE EN NINGUN CASO PODRAN CONTRAVENIR LAS ESTIPULACIONES DEL PACTO FEDERAL". En este mismo sentido se pronuncia el -- artículo 133 constitucional al establecer en su parte In Fine: - - - "... los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha constitución -- (refiriéndose a la federal), leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados".

Así pues, se hace evidente que el poder de los estados federados para crear su propia constitución, no es un poder *Ad libitum*, sino que está condicionado por las limitaciones impuestas en la Constitución federal.

a).- Límites a la Facultad Constituyente de los Estados.

Con objeto de evitar indeseables confusiones, conviene de marcar el alcance que tiene en los estados miembros de una federación, la "facultad constituyente"; que es precisamente como antes se señala, la potestad que a las legislaturas locales asiste para construir la constitución jurídico-política que haya de normar la vida de sus respectivas poblaciones sin contravenir alguna de las disposiciones de la Constitución federal.

Así se aprecia fácilmente en extensión del punto anterior que el único límite registrado para la facultad constituyente de los estados es precisamente la Ley Suprema; la Constitución Federal, cuyos mandamientos dispuestos ya en forma positiva, o negativa, deben observar las constituciones locales.

b).- El Artículo 115 Constitucional.

Organizar la estructura interna de un estado federal, a partir del motor que le genera vida y movimiento conocido con el nombre de "Municipio libre", es el encargo primordial que al artículo 115 constitucional dieron los constituyentes de Querétaro con toda atinencia.

Como producto híbrido de los distintos mecanismos jurídico-políticos que en Roma, España y Francia dieron forma a determinadas circunscripciones territoriales con facultades descentralizadas, surge en México el Municipio; cuya primera aparición se remonta a la organización política que practicara Hernán Cortés a su llegada a la "Villa Rica de la Veracruz" en donde al decir de Bernal Díaz del Castillo, se asignaron a la usanza del municipio español las primeras actividades orgánico-políticas a un ayuntamiento.

Considerando como lo que es, el punto elemental y más cercano de contacto con la realidad social y política de una Nación,

el "Municipio libre en México", para proclamarse como tal, se sirve de la declaración que en este sentido hace la Constitución federal: Art. 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 siguientes bases:..." Es obvio que al aludir a "Municipio libre" los constituyentes se refieren a la autonomía propiamente dicha que debe guardar todo municipio, en la proporción en que el estado federado lo guarda con relación al gobierno federal, y desde luego sin contrariar las ordenanzas de la constitución local.

El artículo en referencia, para ello, consagra en su Fracc. I la autonomía política del municipio, al establecer que: "Cada municipio será ADMINISTRADO POR UN AYUNTAMIENTO DE ELECCIÓN POPULAR DIRECTA y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del Estado...". Es indudable que con esta declaración, no sólo se prohíbe la execrable intermediación autoritaria que en sentido político existió especialmente durante el Porfiriato representado por los "jefes políticos" o "prefectos" que incondicionales al poder central, obstaculizaron todo brote democrático emanado en el seno municipal; sino que también, declarativamente, el texto constitucional, ofrece al municipio la posibilidad de darse sus propios gobernantes, asegurando con ello su libertad política.

Ahora bien, dotar de libertad política a tan importante institución como el municipio y escalar al mismo tiempo su libertad económica, es tanto como enarbolar loablemente, pero no querer concederle la primera. Así se proclamó en el Constituyente de Querétaro cuando se refirió al municipio que como todo organismo viviente requiere de satisfactores materiales para subsistir. No sin debate y sin sustentar criterios dispares, los diputados constituyentes acordaron también establecer la sistemática que habla de dotar a la administración municipal de los arbitrios necesarios para desempeñar su función, la cual se consagra en la Fracc. II del mismo artículo 115 -

constitucional: "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".

Es la Fracc. III la que se encarga de reconocer la facultad que como persona moral tiene el municipio para convertirse en sujeto de derecho y así adquirir derechos y contraer obligaciones: "Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales...". Esta declaración denota el reconocimiento Ipsoture que la constitución da al núcleo social en el momento mismo en que se transforma con arreglo a la ley en municipio.

Inmediatamente después de abordar algunas consideraciones de carácter electoral, la Fracc. IV, faculta a la administración municipal, para expedir leyes, reglamentadas y disposiciones administrativas "que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 constitucional en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia". Esta fracción que se adicionó el 6 de febrero de 1976, -- pronuncia una duplicidad de competencias entre el ayuntamiento de -- determinado municipio y la legislatura del estado correspondiente -- para 'legislar' respecto de un mismo centro urbano, lo cual como -- acertadamente marca el Dr. Burgoa Orihuela se puede bien constituir en legislación o reglamentación contraria, contradictoria, incongruente o incompatible, originando el caos normativo en detrimento del centro urbano en caso y de los propósitos sociales que animan -- las disposiciones implicadas en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional".

Si lo hasta aquí expuesto en relación con el artículo 115 y su correspondiente declaración teleológica del municipio, es el paisaje exquisito que la teoría supo plasmar por mano de concientes legisladores en la constitución; de los hombres políticos de hoy y de nadie más, depende el ir inyectando en la dosis suficiente, auto

nomla política, económica y administrativa para sacar de esa realidad no pocas veces afrentosa en la que se ven inmersos muchos municipios de nuestro México y entonces sí, colgarlos simbólicamente --cuales diplomas al mérito, en el marco que la constitución les ha --mantenido reservado.

II.- Las Constituciones de los Estados.

Dentro del terreno de la autonomía, como ha quedado ya expuesto, es donde las legislaturas locales elaboran el orden jurídico que encabezado por sus respectivas constituciones haya de normar la vida y el desarrollo de sus estados. Ciertamente parten de esa sólida plataforma que les es común: la autonomía; pero en el camino que han de recorrer hacia la obtención de un orden de derecho, cada legislatura se enfrenta con una diversidad de factores de índole --histórica, geográfica, social, cultural, etc., los que obligadamente repercuten en la elaboración de las normas a regir en cada estado, y que precisamente distingue a las constituciones locales entre sí, dado que prácticamente no se presenta un estado que tenga idénticos antecedentes, valores o costumbres, y que por lo mismo requieren de una legislación no menos diferente que apropiada a sus muy --peculiares características en relación a las otras. Sin embargo, --hay principios que por su generalidad, participan por igual en todas las constituciones locales. Esto ofrece el tema del siguiente --inciso.

a).- Caracteres Generales.

Entre algunas otras características generales que pudieran mencionarse en atribución directa a todas las constituciones locales, convendría recordar aquella que les permite reconocerse como los 'ordenamientos máximos' para sus habitantes y dentro de su respectivo territorio, por debajo de la constitución federal, los tratados internacionales y las leyes federales tal como lo dispone el artículo 133 In Capite. Bajo esta misma influencia y por lo que to

ca a la forma de gobierno declarada en las constituciones para los - estados, se puede considerar otro carácter general en ellas; el de - disponer para su régimen interior "la forma de gobierno republicano, representativo, popular teniendo como base de su división territo- - rial, y de su organización política y administrativa el municipio li- bre". Según lo establecido en el artículo 115 constitucional.

Obviamente que la acepción 'Caracteres generales' se resca - ta de la ambigüedad al reconocérsele como el conjunto de elementos - que singularizan, en este caso a una constitución local, y que se ex- tienden por analogía a las otras. Es así como se desprende otro ca- - rácter general para todas, que es precisamente el de atender las fa- - cultades, prohibiciones y o restricciones que les señale la ley su- - prema.

Ahora bien, se puede asentar categóricamente por otra par- - te, que como toda constitución jurídico-política, las de los estados - persiguen también la instauración de un orden jurídico que mediante - el poder público local en este caso, pueda gobernar sobre el territo - rio que le es reconocido, a la población que comprenda, siguiendo -- desde luego, las directrices que la constitución federal imponga a - todas las entidades en aras de unir armónicamente los esfuerzos para - alcanzar la prosperidad de la Federación. Lo que de ninguna manera - escapa a ser no sólo una característica más a todas las constitucio- - nes locales, sino una lo suficientemente importante como para poder - considerarle la esencia de la teleología jurídica en los estados fe- - derados.

b).- Organización de los gobiernos locales.

En su totalidad, las constituciones locales disponen su go - bierno dividido en tres órganos de poder siguiendo el ejemplo de la - Carta fundamental del país, que a saber son el legislativo, el ejecu - tivo y el judicial. A esta generalidad sólo se opone una excepción, - la del estado de Hidalgo en cuya constitución el artículo 16 estable

ce que: "se considera dividido al poder público para el ejercicio de sus funciones en legislativo, ejecutivo, judicial y municipal"; esta declaración obviamente tal como lo reconoce la propia exposición de motivos de dicho ordenamiento no es más que una transcripción en respeto a la 'tradición' constitucional por lo que a la mención "y municipal" se refiere.

Sin embargo en todos los estados federados actualmente en México, la función legislativa se deposita en una asamblea denominada comúnmente Cámara de Diputados o legislatura local equivalente al Congreso estatal. En este sentido, a excepción de la constitución de Durango en 1826 (Art. 22), la de Veracruz en 1825 (Art. 17) y la de Yucatán del mismo año (Arts. 126 al 138), siempre ha prevalecido el sistema unicameral en las legislaturas locales, a diferencia de lo que sucede en los Estados Unidos de Norteamérica en donde los estados al igual que el congreso federal adoptan el bicameralismo legislativo compuesto por una Cámara de representantes y otra de senadores.

Así pues, una sola asamblea parlamentaria es en los estados mexicanos la encargada de ejercer las facultades que le asigna por reserva la constitución federal mediante el ya conocido artículo 124.

Otro órgano del poder estatal es el ejecutivo, representado por un gobernador cuyas funciones en mucho se asemejan a las que al Presidente de la República otorga la constitución federal. El gobernador de un estado a más de tener competencia dentro de todos aquellos asuntos no consagrados expresamente a alguna autoridad federal, debe velar por la positiva observancia del orden jurídico establecido, proveer lo necesario para el cumplimiento de las sentencias emanadas del órgano judicial, ejercer su función materialmente legislativa en la expedición de acuerdos y reglamentos generales, abstractos e impersonales de carácter local, coadyuvar en el proceso formalmente legislativo iniciando proyectos de ley al congreso local, promulgar los ordenamientos que elabore y apruebe dicho órgano, conferir

algunos nombramientos, etc.

Por lo que concierne a la designación del titular de este órgano, es la autonomía que en materia política concede la ley suprema a los estados, la que se encarga de determinar el proceso de selección para gobernador, excepción hecha a los requisitos que en la Fracc. III del artículo 115 constitucional para tal fin se señalan. Lo anterior sin pasar por alto desde luego el ajuste debido a la ley federal correspondiente, es decir a la ley federal de organismos políticos y procesos electorales.

En cuanto al órgano judicial se refiere, es en los estados, el que goza de una autonomía más amplia, en virtud de que la constitución federal no estipula precepto alguno que le condicione o le limite. De tal suerte que sirviéndose del principio de facultades reservadas inserto en el artículo 124 de la constitución federal, los tribunales de los estados pueden poseer un holgado campo de acción en lo que a dirimir controversias se refiere, especialmente del orden civil, penal y administrativo.

III.- La representación de los estados en el gobierno federal.

En nada afecta reiterar en este espacio que no sólo la representación, sino la participación de los estados en el gobierno federal (que no debe ser más que la voluntad nacional traducida en actos de autoridad) junto con el goce de sus respectivas autonomías es el par de sólidas columnas en que descansa todo el complejo mecanismo de una Federación de estados. Y aludir a la 'participación' de los estados en el gobierno federal, no pretende implicar su ingerencia en los propios actos de autoridad materialmente concebidos, sino en la formación de las facultades que inspiran al gobierno federal para plasmar en su ámbito de competencia esos actos de autoridad.

Así pues, vemos que es en el seno del órgano legislativo

encargado de elaborar ordenamientos generales, abstractos e impersonales, que no sólo rijan sino que a la vez sancionen la actividad de los tres órganos de gobierno, en los que se incluye la participación de las entidades federativas. Ese órgano legislativo en nuestro país se conforma de acuerdo al artículo 50 constitucional por una Cámara de Diputados y otra de Senadores que juntas constituyen el Congreso General.

Mientras que la Cámara de Diputados ha sido tradicionalmente como lo sigue siendo, la asamblea de representación popular, es decir, el organismo en el que se representan los heterogéneos y diversos intereses de toda la población; el senado, es el cuerpo parlamentario en el que confluyen todos los intereses de los estados federados, representados por sus respectivos senadores.

De tal manera concebido, el senado a más de ser un órgano parlamentario que aporta madurez y experiencia al proceso legislativo se consagra como el genuino representante y por ello baluarte del Estado federal Mexicano, criterio que a propósito llevó a los Constituyentes de 17 a ratificar atribuciones que por su magnitud y trascendencia para la Federación, sólo podían colocarse bajo la competencia de la Cámara de Senadores, tal como lo dispone el Art. 76 constitucional al cual se hace remisión.

IV.- La intervención del gobierno federal en la vida política de los estados.

Por la importancia que puede despertar la aplicación del poder federal dentro del ámbito político de las entidades federativas, se estima conveniente incluir en el final del presente capítulo algunas consideraciones sobre los fundamentos constitucionales que sirven de base a una eventual acción del gobierno federal en el seno político de los estados.

a).- La garantía federal.

Es justamente a la facultad de intervenir en los estados federados, que al gobierno federal otorga la constitución, lo que la doctrina ha reconocido con el nombre de garantía federal.

Así se ha establecido que la garantía federal encierra - la obligación que a los poderes de la Unión asiste por proteger la estabilidad política y social de los estados en dos casos; por iniciativa propia cuando en un estado determinado o en varios se desvirtúa la forma de gobierno establecida en la Federación; o bien a petición de la o las legislaturas correspondientes cuando la capacidad de contener insurrecciones o violencia interna resulta ya insuficiente en el ejecutivo local.

A este criterio se adhiere el Maestro Felipe Tena Ramírez (Derecho Constitucional Mexicano, p.172, 17a.ed.) al establecer: "... la garantía federal, que consiste en la protección de la Unión para los estados y que se traduce en la obligación de los poderes federales de intervenir en un Estado, en cualquiera de estos dos casos: de oficio, cuando en el Estado se altera la forma republicana de gobierno o hay invasión; a petición de la legislatura - del Estado o en su caso del ejecutivo cuando hay violencia doméstica".

Esta garantía que en favor de los estados surge en el momento de constituir jurídicamente al Estado federal, aparece en México como en Argentina y Brasil, bajo la influencia clara de la -- Constitución Norteamericana de 1789 que la consagraba en la sección 4 de su artículo IV, "Los Estados Unidos garantizarán a todo Estado comprendido en esta Unión una forma republicana de gobierno y protegerán a cada uno en contra de invasiones, así como contra los disturbios internos, cuando lo soliciten la legislatura o el ejecutivo (en caso de que no fuese posible reunir a la legislatura)".

Como se podrá advertir fácilmente, el citado precepto norteamericano garantiza en su primera parte a los estados que conforman la Federación, hacer guardar la forma de gobierno por todos - - aceptada, en el momento en que ellos cedieron sus soberanías en favor del pacto federal. Es exclusiva y propiamente en esta acción de 'mantener la forma de gobierno' que la constitución encomienda al gobierno federal, en donde debe por lo tanto reconocerse la garantía federal.

Es claro que ni el precepto referido ni cualquiera otro - de los análogos creados en otros países bajo la influencia de - - aquél, establecen algún mecanismo específico mediante el cual, el gobierno federal garantice la forma de gobierno de los estados federados, de lo que se puede deducir legítimamente que cualquiera de los múltiples medios a su alcance le son útiles para salvaguardar dicha garantía.

En cuanto a la segunda parte del artículo en cita, se reconoce una garantía de 'protección' que la constitución impone a los poderes de la Unión en favor de los estados cuando éstos registren alguna invasión o disturbios internos, siempre que medie la petición en tal sentido de la legislatura correspondiente o del ejecutivo en ausencia de aquélla. Lógicamente se colige que esta 'garantía de protección', la hará operativa el gobierno federal con la intervención militar que en todo caso será de repulsión al desorden existente.

Estos dos supuestos normativos distintos por naturaleza, que se consignaron en el multicitado precepto norteamericano, al ser comentados por el constitucionalista Argentino Raúl Bisón quien al igual que la doctrina les reconoce como la garantía federal misma, en su obra de Derecho Constitucional Argentino y comparado, les da el nombre de "intervención reconstructiva" en tanto que el gobierno federal intervenga para reconstruir la forma de gobierno que aún cuando no destruida, bien puede hallarse en proceso de destruc-

ción; e "intervención ejecutiva" por cuanto que de alguna forma es el poder ejecutivo federal el encargado de repeler cualquier alteración al orden político o social surgido en un estado federado.

Frente a este comentario del destacado constitucionalista, habla que considerar en principio que la llamada garantía federal, no puede extenderse y mucho menos confundirse con lo que a todas luces es otra garantía de diversa índole como lo es la de -- protección militar, por más que la doctrina en ello se haya empeñado. Por tal razón y aún aceptando a la intervención "reconstructiva" y a la "ejecutiva" como denominaciones de dos acciones distintas, que en favor de los estados encomienda la Constitución al gobierno federal, no puede admitirse ni con benevolencia que ambas representen dos aspectos de un mismo objetivo.

Que en un mismo precepto se enuncien dos objetivos como los son el de garantizar " a todo Estado comprendido en esta Unión UNA FORMA REPUBLICANA DE GOBIERNO" y el de "PROTEGER a cada una en contra de invasiones, así como contra los disturbios internos, - cuando lo soliciten la legislatura o el ejecutivo", permite reconocer efectivamente que en el primer caso el gobierno federal bien puede actuar de oficio para tal fin, y que en el segundo lo debe hacer a petición del estado afectado, pero también resulta inobjetable que mientras en una declaración se tutela la forma de gobierno, en la segunda lo que se protege es la paz y la seguridad de -- los estados federados, argumento éste, que impide localizar a la llamada garantía federal en una declaración, que aún cuando perteneciendo al mismo precepto que la postula, no hace sino proteger -- la tranquilidad y el orden de un estado federado, al través de la intervención del gobierno federal como instancia especial.

b).- El Artículo 122 Constitucional.

Este precepto de nuestra constitución, al igual que el -- 6° tanto de la Constitución Argentina como de la Brasileña, ful --

inspirado en la sección 4 del Artículo IV estadounidense como en llneas anteriores se esboza, sin embargo a diferencia del Argentino y del Brasileño, el precepto Mexicano careció de la influencia suficiente para consignar en su redacción las dos garantías a las que se ha hecho referencia en el inciso precedente.

El artículo 6° constitucional de la República Federal Argentina señala: "El gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno o repeler invasiones exteriores y a requisición de sus autoridades -- constituidas, para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición o por invasión de otra provincia".

Por su parte la constitución Brasileña en su artículo 6° prescribe que: "el gobierno federal no podrá intervenir en los asuntos peculiares de los Estados, salvo: 1°- para repeler una invasión extranjera, o de un Estado con otro; 2°- para mantener la forma republicana federativa; 3°- para restablecer el orden y la tranquilidad de los Estados, a requisición de sus respectivos gobiernos; 4°- para asegurar la ejecución de las leyes y sentencias federales".

Es notorio que ambos preceptos siguiendo la directriz marcada por el artículo norteamericano de 1789, regulan al mismo tiempo las que se reconocen en estas líneas como 'garantía federal' y 'garantía de protección'. Aunque en el señalamiento Brasileño se menciona en el punto cuarto el aseguramiento de la ejecución de leyes y sentencias federales - lo que no por ello autorizarla adicionar el contenido jurídico de la garantía federal -, junto con el Argentino, estipulan la intervención del gobierno federal con los propósitos básicos de garantizar la forma de gobierno y de velar por la paz y seguridad material en sus estados federados.

Bajo este orden de ideas, sin aventura se colige, que el artículo 122 constitucional mexicano no puede encerrar por su redacción, otra garantía que no sea la de protección. Así lo corrobora -

su lectura. Art. 122.- "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 prestará -- igual PROTECCION, siempre que sean excitados por la legislatura -- del Estado, o por su Ejecutivo, si aquella no estuviese reunida". Ante la claridad de su exposición, huelga cualquier mención en apoyo de que el Art. 122 constitucional postula exclusivamente la garantía de protección, tal como bajo idéntico texto lo hacía el 116 de la Constitución de 1857.

Frente al afán de localizar el mecanismo utilizado en -- nuestra constitución para consagrar la garantía de mantener la forma de gobierno, bastaría recurrir al artículo 40 en donde se declara que por voluntad propia el pueblo mexicano se constituye en una República representativa, democrática federal y al 87 que hace prestar al jefe del ejecutivo federal, guardar y hacer guardar la -- "constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen", obviamente con el auxilio de las facultades -- que le confiere el Art. 89 Constitucional. Esto permite concluir -- con que es al Ejecutivo federal a quien se le encarga guardar y hacer guardar entre otras cosas, la forma de gobierno que postula el artículo 40 de nuestro Código máximo. Estructura en la cual se aplica el contenido intrínseco de la llamada garantía federal.

Ahora bien, habrá que considerar que de facto, puede presentarse el caso en que un grupo de presión o de facciosos pretendiera alterar o subvertir la forma de gobierno de algún estado establecida por la constitución de los Estados Unidos Mexicanos, para lo cual, habría de aparecer indefectiblemente la violencia, dando lugar a la aplicación del artículo 122 en el eventual caso de -- que con fundamento en ese precepto, la legislatura local o el ejecutivo en su defecto, solicitará la intervención del ejecutivo federal. De otra suerte, la única opción para sustituir la forma de gobierno en México, es la que se contempla en el supuesto previsto en la parte in fine del artículo 39 constitucional que alude al de

recho inalienable del pueblo (entendiendo por pueblo a todo el elemento humano asentado sobre la nación) para alterar o modificar la forma de su gobierno al través de los cauces institucionalmente reconocidos.

El acta constitutiva de 1824 paradójicamente puntualizaba con mayor precisión la garantía federal en su artículo 34 al señalar que " La constitución general y esta acta garantizan a los Estados de la federación la forma de gobierno adoptada en la presente ley; y cada Estado queda comprometido a sostener a toda costa la -- unión federal". Si la nitidez con que aquel precepto declaraba la -- garantía federal, no se registra en el actual código fundamental de México, ello no implica que los constituyentes de Querétaro le hayan menospreciado en la ley suprema de 1917. La forma de gobierno -- en México, está garantizada en todas sus entidades federativas por la Constitución federal, aunque no precisamente en el Art. 122 como se ha dado por señalar.

c).- Las facultades que al Senado confiere el Artículo 76 en sus fracciones V y VI.

Dos supuestos más en que la constitución acuerda la inter -- vención del gobierno federal en la órbita de los estados son los -- que encierran las fracciones V y VI del artículo 76.

En este caso es a través de una de las Cámaras del órgano legislativo federal, específicamente el Senado, como la ley funda-- mental permite la participación del gobierno de la Unión frente a -- hechos que suscitados dentro del ámbito competencial de los estados federados, constituyen inminente riesgo a la estabilidad o adecuada imágen exterior de la federación.

La fracción V del artículo 76 constitucional faculta en -- exclusiva al Senado para "Declarar, cuando haya desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso --

de nombrarle 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 recesos, 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 expediere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso".

De la simple lectura a la fracción transcrita se colige - que la facultad del Senado de la República, se reduce a "Declarar" que "es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional" al estado en que de 'hecho' hayan desaparecido todos los poderes constitucionales, lo cual al no poderse estimar por 'derecho' a falta de descripción constitucional detallada, debe considerarse, cuando materialmente ninguno de los órganos de poder local, gocen ya del Imperium con que les dota la constitución federal y la local para hacer valer su autoridad respectiva.

Es inconcuso que este fenómeno debe gestarse en la violencia para lograr la insumisión de los gobernados ante los órganos de poder local; situación que sin perjudicar la eventual intervención del ejecutivo federal para conservar la seguridad interior de la federación, evidentemente amenazada en tal caso (Art. 89 Fracc. VI), demanda la participación del Senado para restablecer el orden constitucional nombrando a un gobernador provisional que propuesto en terna por el Presidente de la República, obtenga la aprobación de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara alta presentes.

El gobernador así designado, procederá entonces a convocar elección para gobernador constitucional en apego a las leyes constitucionales del mismo Estado, sin poder participar en ese concurso gracias a la prescripción que de ello hace la fracción mencio-

nada en sus penúltimas líneas, salvaguardando de esa forma lo que al respecto señala el Art. 115 constitucional en el sentido de que ni el gobernador sustituto constitucional ni el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tenga distinta denominación, podrá ser electo para el periodo inmediato.

La parte final de esta fracción ha suscitado polémica entre los tratadistas respecto al provecho o no de su presencia; en ella se señala: "Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso".

Efectivamente, ni la más acendrada interpretación permite desentrañar la intención de esta última parte de la fracción quinta.

¿A que pretende hacer referencia la expresión "Esta disposición"? ¿Acaso a toda la fracción, o solamente a las líneas que le anteceden? En tanto que resulta inadmisibles que esta expresión se refiera a toda la fracción, por cuanto que para que ella sea aplicable, deberá no existir poder constitucional alguno que pudiera aplicar la constitución local vigente, y por otra parte que no puede referirse a las líneas que le anteceden - "El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere" - puesto que de existir alguna disposición desigual en cualquier constitución local, no podría ser aplicada por contravenir abiertamente lo dispuesto en este sentido por el artículo 115 constitucional según se expone en líneas anteriores; se brinda total aceptación al comentario que a este respecto hace el Maestro Burgoa Orihuela en cuanto que por no tener aplicación alguna la fracción V del artículo 76 - afirma - "Su inclusión dentro de su texto obedeció a una inadvertencia del Congreso Constituyente de Querétaro".

En otro orden de ideas, la fracción VI del artículo en referencia, confiere también en forma exclusiva al Senado la facultad para "resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución general de la República y a la del Estado".

Es claro que en el supuesto que postula esta fracción el Senado interviene a petición de alguno de los poderes locales involucrados en 'discrepancias' y que lo hace de oficio cuando el grado de desaveniencia es tal que producto de un conflicto de armas, se haya truncado el orden constitucional.

Sin duda alguna que lo único por determinar en lo que a esta disposición se refiere es el contenido que pretendió definir el constituyente en el término "cuestiones políticas", toda vez que delimitando su alcance, se desecha de inmediato la posibilidad de que esta fracción permita al senado invadir la competencia que a la Suprema Corte de Justicia otorga la Constitución federal en el artículo 105 al disponer que "corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias, que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la Constitucionalidad de sus actos y...".

Sin prescindir del apoyo que para dilucidar con mayor precisión este punto nos ofrecen los brillantes argumentos que en debate enfrentaron los constituyentes de Querétaro, especialmente Paulino Machorro Narvdez e Hilario Medina, opositor y defensor respectivamente de que esta facultad fuese otorgada al Senado por que debía ser o no estar sólo bajo la competencia de la Corte Suprema de Justicia; sería conveniente reflexionar sobre algunas consideraciones de naturaleza eminentemente práctica que surgen a partir de la forma - Suí Generis en que se ejerce la actividad política en nuestro País.

V para ello baste imaginar a manera de ejemplo que a propósito de alguna declaración apreciativa meramente personal del Presidente -- del Congreso local poderoso por su representatividad, que rayando en la "imprudencia política" o suarriendo "indisciplina", se loque herir la susceptibilidad del gobernador y del presidente de la suprema corte de justicia del estado simultáneamente y con ello la de -- sus colaboradores, lo que bien podría despertar un ambiente hostil entre los tres órganos del poder y en un grado extremo bien pudiese desembocar en una confrontación material.

Estaría por demás repetir que además de execrable resultaría irrespetuoso someter al juicio del más alto tribunal de la Federación, conflictos nacidos de mezquinas interpretaciones. De aquí -- que se justifique plenamente que en tratándose de "cuestiones políticas" sea el Senado, --un cuerpo naturalmente político-- el encargado de dirimir los roces entre órganos de poder local; mientras que a la Suprema Corte de Justicia se le reservan las controversias que pudieran surgir entre aquellos a partir de la constitucionalidad o no de sus actos.

d).- La Intervención del Órgano Judicial Federal en los -- estados.

Según declaración del artículo 94 constitucional el poder del órgano judicial federal se ejerce a través de una Suprema Corte de Justicia, de Tribunales de Circuito, colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación y de juzgados de Distrito. Estos tribunales federales a la vez de ejercer la función judicial, propiamente dicha, es decir de dirimir las controversias de carácter federal sometidas a sus respectivas jurisdicciones, cumplen también con el alto encargo de mantener el control constitucional en -- la Federación con arreglo a las delimitaciones competenciales que -- la misma constitución y las leyes relativas les asignan a cada uno de ellos. Aquellos tribunales, al ser excitados para ejercer alguna de las mencionadas funciones pueden intervenir por prescripción -- constitucional en los estados con la alta consigna de interpretar y

decir el derecho (*Juris Dictio*), primordialmente el constitucional, aunque según se verá más adelante, el campo administrativo no está vedado para este órgano federal, en tratándose de su relación con las entidades federativas.

e).- Su intervención con fundamento en los artículos 103 y 107 constitucionales.

Todo Estado de Derecho que pretenda vivir una evolución social encauzada por la vía democrática e institucional, requiere sin dispensa del mecanismo a través del cual se logre obediencia plena a la ley suprema por parte tanto de los poderes constituidos como de los individuos.

Diversos ensayos son los que conoce la doctrina constitucional, enderezados a la creación y perfección de tan complejo sistema defensor de la constitución, ya encomendando semejante tarea a un órgano político (como sucedió en nuestra constitución centralista de 1836 mediante el 'supremo poder conservador') o bien al jurisdiccional.

Fue en nuestro país a partir del acta de reformas de 1847 cuando se instaura en base a esta última opción, la vigilancia al cumplimiento constitucional a cargo del órgano judicial federal, -- hecho que después de irse perfeccionando en los sucesivos documentos constitucionales, cobra fuerza de institución en la suprema ley de 1917 gracias a los artículos 103 y 107 responsables de seguir dando vida a la sublime obra producto del talento de tan insigne jurista; Don Manuel Crescencio Rejón que es nada menos que el juicio de amparo, oráculo del derecho mexicano a nivel mundial.

Así es como por conducto del juicio de amparo o constitucional, se observa primordialmente la intervención del órgano judicial federal en la órbita de los estados bajo las prescripciones -- que al respecto ordenan los artículos 103 y 107 del Código fundamenta

tal.

En este sentido el artículo 103 dispone:

" Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan las soberanías de los Estados, y

III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

Es obvio considerar que al poderse presentar en los estados cualesquiera de las tres hipótesis que sendas fracciones del artículo transcrito contemplan, el órgano judicial federal interviene entonces, ajustándose desde luego a las disposiciones procesales y competenciales que enuncia el artículo 107 así como la legislación de amparo, sobre cuyo estudio no se ingresará siquiera, toda vez que se aparta de la intención del inciso en desarrollo, que se reduce a señalar que es al través del juicio de amparo como el órgano judicial federal interviene primordial y cotidianamente en las entidades federativas.

Cierto es que no sólo en tratándose del juicio constitucional contempla nuestra ley suprema la ingerencia del órgano judicial - en el ámbito competencial de los estados como a continuación se expone en el inciso siguiente, con referencia a los artículos 97 y 105 -- constitucionales, sin embargo, considerando la importancia que reviste la frecuencia con que en la práctica se da el amparo como vehículo para la intervención que se viene tratando, se menciona con prioridad, sin que ello perjudique el eventual positivismo de otras hipóte-

sis normativas consagradas en el mismo sentido.

f).- Artículos 97 y 105 Constitucionales.

Son los artículos 97 en su párrafo 3° y 105 de la Constitución Mexicana, los que facultan la intervención del órgano judicial federal representado por su más alto tribunal, la Suprema Corte de Justicia, en los estados federados.

Concretamente el párrafo 3° del Art. 97 Constitucional establece: "Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar magistrados de circuito y jueces de distrito supernumerarios que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios, a fin de obtener que la administración de justicia sea pronta y expedita, y nombrará a alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito o designará a uno o varios comisionados especiales cuando así lo juzgue conveniente, o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el gobernador de un Estado, únicamente para que averigue la conducta de un juez o magistrado federal, o algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, o algún otro delito castigado por la ley federal...". La claridad con que este párrafo ensancha las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, no acepta obstáculos para su fácil comprensión, sin embargo resulta inaceptable - que en su segunda parte le otorgue facultad para "subordinarse" tanto funcional como orgánicamente, ya bien supliendo la función jurisdiccional o de control constitucional que como máximo tribunal del país le asiste, por la de "desionar" funcionarios "únicamente para que averigue la conducta de algún juez o magistrado federal, o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público, o algún otro delito castigado por la ley Federal"; o bien "nombrando" a algún miembro del órga-

no judicial federal para tal fin cuando así la suprema corte lo juzgue conveniente" o lo pidiese el ejecutivo federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el gobernador de algún Estado...".

Es absolutamente inconcebible que el párrafo tercero del artículo 97 constitucional en su segunda parte, postule la intervención de la suprema corte para nombrar a funcionarios de su órgano -- (facultad eminentemente administrativa) a petición de no sólo alguno de los otros dos órganos del poder federal, sino del titular del ejecutivo local, para cumplir con la descabellada tarea de suplir o auxiliar, como se le quiera llamar, ya no se diga al ministerio público federal, sino lo que es más aberrante, hasta la mismísima policía judicial federal, 'averiguando' "algún otro delito castigado por la ley federal".

Sin perjuicio del vituperio que esta notable facultad representa para la alta investidura del máximo tribunal judicial de la Federación, que como principal tarea tiene la insigne de custodiar el orden constitucional en México, el precepto transcrito pretende despojar al órgano judicial federal -- y obviamente a sus miembros -- de su naturaleza intrínseca que es la Jurisdiccional, esto es la de 'Decir el Derecho' lo que evidentemente no hace cuando alguno de sus integrantes a petición del gobernador de un estado, se dedica a 'averiguar' los hechos de algún delito castigado por la ley federal sometiendo sus conclusiones a la consideración quizá política o administrativa de una legislatura o de un ejecutivo local. Este fenómeno -- por el grado de barbaridad jurídico-constitucional, que denota, debería no sólo desaparecer, sino prohibirse dentro del texto de nuestra constitución, lo que sin duda permitiría afianzar como es necesario, el sitio correspondiente al órgano judicial y subrayadamente el de la Corte Suprema de Justicia en México.

Por su parte el artículo 105 Constitucional, ya comentado en un punto precedente de este mismo capítulo, a propósito de la intervención del Senado en la vida política de los estados que regla--

menta el Art. 76 constitucional en su fracción VI; señala que: - -
"Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación cono-
cer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados,
entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad -
de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más -
Estados, así como aquellos en que la Federación sea parte en los -
casos que establezca la ley". Aquí, la disposición constitucional
faculta en exclusiva al más alto tribunal del órgano judicial, la
Suprema Corte de Justicia, para ejercer la función jurisdiccional
propriadamente considerada, al "conocer de las controversias que se -
susciten"; aunque teleológicamente este mandamiento lo único que ha
ce es otorgar a la Suprema Corte, un elemento más para ejercer la
función de control constitucional, ya que a su conocimiento se so-
meten las controversias que se susciten entre " dos o más Estados"
lo que a todas luces pondría en peligro la solidez de la Unión; - -
"entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad -
de sus actos", es decir, cuando a partir de la inconstitucionalidad
de los actos de alguno de los poderes locales, se exponga el orden
constitucional del estado respectivo; "y de los conflictos entre la
Federación y uno o más Estados", los que al registrarse obviamente
reclamarían la intervención del tribunal más calificado de la Na-
ción dada la trascendencia que podrían tener en perjuicio de la
Federación.

Es en este precepto en donde se condensa la estipulación
constitucional de la intervención propiadamente dicha del órgano judi-
cial federal en la órbita de los estados.

g).- Obligaciones y prohibiciones impuestas a los Estados
por la Constitución Federal. Artículos 117 al 121 --
Constitucional.

En otra parte del presente trabajo se ha señalado que las
únicas restricciones a la órbita competencial que en favor de los -
estados federados se desprende del principio que preconiza el Art.

124 constitucional, son las prohibiciones y obligaciones impuestas a ellos por la constitución federal. Estas restricciones a la competencia local que en sentido negativo y positivo respectivamente representan dichas prohibiciones y obligaciones, se consagran en los siguientes artículos de la ley fundamental:

Art. 117.- "Los Estados no pueden en ningún caso:

I.- "Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado, ni con las potencias extranjeras". Si bien es cierto que una alianza, tratado o coalición de cooperación recíproca entre dos o más estados federados, podría resultar benéfico para las partes, también lo es que no sólo quedaría desvirtuada la Federación misma, ya que con ello se estaría encubriendo la posibilidad de facto, para conformar una 'Confederación de estados federados', lo que de suyo no sólo se opone en la técnica jurídico-constitucional, sino que resulta un fenómeno falaz desde el punto de vista deontológico y teleológico a la vera del análisis que esencialmente distingue a una Confederación de una Federación, como se plantea en las primeras líneas de esta ejecución. Por lo que toca a la alocución "ni con las potencias extranjeras" parece sobrar, en tanto que esa facultad la reconoce la constitución en favor del ejecutivo federal con la ratificación del congreso (Art. 89 Fracc. X).

II.- "Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado". En esta fracción, la única innovación es el impedimento para emitir 'papel sellado', entendiéndose por papel sellado, hojas de papel en que se inscriba alguno de los sellos del poder federal, ya que de lo contrario tendría que aceptarse que todos los órganos de poder local en los estados deberían establecer sus comunicados escritos en hojas en blanco, es decir sin el membrete correspondiente al órgano emisor. El resto de esta fracción parece también duplicarse como prohibición al poder local, gracias a lo dispuesto -- por la fracc. XVII del Art. 73 constitucional, en que se faculta al Congreso para "establecer casas de moneda" en atención a lo señalado

al respecto por el Art. 28 Constitucional. Adn suponiendo que el -- Congreso resolviera establecer una casa de moneda dentro del territorio de algñn estado federado, no por ello pierde valor el acierto de que tanto su operaci3n como su emisi3n estarian totalmente al -- margen del poder local, y no asl del federal a trav3s del Congreso de la Uni3n.

IV.- "Gravar el tr3nsito de personas 3 cosas que atravie- sen su territorio". De no existir esta prohibici3n se auspiciarla -- la restricci3n al libre comercio entre los estados de la federaci3n lo cual debe impedir al Congreso general segñn lo que ordena la -- Fracc. IX del Art. 73 Constitucional. Esto por lo que podria refe- rirse al cruce de cosas como mercancías; en cuanto al de personas -- la presente prohibici3n corrobora el principio del libre tr3nsito -- consagrado por el Art. 11 Constitucional.

V.- "Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la en- trada a su territorio, ni la salida de 3l, a ninguna mercancía na- cional o extranjera". Esta prohibici3n se puede considerar tambi3n ratificada en virtud de que esta facultad se encuadra en el Congre- so segñn disponen las Fraccs. X en lo que a comercio se refiere y -- XXIX en su punto 1º .

VI.- "Gravar la circulaci3n, ni el consumo de efectos na- cionales 3 extranjeros, con impuestos 3 derechos cuya exacci3n se -- efectúe por aduanas locales, requiera inspecci3n 3 registro de bul- tos 3 exija documentaci3n que acompañe la mercancía". Las razones -- adjudicadas a las dos fracciones antes comentadas son aplicables a 3sta y la siguiente en cuanto a la pretensi3n de custodiar el libre comercio entre estados asl como su salvaguarda en lo general por -- parte del Congreso de la Uni3n.

VII.- "Expedir ni mantener en vigor leyes 3 disposiciones -- fiscales que importen diferencias de impuestos 3 requisitos por ra- z3n de la procedencia de mercancías nacionales 3 extranjeras, ya --

sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción - similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia".

VIII.- "Emitir títulos de deuda pública pagaderos en moneda -- extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con Gobiernos de otras naciones o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando -- hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por -- endoso. - (obviamente que sin independencia económica, la soberanía de la Federación se ve afectada y como para ello bien podría contribuirse en los estados, si se aceptara el supuesto que prohíbe esta -- fracción, se reconfirma este impedimento estatal toda vez que el -- Art. 73 en su fracción VIII sólo autoriza al Ejecutivo federal, sobre las bases que fijó el Congreso para celebrar empréstitos sobre -- el crédito de la Nación) - Los Estados y los Municipios - afirma la citada fracción, en el mismo sentido - no podrán celebrar empréstitos sino para la ejecución de obras que están destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos, y...". De -- aquí se deduce también que las fuentes crediticias para los estados se buscarán únicamente dentro del país.

IX.- "Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice". Esta prescripción resulta clara y original en virtud que de acuerdo con la Fracc. XXIX del Art. 73 en el inciso b, de su punto 5º, se faculta al Congreso para establecer contribuciones pero sobre la 'producción y consumo' de tabaco 'labrado'.

Concluye el artículo en trato con la expresión de que "El -- Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, des -- de luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo", en apoyo de lo que ordena la Fracc. XVI del Art. 73 en lo que se refiere a la Sa -- lubridad general de la República tratándose de las campañas anti-alco -- holismo concretamente.

El artículo 118 impone también prohibiciones a los estados aunque condicionadas a dejarlo de ser con la autorización del Congreso, lo que a diferencia de las que establece el artículo 117 - - constitucional hace a las primeras relativas y no absolutas.

Así el Art. 118 establece: "Tampoco pueden sin el consentimiento del Congreso de la Unión:

I.-"Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

II.-"Tener, en ningún tiempo tropa permanente, ni buques de guerra, y

III.-"Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, - exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admite demora. En estos casos se dará cuenta inmediata al Presidente de la República.

De este artículo se deriva con claridad que el análisis -- particular a cada caso y a las circunstancias que le pudieran rodear, de consuno con el provecho que a la Unión o al estado en especial pudieran reportar, es lo que podría llevar al Congreso general a levantar una o más de las restricciones que anota el artículo 118 en favor de los gobiernos locales.

El artículo 119 establece que "Cada Estado tiene obligación de entregar, sin demora, los criminales de otro Estado o del extranjero a las autoridades que los reclamen.

En estos casos, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria de extradición será bastante para motivar la detención por un mes, si de tratarse de extradición entre los Estados y por dos meses cuando fuere internacional". Evitar que algún estado fide

rado se constituya en albergue de delincuentes, así como dar cauce - constitucional a los tratados que en materia de extradición celebre nuestro país con otras naciones, es el espíritu que aflora de esta - obligación impuesta en el artículo 119 constitucional a los estados de la Unión.

Art. 120.- "Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales". A los gobernadores de los estados en su calidad de titulares de sendos órganos ejecutivos de poder, el artículo 120 de la ley fundamental les impone - una obligación análoga aunque proporcional a la que al Presidente de la República asigna el artículo 89 en su Fracc. 1a. en cuanto a promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión se refiere.

Una lógica sana permite captar el alcance de esta disposición, sin embargo no por ello se haría menos comprensible si se adicionara la expresión "... y hacer cumplir las leyes federales dentro del territorio de sus respectivas competencias", con lo que no sólo desaparecería una eventual confusión de interpretación sino que también se evitarían abusos y oportunismos que aunque indeseables resultarían procedentes de acuerdo a la redacción actual del citado precepto.

Art. 121.- "En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

I.- "Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él;

II.- "Los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la ley del lugar de su ubicación;

III.- "Las sentencias pronunciadas por los tribunales de un Estado sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otro Estado, sólo tendrán fuerza ejecutoria en éste cuando así lo dispongan sus propias leyes;

" Las sentencias sobre derechos personales sólo serán ejecutadas en otro Estado cuando la persona condenada se haya sometido expresamente, o por razón del domicilio, a la justicia que los pronunció y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir al juicio;

IV.- "Los actos del estado civil ajustados a las leyes de un Estado tendrán validez en los otros, y

V.- " Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus leyes serán respetados en los otros". La explicación que por inercia brota de este precepto hace inmerecida cualquier anotación adicional, a pesar de lo cual, cabe mencionar que el artículo 121 constitucional resguarda entre sus disposiciones la acertada intención de hacer respetar la autonomía de los estados en materia legislativa, sin que por ello se desconozcan o se vulneren los derechos que al ciudadano ofrece la ley suprema en México.

Con lo hasta aquí anotado, se pone fin a los comentarios sobre algunos temas que inherentes al Federalismo como forma de Estado, han sido someramente esbozados en el presente trabajo.

Las conclusiones que a continuación se exponen en forma concreta, derivan no sólo del mero análisis hecho durante su desarrollo, sino también de la modesta intención de someterlas posteriormente a un estudio realmente completo que permita distinguir con mayor claridad, las instituciones que complejas pero fascinantes, dan vida al Estado federal dentro del campo del Derecho Constitucional, especialmente para quienes recién incursionamos en su terreno.

C O N C L U S I O N E S.

AL CAPITULO PRIMERO.- "Génesis del Federalismo".

- 1.- Los intentos más cercanos a la construcción de una Federación de estados que registra la historia, como la Unión de Repúblicas Griegas, el Imperio Germánico del Siglo XV y la Confederación Helvética, reportan claramente los yerros que frustraron la cristalización de sendos proyectos. Principalmente la confusión entre "Confederación de Estados" y "Federación de estados".
- 2.- En puridad jurídica y conceptual, la génesis del Federalismo como forma de Estado, es la "Federación" de Estados propiamente dada, y no la descentralización de poder que un Estado Central emprenda en favor de sus departamentos o provincias, aunque con ello también pueda aparecer un 'Estado federal'.
- 3.- El elemento que debe distinguir esencialmente a una "Federación" de una "Confederación" es la SOBERANÍA y no el mayor o menor grado de descentralización de poder como lo propone Kelsen.
- 4.- Inadmisible por falaz la llamada "teoría" de la Cosoberanía dentro del terreno jurídico-constitucional.
- 5.- Una convicción acendrada, fundada en la libertad y en la igualdad sugeridas a su vez por la autonomía de que gozaban los primeros colonos de Norteamérica para darse sus propios gobiernos, permitió desde 1789, el surgimiento en el vecino país, del "Estado federal Modelo".
- 6.- La exégesis en la evolución del Federalismo se concentra en el deseo de 'seguridad' de los Estados.
- 7.- El Estado federal democrático, es la mejor opción para enfrentar el convulsionado mundo actual.

- 1.- Las exigencias para el desarrollo, acentúan en el Estado federal moderno, una tendencia retrógrada hacia el centralismo -- que se ve obstaculizada, por la "autonomía de los estados" y su participación en la elaboración de la "voluntad nacional".

AL CAPITULO SEGUNDO.- "El Federalismo en la historia de México".

- 1.- El origen del Federalismo mexicano, debe reconocerse única y exclusivamente en el 'Acta Constitutiva de la Federación mexicana' de 31 de Enero de 1824.
- 2.- Como antecedentes contributivos a su aparición, se manifiestan en orden cronológico, los hechos políticos acaecidos durante la época prehispánica entre los diversos pueblos asentados; la constitución norteamericana de 1789; y la institución de la Diputación provincial creada por la constitución española de Cádiz en 1812.
- 3.- Dado el inexistente antagonismo entre Federalismo y Centralismo, durante 33 años; de 1824 a 1857, lo que el pueblo de México tuvo que soportar no fueron sino los encontrados intereses de líderes partidarios de sendos bloques, en su lucha por obtener el poder político.
- 4.- La vigencia especulativa del federalismo que postulaba precariamente la constitución de 1857 por la supresión del Senado, no distorsiona al que actualmente disfrutamos gracias a la de 1917 en medio de progreso y estabilidad social.

AL CAPITULO TERCERO.- "Algunos elementos característicos del Estado federal".

- 1.- La distribución de competencia Federación-estados, se eleva -- como principio indefectible para la vida de todo Estado federal.
- 2.- El artículo 124 de nuestra constitución, instaurado bajo saludable influencia de los analogos en la ley suprema de Norteamérica.

- 3.- Las facultades implícitas son vehículos imprescindibles para mantener consolidada a la Federación, gracias a la acción de su gobierno al aplicar las facultades expresas que le confiere la constitución general de la República.
- 4.- La fracción XXXI del artículo 73 constitucional en México, no es argucioso reducto creado para ensanchar la competencia federal, en detrimento de las de los estados.
- 5.- Necesario es, adiconar al artículo 73, una fracción que faculte expresamente al Congreso para legislar en materia de turismo en México.
- 6.- Desde una estricta acepción conceptual, resulta ocioso en tratándose de facultades en las que pudieran participar tanto el gobierno federal como los de los estados, utilizar dos términos equivalentes como los de "concurrentes" y "coincidentes" para designar supuestos distintos.
- 7.- Las facultades 'concurrentes' bajo la forma en que se aplican en los Estados Unidos de Norteamérica, debieran mejor conocerse como "facultades de suplencia".
- 8.- lo que nuestra constitución postula en casos recomendablemente excepcionales, es una "facultad legislativa de carácter bilateral", mas no 'facultades concurrentes' (coincidentes).
- 9.- En estricto apego a una adecuada interpretación jurídica, la única facultad concurrente, es la que se expresa en el artículo 135 constitucional.

AL CAPITULO CUARTO.- "Los estados federados".

- 1.- La autonomía de los estados, se traduce en el poder que estos tienen para darse sus propias constituciones. La única limitación a esta facultad, es la observancia en tal empresa, a la constitución federal.

- 2.- El municipio como célula que consagra y fortalece el federalismo, reclama que nuestra realidad política, le coloque en el estado para el construido por la constitución.
- 3.- La esencia de la teleología jurídica en los estados federados, es la de unir armónicamente los esfuerzos para alcanzar la prosperidad de la Federación, bajo la custodia del orden social en cada localidad.
- 4.- Como baluarte del federalismo, el Senado representa a los estados en el gobierno federal.
- 5.- La garantía federal que concibe la doctrina, se inspira y desprende del artículo IV Norteamericano de 1789 en su sección 4, bajo cuya influencia también se dio el 122 de nuestra constitución.
- 6.- La única garantía que encierra el artículo 122 constitucional mexicano, es la de "protección", y nunca la garantía federal - como se ha dado en señalar, si bien esta última se implica en los artículos 40 y 87.
- 7.- La única posibilidad para modificar la forma de gobierno establecida en México, sería anulando el supuesto previsto por el artículo 39 de la Constitución. De ninguna otra forma se logra rla hacerlo al margen de la violencia.
- 8.- La fracción V del artículo 76 faculta en exclusiva al Senado - no para declarar la desaparición de poderes en un estado, sino para cuando esto de hecho se registre, declarar que "es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional".
- 9.- La desaparición de poderes en un estado representa un suceso - de facto fraguado en medio de violencia y detectable cuando -- ninguno de los poderes constituidos es capaz ya de hacerse obedecer.
- 10.- La parte final de la fracción V del artículo 76 constitucional, debiera desaparecer en tanto que jamás habrá de aplicarse.

- 11.- La fracción VI del artículo 76 se justifica plenamente como competencia del Senado y no así de la Suprema Corte de Justicia de donde se desvanece cualquier confusión entre la citada fracción y el artículo 105 constitucional.
- 12.- Con fundamento en los artículos 103 y 107 constitucionales, - la más importante y frecuente intervención del órgano judicial federal en la vida de los estados, es a través del juicio de amparo.
- 13.- El párrafo 3° del artículo 97, debiera no sólo desaparecer, - sino prohibirse en el texto constitucional, dada la degradación a que invita al máximo tribunal de México.
- 14.- En el artículo 105 se condensa propiamente la facultad de intervención que tiene el órgano judicial en los estados, a través de su tribunal máximo.
- 15.- Las obligaciones y prohibiciones impuestas a los estados por la constitución federal, mediante los artículos del 117 al 121 se convierten en los límites que a la competencia local - se opone a los estados.

Como corolario de las anteriores conclusiones, se debe aceptar que si bien la constitución mexicana de 1917 es perfectible como -- toda obra humana; a ella, a las instituciones que consagra, y al -- sistema político "Sui generis" desarrollado en nuestro país, tampoco ajeno a los vicios y errores del hombre, son a quienes México debe el más de medio siglo de vida pacífica y evolutiva. Por esta simple razón, se justifica que la inobservancia a los mandatos constitucionales se sancione con todo el rigor en los términos que la propia ley fundamental dispone, y en esta forma seguir consolidando el Federalismo en México ante la tranquilidad y el beneplácito de quienes con él participamos.

Bibliografía.

- BURGOA IGNACIO.- *Derecho Constitucional Mexicano.* 2a.Ed. 1972
- CUE CANOVAS AGUSTIN.- *El federalismo mexicano.* 1978
- DAZ DEL CASTILLO BERNAL.- *Descubrimiento y conquista de México.* 1967
- HAMILTON, MADISON, JAY.- *El federalista.* F.C.E. 1974
- LEE BENSON NETTIE.- *La Diputación provincial y el federalismo mexicano. Serie de estudios parlamentarios; LI Legislatura, Cámara de Diputados.*
- SERRA ROJAS ANDRES.- *Ciencia política.* 4a. Ed. 1978
- SERRA ROJAS ANDRES.- *Derecho Administrativo* 8a.Ed. Tomos I y II
- TENA RAMIREZ FELIPE.- *Derecho Constitucional Mexicano.* 17a. Ed. 1980
- TENA RAMIREZ FELIPE.- *Leyes fundamentales de México.* 10a. Ed. 1981.
- TOCQUEVILLE ALEXIS, de.- *La democracia en América.* F.C.E. 1978.

ESTE TRABAJO SE IMPRIMIO EN LOS TALLERES
GRAFICOS DE GUAOARRAMA IMPRESORES, S. A.
AV. CUAUHEMOC 1201, COL. VERTIZ NAVARTE
MEXICO 13, D. F. TEL. 669 22 77 CON TRES LINEAS

