UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"ARAGON"

EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ESTHER VICENTE GONZALEZ

Aragón, Edo. de México 1981

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

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.

I N D I C E

INTRODUCCION 1

C A P I T U L O I

FORMAS DE GOBIERNO Y FORMAS DE ESTADO

. 5

1.- Formas de Gobierno:

a) Monarquía (absoluta y constitucional)

b) República (directa e indirecta)

2.- Formas de Estado:

a) Estado simple

b) Estado complejo (Federación, Confederación, Unión Real, Unión Personal).

C A P I T U L O II

ANTECEDENTES DEL FEDERALISMO

. 22

1.- Origen en los Estados Unidos:

2.- Reseña histórica del federalismo en México.

C A P I T U L O III

LA FEDERACION EN LA CONSTITUCION DE 1917

. 50

1.- Distribución de competencias;

2.- Facultades explícitas;

3.- Facultades implícitas.

C A P I T U L O IV

LOS ESTADOS INTEGRANTES DE LA FEDERACION

. 88

1.- Su autonomía;

2.- Intervención del Gobierno Federal en los Estados;

3.- Facultades del Senado.

C A P I T U L O V

ANALISIS REAL O MATERIAL DEL FEDERALISMO MEXICANO.

. 113

1.- Aspecto económico;

2.- Aspecto político;

3.- Aspecto sociológico;

4.- Aspecto jurídico.

CONCLUSIONES. 143

BIBLIOGRAFIA 144

LEGISLACION CONSULTADA. 149

DOCUMENTOS CONSULTADOS 150

PERIODICOS CONSULTADOS 151

I N T R O D U C C I O N

Tal parece que en la actualidad hablar de federalismo no es tan importante como lo fue en el siglo pasado, en el que ser federalista o no serlo, daba la característica de patriota o retrógrado, que no deseaba el progreso nacional.

Al iniciarse la vida independiente de México, los hombres de la época se encontraron con un gran problema, decidir qué forma de gobierno era la mejor para el país.

Para algunos autores era el federalismo lo más acertado, porque de esta manera cada región lograría su desarrollo; otros por el contrario, creían que el centralismo era el que más se adecuaba a la situación histórica que había vivido el país.

Es, pues, este un problema que provocó más tarde la lucha creada en el territorio nacional.

En un principio, tanto federalista como centralista, tenían como única preocupación lograr el progreso del país, para lo cual proponían lo que ellos consideraban la mejor manera para lograrlo.

Triunfa el federalismo en la Constitución de 1824, pero este triunfo es efímero, con la llegada de Santa Anna, el centralismo fue implantado y a partir de entonces el país entero estuvo envuelto en constantes luchas por el poder.

A partir de la Constitución de 1857, casi todas las personas coinciden en que el federalismo es la mejor forma de gobierno, por lo que ya no se le da la misma importancia, que se le dió al iniciarse la vida independiente de México.

Aparentemente han triunfado los federalistas: la misma Constitución Política consagra el régimen federal, pero, entonces, cabe hacernos una pregunta ¿realmente existe el federalismo en México?

A través de este estudio pretendemos conocer primeramente el aspecto formal del federalismo para terminar con su aspecto material y

de esta manera llegar a conclusiones más acertadas respecto del tema que nos ocupa.

Al iniciar el estudio del federalismo, nos planteamos una interrogante ¿es una forma de gobierno o es una forma de Estado?

Es por ello que en el primer capítulo pretendemos ubicarlo dentro del contexto de la Teoría del Estado. Además marcar cuáles son sus características más sobresalientes que le hacen distinguirse de otros sistemas. En especial qué lo distingue del centralismo, que en México es su más duro oponente. Además tratamos lo relativo a su naturaleza jurídica y el problema de la soberanía que se plantea en este sistema.

Una vez ubicado el tema, nos interesa conocer cuál es su origen, cómo es que surgió. Para ello en el segundo capítulo, nos ocupamos del aspecto histórico. Conoceremos de manera rápida su origen y circunstancias que se movieron a su alrededor en los Estados Unidos de América; las principales defensas que de él hicieron Hamilton, Jay y Madison.

En la segunda parte del mismo capítulo dos, hacemos un rápido recorrido por la historia de México tratando de conocer las circunstancias que rodearon su implantación en la Constitución de 1824; las principales defensas y ataques que se le hicieron en esa época. De manera especial merece nuestra atención el "Discurso de las Profecías" de Fray Servando Teresa de Mier, del que transcribimos los aspectos más importantes.

También dentro de este capítulo presentamos las teorías que algunos autores sostienen respecto de su origen, si fue una mera imitación extralógica del sistema adoptado por nuestros vecinos, o si realmente tenía profundas raíces históricas.

Para terminar con el aspecto histórico, presentamos los debates que en los Congresos Constituyentes de 1856-57 y 1916-17 tuvieron lu-

gar con motivo de la adopción del sistema federal.

De lo que es realmente el aspecto formal del federalismo, nos ocupamos en los capítulos tres y cuatro. En el capítulo tres presentamos las características que nuestra Constitución Política le marca, comparada cada una con la Constitución Política de los Estados Unidos de América. En primer lugar hablamos de la distribución de competencias, qué motivó esta característica, qué precepto constitucional la establece, cómo la establece y la aplicación de ella.

Para continuar con el mismo tema señalamos las facultades explícitas, haciendo una clasificación de ellas. Dentro de las facultades implícitas marcamos la práctica que de ellas se ha hecho en Estados Unidos de América para ampliar la esfera de acción de la Federación, señalando que en México no se ha hecho gran uso de esta facultad. Además, señalamos los requisitos para que puedan operar dichas facultades.

En el capítulo cuatro nos ocupamos de los Estados que integran la Federación. Estudiando en primer lugar la autonomía de que gozan; en los dos siguientes incisos señalamos las limitaciones que tienen a causa de la intervención de la Federación en los gobiernos locales.

Dentro de las limitaciones, la más atentatoria al sistema federal y por tanto, la que más captó nuestra atención es la facultad contenida en el artículo 76, fracción V, Constitucional, en que autoriza al Senado a declarar la desaparición de poderes en una entidad federativa.

Por último, terminamos nuestro estudio con un análisis real de lo que es el federalismo en México.

Para ello hacemos un estudio desde el punto de vista económico, político, sociológico y jurídico del federalismo en nuestro país.

En el aspecto económico presentamos estadísticas de aspectos tan importantes como: población económicamente activa, Estados con menos

recursos, presupuesto de egresos de cada entidad comparándolo con el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el aspecto político hacemos mención del dominio que la federación, y en especial el ejecutivo federal, tiene sobre los poderes de cada Estado.

En el aspecto sociológico, también a través de estadísticas, presentamos el nivel de vida de cada una de las entidades federativas, señalando el efecto que todo esto provoca, originando la migración campo-ciudad.

En el aspecto jurídico planteamos las grandes limitaciones que la Constitución impone a los Estados, volviendo a marcar en este capítulo la facultad del Senado, reforzándolo con dos ejemplos. Señalamos de manera especial la gran influencia que el presidente de la República tiene sobre todo el país, no escapando de ellas las entidades federativas.

La realización del presente estudio, nos permitió no solamente conocer el aspecto jurídico del federalismo, además nos abrió la posibilidad de entrar en la realidad misma del país, en lo que se refiere a la vigencia real del federalismo, en la medida que nuestro esfuerzo contribuya a dicho propósito que desde el primer momento nos fincamos, en esa medida será fructífero.

ESTHER VICENTE GONZALEZ

PRIMAVERA DE 1981

C A P I T U L O I

I.- FORMAS DE GOBIERNO Y FORMAS DE ESTADO.

1.- FORMAS DE GOBIERNO:

a) MONARQUIA (ABSOLUTA Y CONSTITUCIONAL)

b) REPUBLICA (DIRECTA E INDIRECTA)

2.- FORMAS DE ESTADO:

a) ESTADO SIMPLE

b) ESTADO COMPLEJO (FEDERACION, CONFEDERACION, UNION REAL Y UNION PERSONAL).

C A P I T U L O I

FORMAS DE GOBIERNO Y FORMAS DE ESTADO

Generalmente son confundidas estas dos expresiones, formas de gobierno y formas de Estado; sin embargo, en la actualidad se les distingue perfectamente.

Hablar de formas de gobierno y formas de Estado, como dos conceptos distintos es producto de la técnica jurídica moderna. En la antigüedad estos dos conceptos eran entendidos como sinónimos, dado que la persona gobernante era la más importante , el Estado se confundió con el gobierno. En la actualidad, Jellinek nos dice que: "Como concepto de Derecho, es, pues, el Estado, la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio". (1)

Entendemos, entonces, que el Estado constituye una unidad y que el gobierno sólo es una parte de esa unidad. "En otras palabras, el Estado, en su unidad y totalidad, es el titular de la soberanía; en tanto que el gobierno es el conjunto de órganos estatales a los que está confiado el ejercicio de esa misma soberanía". (2)

1.- Formas de Gobierno.

El hombre siempre ha sentido la necesidad de señalar cuáles considera, él, las mejores formas de gobierno, coonvenientes a aquellas que considera malas.

Desde la época helénica surgieron hombres interesados en señalar

---

(1) Cfr.: GEORG JELLINEK: "Teoría General del Estado"; Trad. Fernando de los Ríos; Editorial Albatros; Argentina, 1954; P. 135.

(2) Cfr.. HECTOR GONZALEZ URIBE: "Teoría Política"; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1977; P. 394.

la forma de gobierno ideal.

Platón, en su obra "La República", manifiesta lo que él considera como el Estado ideal; señala, además, cinco tipos de gobierno:

"-¿Cuántas formas, cuentas? -Cinco por una y otra parte. -Enuméramelas. -Digo, ante todo, que la forma de gobierno que hemos instituido es una, pero que puede dársele dos nombres. Si gobierna solamente uno, se llamará al gobierno monarquía, y si la autoridad está repartida entre varios, aristocracia."

Este tipo de gobierno lo fundaba Platón, en el ideal de justicia y estaría a cargo de los hombres más sabios, los filósofos.

"Doy, pues, a este modo de gobierno, ..., el nombre de legítimo y bueno. Y añado que si esta forma de gobierno es buena, todas las demás son malas, tanto para los Estados como para los particulares, —— Esas otras formas pueden reducirse a cuatro....

El primero y más alabado es el de Creta y Lacedemonia. El segundo, a que se da también el segundo lugar, es la oligarquía, gobierno sujeto a gran número de males. El tercero, enteramente opuesto al segundo, y menos estimado que él, es la democracia. Viene finalmente la tiranía, que no se parece a ninguno de los otros tres gobiernos, y —— que es la mayor enfermedad de un Estado.

-Tratemos, pues, ante todo, de explicar de qué manera puede producirse el tránsito de la aristocracia a la timocracia....

Difícil es que la constitución de un Estado como el vuestro se - altere; mas como quiera que todo aquello que nace está sujeto a co—— rrupción, ese sistema de gobierno no se sostendrá eternamente; un día se disolverá....

.... ¿Cuál será la forma del nuevo gobierno? ¿No es evidente que conservará algo del antiguo, y que tomará asimismo algo del gobierno oligárquico, puesto que le corresponde el término medio entre uno y - otro; en fin, que tendrá algo propio y distintivo?

-El gobierno que viene en seguida es, me parece la oligarquía, -¿Qué entiendes por oligarquía? -Una forma de gobierno en que el censo decide de la condición de cada ciudadano; en que, por consiguiente, -corresponde a los ricos el mando, en el cual no tienen parte alguna -los pobres.

-El gobierno pasa a ser democrático cuando los pobres, habiendo conseguido la victoria sobre los ricos, asesinan a unos, expulsan a -otros, y se reparten por igual con los que quedan los cargos de la administración de los asuntos, reparto que en este gobierno se rige de ordinario por la suerte...

-Natural es, pues, que la tiranía no nazca de ningún otro gobierno que del gobierno popular: es decir, que a la libertad más completa y entera suceda el despotismo más absoluto e intolerable". (3)

Aristóteles, en su obra "La Teoría del Ciudadano y Clasificación de las Constituciones", estableció que se considera como la división clásica.

Divide a las formas de gobierno en dos grupos:

1.- Las formas puras, cuando el gobierno busca el bien común.

2.- Las formas impuras, cuando los gobernantes se apartan de este ideal y persiguen sus intereses personales.

Además de esta clasificación cualitativa de los gobiernos, Aristóteles las clasifica de acuerdo al número de gobernantes; así, dentro de las formas puras, clasifica a la monarquía, cuando el gobierno es ejercido por una sola persona; cuando el gobierno es ejercido por una monarquía selecta le llama aristocracia; y si el gobierno lo ejerce una multitud o la mayoría de los ciudadanos, le llama politeía o -república (lo que actualmente es la democracia).

---

(3) Cfr.: Diálogos de PLATON: "La República"; Editorial Porrúa, S.A.: México, 1973; PP. 511,512,570,571,572, 574, 578, 583.

Estas formas puras degeneran en: la monarquía, en tiranía; la — aristocracia en oligarquía; la república en democracia (lo que actual mente es la demagogia).

La forma de gobierno que Aristóteles consideraba ideal era la república o politeía.

Polibio, basado en un estudio que hizó de la Historia de Roma, - consideró como la forma perfecta de gobierno, la mixta, que rigió en Roma en su época de mayor esplendor, en la que el poder se dividía entre el pueblo y el monarca o entre una aristocracia y el pueblo.

Al igual que Platón, Polibio hablaba de un ciclo fatal de las — Formas de gobierno; la monarquía degenerando en tiranía: ésta sería - derrocada por la aristocracia, la que degeneraría en oligarquía, que sería derrocada por el pueblo, para establecer la democracia, ésta a su vez degeneraría en demagogia, que sería derrocada por la monarquía cerrando de esta manera el ciclo.

Polibio consideraba que la fuerza y auge de Roma se debió a la - forma de gobierno que establecía la Constitución, en el cual se mezclaban la monarquía (representada por el consulado); la aristocracia (representada por el senado) y la democracia (representada en los Comicios).

Hasta el Renacimiento fue aceptada esta clasificación mixta de - las formas de gobierno.

Maquiavelo, en su obra "El Príncipe", estableció la división bipartita: república y monarquía.

Montesquieu, en su obra "El Espíritu de las Leyes" distingue tres formas de gobierno: monarquía, (el gobierno de uno solo, con arreglo a leyes fijas), despotismo (gobierno de uno solo, sin ley ni regla) y república (gobierno del pueblo).

Jellinek, también elabora una división bipartita de las formas - de gobierno: monarquía y república.

Kelsen, distingue las formas de gobierno en autocracia y democracia.

En la actualidad la clasificación que han adoptado la mayoría de los países es la tripartita: monarquía y república.

a) M o n a r q u í a .

Etimológicamente, monarquía significa, gobierno de uno solo; que generalmente está depositado en un monarca o rey.

La característica principal de esta forma de gobierno es la sucesión hereditaria; aunque también puede darse el caso de monarquías electivas.

La monarquía puede ser absoluta o constitucional.

En la monarquía absoluta el rey es el único titular de la soberanía y se encuentra por encima de las leyes.

"La monarquía absoluta en el sistema de los Estados nacionales - europeos es el ejemplo clásico de la autocracia no totalitaria; su legitimación yacía en el derecho hereditario al trono de una determinada dinastía, que era reconocido sin resistencia por los destinatarios del poder. A este tipo de monarquía absoluta se le otorgaba una santificación sobrenatural que quedaba reflejado en la fórmula típica de - la realeza: "Por la gracia de Dios". Este tipo de dominio queda bien ejemplarizado por su realización política más influyente, la monarquía absoluta francesa de Luis XIV, ... y de sus sucesores. La decisión política y la ejecución de dicha decisión eran monopolizadas por el rey como único detentador del poder, que gobernaba y dominaba por encima de cualquier control de esos órganos o del pueblo como un todo". (4)

En la monarquía constitucional, la acción del monarca o rey es -

---

(4) Cfr.: KARL LOEWENSTEIN: "Teoría de la Constitución"; Trad. Alfredo Gallego Anabitarte; España, 1976; P. 81.

encuentre subordinada a disposiciones constitucionales.

Las monarquías constitucionales se dividen en puras y parlamentarias.

En la monarquía constitucional pura la soberanía la ejerce directamente el monarca. En la monarquía constitucional parlamentaria la soberanía recae en los ministros designados por el Parlamento que son responsables ante el mismo. Un ejemplo de monarquía constitucional parlamentaria, lo tenemos en Inglaterra.

La monarquía tiende a desaparecer y en los pocos países que aún la conservan, adoptan la forma de monarquía constitucional.

b) R e p ú b l i c a .

Etimológicamente proviene de la palabra latina res, cosa: y pública, causa pública. Se usa en contraposición al interés público.

Para Cicerón república es "cosa del pueblo; pueblo no es toda reunión de hombres congregados de cualquiera manera, sino sociedad formada bajo la garantía de las leyes y con objeto de utilidad común" (9)

La principal característica de esta forma de gobierno es que el jefe de Estado es electo popularmente, y se le designa generalmente, Presidente de la República, dura en su cargo 4 ó 6 años.

La república puede ser directa o indirecta.

Es directa, cuando la población participa en las tareas estatales personalmente.

Es indirecta, cuando el ejercicio de la soberanía es delegado por el pueblo en sus gobernantes.

Tomando en cuenta las facultades del Presidente de la República, en relación con los otros poderes, la república puede ser presiden-

---

(9) Cfr.: MARCO TULIO CICERON: "Tratado de la República"; Editorial Porrúa, S.A.; México 1975; P. 20.

cial o parlamentaria.

Es presidencial cuando el Presidente de la República tiene independencia respecto del poder legislativo; tiene libertad para nombrar su gabinete de ministros; tiene plenos poderes en la Administración Pública.

En la república parlamentaria, el gobierno recae en un ministro que es responsable ante el Parlamento quien tiene la dirección política del Estado.

Un ejemplo de república presidencial lo tenemos en los Estados Unidos de América. Y un ejemplo de república parlamentaria lo encontramos en la República Federal Alemana.

2.- Formas de Estado.

Como decíamos en hojas anteriores, la diferencia entre formas de Estado y formas de gobierno es nueva; la palabra Estado fue usada por primera vez por Maquiavelo en su obra "El Príncipe", al decir que: — "Todos los Estados o son Repúblicas o son Principados". (6) Como vemos, consideraba como formas de Estado, dos formas de gobierno.

Las formas de Estado se refieren a "la estructura o contorno de la organización política, es decir, a la consideración total y unitaria de las instituciones políticas". (7)

Las formas de Estado, atendiendo a su estructura, pueden simplificarse en dos: Estado simple y Estado compuesto.

A. Estado simple o unitario. El Estado simple es aquel en el que la soberanía es una e indivisible, y se ejerce sobre un mismo pueblo

---

(6) Cfr.: ANDRES SERRA ROJAS: "Teoría General del Estado"; Librería - Manuel Porrúa, S.A.; México, 1954; P. 342.

(7) Cfr.: ANDRES SERRA ROJAS: "Ciencia Política"; Editorial Porrúa, - S.A.; México ; P. 617.

y sobre un mismo territorio. Este tipo de Estado corresponde al régimen central e históricamente corresponde al régimen absolutista. En el Estado unitario, existe un poder central, que regula la acción y organización de todas las demás entidades. En este Estado todos los ciudadanos están sujetos a una autoridad única, a su régimen constitucional y a un orden jurídico común.

B. Estado complejo o compuesto. El Estado complejo está formado por la unión de dos o más Estados; el ejercicio de su soberanía se divide entre un Estado mayor y una serie de Estados menores.

Jellinek divide a las Uniones de Estados en dos grupos:

1.- Los que continúan teniendo representación internacional, a pesar de la unión. Entre éstos están la Confederación, la Unión Real y los Protectorados.

2.- Los que al unirse se agrupan bajo una misma organización constitucional, e individualmente carecen de representación internacional, la que se atribuye al Estado superior, o sea, la Unión. Este es el caso del Estado Federal.

L a C o n f e d e r a c i ó n .

Se ha definido a la Confederación como "una vinculación entre Estados creada por un pacto internacional, con intención de perpetuidad que da lugar a un poder que se ejerce sobre los Estados miembros y no de modo inmediato sobre los individuos". (6)

Las características de las Confederaciones de Estados, son:

1.- Se trata de la unión permanente de varios Estados soberanos mediante un pacto o tratado.

2.- En esta unión, los Estados integrantes no forman una entidad superior a ellos.

3.- La soberanía de los Estados miembros no se disminuye, pues

(6) Cfr.: DANIEL MORENO: "Derecho Constitucional Mexicano; Editorial PAX-México; México, 1976; P. 339.

datos continúan con el ejercicio pleno de sus derechos.

4.- Esta unión tiene como fin la defensa y el bienestar común.

5.- El poder de la confederación se ejerce sobre los Estados miembros. No tiene que ver nada con la vida y derechos de los ciudadanos de los Estados miembros.

Ejemplos de Confederaciones los tenemos en la Confederación de los Países Bajos, la Confederación del Rhin y la Confederación Germánica.

U n i ó n R e a l y U n i ó n P e r s o n a l .

Este tipo de uniones sólo puede darse en un régimen monárquico, puesto que la unión nace cuando dos o más Estados tienen un mismo monarca.

En la unión real dos o más Estados tienen un mismo rey y en virtud de un tratado crean órganos comunes.

En la unión personal también existe un monarca para varios Estados, con la diferencia de que no tienen órganos comunes, sino que tiene su propia organización soberana.

En la unión personal, un Estado ofrece la Corona a un rey que ya lo es de otro.

Un ejemplo de unión real la tenemos en el reinado de Carlos V de España, que era emperador de España y al mismo tiempo rey de Alemania.

E s t a d o F e d e r a l .

Etimológicamente la palabra federación proviene del vocablo latino foedus, que significa alianza o pacto de unión.

"Las características del Estado Federal son las siguientes:

1) Un territorio propio, constituido como unidad por la suma de los territorios de los Estados miembros.

2) Una población que dentro del Estado miembro forma la población del mismo con derechos y deberes de ciudadanía en relación con -

la Entidad Local. Esa población de los Estados miembros, tomada en su conjunto, forma la población del Estado Federal. En relación con el Estado los pobladores del Estado miembro también tienen derechos y deberes específicos.

3) Una sola soberanía. El poder supremo es el del Estado Federal. Los Estados miembros participan del poder, pero sólo dentro de los ámbitos y espacios de su circunscripción y en las materias y calidades que la Constitución les atribuye.

4) La personalidad del Estado Federal es única. En el plano internacional no representan papel alguno los Estados miembros." (9)

5) "Hay también una legislación federal, de la que forma parte, en el lugar más destacado, la Constitución Política, que es la ley suprema de todo el país.

6) Los Estados miembros tienen un territorio, gobierno y población propios; pero sólo son libres en su régimen interno, En el aspecto externo están subordinados a la Federación". (10)

En lo referente a la naturaleza del Estado federal, desde su adopción en Estados Unidos de América, han surgido diversas teorías para explicarla; entre las más importantes destacan las siguientes:

"A. Se trata de una República compuesta, donde la soberanía se divide entre los Estados y la Unión. Los Estados, al formarse la federación ceden una parte de su soberanía pero conservan el resto.

B. La doctrina del pacto social. Según esta tesis, los poderes del gobierno se derivan del consentimiento de los gobernados y la unión constituye un pacto.

C. John C. Calhoun afirma la individualidad de la soberanía. Los

---

(9) Cfr.: PORRUA PEREZ: "Teoría del Estado"; Ed. Porrúa, S.A.; México 1977; P. 483.

(10) Cfr.: HECTOR GONZALEZ URIBE; Op. Cit.; P. 404

Estados son soberanos originariamente, al formar la Unión ceden ciertos poderes al gobierno nacional ... la soberanía está representada por la voluntad del Estado, no se puede dividir esta voluntad sin destruirla". (11)

El maestro Ignacio Burgoa niega la existencia de dos soberanías en el Estado federal, al respecto nos dice, "... un Estado es "soberano" porque su pueblo, sin sujetarse a ninguna norma que él no haya creado o aceptado voluntariamente tiene la capacidad de establecer su propio modo de ser político, jurídico, económico o social (autodeterminación) y de fijar los cauces limitativos a su poder (autolimitación) ...al concertarse el pacto federativo y al consignarse éste en la Constitución Federal, el último acto de soberanía que los Estados federados realizan, ya como instituciones jurídico-políticas supremas en que su pueblo se ha organizado, consiste precisamente en formar a la nueva entidad y en organizarla, dejando después de ser soberanos para mantenerse autónomos.

La soberanía y la autonomía son, pues, dos conceptos diferentes. La primera, ... es sobre todo capacidad de autodeterminación, a sí mismo, sin estar constreñido para ello a acatar reglas o principios que emanen de una potestad jurídico-política ajena, lo que no acontece con las entidades que integran una federación, ya que su composición esencial y las restricciones de su actuación gubernativa están determinadas en el ordenamiento constitucional federal y en las leyes federales, circunstancias que implican carencia de la autodeterminación y de la autolimitación características de la soberanía. Por lo contrario, la autonomía expresa la facultad de darse sus propias normas pero dentro de un ámbito demarcado de antemano, respetando sie-

---

(11) Cfr.: RAYMOND G. GETTELL: "Historia de las Ideas Políticas"; Editorial Nacional; México, 1959.

pre principios, reglas, obligaciones y prohibiciones que derivan pre ceptivamente de una voluntad ajena. Es por ello por lo que los Estados que forman una federación son autónomos, en el sentido de que, en ejercicio de las facultades que real o hipotéticamente se reservaron, pueden organizar su régimen interior y encauzar su conducta gubernativa dentro de él, pero siempre sobre la base de respeto a las normas federales, de la observancia a las prohibiciones constitucionales y del cumplimiento a las obligaciones que el Código fundamental les impone". (12)

En sus inicios el federalismo fue atacado duramente por sus adversarios, como veremos en el siguiente capítulo; en la defensa que de él hizó Jay en el "Federalista" nos dice que: "Por mi parte estoy convencido de que el pueblo siempre ha pensado con sensatez acerca de este asunto y su unánime y general adhesión a la causa de la Unión se apoya en razones grandes y de peso ... Los que patrocinan la idea de sustituir por un número de confederaciones distintas el plan de la Convención, parecen prever claramente que el rechazarla pondría la continuidad de la Unión en el más grave peligro. Seguramente que así ocurriría y deseo sinceramente que todo buen ciudadano comprenda con igual claridad que si alguna vez tiene lugar la disolución de la Unión, América tendrá razones para exclamar con las palabras del poeta: ¡ADIOS! UN LARGO ADIOS A TODA MI GRANDEZA". (13)

En la actualidad, Arthur Macmahon nos dice acerca del federalismo "Si el siglo XX exige un nivel más alto de acción común en el campo de la defensa de la conservación de la paz y de la economía, el —

---

(12) Cfr.: IGNACIO BURGOA: "Derecho Constitucional Mexicano"; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1978, P. 392 y 393.

(13) Cfr.: HAMILTON, MADISON Y JAY: "El Federalista"; Fondo de Cultura Económica: México, 1957. P. 9.

propio tiempo está afirmando los reclamos individuales de los grupos — más pequeños, desde los islandeses hasta los indochinos ... Pero estas exigencias aumentan más que disminuyen las posibilidades para crear una conciencia del federalismo, ya que éste brinda una concepción según la cual el individuo, la localidad y la entidad histórica retienen su existencia precisamente con el fin de defender y expresar los valores individuales y locales considerados por todos de importancia". (14)

Un ejemplo de federalismo en la actualidad, es el de Alemania Occidental, al referirse a ella Harold Zink señala que: "aunque sólo viene existiendo desde el otoño de 1949, la República Federal de Alemania Occidental tiene gran interés para los estudiosos de las instituciones públicas...

... Quizá la característica más saliente de la nueva república sea su carácter federal. Ya de por sí significa algo el que la palabra "federal" figure en su título. Los gobiernos alemanes anteriores se habían inspirado en ciertos principios de federalismo, por lo cual no puede — considerar el federalismo como algo totalmente nuevo en Alemania. Pero no es exagerada la afirmación de que la nueva república representa uno de los intentos más concienzudos de federalismo aplicado de toda la historia política. Los poderes han sido divididos de tal manera, que lo — mismo el gobierno central que los estados tiene gran autoridad, sin que ninguno pueda presumir de imponerse a los demás". (15)

Por lo contrario un ejemplo de Estado que aparentemente es federal pero la realidad nos demuestra que no es así, lo encontramos en la —— U.A.S.S., el mismo autor, Harold Zink nos dice: "Leyendo los documentos

---

(14) Cfr.: ARTHUR MACMAHON: "Práctica del Federalismo"; Editorial Bibliográfica Argentina; Argentina, 1955; P. 91.

(15) Cfr.: HAROLD ZINK: "Los Sistemas Contemporáneos de Gobierno"; Editorial Limusa-Wiley, S.A.; México, 1965; PP. 601 y 603.

legales soviéticos, se tiene la impresión de que debería considerarse a la U.R.S.S. como país federal. Pero, al examinar sus verdaderas actividades, se ve que no hay en la Unión Soviética federalismo parecido al de países como los Estados Unidos y Canadá ... Las decisiones importantes sobre cualquier asunto son adoptadas casi siempre en la Unión Soviética por el pequeño grupo de dirigentes que constituye el presidium del partido. Poco margen queda así para un federalismo auténtico". (16)

El federalismo como forma de Estado no fue fácilmente aceptado en los países que intentaban establecerlo; así por ejemplo en los Estados Unidos de América, las Trece Colonias, rechazaban la idea de perder su independencia al formar una federación; por lo que se hizo necesario señalar los beneficios de formar una Unión y las dificultades que vendrían si continuaban separadas; al respecto, Jay dice: "... sea cual fuere nuestra situación, firmemente unidos bajo un solo gobierno o separados en cierto número de confederaciones, es indudable que las naciones extranjeras la verán en su desnudez y se portarán con nosotros conforme a ella. Si ven que nuestro gobierno nacional es eficiente y bien administrado, que nuestro comercio está reglamentado con prudencia, nuestro ejército bien organizado y disciplinado, nuestros recursos y hacienda discretamente dirigidos, nuestro crédito restablecido, nuestro pueblo libre, satisfecho y unido, se sentirán más dispuestos a cultivar nuestra amistad que a provocar nuestro resentimiento. Si en cambio nos encuentran desprovistos de un gobierno efectivo (cada Estado otorgando bien o mal a capricho de sus dirigentes), o quizá en desacuerdo, una inclinándose hacia la Gran Bretaña, otra hacia Francia, la tercera a España, y quizá excitadas contra otras por las tres naciones, ¡qué pobre y lamentable aspecto ofrecerá América a sus ojos! Qué expuesta estaría no sólo a su desprecio, sino a su ultraje; y qué pronto aprendería, a cos-

---

(16) Cfr.: HAROLD ZINK: Op. Cit.; P. 727.

ta de una cara experiencia, que cuando una familia o un pueblo se dividen, lo hacen en contra de sí mismos". (17)

En México la adopción del federalismo también produjo diferencias; al respecto nos dice el Maestro Daniel Moreno: "Al producirse la independencia de los dominios españoles en América, surgió de inmediato el problema de la organización ... la discusión se centró en torno al sistema federal o al unitario, dejándose llevar la mayoría por la imitación de los Estados Unidos, creyendo que el progreso de esta nación era debido a su forma de gobierno, y sin pensar en los antecedentes históricos de cada región y en su propia realidad nacional". (18)

Por su parte el maestro Ignacio Burgoa, al hablar de la formación de la federación en México, nos dice que fue un proceso centrífugo. "Las colonias españolas de América, y específicamente la Nueva España, no gozaron de autonomía en lo que a su régimen interior respecta. Sus órganos de gobierno eran designados por la metrópoli y, concretamente, por el rey, en quien se centralizaban las tres funciones estatales. Como supremo legislador, el monarca español expedía los ordenamientos orgánicos y funcionales de las colonias, concentrando en su persona, además, los poderes judicial y administrativo, que eran ejercidos en su nombre por funcionarios o cuerpos colegiados que él mismo designaba. Es más, el Consejo de Indias, que de un organismo eminentemente consultivo, se abocaba al conocimiento de las cuestiones atañaderas a las colonias, fungiendo algunas veces como autoridad judicial superior, emitiendo siempre sus decisiones en representación del rey.

Como se ve, políticamente el imperio español era una entidad con

---

(17) Cfr.: HAMILTON, JAY y MADISON; Op. Cit.; P. 15.

(18) Cfr.: DANIEL MORENO; Op. Cit.; P. 365.

tral. Las partes que integraban ese todo formaban una unidad jurídico-política, sin autonomía interior y dependiendo directamente de la metrópoli. Esta situación experimentó notables cambios en la Constitución de Cádiz de 1812. En este ordenamiento se reconoció una especie de autarquía a las provincias coloniales y se invistió a su órganos representativos, que eran las diputaciones, con facultades para gobernar las interiormente. De esta guisa, la concentración del poder en la persona del monarca sufrió una descentralización gubernativa, al otorgarse en la mencionada Constitución la autonomía provincial, que entrañó la génesis del federalismo". (19)

Entre los pensadores mexicanos del siglo XIX, que apoyaban la adopción del federalismo en la Constitución de 1824, se encuentra Prisciliano Sánchez, quien en el Pacto Federal de Anáhuac, entre otras cosas nos dice: "La nación se ha pronunciado suficientemente por el sistema de la República federada: no pueden ser otros sus votos puesto que quiere ser libre en toda la extensión de la palabra ... este gobierno, quizá el único exclusivamente capaz de proveer enteramente a las necesidades del hombre es, sin alguna duda el que nos debe hacer felices, su influjo benéfico desarrollará muy poco el germen de la verdadera riqueza que la naturaleza depositó en nuestro suelo fértil ...

Las ventajas de este gobierno celestial son evidentemente conocidas, están consagradas por una experiencia que tenemos a la vista"(20)

En la actualidad, el federalismo no es objeto de lucha, pero no por ello ha dejado de perder su importancia, Leslie Lipson nos dice: "La importancia del federalismo como una auténtica invención en materia de estructura gubernamental se manifiesta de manera por demás con-

---

(19) CFr.: IGNACIO BURGOA; Op. Cit.; P.P. 389 y 390.

(20) CFr.: DANIEL MORENO: "El Pensamiento Jurídico Mexicano"; Ed. Porrúa, S.A.; México, 1956; P.P. 31 y 32.

vincente por la imitación consciente y adopción del mismo en otros lugares.

Desde 1945, especialmente, el mundo ha sido testigo de la independencia de antiguas colonias que se han lanzado por el camino del autogobierno, una tras otra. Varias de éstas han elegido deliberadamente - el tipo federal de Constitución, por considerarlo el más adecuado a — sus necesidades". (21)

(21) Cfr.: LESLIE LIPSON: "Los Grandes Problemas de la Política"; Editorial Limusa-Wiley, S.A.; México, 1964; P. 333.

C A P I T U L O II

ANTECEDENTES DEL FEDERALISMO

1.- ORIGEN EN LOS ESTADOS UNIDOS.

2.- RESEÑA HISTORICA DEL FEDERALISMO EN MEXICO.

C A P I T U L O II

ANTECEDENTES DEL FEDERALISMO

Analizar el sistema federal hace necesario un breve estudio de — sus antecedentes; los que encontramos en los Estados Unidos de América; donde surgieron las características de este sistema, una vez hecho esto, estudiaremos su desarrollo en México.

1.- Origen en los Estados Unidos de América.

El federalismo en los Estados Unidos de América no surgió espontáneamente, sino que fue consecuencia de la evolución de las Trece Colonias en su aspecto político, económico y jurídico.

Son tres las principales causas que provocaron la emigración de - ingleses al Nuevo Mundo.

a) El desarrollo del comercio inglés, existiendo en 1600 más de - doscientas compañías comerciales inglesas. Además, en este período se encontraba en auge el Mercantilismo, que entre sus principios destacaba la necesidad de los países de mantener su balanza comercial favorable, exportando más de lo que importaban; existiendo entonces la necesidad de establecer colonias para proveer a la nación materias primas que no podía producir.

b) Otra causa fue el movimiento de "inclusiones", de 1500 a 1900, mediante el cual se incorporaban ciertas regiones de Inglaterra a propiedades más grandes, provocando que algunos ingleses fuesen privados de su tierra. Para evitar esta "sobrepoblación", se dio libertad para colonizar al Nuevo Mundo a casi todos los ingleses.

c) La tercera causa es de tipo religioso. En 1600 Inglaterra ya - se había separado de la Iglesia Católica fundando la Iglesia Anglicana nacional, y este rompimiento provocó la creación de diversos grupos religiosos; católicos, puritanos y separatistas; deseosos de extirpar —

sus ideas sin restricciones, creyendo que en América gozarían de esta libertad, se encontraban dispuestos a embarcarse hacia ella.

La colonización de América del Norte por los ingleses en un principio fue a través de Compañías que obtenían del rey de Inglaterra una cédula que les concedía privilegios sobre la tierra colonizada. Cada compañía tenía un consejo integrado por trece miembros, nombrados por el rey, este consejo debía residir en América y dirigir los negocios de la colonia.

A partir de 1660, casi todas las colonias nuevas fueron propiedades. La Corona hacía repartos de tierra a un número determinado de individuos, concediéndoles una cédula de privilegios sobre determinada extensión de tierra.

Las Trece Colonias inglesas en América del Norte eran las siguientes: Georgia, Carolina del Sur, Carolina del Norte, Virginia, Pennsylvania, Nueva York, New Hampshire, Massachussets, Rhode Island, Connecticut, New Jersey, Delaware y Maryland.

Políticamente las colonias estaban organizadas de la siguiente manera: tenían un gobernador, nombrado por el rey, en la mayoría de las colonias, que era el encargado de ejecutar las leyes, era el comandante en jefe de la milicia y presidía la Corte de apelaciones.

Contaban también con una junta, cuyos miembros eran nombrados por la Corona, y componían la Cámara alta de la legislatura.

La Cámara baja la componía una asamblea colonial, de la que existía una diferencia de criterios en cuanto a la extensión de su poder, porque "Mientras que la posición básica constitucional de las autoridades en Inglaterra era que el poder de las asambleas y la concesión de la autonomía sólo eran el resultado de la extensión de "un acto de gracia y favor del rey", el cual se ofrecería, se modificaría, según lo determinase la Corona, la posición constitucional que asumían las asambleas era la de que su poder y su autoridad provenían del consentimien

to de los gobernados". (1)

Entre los poderes que alcanzaron las asambleas durante el siglo - XVIII están los derechos a proponer leyes, a juzgar las capacidades de sus propios miembros y a elegir a su presidente.

En Londres existía un organismo encargado de la administración de las colonias, era el Consejo Privado del Rey. En 1675 se creó la dependencia Lords of Trade (Lores encargados del Comercio); quienes en 1685 establecieron el Dominio de la Nueva Inglaterra, que incluía a Massachusetts, Nueva Hampshire, Connecticut, Rhode Island, Nueva York y Nueva Jersey.

La destitución de Jacobo II en 1688, fue la base para que las colonias adquirieran nuevamente su autonomía, terminando de esta manera con el experimento de "consolidar las colonias dentro de una estructura más amplia, para que las autoridades de Inglaterra las pudieran administrar en forma más directa". (2)

Por otra parte, la base de la economía de las colonias del Norte, era el trabajo de las granjas hasta 1640, y a partir de ahí empezó a - tener fuerza el comercio.

En las colonias del sur, en Virginia y Maryland, el producto principal era el tabaco. En Carolina del Sur lo era el arroz y el añil. En Carolina del Norte, los pertrechos navales eran las exportaciones más importantes.

En las colonias del centro y sobre todo en Nueva York y Filadelfia, que se convirtieron en los puertos más importantes, exportaban - cereales, que era el producto más importante de la región.

---

(1) Cfr.: STEED, HAMILTON, POTTER, HARBAUGH, LINK, COCHRAN, DEBLER: — "Historia de Estados Unidos": Trad. Luis Palafox; Ed. Limusa-Wile , S. A.; México, 1969; Pág.: 30.

(2) Cfr.: Op. Cit.: Pág.: 29

El desarrollo económico de las colonias necesitaba estar regulado por la Corona para evitar la competencia comercial extranjera: en 165[illegible] se expidió la Ley de Navegación, que determinaba que los productos que llegaran a Inglaterra o a sus colonias, del extranjero deberían ser transportadas por embarcaciones inglesas, con tripulación igualmente inglesa.

En 1660, se expidió una segunda Ley de Navegación, en la que no solamente se restringía la importación, sino también la exportación de los productos de las colonias debían embarcarse en navíos ingleses con tripulación de la misma nacionalidad.

Esta ley, que también se le conoce como Ley de Enumeración, marcaba algunos productos, el tabaco, el añil, el algodón, las antillas, y el azúcar, que solamente podían exportarse a Inglaterra.

La tercera Ley de Navegación, de 1663, se estipuló que los productos importados de Europa, debían ser embarcados desde Inglaterra.

La cuarta Ley de Navegación de 1673, impuso la obligación de pagar derechos de plantación a cualquier embarcación que saliera de las colonias con algún producto de los enumerados en la Ley anterior.

En 1696 se dictó la última Ley de Navegación, que ordenaba el establecimiento de tribunales de vicealmirantazgo para hacer cumplir las anteriores leyes de navegación.

En el siglo XVIII se expidieron otras leyes destinadas a controlar las manufacturas de las colonias, como la Ley de la Lana de 1699, la Ley del Sombrero de 1732, la Ley de la Melaza de 1733 y la Ley del Hierro de 1750.

La expansión francesa en territorio americano produjo recelo en las colonias inglesas, que de esta manera veían disminuidas sus posibilidades de extenderse hacia el occidente. En 1756 estalló la guerra entre Francia y las colonias inglesas de América, que culminó con el Tratado de París de 1763, en que Inglaterra obtuvo las tierras al este

del Mississippi, menos Nueva Orleans.

Esta guerra fue costosa y provocó un déficit en la situación financiera de Inglaterra, por lo que Jorge III expidió varias leyes que le permitieran superar el déficit sin aumentar las contribuciones en Inglaterra.

A propuesta del ministro Jorge Grenville se expidió la "Ley del Azúcar", que fijaba nuevos derechos sobre el café, el azúcar y la madera que venían de las Antillas y el vino que venía de Madera.

En 1765, se expidió la "Ley del Timbre" que establecía la colegación del papel timbrado para todos los documentos legales y para los periódicos.

Estas leyes fueron mal recibidas por los colonos, Benjamín Franklin, llevando la representación de las colonias ante el parlamento inglés, protesta contra estas leyes y logra que el impuesto del timbre fuera suprimido. Pero poco después se acordó una nueva "Ley sobre Derechos de Aduanas" (Derechos Townshend), sobre el vidrio, el plomo, el papel, las pinturas y el té, que fueron revocados en 1770, con excepción de los del té.

La culminación a esta situación de conflicto entre Inglaterra y sus colonias se produjo con la "Ley del Té" de 1773, en la que se permitía el monopolio del mercado norteamericano por parte de la Compañía Inglesa de las Indias Orientales. La reacción no se hizo esperar y el boicot fue decretado. En Boston, varios colonos, disfrazados de pieles rojas, arrojaron el té a la Bahía. Inglaterra al enterarse de la noticia expidió tres leyes coercitivas o de "Actos Intolerables": la Ley del Puerto de Boston (que entre los más significativos está que señalaba a los norteamericanos el poder ilimitado del parlamento); y la Ley de Administración de Justicia.

Inglaterra esperaba el apoyo de las demás colonias, pero quedó sorprendida por la unión de las demás colonias a Massachussets en contra de estas "Leyes intolerables".

El 5 de septiembre de 1774 se convocó en Filadelfia al Primer Congreso Continental, con la asistencia de delegados de doce colonias, — Georgia no envió delegados.

"Ya para entonces había madurado la idea que estaba llamada a ser el fundamento del constitucionalismo de Norteamérica y de todos los — pueblos que, como el nuestro, la imitaron. Las arbitrariedades que las colonias atribuían al Parlamento inglés y que escapaban a todo control constitucional, puesto que la Constitución flexible estaba a merced — del Parlamento, hicieron pensar en la necesidad de una Constitución fija, que colocada por encima de todos los poderes, inclusive del legislativo, los limitara a todos". (3)

El 5 de Mayo de 1775 se reunió el Segundo Congreso Continental, — quien el 4 de julio de 1776 formuló la Declaración de Independencia, — que entre sus principales principios afirma:

"a) Dios ha creado iguales a los hombres y les ha dado derechos — inalienables: la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad.

b) El pueblo, soberano, debe elegir sus gobernantes los cuales — cuidarán de que se realizan los derechos inalienables del hombre.

c) El gobierno deriva sus justos poderes del consentimiento de — sus gobernados; pero puede ser derrocado y reemplazado por otro cuando no respete los derechos naturales". (4)

"La declaración terminaba diciendo: En consecuencia, nosotros, representantes de los Estados Unidos de América, reunidos en congreso general, tomando por testigo al Juez Supremo del Mundo y en nombre y por autoridad del pueblo de estas colonias publicamos y declaramos que es-

---

(3) Cfr.: FELIPE TENA RAMIREZ: "Derecho Constitucional Mexicano"; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1977; P. 212.

(4) Cfr.: IDA APPENDINI y SILVIO ZAVALA: "Historia Universal, Moderna y Contemporánea"; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1973; P. 237.

tas colonias unidas son y deben ser estados libres e independientes". (5)

"Al lograr su emancipación, las colonias se convirtieron en Estados libres y soberanos. Libres, porque rompieron el vínculo de dependencia que como partes de un imperio las unía con la metrópoli; y soberanos, en virtud de que la autonomía gubernativa de que disfrutaban bajo el régimen colonial se transformó en la plena capacidad de autodeterminarse, de decidir sus propios destinos transgrediendo inclusive aquellas exiguas restricciones que demarcaban la amplia órbita en que ejercieron su gobierno interior como colonias". (6)

Para lograr la unión de los Estados, en 1776 se votó en Filadelfia, lo que se conoce como "Artículos de Confederación", que lograron la total aceptación de los Estados hasta 1781.El artículo segundo establecía que "Cada Estado conserva su soberanía, libertad e independencia, así como todo su poder, jurisdicción y derecho no delegados expresamente por esta Confederación a los Estados Unidos cuando actúen por medio de su Congreso.

El artículo noveno establecía que "Los Estados Unidos, constituidos en un Congreso, tendrán el derecho y poder, únicos y exclusivos, de decidir sobre la paz y la guerra, excepto en los caso que sanciona el artículo sexto; de enviar y recibir embajadores; de celebrar tratados y alianzas, con tal que ningún tratado de comercio coarte la facultad de las legislaturas de los distintos Estados..." (7)

---

(5) Cfr.: CARLOS ALVEAR ACEVEDO: "Historia Universal Contemporánea"; Editorial Jus; México, 1972; P. 54.

(6) Cfr.: IGNACIO BURGOA: "Derecho Constitucional Mexicano"; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1976; P. 369.

(7) Cfr.: HAMILTON MADISON JAY: "El Federalista"; Fondo de Cultura Económica; México, 1957; Apéndice II.

Además señalaba como autoridad máxima al Congreso, que estaría integrado por representantes de los Estados de la Confederación gozando cada Estado de un voto.

Sin embargo la Confederación no logró la unión que se deseaba, — porque una vez terminada la guerra en 1783, el Congreso, que se había comprometido a pagar las milicias de voluntarios y la deuda contraída por las Trece Colonias, no tenía dinero para cumplir; la situación se agravó por la medidas que adoptaron los gobiernos de los Estados al lanzar papel moneda y desconocer sus deudas. Además las órdenes del Congreso no eran respetadas ni obedecidas. Al respecto nos dice Plutio, - seudónimo con que se ocultaron Hamilton, Madison y Jay, "Y ha ocurrido lo que podía preverse. Las medidas de la Unión no se han llevado a — efecto: las omisiones de los Estados han llegado poco a poco a tal extremo que han paralizado finalmente todos los engranajes del gobierno nacional, hasta llevarlo a un estancamiento que infunda temor. Actualmente el Congreso apenas posee los medios indispensables para mantener las formas de la administración, hasta que los Estados encuentren tiempo para ponerse de acuerdo sobre un sustituto más efectivo a la sombra del actual gobierno federal". (8)

Ante esta situación de anarquía se convocó a una Convención que - debería reunirse en Filadelfia en 1787, teniendo como objetivo revisar los Artículos de Confederación.

Una vez instalada la Convención los delegados fueron más allá, en vez de reformar los Artículos de Confederación crearon una nueva carta de gobierno.

"Casi al principio mismo de sus deliberaciones, los Convencionistas resolvieron eliminar lo que ya se había llamado los dos defectos - fundamentales del gobierno establecido bajo la Confederación. Consti—

---

(8) Cfr.: HAMILTON, MADISON, JAY: Op. Cit.; P. 62.

en los Estados de Latinoamérica; en su defensa Hamilton, Madison y Jay, escribieron: "Un solo gobierno puede reunir y utilizar el talento y la experiencia de los hombres más capaces, cualquiera que sea el lugar de la Unión en que se encuentren. Puede guiarse por un principio político uniforme. Puede armonizar, asimilar y proteger las distintas partes y sus miembros, extendiendo a cada uno los beneficios de su previsión y precauciones. Al concertar tratados, atenderá a los intereses del conjunto, sin descuidar los especiales de cada parte en cuanto se relacionan con los comunes. Puede destinar los recursos y el poder del todo para defender a cualquiera de las partes, o lograr esto en forma más fácil y expedita de lo que podrían hacerlo los gobiernos de los Estados o confederaciones separadas, por falta de acción concertada y unidad de sistema. Puede sujetar al ejército a una sola disciplina y consolidarlo en un solo cuerpo, por así decirlo, al subordinar sus oficiales exclusivamente al Primer Magistrado, haciéndolo así más poderoso que si está dividido en trece o tien en tres o cuatro organizaciones distintas".(11)

2.- Reseña Histórica del Federalismo en México.

El federalismo en México ha sido uno de los temas más debatidos en nuestra historia. Hay autores que consideran que sólo se trata de una imitación del sistema norteamericano y que no responde a las necesidades propias de nuestro país. Otros por el contrario sostienen que tiene hondas raíces en nuestro país: al respecto Jorge Sayeg, escribe: "La raíz más profunda de nuestro federalismo se encuentra, sin embargo, en la organización político-social del México antiguo: la triple alianza (aztecas-alcohua-tepaneca) en torno de la cual se agrupaban numerosos señoríos, que venían a constituir verdaderas provincias federadas. Se trataba de una serie de autonomías territoriales que, formando auténticas confederaciones, giraban alrededor de las grandes alianzas (México-Tenochtitlán-Texcoco-Tlacopan; Tlaxcala-Huejotzingo). Cada calpulli -ente

(11) Cfr.: HAMILTON, MADISON Y JAY: Op. Cit.: P. 14.

cedente remoto del régimen municipal- tenía su propio gobierno y constituyó -por lo menos durante varios siglos- una organización autónoma con vida propia en su organización interna y sus tierras en beneficio común". (12)

Para otros autores el origen del federalismo mexicano se encuentra en las diputaciones provinciales creadas en la Constitución de Cádiz de 1812, en su Título VI, Capítulo II "Del gobierno de las provincias y de las diputaciones provinciales". En los artículos 324, 325 y 326 establecía el gobierno de cada una de ellas.

"Artículo 324. El gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas.

Artículo 325. En cada provincia habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior.

Artículo 326. Se compondrá esta diputación del presidente, del intendente y de siete individuos elegidos en la forma que se dirá, sin perjuicio de que las Cortes en lo sucesivo varíen este número como lo crean conveniente, o lo exijan las circunstancias, hecha que se la nueva división de provincias de que trata el artículo 11". (13)

En especial el artículo 326 ha sido utilizado por los que siguen esta corriente, es decir, que las diputaciones provinciales gozaban de cierta autonomía al paralitírseles encargarse de su gobierno.

Sin embargo nosotros coincidimos con la opinión del maestro Lanz Duret, que dice: "Remontándose a los orígenes históricos de nuestra nacionalidad, es decir, a lo que puede servir de base y objeto de estudios de la organización política actual, sin necesidad de llegar a los tiempos nebulosos de nuestra historia y a los que no tienen relación o carecen de importancia respecto de nuestras instituciones políticas contemporáneas, encontramos que después de la conquista y organizada —

(12) Cfr.: JORGE SAYEG HELU: "El Nacimiento de la República Federal Mexicana"; S.E.P., México 1974; P.P. 39 y 40.

(13) Cfr.: FELIPE TENA RAMIREZ: "Leyes Fundamentales de México"; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1978; P.P. 97 y 98.

políticamente la Colonia, o sea el Virreinato de la Nueva España, esta última constituía en todos sus aspectos una unidad, con tendencias encaminadas siempre hacia la unificación de religión, de idioma, de legislación, etc. No aparecen en ella ni embrionariamente, rasgos o esbozos de organizaciones políticas con tendencias regionales a la autonomía o personificación estatal de la misma. Se trataba de una nación con súbditos comunes, autoridades comunes, leyes comunes y dependiendo en su conjunto y directamente de la autoridad soberana del rey de España". (14)

Por eso al declararse la independencia se hace como una sola nación; en el Acta de Independencia del Imperio Mexicano, decía: "Restituida pues esta parte del Septentrión ... comienza a hacer uso de tan preciosos dones y declara solemnemente, por medio de la Junta Suprema del Imperio, que es nación soberana e independiente de la antigua España, ..." (15)

Observamos entonces que no se declaraba la independencia de varios Estados, sino que se trataba de una sola nación que se independizaba.

Estudiemos entonces el desarrollo político de México, para que entonces podamos decir si se trata de una mera imitación o si por el contrario el sistema federal tenía hondas raíces en nuestra patria.

"Cumpliendo con lo establecido en el Plan de Iguala, se nombró una Junta Provisional Gubernativa, encargada de mantener el orden y la paz, y de convocar a un Congreso que decidiese la forma de gobierno que México adoptaría.

---

(14) Cfr.: MIGUEL LANZ DURET: "Derecho Constitucional Mexicano"; Editorial Continental, S.A.; México, 1979; P.P. 24.

(15) Cfr.: VICENTE RIVA PALACIO: "México a Través de los Siglos"; Editorial Cumbre, S.A.; México, 1973; P. 17.

Esta junta fue llamada la Junta de Notables, porque la formaron - 38 personas notables por su posición, por su cultura o por su riqueza. El poder ejecutivo estaba representado por una regencia de cinco miembros de la que Iturbide era Presidente y que resolvió los problemas urgentes y convocó al Congreso". (16)

El Congreso, que sería el encargado de señalar la forma de gobierno que adoptaría el país, se instaló el 24 de febrero de 1822. El 19 - de mayo de ese mismo año, Iturbide es proclamado emperador por el Congreso.

Hubo descontento en el país por las medidas adoptadas por Iturbide, quien a finales de ese año, se había convertido en un dictador. — Santa Anna haciendo eco de ese descontento se sublevó en Veracruz. — Iturbide mandó al general Echávarri a combatir a Santa Anna, pero llegan a un acuerdo y firman el Plan o Acta de Casa Mata, el primero de - febrero de 1823, que en su artículo tercero decía: "Respecto a que entre los señores diputados que formaron el extinguido Congreso, hubo algunos que por sus ideas liberales y firmeza de carácter se hicieron — acreedores al aprecio público, al paso que otros no correspondieron debidamente a la confianza que en ellos se depositó, tendrán las provincias la libre facultad de reelegir los primeros, y sustituir a los segundos con sujetos más idóneos para el desempeño de sus arduas obligaciones". (17)

Pronto el Plan fue adoptado en todo el país: el 16 de junio Guadalajara se autodeclaró independiente, e inmediatamente fue secundada — por otras provincias como Oaxaca, Yucatán, Zacatecas, Querétaro, México. Y al decir de la investigadora Nattie Lee Benson "Con la adopción

---

(16) Cfr.: C. BARRON DE MORAN: "Historia de México"; Editorial Porrúa, S. A.; México 1971; P.P. 263 y 264.

(17) Cfr.: VICENTE RIVA PALACIO: Op. Cit.; P. 86.

del Plan de Casa Mata, en menos de seis semanas, por parte de casi todas las circunscripciones territoriales principales, México quedó dividido en Provincias o Estados Independientes. Al mismo tiempo que cada una de ellas prestaba su adhesión al Plan, asumía el dominio absoluto sobre sus asuntos provinciales ..." (18)

Al respecto podemos señalar que aprovechando la agitación por la que cruzaba el país, había despertado la ambición de los jefes provinciales, y por ello es que declararon su independencias; y más que enviar el sistema federal por los beneficios que pudiera tener para la nación lo hacían por intereses personales; dado que en un régimen centralista no se les permitiría continuar con su cacicazgo.

Una vez reinstalado el Congreso abdica Iturbide el 19 de marzo de 1823. El 8 de Abril el Congreso expidió un decreto en el que establecía "No habiendo habido nunca derecho para sujetar a la nación mexicana a ninguna ley o tratado, sino por sí misma o por sus representantes nombrados según el derecho público de las naciones libres, no subsistirán el Plan de Iguala, tratado de Córdoba, ni el decreto del Congreso de 24 de febrero del año anterior, por lo respectivo a la forma de gobierno que establecían y llamamientos que hacían a la corona quedando la nación en absoluta libertad para constituirse como le acomodase, .." (19)

El 21 de Mayo el Congreso se declara convocante, al citar a un nuevo Congreso que se encargaría de formular la Constitución que él no había podido realizar.

El 12 de junio el Congreso expide lo que se conoce por el "voto - compromisorio o "voto federal", que se estimaba como bastante para re-

---

(18) Cfr.: JORGE SAYEG HELU: Op. Cit.; P. 121.

(19) Cfr.: Decreto del 8 de abril de 1823, citado en México a través - de los Siglos; Op. Cit.; P. 95.

cer cesar las turbulencias al parecer originadas por el deseo de establecer la forma federativa.

El decreto decía: "El soberano Congreso Constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya a la nación". (20)

"El Segundo Congreso Constituyente inauguró sus funciones el día siete de noviembre de 1823. La organización federativa de la nación está previamente resuelta, tanto por el Voto por la forma federal de la república, cuanto porque la mayoría de los diputados elegidos en las provincias venían decididos -podría decirse que instruidos por los electores- a adoptar un sistema análogo con dicha idea". (21)

En este Congreso se deseaba la República, pero surgieron dos partidos, uno quería que México fuese una república federal, en este grupo se encontraban, entre otros: Lorenzo de Zavala, Crescencio Rejón, Miguel Ramos Arizpe.

El otro partido quería que México fuese una república central, entre sus representantes se encontraban José María Becerra, Carlos María de Bustamante, Fray Servando Teresa de Mier.

El Proyecto de Acta Constitutiva se presentó el 20 de noviembre, en su artículo 5o. establecía "La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal". Y el 6o. señalaba que "sus partes integrantes son estados libres, soberanos e

---

(20) Cfr.: FELIPE TENA RAMIREZ: Op. Cit.; P. 152

(21) Cfr.: MARIO DE LA CUEVA: "El Constitucionalismo a Mediados del Siglo XIX"; Publicaciones de la Facultad de Derecho; México, 1957; P. 1243.

independientes en lo que exclusivamente toque a su administración y go bierno interior". (22)

Entre las defensas que se hacen del centralismo en el Congreso, - se encuentra el voto particular de Becerra, quien en la sesión del primero de Diciembre, después de considerar que ha rebatido la pretensión de que la voluntad general se expresa por el federalismo, indica:

"La república federal, Señor, en la manera que se propone en el - proyecto, con estados libres, soberanos e independientes, es un edificio que amenaza ruina y que no promete ninguna felicidad a la nación. No es una máquina sencilla, y de una sola rueda que nada tiene en que tropezar, ni que le impida seguir su movimiento: es una máquina complicada y que se compone de otras tantas ruedas, cuantos son los congresos provinciales, de las que bastará que se pare una, o tome dirección contraria para estorbar su movimiento y aun causar su destrucción.

Lo sucedido con las diputaciones provinciales demuestra a que grado de disgregación nos llevará la federación.

Si los congresos provinciales, en caso de que pongan, han de —— obrar por sí y sin subordinación se rozarán inmediatamente con el Congreso y gobierno general, y hallándose en continua lucha entorpecerán o pararán el movimiento de la máquina, originando a la nación innumerables males, y finalmente su ruina". (23)

Dentro de los debates en pro y en contra del federalismo sobresale el discurso pronunciado por Fray Servando Teresa de Mier, el once - de Diciembre, al impugnar el artículo 5o. de la república federada en el sentido del 5o. que la propone compuesta de Estados soberanos e independientes, y que se le conoce como el Discurso de las Profecías, —

(22) Cfr.: FELIPE TENA RAMIREZ: Op. Cit.; P. 154.

(23) Cfr.: JESUS REYES HEROLES: "El Liberalismo Mexicano"; Fondo de — Cultura Económica: México, 1974; P. 399.

del que a continuación transcribimos algunos párrafos que consideramos importantes:

"¿ Y se podrá dudar de mi republicanismo ? Casi no salía a luz — ningún papel durante el régimen imperial en que no se me reprobase el delito de republicanismo y de corifeo de los republicanos. No sería mucho avanzar si dijese que seis mil ejemplares esparcidos en la nación de mi Memoria Político Instructiva, dirigida desde Filadelfia a los jefes independientes de Anáhuac generalizaron en él la idea de la república que hasta el otro día se confundía con la herejía y la impiedad. Y apenas fue lícito pronunciar el nombre de República cuando yo me adelanté a establecerla federada en una de las bases del proyecto de constitución mandando circular por el Congreso anterior".

"Yo no sé adular ni temo ofender, porque la culpa no es nuestra sino de los españoles; pero es cierto que en las más de las provincias apenas hay hombres aptos para enviar al Congreso General; y quieren tenerlos por congresos provinciales, poderes ejecutivos y judiciales, — ayuntamientos, etc., etc. No alcanzan las provincias a pagar sus diputados al Congreso Central,¡y quieren echarse a cuestas todo el tren y el peso enorme de los empleados de una soberanía!"

"Se nos ha censurado de que proponíamos un gobierno federal en el nombre y central en la realidad. Yo he oído hacer la misma crítica del proyecto constitucional de la nueva comisión. Pero ¿qué no hay más de un modo de federarse? Hay federación en Alemania, la hay en Suiza, la hubo en Holanda, la hay en Estados Unidos de América, en cada parte ha sido o es diferente, y aún puede haberla de otras varias maneras. Cuál sea la que a nosotros convenga hoc opus, hic labor, etc. Sobre este objeto ve a girar mi discurso. La antigua comisión opinaba, y yo creo — ser así más análoga a nuestra educación y costumbres, y más oportuna - para la guerra que nos amaga, hasta que pasadas estas circunstancias - en que necesitamos mucha unión, y progresando en la carrera de la li—

bertad, podemos sin peligro ir soltando las andaderas de nuestra infancia política, hasta llegar al coloso de la perfección social, que tanto nos ha arrebatado la atención en los Estados Unidos.

La prosperidad de esta república vecina ha sido, y está siendo el disparador de nuestras Américas, porque no se ha ponderado bastante la inmensa distancia que media entre ellos y nosotros. Ellos eran ya Estados separados e independientes unos de otros, y se federaron para unirse contra la opresión de la Inglaterra; federarnos nosotros estando unidos, es dividirnos y atraernos males que ellos procuraron remediar con esa federación".

"Por volviendo a nuestro asunto: ¿es cierto que la nación quiere - república federada y en los términos que intenta dársenos por el artículo 6o.? Yo no quisiera ofender a nadie; pero se parece que algunos inteligentes en las capitales, previendo que por lo mismo han de recaer en ellos los mandos y los empleos de las provincias, son los que quieren esa federación y han hecho decir a los pueblos que la quieren. Algunos señores diputados se han empeñado en probar que las provincias quieren repúblicas federadas; pero ninguno ha probado, ni probará jamás, que quieren tal especie de federación angloamericana, y más que angloamericana. ¿Cómo han de querer los pueblos lo que no conocen? Nihil volitum quin - praecognitum. Llámense cien hombres, no digo de los campos ni de los pueblos donde apenas hay quien sepa leer, ni que existan siquiera en el mundo angloamericano, de México mismo, de esas galerías hágaseme bajar - cien hombres, pregúntaseles que casta de animal es república federada, y doy mi pescuezo si no responden treinta mil desatinos. ¡Y ese es la - pretendida voluntad general con que se nos quiere hacer comulgar como a niños!

¿Qué pues, concluiremos de esto? Se me dirá ¿Quiere Usted que nos constituyamos en una república central? No. Yo siempre he estado por - la federación, pero una federación razonable y moderada, una federa-

ción conveniente con nuestra poca ilustración y a las circunstancias de una guerra inminente, que debe hallarnos muy unidos. Yo siempre he opinado por un medio entre la confederación laxa de los Estados Unidos, - cuyos defectos han patentizado muchos escritores y que allí mismo tiene muchos antagonistas, pues el pueblo está dividido entre federalistas y demócratas: un medio, digo, entre la federación laxa de los Estados Unidos y la concentración peligrosa de Colombia y Perú: un medio en que dejando a las provincias las facultades muy precisas para proveer a las - necesidades de su interior, y promover su prosperidad, no se destruya a la unidad, y ahora más que nunca indispensable, para hacernos respetables y temibles a la Santa Alianza, ni se enerve la obra simultánea y - prontamente todas las fuerzas y recursos de la nación. Medio tutísimo ibis. Este es mi voto y mi testamento político.

No, no. Yo estoy por el proyecto de bases del antiguo Congreso. — Allí se da al pueblo la federación que pide, si la pide; pero organizada de la manera menos dañosa, de la manera más adecuada, como antes dije ya, a las circunstancias de nuestra poca ilustración, y de la guerra que pende sobre nuestras cabezas, y exige para nuestra defensa la más - perfecta unión. Allí también se establecen congresos provinciales aunque no tan soberanos, pero con atribuciones suficientes para promover - su prosperidad interior, evitar la arbitrariedad del gobierno en la provisión de empleos y contener los abusos de los empleados. En esos congresos irán aprendiendo las provincias la táctica de las asambleas y el paso de marcha en el camino de la libertad, hasta que progresando en — ella, cesando el peligro actual y reconocida nuestra independencia, la nación revisase su constitución y guiada por la experiencia fuese ampliando las facultades de los congresos provinciales, hasta llegar sin tropiezo al colmo de la perfección social. Pasar de repente de un extremo al otro, sin ensayar bien el medio, es un absurdo, un delirio; es detenerse, en una palabra, que nos rompemos las cabezas. Protesto ante -

los cielos y la tierra que nos perdamos si no se suprime el artículo de soberanías parciales. Actum est de republica. Señor, por Dios, ya que queremos imitar a los Estados Unidos en la federación, imitémoslos en la cordura con que suprimieron el artículo del Estado soberano en su segunda Constitución.

Señor si tales soberanías se adoptan, si se aprueba el proyecto del acta constitutiva en su totalidad, desde ahora lavo mis manos diciendo como el presidente de Judea, cuando un pueblo tumultuante le pidió la muerte de Nuestro Salvador, sin saber lo que se hacía: Innocens ego sum a sanguine justi huyus. Vos videritis. Protestaré que no he tenido parte en los males que van a llover sobre los pueblos del Anáhuac. Los han seducido para que pidan lo que no saben ni entienden, y preveo la división, las emulaciones, el desorden, la ruina y el trastorno de nuestra tierra hasta sus cimientos". (24)

Después de largas discusiones durante diciembre y enero, por fin el 31 de Enero de 1825, se aprobó el Acta Constitutiva. Y el tres de Octubre de 1824 se aprobó la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 4o. establecía "La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal". Y el 6o. "Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial". (25)

De acuerdo con el artículo 5o. el país quedó dividido en 19 estados y cuatro territorios.

"Determinado ya por la Constitución el sistema federal, equilibráronse un poco los ánimos, y los Estados de México, Puebla, Oaxaca, Yucatán, Tabasco, Veracruz, Jalisco, Querétaro, San Luis Potosí, Zacatecas, Durango, Chihuahua, Coahuila y Texas, Sonora y Sinaloa, Tamaulipas, Michoacán y Guanajuato, ya declarados independientes y soberanos, cidéronse a preparar cuanto era necesario para constituirse bajo el nue-

(24) Cfr.: DANIEL MORENO: "El Pensamiento Jurídico Mexicano": Editorial Porrúa, S.A.: México 1956; P.P. 53 a 65.
(25) Cfr.: FELIPE TENA RAMIREZ; Op. Cit.; P. 158.

vo sistema de todos desconocido, porque como dice Zavala, el nombre — mismo de federación era nuevo para muchos de los hombres que, encargados de la dirección de los negocios, no tenían ni podían tener ideas - sobre una forma de gobierno de la cual no trataban los libros políticos franceses y españoles que en México circulaban". (26)

Sin embargo el triunfo federalista duró poco tiempo: "el nueve de septiembre de 1835, el congreso, con el pretexto de que los pueblos habían solicitado el cambio de la forma federal, en un golpe de estado - sin precedentes en nuestra historia, se declaró investido del poder — constituyente y facultado, en consecuencia, para variar la forma de gobierno y constituir de nuevo a la nación. El 23 de Octubre siguiente, - el congreso usurpador dictó unas Bases Constitucionales, con las que - destruyó el sistema federal y propuso los lineamientos generales de — una república unitaria y central. En el mes de diciembre de 1836 expidió el congreso las llamadas Siete Leyes Constitucionales". (27)

En estas Siete Leyes no se usó la palabra república central, pero se desprende que se adoptó este sistema, de su articulado mismo: cambio el sistema de Estados libres y soberanos en Departamentos (artículo 1o. de la Sexta Ley).

Esta Constitución tuvo vigencia hasta 1843, en que se expidieron las Bases Orgánicas (12 de Junio). Al respecto Lanz Duret afirma "La - Carta de 43 es un absurdo realizado: es el despotismo constitucional. En ella el gobierno central lo es todo; apenas los Departamentos tienen atribuciones de administración municipal, y todo el gobierno central está en manos del Ejecutivo". (28)

En 1845, nuevamente se establece el federalismo al decretarse la

---

(26) Cfr.: VICENTE RIVA PALACIO: Op. Cit.; P. 101.

(27) Cfr.: MARIO DE LA CUEVA: Op. Cit.; P. 1254.

(28) Cfr.: MIGUEL LANZ DURET: Op. Cit. P. 73.

vigencia de la Constitución de 1824. El federalismo subsistió hasta — 1853 en que hace nuevamente su aparición Santa Anna, quien el 22 de — Abril dictó las Bases para la administración de la república, en virtud de la cual todo el poder quedó en sus manos.

No es sino hasta 1857, con la expedición de una nueva Constitución (5 de febrero), cuando queda definitivamente establecido el sistema federal en México.

El proyecto de Constitución en su artículo 45 decía "La voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federativa, 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 para todo lo relativo a los intereses comunes y nacionales, al mantenimiento de la unión, y a los demás objetos expresados en la Constitución (artículo - 40 de la Constitución)". (29)

Este artículo fue aprobado en la sesión del 9 de septiembre de — 1856, por unanimidad de 84 diputados presentes; solamente se suprimió la parte que decía "y a los demás objetos expresados en la Constitución".

El ministro de Relaciones Exteriores, don Luis de la Rosa, impugnó el artículo 45 del proyecto, que decía que las facultades o poderes que no estuvieren expresamente concedidos a los funcionarios federales se reservan a los Estados o al pueblo, afirmando que "toda facultad debe estar determinada en la Constitución, y establecido un poder ha de saberse quien lo ha de ejercer. Imposible será calificar con un artículo tan indefinido, que está en contradicción con la parte expositiva -

---

(29) Cfr.: FRANCISCO ZARCO: "Historia del Congreso Constituyente de — 1856-1857"; Talleres de la Ciencia Jurídica; México, 1899, Tomo III, - P.P. 569 y 570.

del dictamen y que el gobierno considera peligroso la paz pública"(30)

El citado artículo fue aprobado y aparece en la Constitución de - 1857 con el número 117, y establece "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". (31)

Esta Constitución resolvió los problemas políticos que el país estaba viviendo; sin embargo para 1916 habían surgido otras necesidades que provocaron la expedición de otra Constitución, que las dejara satisfechas.

Don Venustiano Carranza, convocó a un Congreso por medio de dos - decretos en septiembre de 1916. De acuerdo con estas convocatorias el Congreso inició sus tareas el 1o. de Diciembre de ese año.

El Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza presentaba el artículo 40 de la siguiente manera: "Es voluntad del pueblo mexicano - constituirse en una República representativa, democrática, federal, — compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su - regimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental". (32)

En la 23a. Sesión Ordinaria celebrada la tarde del 25 de Diciembre de 1916, la Comisión de Constitución leyó el dictamen respectivo - del artículo 40, y entre otras cosas señalaba: "el artículo 40 del Proyecto, exactamente igual al de igual número de la Constitución consagra el principio federalista tan íntimamente ligado con las glorias —

---

(30) Cfr.: JESUS REYES HEROLES: Op. Cit.; P. 161.

(31) Cfr.: "LEYES DE REFORMA"; Empresas Editoriales, S.A.; México, — 1948; P. 84.

(32) Cfr.: Cámara de Diputados, XLVI Legislatura del Congreso de la — Unión Derechos del Pueblo Mexicano. México a Través de sus Constituciones; México, 1967, Tomo V. P. 492.

del partido liberal. La idea federalista era la bandera de los avanzados, como la centralista la de los retrógrados y su establecimiento entre nosotros ha sido el resultado de una evolución política e histórica que se hizo indiscutible después de la Guerra de Reforma". (33)

Al ponerse a discusión el artículo, solamente hubo una intervención por parte del diputado López Lira, en la siguiente forma: "Suplico atentamente a la Comisión se sirva ilustrar sobre este particular: si no es conveniente poner en el artículo 40 algo relativo al Municipio Libre, que es una de las conquistas de la revolución, y decir, por ejemplo: "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 etc., que tengan como base de su organización el Municipio Libre". Pregunto si es pertinente o si es bastante con que esté consignado en el artículo ——115".

A lo que el diputado Machorro Narváez contestó: La comisión tiene la honra de contestar a la interpelación del ciudadano doctor López Lira, haciéndole presente que lo relativo al Municipio Libre está ya en el artículo 115 ..." (34)

Como este artículo no suscitó ningún debate, se aprobó por unanimidad de 159 votos.

Sólo ha habido un intento de reforma a este artículo (que no prosperó), fue presentada por la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana ante la Cámara de Diputados, el tres de Octubre de 1922. La iniciativa de reforma estaba redactada en los siguientes términos: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de municipios autónomos congrega—

(33) Cfr.: Derechos del Pueblo Mexicano: Op. Cit., Tomo V; P. 453.

(34) Cfr.: Derechos del Pueblo Mexicano: Op. Cit., Tomo V; P. 454.

dos en estado que, sobre la base de la autonomía municipal, serán libres y soberanos para su régimen interior, dentro de las limitaciones que la presente Constitución les marque, y que a su vez estarán unidos en una federación establecida con arreglo a las disposiciones de la presente ley fundamental". (35).

Otro artículo importante en nuestro sistema federal es el 124 Constitucional, que en el Proyecto de Constitución, presentado por don Venustiano Carranza aparece con el número 123.

En la 54a. Sesión Ordinaria celebrada el 21 de Enero, se presentó el artículo 123 del Proyecto que fue sometido a discusión en la sesión del 25 de Enero de 1917.

El texto del proyecto decía: Las facultades que no están expresamente concedidas en esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". (36)

Solamente hubo una proposición de adición al artículo, que se desarrolló de la siguiente manera:

-El C. Fajardo: He pedido la palabra para proponer a la Comisión una adición al artículo 123. El artículo 123 que correspondía al 117 de la Constitución de 1857, fue propuesto por la Comisión de Constitución, en aquella ocasión, en esta forma: "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados y al pueblo, respectivamente". El constituyente Ruiz, en la sesión relativa, opinó que la expresión de que las facultades que no estuvieren reservadas expresamente a los poderes federales se entienden reservadas a los Estados y al pueblo, respectivamente, debía modificarse, diciéndose simplemente, como quedó en la Constitución de 57 que las facultades que no estuvieren re

---

(35) Cfr.: Derechos del Pueblo Mexicano; Op. Cit., T. V.; P. 466 y 466

(36) Cfr.: Derechos del Pueblo Mexicano; Op. Cit., Tomo VIII; P. 603.

servadas a los poderes federales se entendían reservadas a los Estados, porque ya se había dicho en el artículo anterior, 41 ó 49, si mal no recuerdo, que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes federales y del Estado, en consecuencia, no había necesidad que se expresara que al pueblo le estaban reservados ciertos derechos; yo no opino de la misma manera, y como el artículo 123 está tomado de un artículo de la Constitución, las facultades de los poderes federales que no están expresadas se entenderán reservadas a los Estados o al pueblo, yo deseo que se haga esta adición por estas razones; yo entiendo que el pueblo mexicano no abdicó totalmente su soberanía en los poderes federales o en los de los Estados, sino que se reserva ciertos derechos, a los cuales jamás ha renunciado, ni podrá renunciar esos derechos; derechos que podrán estar, como lo están consignados en la Constitución, y por consiguiente, debe entenderse que quedan en el pueblo, para que el pueblo, cuando desee hacer uso de los derechos, lo haga, y no se entienda que éste los entrega al poder federal o al de los Estados, además, hay ——— otras razones: nuestra Constitución, como Constitución escrita, es una Constitución de poderes expresos, así es que los poderes que no están expresados, es decir, que no están escritos, en esta Constitución a favor de los poderes de la Unión o de los Estados, se entiende que es el pueblo quien lo reune; por consiguiente, de ninguna manera puede decirse que toda la soberanía del pueblo se ha delegado en los poderes de la Unión, sino que el pueblo tiene ciertos derechos, a los cuales no ha renunciado".

-El C. Machado Narváez: Es inoportuna la observación del señor Fajardo, porque nuestra Constitución y nuestro sistema, como en todos los pueblos que existen actualmente, el pueblo no es órgano constitucional y aquí estamos creando órganos constitucionales, y el pueblo, repito, no es un órgano de esta naturaleza; de tal suerte que lo que está expreso en esta Constitución no se entiende reservado al pueblo como órgano,

porque no lo ha sido; establecer el precepto escrito sería imitar a la Constitución francesa de 93, elevando al pueblo a la categoría de órgano constitutcional; pero eso es cambiar el sistema de gobierno presidencial para seguir el sistema de gobierno parlamentarista; en tal virtud, no puede establecerse lo que el señor Fajardo ha dicho sin embargo, como digo, se entiende que el pueblo conserva sus derechos". (37)

Este artículo fue aprobado por 148 votos contra 6. Los diputados - que votaron en contra de él están Céspedes, Fajardo, Ibarra, Leija, Palma y Rodiles Saúl.

Con la aprobación de estos artículos en la Constitución de 1917, - se continúa con el sistema federal en nuestro país.

Al terminar esta breve reseña del federalismo en México, lo hacemos repitiendo las palabras contenidas en la obra de Félix Palavicini: "Nosotros admitimos y celebramos la bella actitud de los constituyentes, cuando saliendo del terror opresivo de Santa Anna, donaron el ritmo de la federación absoluta... Los constituyentes amaron la federación con el convencimiento de los creyentes y el fanatismo de los poseídos; nosotros, sin esas vendas ni esos prejuicios propios de aquellas horas, amamos también a la federación consciente, serena, firmemente. Creemos que debe subsistir, aspiramos ahora a la federación de los Estados para que amaña, si es posible, lleguemos a vivir en una federación de municipios. De la obra de los constituyentes hay dos cosas que será preciso conservar: "Los derechos del ciudadano" y la "Libertad y soberanía de - los Estados", que si bien tampoco, hasta la fecha, ninguno ha pretendido hacer efectiva y real. Si debemos hablar con sinceridad, será preciso confesar que la mayoría de los mexicanos es federalista; pero confesemos también enseguida que la federación ha

(37) Cfr.: Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916- — 1917; Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana; México 1960: P. 983 y 984.

sido una larga y vergonzosa hipocresía. Es respetable un mexicano cuando se declara partidario de la soberanía de las entidades federativas y es aprobiosamente ridículo cuando cree que ésta puede subsistir con la división territorial que conservamos en la actualidad... Si admitimos la supervivencia de Estados incapaces de sostenerse por su propios recursos, constantemente auxiliados, protegidos, y por consiguiente, - tutoreados por el Centro, la federación es imposible. Mientras existan estados capaces de proporcionar senadores y diputados al Congreso de - la Unión por la sumisa obediencia del Centro, no habrá federación. Con estados que no puedan cubrir su presupuesto, pagar a sus funcionarios, retribuir a la guarnición que asegure el orden interior, subvenir a — las erogaciones de la enseñanza, la seguridad y la policía, no habrá - federación. Entonces, sea cual fuere el partido en el poder, y diga lo que dijere la Constitución, el régimen será central, no importa el disfraz, no importa la careta, la realidad abrumadora y brutal nos enseñará que las Constituciones no viven por los preceptos sino por los hechos". (38)

---

(38) Cfr.: FELIX F. PALAVICINI: "Historia de la Constitución de 1917": México; P.P. 41 y 42.

C A P I T U L O III

ANTECEDENTES DEL FEDERALISMO

1.- ORIGEN EN LOS ESTADOS UNIDOS;

2.- RESEÑA HISTORICA DEL FEDERALISMO EN MEXICO

C A P I T U L O III

LA FEDERACION EN LA CONSTITUCION DE 1917

El sistema federal en nuestro país está consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 40, que dice: "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". (1)

1.- Distribución de competencias

Al hablar del Estado federal hacíamos mención a la característica de este sistema, en el sentido de que dentro de un mismo territorio existe dualidad de poderes; al respecto nos dice el maestro Ignacio Burgoa: "Es evidente que el Estado Federal tiene un territorio que, a su vez, comprende los diferentes territorios que corresponden a las entidades federativas. Sobre el territorio federal, también llamado nacional, las autoridades u órganos del Estado federal o "federación" ejercen las funciones legislativa, ejecutiva o administrativa y jurisdiccional, a través de las cuales se desempeña el poder público. Por ende, dicho territorio es el ámbito de imperio de este poder. Ahora bien, la autonomía de las entidades federativas se revela en que las autoridades u órganos de las mismas despliegan, dentro del espacio territorial que a cada una de ellas pertenece, las citadas funciones públicas. En consecuencia dentro del territorio de las mencionadas enti

---

(1) Cfr.: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1980.

dades se ejercen el poder público federal y el poder público local, — dualidad que podría implicar una trastornadora interferencia entre es tos si no existiera un principio cardinal sobre el que se sustenta el - sistema competencial entre los órganos federales y los de los Estados federados". (2)

Tocqueville, se encontró con el mismo problema al analizar el sistema federal norteamericano. "Una primera dificultad debió de presentarse ante el espíritu de los norteamericanos. Se trataba de dividir la soberanía de tal manera que los diferentes Estados que la formaban la Unión continuasen gobernándose por sí mismos en todo lo que solo se relacionase con su prosperidad interior sin que la nación entera, representada por la Unión, dejase de constituir un cuerpo y de proveer a todas sus necesidades generales. Cuestión compleja y difícil de resolver.

Resultaba imposible fijar de antemano de manera exacta y completa la parte de poder que debía corresponder a cada uno de los dos gobiernos, entre los cuales iba a dividirse la soberanía. ¿Quién podría prever de antemano todos los detalles de la vida de un pueblo?

Los deberes y los derechos del gobierno federal eran simples y bastante fáciles de definir, porque la Unión se formó con la finalidad de atender a algunas grandes necesidades generales. Los deberes y los derechos del gobierno de los Estados eran, por el contrario, múltiples y complicados, ya que un gobierno penetraba en todos los detalles de la vida social.

Se definieron, pues, con cuidado las atribuciones del gobierno federal y se declaró que todo lo que no estuviera comprendido en la definición caía dentro de las atribuciones del gobierno de los Estados. — Así, el gobierno de los Estados Continúo siendo de Derecho común; el -

---

(2) Cfr.: IGNACIO BURGOA: Op. Cit.; P. 440.

gobierno federal constituyó la excepción". (3)

García Pelayo también nos presenta un esquema de la distribución de competencias, es el siguiente:

"A. Materias exclusivas, cuya legislación y ejecución, o simplemente una de estas actividades, pertenecen enteramente a una de las partes, sea la Federación, sean los Estados. Estas competencias pueden dividirse del siguiente modo:

a') Materias cuya legislación y ejecución pertenecen exclusivamente a la Federación, si bien la última, es decir, la ejecución, puede tener lugar tanto de modo inmediato, o sea a través de Estados miembros, pero sirviendo, en este caso, como órganos federales y bajo la vigilancia e inspección de la Federación. Ejemplo del primer tipo es Norteamérica; ejemplo del segundo, Suiza.

b') Materias cuya legislación y ejecución pertenecen exclusivamente a los Estados miembros.

c') Materias cuya legislación corresponde a la Federación y la ejecución a los Estados miembros (este caso no lo tenemos en México).

d') Materias cuya legislación pertenece a los Estados miembros y la ejecución a la Federación (tampoco tenemos este caso en México).

B. Materias concurrentes, es decir, aquellas que pueden ser reguladas tanto por la Federación como por los Estados miembros, y en cuya ordenación caben las siguientes posibilidades:

a') Los Estados miembros sólo pueden legislar en el caso de que la Federación no haga uso de sus competencias.

b') Materias dejadas en principio a los miembros, pero sobre las que puede legislar la Federación cuando se considera necesaria una regulación unitaria.

---

(3) Cfr.: ALEXIS DE TOCQUEVILLE: "La Democracia en América"; Aguilar, S.A. de Ediciones: España, 1971; P.P. 72 y 73.

c') Materias cuya legislación básica pertenece a la Federación y - su legislación detallada o reglamentaria, a los Estados miembros (este caso sólo se ha dado en la Constitución de la República Federal de Alemania Occidental) pues el Art. 72 establece que: "En la esfera de la - legislación concurrente, los Lander son competentes para legislar mientras y en la medida que la Federación no haga uso de su derecho legislativo". (4)

En cuanto a la determinación formal de las competencias puede presentarse de dos maneras:

A. La competencia de origen pertenece a las entidades federativas y la competencia delegada a la federación; por tanto en este sistema - se señalan expresamente cuáles son las facultades de la federación.

B. La competencia de origen corresponde a la Federación y la competencia delegada a las entidades federativas, en este caso es a ellas a quienes se señalan sus facultades.

"Esta diferencia de sistema tiene interés práctico cuando surge duda acerca de a quién corresponde determinada facultad. En el sistema,. ..., donde el poder federal está integrado por facultades expresas que se les restaron a los Estados, la duda debe resolverse en favor de los Estados, no sólo porque éstos conservan la zona no definida, sino también porque la limitación de las facultades de la federación, dentro - de lo que expresamente le está conferido, es principio básico de este sistema, ... En el otro sistema, la solución de la duda debe favorecer a la federación". (5)

El primer sistema fue adoptado por los Estados Unidos de América: la Décima Enmienda a la Constitución establece: "Los poderes que la —

---

(4) Cfr.: MANUEL GARCIA PELAYO: "Derecho Constitucional Comparado"; Manuales de la Revista de Occidente; Madrid, 1951.

(5) Cfr.: FELIPE TENA RAMIREZ; Op. Cit.; P. 121.

Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohibe a los Estados, quedan reservados a los Estados respectivamente o al pueblo". (6)

Comentando esta Décima Enmienda, Bernard Schwartz, nos dice: "Se sostuvo que los poderes reservados a los estados de acuerdo con esa Enmienda tenían el efecto de sustraer varias esferas del alcance del poder conferido de otra manera al Gobierno Federal.

La Décima Enmienda, ..., se añadió a la Constitución en un exceso de precaución. Su finalidad fue únicamente calmar los temores de que el nuevo Gobierno Nacional pudiera tratar de ejercer poderes no conferidos; su solo designio fue excluir cualquiera interpretación por la cual pudieran ejercerse poderes más allá de los concedidos". (7)

En la defensa que del federalismo hacía y a propósito de los poderes que deberían concederse a la Unión, Madison, nos dice: "Los poderes delegados al gobierno federal por la Constitución propuesta son pocos y definidos. Los que han de quedar en manos de los gobiernos de los Estados son numerosos e indefinidos. Los primeros se ejercerán principalmente con relación a objetos externos, como la guerra, la paz, las negociaciones y el comercio extranjero; y es con éste último con el que el poder tributario se relaciona principalmente. Los poderes de los Estados se extenderán a todos los objetos que en el curso normal de las cosas interesan a las vidas, libertades y propiedad del pueblo, y al orden interno, al progreso y a la prosperidad de los Estados". (8)

El sistema inverso fue adoptado por Canadá en 1867. "La Ley fundamental de Canadá dio forma federal a su gobierno, repartiendo la autoridad entre el gobierno central de Ottawa y las provincias . A los que

---

(6) Cfr.: HAMILTON, JAY Y MADISON: Op. Cit.; P. 368.

(7) Cfr.: BERNARD SCHWARTZ: Op. Cit.; P. 95y 96.

(8) Cfr.: HAMILTON, JAY Y MADISON: Op. Cit.; P. 198.

redactaron el Acta de Norteamérica Británica, extrañó sobremanera lo - escaso aparentemente de poder que estaba el gobierno central de sus vecinos, los Estados Unidos. ... En consecuencia, adoptaron medidas para defenderse de una debilidad parecida, confiriendo mayor autoridad al - gobierno central y otorgando los poderes enumerados a las provincias, y la autoridad residual al gobierno central. Por tanto, de conformidad con la Constitución canadiense, el gobierno central tiene toda la autoridad no reconocida expresamente a las provincias". (9)

En México, el sistema adoptado es el que siguen los Estados Unidos de América; este principio de distribución de competencias está consagrado en el artículo 124 Constitucional: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados". (10)

Los antecedentes de este artículo los encontramos en:

1.- "Artículo 60 del Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 25 de agosto de 1842:

Todas las atribuciones y facultades que no se otorgan específicamente al Congreso Nacional, Poder Ejecutivo y Suprema Corte de Justicia, se entenderá que quedan reservadas a los Departamentos.

2.- Artículo 14 del Proyecto de Reformas de 1847: Los poderes de la Unión derivan todos de la Constitución y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que - se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción". (11)

Don Mariano Otero en su famoso Voto del 5 de abril de 1847, en —

---

(9) Cfr.: HAROLD ZINK: Op. Cit.; P. 854.

(10) Cfr.: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; P.

(11) Cfr.: Derechos del Pueblo Mexicano; Op. Cit.; P.P. 800, 801 y — 802.

cuanto a la distribución de competencias, hizo las siguientes afirmaciones: "Expuesto así cuanto se parece necesario variar en la Constitución, es preciso ocuparse de otro punto interesantísimo omitido en ella, o por lo menos tratado muy ligeramente. ¿Cuáles son los límites respectivos del poder general y del poder de los Estados? Y una vez conocidos estos límites ¿cuáles son los mejores medios de precaver la recíproca invasión, de manera que ni el poder del centro ataque la soberanía de los Estados, ni éstos disuelvan la Unión, desconociendo o usurpando sus facultades?

El artículo 14 del Proyecto de Reformas, estableciendo la máxima de que los Poderes de la Unión son poderes excepcionales y limitados sólo a los objetos expresamente designados en la Constitución, da a la soberanía de los Estados toda la amplitud y seguridad que fuera de desearse. Mas por esto mismo, y por la teoría fundamental que ya indiqué al expresar las razones por las cuales tocaba al poder general arreglar los derechos del ciudadano, es necesario declarar también que ninguno de los Estados tiene poder sobre los objetos acordados por todos a la Unión, y que no siendo bajo este aspecto mas que partes de un todo compuesto, miembros de una gran República, en ningún caso pueden por sí mismos, en uso de su soberanía individual, tomar resolución alguna acerca de aquellos objetos, ni proveer a su arreglo, más que por medio de los Poderes Federales, ni reclamar más que el cumplimiento de las franquicias que la Constitución le reconoce". (12)

3.- Artículos 20 y 21 del Acta Constitutiva y de reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario de los Estados Unidos Mexicanos el 8 de mayo de 1847:

"Art. 20.- Sobre los objetos sometidos al Poder de la Unión, ningún Estado tiene otros derechos que los expresamente fijados en la

---

(12) Cfr.: Derechos del Pueblo Mexicano: Op. Cit.; P. 801.

Constitución, ni otro medio legítimo de intervenir en ellos, que el de los poderes generales que la misma establece.

Art. 21.- Los Poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan solo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción". (13)

4.- Artículo 48 del Proyecto de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 16 de junio de 1856.

Este artículo fue discutido en la sesión del 10 de septiembre de 1856, de la siguiente manera: "Siguiendo el debate sobre el proyecto de constitución, se puso a discusión el artículo 48, que dice: Las facultades o poderes que no están expresamente concedidos por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservados a los Estados o al pueblo respectivamente.

El señor Ruiz creyó que podía suprimirse la palabra poderes, por ser redundante, y que también podía suprimirse la parte que habla del pueblo, pues, conforme a artículos anteriores, está ya decidido que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes o de la unión de los estados.

El señor Mata aceptó esta reforma y, después de varias explicaciones que mediaron entre la comisión y el señor Ruiz, el artículo quedó en estos términos "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados" (artículo 117).

Así fue aprobado por 8 votos contra el del señor Navarro". (14)

Por lo que respecta al artículo 123 del Proyecto de Constitución

---

(13) Cfr.: Derechos del Pueblo Mexicano; Op. Cit.; P. 801.

(14) Cfr.: FRANCISCO ZARCO: "Historia del Congreso Constituyente de 1856-1857; Colegio de México; México, 1956; P. 834.

de Venustiano Carranza, ya hicimos mención de él en el capítulo anterior.

Las entidades federativas de nuestro país recogen este principio en sus respectivas Constituciones, como ejemplos tenemos a:

Aguascalientes:

Artículo 27.- Son facultades del Congreso:

I. Legislar para el Estado, sobre todas las materias que no sean de la competencia exclusiva de la Federación.

Chiapas:

Art. 33.- Son facultades del Congreso:

I. Legislar en todo lo concerniente al régimen interior del Estado y en todo aquello que según la Constitución General no compete expresamente a los funcionarios federales.

Durango:

Art. 64.- Son facultades de la Legislatura:

III. Legislar en todo lo que no estuviere sometido al Gobierno de la Unión". (15)

Otros países que también siguen este sistema son Argentina, su artículo 104 Constitucional expresa: "Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se haya reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación". Y Venezuela, en su artículo 17 Constitucional consagra: "Es de la competencia de cada Estado:

7o. Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal". (16)

Continuando con nuestro artículo 124 Constitucional, Jorge Carpizo, hace la siguiente clasificación tocante a la distribución de com-

(15) Cfr.: Derechos del Pueblo Mexicano; Op. Cit.; P. 807.

(16) Cfr.: Derechos del Pueblo Mexicano; Op. Cit.; P. 808.

petencias:

"1) facultades atribuidas a la federación.

2) facultades atribuidas a las entidades federativas.

3) facultades prohibidas a la federación.

4) facultades prohibidas a las entidades federativas.

5) facultades coincidentes.

6) facultades coexistentes.

7) facultades de auxilio.

8) facultades que emanen de la jurisprudencia ya sea reformando o adicionando la anterior clasificación". (17)

"Las materias concretas que integran las competencias de la Federación y de los Estados miembros varían, naturalmente, según los países y los tiempos. Pero en todo caso una consideración comparativa — nuestra que suelen ser competencia de la Federación las siguientes:

A. La política exterior, de modo que sólo la Federación esta en - relación inmediata con la comunidad internacional y sólo ella goza de plena personalidad internacional, lo que se manifiesta generalmente - en que: a) sólo la Federación posee el derecho de declarar y hacer la guerra; b) en que, con la sola excepción histórica del II Reich alemán y la presente de la Unión Soviética (que, por otra parte, ofrece peculiaridades que escapan al esquema general del Estado federal), el ius legationi pertenece exclusivamente a la Federación; c) que sólo - ésta posee plena capacidad para concertar tratados internacionales.

B. El mando, la organización y distribución de las fuerzas armadas, si bien los Estados pueden tener sus propias formaciones militares, bajo la vigilancia y fiscalización federales, como partes integrantes del Ejército federal o destinadas a fundirse con él.

---

(17) Cfr.: JORGE CARPIZO: "La Constitución Mexicana de 1917"; U.N.A.M. México, 1973; P. 305.

C. La política comercial exterior.

D. La circulación y el sistema monetario, los pesos y las medidas

E. El sistema postal, los correos y los telégrafos, la radio y la regulación general de las líneas aéreas.

F. La legislación sobre ejecución de la constitución federal.

G. La legislación y gobierno de las colonias, de los territorios y del "distrito federal" (la capital federal y su territorio inmediato).

H. La decisión de conflictos entre los Estados". (18)

2.- Facultades explícitas.

Al hablar en el anterior capítulo de la distribución de competencias hacíamos mención que en nuestro país es la Federación a quien se señalan sus facultades, no pudiendo salirse de ellas. Por hablarnos de facultades expresamente conferidas a la federación o a los poderes federales.

El maestro Ignacio Burgoa nos dice que debe entenderse por facultades expresas "aquellas que prescribe explícitamente la Constitución para los órganos federales". (19)

Entendemos, entonces, que solamente la Constitución puede hacer la distribución de competencias y que los Poderes federales no pueden ampliar sus facultades ni por analogía, ni por mayoría de razón.

Ahora bien, si la Constitución Política señala las facultades de la Federación o de los Poderes federales, y de acuerdo con el artículo 49 Constitucional que dice que: "El supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial". - (20) Entonces las facultades de la Federación son todas aquellas que -

(18) Cfr.: MANUEL GARCIA PELAYO: Op. Cit.; P. 236

(19) Cfr.: IGNACIO BURGOA: Op. Cit.; P. 440.

(20) Cfr.: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

la Constitución señala al Poder Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial.

En cuanto a las facultades del Poder Legislativo, éstas se clasifican de la siguiente manera:

A.- Según la forma de actuación:

a) Facultades del Congreso de la Unión. "Son las que se ejercitan separada y sucesivamente por cada una de las dos Cámaras". (21) En su mayoría estas facultades están contenidas en el artículo 73 Constitucional.

b) Facultades exclusivas de cada una de las dos Cámaras. Estas facultades una vez ejercitadas por la Cámara que le compete queda agotada dicha facultad.

c) Facultades del Congreso, como asamblea única. Son las que ejercitan conjunta y simultáneamente ambas Cámaras.

B.- Según la naturaleza de sus actos.

a) Legislativas

b) Ejecutivas

c) Electorales

d) Judiciales

C.- Clasificación que hace el maestro Ignacio Burgoa:

a) Legislativas

b) Político-administrativas

c) Político-jurisdiccionales

Por ser más fácil manejo para nuestro estudio vamos a seguir la clasificación del maestro Ignacio Burgoa.

Facultades Legislativas del Congreso de la Unión:

1.- Competencia tributaria.

Esta competencia la establece el artículo 73 fracciones VII y ——

(21) Cfr.: FELIPE TENA RAMIREZ: Op. Cit.; P. 327.

XXIX Constitucional que dice:

"El Congreso tiene facultad; VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto y XXIX. Para establecer contribuciones:

1o. Sobre el comercio exterior.

2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27.

3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.

4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica.

b) Producción y consumo de tabacos labrados.

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.

d) Cerillos y fósforos.

e) Aguamiel y productos de su fermentación.

f) Explotación forestal, y

g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la Ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica".

2.- Competencia no tributaria.

Principalmente la enumeración de estas facultades se encuentra en el artículo 73 Constitucional.

a) Fracción VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

b) Fracción VIII.- "Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para apro-

ber esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional".

c) Fracción IX.- "Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones". Esta facultad debe ejercerse a través de la expedición de ordenamientos legales, que no serán sino reglamentarios de los artículo 117 y 118, que disponen:

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

I. Celebrar alianza, tratado, o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras;

II. (Derogada)

III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado;

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;

V. Prohibir ni gravar, directa o indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

VI. Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera la inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;

VII. Expedir ni sostener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o 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.

Los Estados y los Municipios no podrán celebrar empréstitos sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos, y

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.

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo".

Artículo 118.- "Tampoco pueden, sin 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 admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República".

En materia de comercio entre los Estados de la Federación está íntimamente relacionado con el artículo 131 constitucional, que dice: - "Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo, y aún prohibir, por motivos de seguridad o de política, la circulación en el interior de la República toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII — del artículo 117".

d) Fracción X. "Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Unico en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123".

e) Fracción XIII. "Para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra".

El origen de esta fracción lo encontramos en el siglo XVI, en el que la piratería estaba en pleno apogeo.

En este siglo, las naos encargadas del comercio entre España y sus colonias, eran frecuentemente atacadas por barcos piratas ingleses o franceses que codiciaban las riquezas del Nuevo Mundo. Pero, no solamente hacían presas de mar, sino que también se internaban a tierra; como ejemplo de esto tenemos la incursión que en 1571, hicieron corsarios franceses a la península de Yucatán, saqueando el pueblo de Hunucmá.

"En el lenguaje oficial y en el de los historiadores españoles de los siglos XVI y XVII, se llamaban piratas generalmente a cuantos buques de nacionalidad extraña penetraban en aquellos mares en los que los monarcas españoles creían tener el dominio exclusivo, y no falta caso de expedición científica que por ir en exploración de esos mares fue también calificada de pirática". (22)

Es por esta razón que en la Constitución de 1824, en su artículo 50, fracción XVII establece: "Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes: Fracción XVII. Dar reglas para conceder -

---

(22) Cfr.: México a través de los Siglos; Vicente Riva Palacio; Ed. Cumbre, S.A.; México, 1973; P. 804.

patentes de corso, y para declarar buenas o malas las presas de mar y tierra". (23)

Ya para 1938, esta situación, de piratería, se había resuelto en el ámbito internacional, por esta razón algunos diputados al Congreso Constituyente de 1855-1857, se opusieron a esta fracción, que en el Proyecto de Constitución era la XI del artículo 64.

"El señor Villalobos se declara en contra del corso porque no es más que un abuso, un resto de barbarie que no debe encontrar cabida en la Constitución de un pueblo civilizado. Sería una mancha innecesaria, cuando todo hace creer que en la guerra no vuelve a recurrirse a ese medio reprobado.

En cuanto a declarar buenas o malas las presas de mar, esta atribución corresponde a los tribunales, y no se puede comprender cómo ha de ejercerla el congreso, que tendría que fallar oyendo al corsario y al apresado.

Cree que la fracción debe reducirse a la última parte, que bastará que la facultad legislativa consista en establecer el derecho marítimo de paz y de guerra, e insiste en que se suprima todo lo que se refiere al corso, que no es más que una inmoral autorización del pillaje". (24)

En el Congreso Constituyente de 1916-1917 a esta fracción no le fue concedida atención, es aprobada tal y como lo establecía la Constitución de 1857.

En la actualidad no tiene razón de ser esta fracción, porque la piratería ya no es aprobada por ningún país, y en caso de guerra o conflicto entre México y otro país, se ha concedido la facultad de de

---

(23) Cfr.: FELIPE TENA RAMIREZ: "Leyes Fundamentales de México"; Ed. Porrúa, S.A.; México, 1978; P. 175.

(24) Cfr.: Derechos del Pueblo Mexicano; Op. Cit.: P. 679.

clarar la guerra al Congreso de la Unión y al Presidente de la República.

f) Fracción XVI. "Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización emigración e inmigración y salubridad general de la República".

g) Fracción XVII. "Para dictar leyes sobre las vías generales de comunicación y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal".

h) Fracción XIX. "Para fijar las reglas a que deba sujetar la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos".

i) Fracción XX. "Para expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicanos".

j) Fracción XXI. "Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deben imponerse".

k) Fracción XXIV. "Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor".

l) Fracción XXV. "Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés social; así como dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República.

El artículo 3o. en su fracción IX contiene una repetición de esta

fracción al disponer que: "El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa - entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos — que las infrinjan".

m) Artículo 121 Constitucional. "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".

n) En materia de culto religioso, el artículo 130 sienta las bases de ello "Corresponde a los Poderes Federales ejercer en materia - de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes".

ñ) En materia de asentamientos humanos, el artículo 73 fracción - XXIX-C señala "El Congreso tiene facultad: XXIX-C. Para expedir las - leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución".

Facultades Político - Administrativas

del Congreso de la Unión

1.- Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal (artículo 73 - fracción I Constitucional).

2.- Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes (artículo 73 fracción III, Constitucional).

3.- Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre los deslindes de sus respectivos territorios (artículo 73 fracción IV, Constitucional).

4.- Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Unión (Artículo 73 fracción V, de la Constitución).

5.- Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que debe sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de substituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de la Constitución (artículo 73 fracción XXVI, Constitucional).

Otras Facultades

del Congreso de la Unión

1.- En materia de guerra. Se divide en tres etapas:

a) Iniciación: Corresponde al Ejecutivo de la Unión presentar la iniciativa de ley.

b) Declaración: El Congreso, mediante una ley declara la guerra de acuerdo al artículo 73 fracción XII: "El Congreso tiene facultad. fracción XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo".

Nuevamente interviene el Ejecutivo para declarar la guerra (en el ámbito internacional), de acuerdo al artículo 89 fracción VIII Constitucional "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: fracción VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión".

c) Terminación. Se realiza a través de un tratado celebrado por el Presidente de la República con aprobación del Senado."

2.- Otra facultad del Congreso de la Unión es levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de

Guerra y Fuerza Aérea nacionales, y para reglamentar su organización y servicio. Dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional. (artículo 73 fracciones XIV y XV Constitucional).

3.- Crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones (artículo 73 fracción XI, de la Constitución).

4.- Establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta debe tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas. (artículo 73 fracción XVIII).

5.- Conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación (artículo 73 fracción XXII).

Facultades Exclusivas
de la Cámara de Diputados:

Estas facultades se establecen en el artículo 75 Constitucional, y son las siguientes:

I. Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señala respecto a la elección de Presidente de la República;

II. Vigilar, por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor;

III. Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina;

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del Año anterior.

V. Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución por delitos oficiales, y, en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en

Gran Jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra alguno - de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional cuando sean acusados por delitos del orden común;

VI. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que le someta el Presidente de la República;

VII. Declarar justificadas o no justificadas las peticiones de — destitución de autoridades judiciales que hiciere el Presidente de la República, en los términos de la parte final del artículo 111.

Facultades Exclusivas de la Cámara de Senadores

Se establecen en el artículo 76 Constitucional y son:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga:

III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas:

IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria;

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitu

ciones de un Estado, que en llegado 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.

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurre 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.

VII. Erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa esta Constitución.

VIII. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a las solicitudes de licencia y a las renuncias de los mismos funcionarios — que le someta el Presidente de la República;

IX. Declarar justificadas o no justificadas las peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciere el Presidente de la República, en los términos de la parte final del artículo 111.

Una vez hecho el estudio de las facultades del Poder Legislativo, pasaremos a hacerlo con el Poder Ejecutivo.

El ejercicio del Poder Ejecutivo, de acuerdo con el artículo 90 - Constitucional, se deposita en un solo individuo llamado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Las facultades que la Constitución señala al Presidente de la República las podemos clasificar de la siguiente manera:

A. Facultades Legislativas:

1.- El artículo 49 Constitucional señala la excepción al princi—

pio de separación de poderes que él mismo consagra: Son los siguientes:

a) El artículo 29 Constitucional señala que: "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz, pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país, o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación..."

Al respecto nos dice el maestro Ignacio Burgoa "En esta hipótesis el Ejecutivo Federal se convierte en legislador extraordinario con capacidad por sí mismo, sin la concurrencia de ningún otro órgano del Estado, para expedir leyes, o sea, normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, cuyo conjunto forma lo que se llama "legislación de emergencia" con vigencia limitada a la duración o subsistencia de la situación anómala o emergente". (25)

b) El segundo caso lo encontramos en el párrafo segundo del artículo 131 Constitucional que señala "El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

2.- Otro caso, pero en éste sí es autorizado directamente por la

---

(25) Cfr.: IGNACIO BURGOA: Op. Cit.: P. 725.

Constitución, el Presidente de la República es el que emros el artículo 27 párrafo quinto Constitucional que señala "Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y — apropiarse por el dueño del terreno; pero, cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional".

3. Dentro de las facultades legislativas el Presidente participa a través de tres actos jurídicos en el proceso legislativo: la iniciativa (artículo 71 fracción I, Constitucional), el veto (art. 72 inciso a) y b), Constitucional) y la promulgación (arts. 72 y 89, Constitucionales).

4.- La fracción I del artículo 89 concede al Presidente de la República la facultad reglamentaria al señalar que es facultad del Presidente "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

B. Facultades Administrativas:

a) Facultades de nombramiento y remoción:

1. Nombramientos absolutamente libres: son las de los Secretarios de Estado, Procurador General de la República, Gobernador y Procurador del Distrito Federal.

Además de los anteriores podrá remover libremente a los agentes - diplomáticos y empleados superiores de hacienda.

2. Nombramientos sujetos a ratificación: el Presidente podrá nombrar los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y la Armada y Fuerza — Aéreo nacionales, los empleados superiores de hacienda y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, todos éstos con aprobación del Senado. También puede nombrar a los magistrados del Tribunal Superior

de Justicia del Distrito Federal, con aprobación de la Cámara de Diputados. (art. 89 fracciones III, IV, XVII y XVIII Constitucional).

3. Nombramientos que deben hacerse con sujeción a la ley. La fracción V del art. 89, dice: "Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales con arreglo a las leyes".

b) Facultades de defensa y seguridad nacional. Las fracciones VI y VII del artículo 89 Constitucional conceden gran fuerza al Presidente de la República al darle la calidad de Jefe Supremo del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra, de la Fuerza Aérea y de la Guardia Nacional todo esto para la seguridad interior y defensa exterior de la nación.

En la fracción VIII del mismo artículo se otorga la facultad de declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos.

c) Facultades en materia diplomática: La fracción X del art. 89 Constitucional otorga al Presidente de la República la facultad de dirigir la política exterior mexicana y la de celebrar tratados con otros países con la aprobación del Senado (arts. 76 frac. I y 133 Constitucionales).

d) Facultades en relación con la justicia: La fracción XII del artículo 89 Constitucional nos señala la primera "Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones".

La fracción XIII nos señala la segunda, "Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal.

e) Facultad para expulsar extranjeros: Establecida, esta facultad, en el artículo 33 Constitucional, que dice: "...pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a

todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente".

f) Facultades en materia agraria: El Presidente de la República - es la suprema autoridad agraria, tocándole dictar resoluciones definitivas.

El artículo 27, fracción VII establece que el Ejecutivo Federal - se avocará al conocimiento de todas las cuestiones por límites de terrenos comunales entre dos o más núcleos de población.

Una vez hecho el estudio de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, pasemos a hacer lo mismo con el Poder Judicial.

El artículo 94 Constitucional, dice: "Se deposita el ejercicio — del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación, y en Juzgados de Distrito".

Por tanto, todas las facultades conferidas a todos estos órganos, constituyen las facultades conferidas al Poder Judicial. A continuación mencionaremos sólo las facultades que la Constitución otorga a - estos Tribunales.

Art. 103.- "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 la soberanía de los Estados, y

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

Art. 104.- "Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se - susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de - los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano...

Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

II. De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;

III. De aquellas en que la Federación fuese parte;

IV. De las que se susciten entre dos o más Estados, o un Estado y la Federación, así como de las que surgieren entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación, o un Estado;

V. De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro, y

V. De los casos concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular".

Art. 105.- "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 Estados sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley".

Art. 105.- "Corresponde también a la Suprema Corte de Justicia dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o entre los de un Estado y los de otro".

Como decíamos al iniciar este inciso, todas las facultades que hemos mencionado corresponden a la Federación, y de su estudio podemos darnos cuenta de la importancia de ellas.

Hamilton, al defender los poderes que deberían otorgarse a la Unión nos dice: "Por cualquier lado que miremos el asunto, como sinc

ros investigadores de la verdad, llegaremos al convencimiento de que es imprudente y peligroso negar al gobierno federal una autoridad sin límites sobre todos los objetos que sean encomendados a su administración...Los PODERES no son demasiado extensos para los FINES de la administración federal o, en otras palabras, para el manejo de nuestros INTERESES NACIONALES..." (26)

"Un gobierno debe contener en sí todos los poderes necesarios para la plena realización de los fines que se someten a su cuidado, y para desempeñar cumplidamente los encargos de que es responsable, con libertad de cualquier restricción que no sea el acatamiento del bien público y los deseos del pueblo.

Como la obligación de dirigir la defensa nacional y de asegurar la paz pública contra la violencia doméstica o del extranjero implica hacer frente a contingencias y peligros a los que no es posible asignar un límite, el poder respectivo no debe tener otros términos que las exigencias de la nación y los recursos de la comunidad.

Como los ingresos del erario son la máquina esencial que procura los medios para satisfacer las exigencias nacionales, el poder de obtener dichos ingresos con toda amplitud debe ser necesariamente concomitante del de subvenir a las referidas exigencias.

Como la teoría y la práctica concurren para probar que el poder de recaudar los ingresos es ineficaz cuando se ejerce sobre los Estados en su calidad colectiva, el gobierno federal debe forzosamente gozar de facultades ilimitadas para cobrar impuestos con arreglo a los métodos usuales". (27)

3.- Facultades implícitas.

Si bien es cierto, que el artículo 124 Constitucional, como vale-

---

(26) Cfr.; HAMILTON, JAY Y MADISON: Op. Cit.; P. 95.

(27) Cfr.: HAMILTON, JAY Y MADISON: Op. Cit.; P. 125.

sos anteriormente, fija un sistema rígido de distribución de competencias, también lo es que desde el momento del establecimiento del federalismo en Estados Unidos de América y en México, en ambos países se ha acrecentado el poder de la Federación. La razón de esto es el uso que la Federación ha hecho de lo que los tratadistas llaman "las facultades implícitas".

"Las facultades implícitas son las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos Poderes federales como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explícitas". (28)

Estas facultades tienen su origen en el sistema norteamericano. - La Constitución de los Estados Unidos de América consagra en su artículo I, Sección 8, párrafo 18: "El Congreso tendrá facultad: 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". (29)

Esta facultad, desde sus orígenes ha sido combatida duramente en los Estados Unidos de América, por la absorción paulatina que la Federación ha hecho de los poderes reservados a los Estados.

En defensa de esta facultad, expresaba Madison: "Pocas partes de la Constitución han sido atacadas con más intemperancia que ésta; y, sin embargo, después de examinarla imparcialmente, ninguna parte resulta más completamente invulnerable que ella. Sin la esencia de este poder, toda la Constitución sería letra muerta. Por consiguiente, los que combaten este artículo como parte de la Constitución sólo pueden referirse a que la forma de la disposición es inadecuada. ¿Pero han -

---

(28) Cfr.: FELIPE TENA RAMIREZ: Op. Cit.; P. 125

(29) Cfr.: El Federalista: Op. Cit.; P. 391.

considerado si se le puede sustituir por una forma mejor?

La convención podía haber seguido respecto a este punto otros cuatro métodos. Podía haber copiado el artículo segundo de la Confederación existente, con lo que se habría prohibido el ejercicio de cualquier poder no delegado expresamente; podía haber intentado una enumeración positiva de todos los poderes comprendidos en los términos generales "Necesarios y convenientes"; podía asimismo haber intentado una enumeración negativa de ellos, especificando los poderes exceptuados de la definición general, y podía haber guardado completo silencio sobre este asunto, dejando estos poderes convenientes y necesarios a lo que se interpretara e infiriera del resto.

Si la convención hubiera seguido el primer método, de adoptar el artículo segundo de confederación, es evidente que el nuevo Congreso se vería expuesto de continuo, como sus predecesores, a la alternativa de interpretar el término expresamente con tanto rigor que desarmara al gobierno de todo mando real, o con tal amplitud que destruyera totalmente la virtud de la restricción. Sería fácil demostrar, si fuese necesario, que ningún poder importante de los que delegan los artículos de confederación han sido o puede haber sido ejercido por el Congreso sin recurrir más o menos a la doctrina de la interpretación o de lo implícito. Como los poderes que el nuevo sistema delega son más extensos, el gobierno que ha de administrarlo se encontraría todavía más apurado ante la alternativa de traicionar los intereses públicos no haciendo nada, o de violar la Constitución ejercitando los poderes indispensablemente necesarios y convenientes, pero al mismo tiempo no concedidos expresamente.

Si la convención hubiese intentado una enumeración positiva de los poderes necesarios y convenientes para hacer efectivos los otros poderes, el intento habría supuesto una recopilación completa de leyes sobre cada asunto a que se refiere la Constitución; adaptada asi-

mismo, no sólo el actual estado de cosas, sino a todos los posibles cambios que el futuro pueda producir; porque en cada nueva aplicación de una facultad general, los poderes particulares, que son los medios de alcanzar el fin de aquella, variían necesariamente con ese fin y a veces variían justificadamente aunque el fin siga siendo el mismo.

Si hubiera intentado enumerar los poderes particulares o los medios que no son necesarios ni convenientes para llevar a efecto los poderes generales, la tarea hubiera sido igualmente fantástica; y habría estado expuesta a la objeción adicional que cada omisión en la enumeración habría equivalido a una concesión positiva de autoridad. Si para evitar este inconveniente hubiera intentado una enumeración parcial de las excepciones, describiendo el resto con el término general de no necesarias ni convenientes, habría ocurrido que la enumeración sólo comprendería algunos de los poderes exceptuados; éstos serían los que se asumirían o consentirían menos verosímilmente, porque la enumeración escogería a los menos necesarios y convenientes; y que los poderes innecesarios e inconvenientes incluidos en la porción restante, quedarían excluidos con menos fuerza que si no se hubiera hecho la enumeración parcial.

Si la Constitución hubiese guardado silencio sobre este particular, no hay duda de que todos los poderes especiales requeridos como medios de llevar a efecto los poderes generales habrían afluido al gobierno a virtud de un inferencia inevitable. Ningún axioma se halla asentado más claramente en la ley o en la razón que el que dice que donde se hace obligatorio el fin, están autorizados los medios; donde quiera que se conceda un poder general para hacer una cosa, queda incluída toda facultad particular que sea necesaria para efectuarla". (30)

"La legal aplicación de la Cláusula de lo Necesario y Adecuado se fijo definitivamente en Mc. Colluch vs. Maryland. El culminante voto

(30) Cfr.: HAMILTON, JAY Y MADISON: Op. Cit.; P.P. 192 y 193.

del presidente de la Suprema Corte Marshall resolvió en la controversia que se había suscitado en los primeros días de la República, entre los que favorecían una estricta interpretación de la cláusula, y los que sostenían una amplia interpretación de la misma. La opinión estricta, instada por Jefferson, hacía hincapié en la palabra necesario de la cláusula; dotaba al Gobierno Nacional sólo con aquellos poderes absolutamente necesarios para el ejercicio de sus poderes enumerados. La opinión más liberal, patrocinada por Hamilton, sostenía que tomar la palabra en su sentido riguroso, sería privar a la cláusula de todo efecto práctico.

Mc Culloch vs. Maryland surgió de la institución por el Congreso del segundo Banco de los Estados Unidos en 1816, que era utilizado como depositario de los fondos federales y que estaba autorizado para imprimir billetes de banco que sirvieran como un medio de cambio. En ninguna parte de la Constitución, indudablemente, se da al Gobierno Federal poder expreso de establecer tal banco nacional. Entre los poderes enumerados -admite Marshal-, no encontramos el de fundar un banco o crear una compañía. Pero no hay ninguna frase en el instrumento que...excluya los poderes incidentales o implícitos; y que requiera que todo lo concedido sea descrito expresa y minuciosamente". (31)

Desde la aplicación de esta cláusula al poder del Gobierno de la Unión, en Estados Unidos de América, se ha ampliado, al efecto citaremos a continuación algunos ejemplos de este acrecentamiento de poder; "...la autoridad del Congreso conforme a la cláusula se ha sostenido que incluye el poder de sancionar leyes para la ejecución de tratados; para utilizar todos los medios apropiados para cobrar las rentas públicas, incluyendo el embargo de bienes; para adquirir bienes con el poder de dominio eminente para hacer de los pagarés del tesoro sono-

(31) Cfr.: BERNARD SCHWARTZ; Op. Cit.; P.P. 124 y 125.

da de curso legal; para crear sociedades; para excluir y deportar extranjeros; y para fijar y determinar el derecho marítimo.

Es de acuerdo con la Cláusula de lo Necesario y Adecuado que el Congreso ha sancionado el Código Penal Federal. Como ha explicado la Suprema Corte, aún cuando la Constitución no contiene ninguna atribución al Congreso, general o específica, del poder de estatuir sobre el castigo de los delitos, excepto piratería y delitos en altamar, delitos contra el Derecho Internacional, y falsificación de títulos y moneda corriente de los Estados Unidos, nadie duda del poder del Congreso de establecer y regular el castigo de todos y delitos contra los Estados Unidos. El poder del Congreso a este respecto -para crear, definir, y castigar los crímenes y delitos siempre que se considere necesario para lograr las finalidades del Gobierno Federal- emana enteramente de la Cláusula de lo Necesario y lo Propio.

Es conforme a esa cláusula que el Congreso ha dictado una necesaria y adecuada disposición para el ejercicio del Poder Judicial conferido por el Artículo III. La Constitución, según las palabras del alto tribunal, bosquejó sólo los grandes rasgos del poder judicial...., dejando los detalles al Congreso, al cual se invistió, por delegación expresa del poder de aprobar todas las leyes necesarias y adecuadas para llevar a ejecución todos los poderes, excepto los suyos propios. La distribución y apropiado ejercicio del poder judicial debe en consecuencia hacerse mediante leyes aprobadas por el Congreso". (32)

En México, la fracción XXX del artículo 73 Constitucional consagra las facultades implícitas, al establecer: "El Congreso tiene facultad: fracción XXX. 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"

---

(32) Cfr.: BERNARD SCHWARTZ: Op. Cit.; P.P. 125 y 126

La Constitución de 57 consagraba esta misma facultad en el artículo 72 fracción XXX: "El Congreso tiene facultad: fracción XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión". (33)

"Hay que hacer notar que la fracción mencionada no autoriza facultades nuevas, sino facultades explicativas, es decir, facultades que hagan efectivas las atribuciones consignadas en las 29 fracciones anteriores y otras funciones ya expresadas en el Código Supremo.

Lo que el Congreso puede realizar, según la fracción XXX, es vivificar las otras 29 fracciones, pero no puede crear ninguna facultad autónoma de las enunciadas". (34)

El maestro Tena Ramírez señala tres requisitos para que pueda justificarse el otorgamiento de una facultad implícita, y son:

"1o. La existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercitarse; 2o. la relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda; 3o. el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso del poder que de ella necesita". (35)

En México no se ha hecho mucho uso de esta facultad, la centralización del poder se ha hecho mediante reformas constitucionales, y dado que, como decíamos en el segundo capítulo de este estudio, el federalismo en México fue sólo una copia sin raíces en nuestro país, los Estados que lo componen no se oponen a la centralización del poder.

---

(33) Cfr.: Leyes de Reforma: Op. Cit.; P. 74

(34) Cfr.: JORGE CARPIZO: Op. Cit.; P. 304

(35) Cfr.: FELIPE TENA RAMIREZ: Op. Cit.: P.P. 123 y 124

Estas facultades amplían la competencia legislativa del Congreso de la Unión, de la cual ha hecho uso en algunas ocasiones; así por ejemplo la Ley de Amparo, el Código de Procedimientos Civiles Federal, los ha expedido en base a las facultades implícitas.

En cuanto a la importancia de las facultades implícitas nos dice Bernard Schwartz: "Si la doctrina de los poderes implícitos, tal como ha sido aplicada por la Suprema Corte, ilustra algo, es la tendencia judicial a interpretar la Constitución de manera que dé al Gobierno Nacional poder suficiente para permitirle enfrentarse a los problemas que se le presenten. El mismo presidente de la Suprema Corte Marshall planteó el tema cuando, en Mac Culloch vs. Maryland, pronunció la verdad básica de que nunca debemos olvidar que es una Constitución la que estamos interpretando -un instrumento fraguado para muchos años por venir, e...ideando para alcanzar inmortalidad tanto como las instituciones humanas la pueden alcanzar. Tal documento no debe leerse con el mismo espíritu rígido que puede ser apropiado para la interpretación de una escritura o de un testamento. No es la pedantería malhumorada de un baron Parke, sino la visión estadista de un John Marshall, lo que se necesita para hacer de las normas constitucionales algo más que simples grilletes del pasado sobre las necesidades del presente. La interpretación constitucional está condenada a ser inadecuada si hace un baluarte del diccionario". (36)

Otra excepción a la regla del artículo 124 Constitucional, son las llamadas facultades concurrentes o coincidentes.

El maestro Tena Ramírez distingue entre facultades coincidentes y facultades concurrentes; considera como "facultades coincidentes aquellas en que una misma facultad es empleada simultáneamente por dos jurisdicciones; y son facultades concurrentes cuando la facultad es

---

(36) Cfr.: BERNARD SCHWARTZ: Op. Cit.; P. 125.

ejercitada provisional y supletoriamente por una jurisdicción a la — que constitucionalmente no le corresponde". (37)

En nuestra Constitución son raros los casos de facultades coincidentes, como ejemplo tenemos el cuarto párrafo del artículo 18 que indica: "La Federación y los gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores".

Dentro de las facultades coincidentes el maestro Jorge Carpizo — clasifica aquellas en que la facultad es restringida, sin embargo el - maestro Tena Ramírez, éstas mismas no las considera coincidentes, aunque participen de las características de éstas, porque dentro de estas materias hay una zona reservada exclusivamente a la federación y otra a los Estados.

Estas facultades son las relativas a salubridad (73 frac. XVI); a vías de comunicación (73 fracc. XVII) y a Educación (3o. fracc. IX).

Al terminar este capítulo lo hacemos con las palabras del maestro Ignacio Burgoa: "Nuestro régimen federal ha evolucionado, pues, en dirección natural hacia la cohesión que debe existir entre las partes - que forman una entidad política total, como es el Estado mexicano. — Tal cohesión sólo puede lograrse mediante el fortalecimiento de los poderes federales, únicos que pueden resolver los problemas de variada índole que afectan a los intereses nacionales. Si en sus orígenes nuestro país presentaba una unidad política centralizada, a esta misma unidad ha llegado la evolución de México, pero con caracteres de - descentralización. Ya se ha superado la etapa del federalismo como — sistema jurídico-político de organización estatal ... La incorporación de México al ritmo evolutivo de la civilización actual en sus — múltiples aspectos y la personalidad internacional de nuestro país como nación compacta, deseosa de consolidar el respeto que gallardean

(37) Cfr.: TENA RAMIREZ: Op. Cit.; P. 129.

te ha conquistado en el mundo y de realizar su propia idealidad en lo social, económico y jurídico y de resolver sus problemas en estos órdenes, son los imperativos que desde hace varios lustros han marcado el destino del régimen federal, en el sentido de concentrar en una so la directriz las funciones gubernativas del Estado nacional". (38)

(38) Cfr.: IGNACIO BURGOA: Op. Cit.: P. 433.

C A P I T U L O IV

LOS ESTADOS INTEGRANTES DE LA FEDERACION

1.- SU AUTONOMIA;

2.- INTERVENCION DEL GOBIERNO FEDERAL EN LOS ESTADOS;

3.- FACULTADES DEL SENADO.

C A P I T U L O IV

LOS ESTADOS INTEGRANTES DE LA FEDERACION

En este capítulo trataremos de realizar un somero estudio de las entidades federativas que, como partes integrantes de la Federación - nos dará una visión más amplia del sistema federal en nuestro país.

1.- Su Autonomía.

En sus orígenes el federalismo produjo controversias, en Estados Unidos de América y en México; una de ellas fue la referente a su naturaleza jurídica, tema que ya tratamos en el primer capítulo, como - veíamos, los Estados integrantes de la Federación son autónomos.

En nuestro país, al luchar por el establecimiento del federalismo y con respecto a los Estados, expresaba Prisciliano Sánchez, en el — Pacto Federal de Anáhuac: "No se separan las provincias para ser —— otras tantas naciones independientes en lo absoluto: ninguno ha pensado en semejante delirio, sino que respecto a su gobierno interior se han pronunciado estados soberanos, porque quieren ejercer éste sin subordinación a otra autoridad. Se independan sutuamente para administrarse y regirse por sí mismas, puesto que nadie mejor que ellas puede hacerlo con más interés, con mayor economía, ni con mejor acierto, y para esto tienen un derecho incontestable, así como la tiene cada - ciudadano para ser el Señor de su casa, y sistemar su régimen doméstico como mejor le acomode". (1)

El artículo 40 constitucional, expresa: "Es voluntad del pueblo - mexicano constituirse en una república representativa, democrática, -

---

(1) Cfr.: DANIEL MORENO: "El Pensamiento Jurídico Mexicano"; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1956; P. 34.

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".

Al respecto, y en contra de la redacción de este artículo, nos dice el maestro Ignacio Burgoa: "El texto de la disposición constitucional transcrita involucra una incongruencia teórica y una inexactitud desde el punto de vista de la realidad histórica de México... En efecto, al declararse en dicho precepto que los Estados, se encuentren — "unidos" en una federación, se presupone que celebraron un pacto para formarla, lo que a su vez denota que preexistieron a ella como entidades "libres y soberanas". En otras palabras, interpretando de este modo el artículo 40 constitucional, en su redacción se descubre la teoría de Montesquieu, para quien, ... la federación resulta de la "sociedad de varias sociedades o cuerpos políticos". Al través de la exposición histórica..., se advierte sin lugar a dudas que antes de que se implantara el régimen federal en la Constitución de 1824 no existían los "Estados libres y soberanos". Por tanto, este régimen no provino de ellos, sino de las diputaciones provinciales que presionaron en el Congreso Constituyente respectivo para que se adoptara, de lo que se concluye que no habiendo existido tales Estados lógicamente no pudieron "unirse" en una federación. La pretendida "unión" a que se refiere el precepto que comentamos presenta una clara incongruencia con la declaración de que "es voluntad del pueblo mexicano" organizarse en una república federal, declaración que sí refleja la verdad histórica en la formación federativa, puesto que, teóricamente o ficticiamente al menos, en la asamblea constituyente de la que emanó el ordenamiento fundamental de 1824, se encontraba "representado" el pueblo mexicano y no "Estado libre y soberano" alguno. Con tal representación, los diputados respectivos adoptaron en nombre de él la forma federal de Estado, creando a las entidades federativas, ... En México

por ende, la federación no surgió de ningún pacto o "unión" entre Estados preexistentes, sino de la decisión popular, bajo el supuesto representativo indicado, de otorgar al Estado la referida forma". (2)

Por otra parte, y respecto del mismo artículo, encontramos en el libro "Derechos del Pueblo Mexicano", la siguiente explicación: "Esta cuestión ha suscitado discusiones doctrinarias, pues se considera que la soberanía es indivisible. Sin embargo, la controversia no tiene razón de ser dentro de la Constitución Mexicana, pues ella reconoce que la soberanía corresponde al pueblo y no al Estado, con lo que mantiene el principio de que aquella es indivisible, como lo es también su titular. Lo que el pueblo transmite a cada uno de los Estados y a la Federación, no es soberanía, sino poder, a través de sus respectivos gobiernos. En consecuencia, el mecanismo que opera dentro de la estructura federal no es el de una división de la soberanía, sino una descentralización política y administrativa mediante una distribución de competencias. De este modo, el Estado Federal conserva su carácter unitario y su representación jurídica y política internacional, y los Estados federados mantienen su autonomía interna". (3)

"La doctrina suele dar el nombre de "autonomía" a la competencia de que gozan los Estados-miembros para darse sus propias normas, culminantemente su Constitución. Trátase de distinguir así dicha competencia de la "soberanía", que, aunque también se expresa en el acto de darse una Constitución, se diferencia de aquélla por un dato de señaladísima importancia. En efecto; mientras la soberanía, consiste, ... en la autodeterminación plena, nunca dirigida por determinantes ju-

---

(2) Cfr.: IGNACIO BURGOA: "Derecho Constitucional Mexicano"; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1976; P.P. 438 y 439.

(3) Cfr.: Derechos del Pueblo Mexicano; XLVI Legislatura del Congreso de la Unión; México 1967; Tomo V; P. 950.

rídicos extrínsecos a la voluntad del soberano, en cambio la autonomía presupone al mismo tiempo una zona de autodeterminación, que es - lo propiamente autónomo, y un conjunto de limitaciones y determinaciones jurídicas extrínsecas, que es lo heterónomo. La zona de determinación es impuesta a las Constituciones locales por la Constitución federal". (4)

Para el jurista Federico Gaxiola los Estados miembros de la Federación gozan de dos tipos de autonomía: constitucional y hacendaria.

Respecto a la primera, dice: "Esta autonomía tiene dos aspectos. El primero consiste en que las entidades federativas poseen una Constitución propia libremente promulgada y que no es otra del poder central ... Sin embargo, la autodeterminación debe estar indispensablemente restringida por disposiciones de la misma Constitución general....

El segundo aspecto de la autonomía constitucional consiste en la facultad de que poseen las colectividades integrantes de reviasar su - propio estatuto fundamental....

Como resultado de la autonomía constitucional, cada entidad, al - darse su Constitución, crea un verdadero gobierno propio, con sus poderes legislativo, ejecutivo y judicial; establece un derecho común - interno, que le es particular; tiene numerosas atribuciones estatales y las instituciones que de ella se derivan regulan casi la totalidad de las relaciones de los individuos entre sí y para con el gobierno". (5)

Por su parte García Pelayo, nos dice: "Si bien los Estados miembros gozan de autonomía constitucional, esta autonomía no tiene lugar

---

(4) Cfr.: FELIPE TENA RAMIREZ: "Derecho Constitucional Mexicano"; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1977; P. 137.

(5) Cfr.: F. JORGE GAXIOLA: "La Crisis del Pensamiento Político y otros ensayos"; Librería de Manuel Porrúa; México, 1958; P.P. 74, 75 y 77.

-como es el caso de los Estados soberanos- en el cuadro, sobre la base e inmediatamente vinculada a la comunidad internacional, sino bajo las condiciones establecidas por la constitución federal, que limita, la facultad constituyente de los miembros no sólo negativamente, es - decir, en el sentido de que no pueda estar en contradicción con la — constitución federal o con ciertas normas precisas (especialmente los derechos individuales), sino también positivamente, imponiéndole las formas concretas de su existencia política ..." (6)

Respecto al segundo tipo de autonomía, la hacendaria, nos sigue - diciendo Federico Gaxiola: "Un gobierno sin erario será siempre un ve no simulacro de poder y si hay algo averiguado en la Constitución Política es que la fuerza reside en quien decreta los impuestos y cobra ye sus productos. Sin recursos, los gobiernos locales no podrían desempeñar sus funciones políticas y administrativas y sin independencia hacendaria la autonomía constitucional sería un mito. Resulta — axiomático afirmar que la facultad de establecer impuestos constituye un elemento vital, esencial, para la existencia de un gobierno. Por - consecuencia el de las entidades federativas no podría existir si éstas carecieran del derecho de decretar sus propios tributos. A esto - equivale la autonomía hacendaria". (7)

El maestro Ignacio Burgoa, señala cuatro peculiaridades del sistema federal:

"1. Autonomía democrática de las entidades (Estado o provincia, pues la denominación es intrascendente), en el sentido de designar a sus órganos de gobierno administrativos, legislativos y judiciales.

+ La consagra nuestra Constitución en el artículo 115, que señala, en la fracción III párrafo cuarto: "La elección de los gobernadores -

(6) Cfr.: MANUEL GARCIA PELAYO: "Derecho Constitucional Comparado"; - Manuales de la Revista de Occidente; Madrid, 1951; P. 237.

(7) Cfr.: F. JORGE GAXIOLA: Op. Cit.; P. 105.

de los Estados y de las legislaturas locales será directa y en los — términos que dispongan las leyes electorales respectivas".

2. Autonomía constitucional, traducida en la potestad de dichas - entidades para organizarse jurídica y políticamente, sin transgredir o acatando siempre los principios de la Constitución nacional.

+ Consagrada en el artículo 41 Constitucional "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 regímenes 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".

3. Autonomía legislativa, administrativa y judicial, en lo que — concierne a las materias no comprendidas en la órbita federal.

+ Ya hicimos el comentario respectivo en el capítulo anterior.

4. Participación de las propias entidades en la expresión de la - voluntad nacional, tanto por lo que respecta a la integración del — cuerpo legislativo federal, como por lo que se refiere a la reformabilidad de la Constitución general". (8)

+ La primera parte la consagra el artículo 56 constitucional: "La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y — dos por el Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad - cada seis años".

La segunda parte está regulada en el artículo 135 Constitucional: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere

---

(8) Cfr.: IGNACIO BURGOA: "La Evolución de la Idea Federalista": incluido en México: 50 años de Revolución; Fondo de Cultura Económica; México 1951; P. 191.

+ Comentario que hicimos al respecto.

que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes - de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. ..."

"De cualquier manera, la autonomía estatal ha ido en descenso cada vez mayor, sobre todo bajo la vigencia de la actual Constitución. Las frecuentes adiciones a la ley fundamental han hecho que el proceso legislativo federal vaya absorbiendo las facultades de las legislaturas de los Estados, y, como consecuencia, el ámbito de las facultades en el orden administrativo y aún en el judicial. Si durante la — etapa vigente de la Carta de 1857, ..., el régimen federal fue perdiendo sus características fundamentales y los Estados poco a poco — vieron mermada su autonomía, en poco más de medio siglo de vigencia - del código de 1917, los Estados han quedado reducidos a una categoría que seguramente hubiera desalentado e indignado a nuestros grandes federalistas, lo mismo a un Prisciliano Sánchez, que a un Crescencio Rejón; a un Ramos Arizpe, que a Ignacio Ramírez". (9)

"Hay en nuestro país necesidades económicas, sociales y culturales que afectan a todo el Estado mexicano. Estas necesidades, que por virtud del proceso evolutivo de México van en aumento, deben evidentemente ser atendidas por el Gobierno nacional a través de las funciones legislativas, administrativas y judiciales, de donde resulta que el ámbito de los poderes federales propende necesariamente a su ampliación, circunstancia ésta que por ende concomitante entraña la reducción de las órbitas autónomas de las entidades federativas. La evolución económica y social de nuestro país corrobora y legitima este - fenómeno, el cual, inclusive, ha repercutido en el sistema constitucional por lo que se refiere a la demarcación de competencias entre -

la federación y los Estados miembros, mediante la inclusión de materias de gobierno en la esfera nacional que antes pertenecían al régimen interior de las entidades federadas". (10)

La autonomía de las entidades federativas, no es más que una teoría en nuestro país, porque mientras subsistan por lo que la federación les otorgue, no podrá existir verdaderamente la autonomía que — con tanto ahínco buscaron los forjadores del sistema federal mexicano.

"... las instituciones políticas han sido desdeñadas casi siempre por los hombres de estudio, como material de desquisiciones sumamente especulativas, dignas solamente de un terrorismo platónico; pero esa afirmación puede hacerse absoluta con referencia a la administración de los Estados, que ni como curiosidad abstracta se ha tomado en cuenta. No se ha pensado en que es imposible hacer una nación ordenada y fuerte con provincias sin organización ni energías, como es absurdo - querer construir un edificio sólido y firme con bloques de material - deleznable y dúctil. En los días de nuestra historia los Estados (mejor sería decir los gobiernos de los Estados), a semejanza de los que acontece con los individuos, no han sabido asumir más que dos actitudes igualmente malas: la de sumisión y la de rebelión. Es preciso substituirlas por la entereza y la disciplina que nacen de la estimación del derecho.

Cuando las instituciones del país en general cobren su acción viva, la intervención funcional de los Estados como unidades políticas va a producir sorpresas que en gran parte escapan a la previsión más penetrante; no es fácil la anticipación de remedios que preparen el - advenimiento de la era institucional, porque a ellos se opondrán las preocupaciones de los años mal vividos: por lo mismo, muchas de las -

(10) Cfr.; IGNACIO BURGOA: Op. Cit.; P. 388.

sorpresas tienen que ser malas y penosas. En cambio, la acción de los Estados en el funcionamiento del gobierno general, a poco que se ordene y se cultive, será la fuerza más poderosa para asegurar la estabilidad de las instituciones, la dignidad de los pueblos y la majestad de la Nación". (11)

2.- Intervención del Gobierno Federal en los Estados.

En el inciso precedentes hablábamos de la autonomía de las entidades federativas; en este inciso trataremos de señalar aquellos aspectos en los que esta autonomía se ha visto disminuida por los preceptos de la Constitución, en favor del Gobierno Federal; ya sea, señalándoles la forma de gobierno que deben adoptar, o para protegerlos - de invasión extranjera o de sublevación o trastorno local.

El artículo 109 de la Constitución de 1857, establecía: "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular". (12)

La Constitución vigente en el artículo 115, establece: "Los Estados adoptarán, para su regímen 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..."

Es decir, señala a los Estados la forma de gobierno que deben —— adoptar. Por tanto, ningún Estado puede adoptar como forma de gobierno la aristocracia o el socialismo.

La Constitución de Estados Unidos de América también establece es

---

(11) Cfr.: EMILIO RABASA: "La Constitución y la Dictadura"; Tip. de - "Revistas de Revistas"; México, 1912; P.P. 305 y 306.

(12) Cfr.: Leyes de Reforma; Empresas Editoriales, S.A.; México, 1955; P. 82.

ta disposición, sólo que en forma de garantía. El artículo IV sección cuatro, establece: "Los Estados Unidos garantizarán a todo Estado comprendido en esta Unión una forma republicana de gobierno..." (13)

En relación a esta garantía nos dice Bernard Schwartz: "El objetivo de la garantía de una forma republicana de gobierno, de acuerdo — con Cooley, "es protegar a la Unión fundada en principio republicanos, y formada enteramente por miembros republicanos, contra innovaciones aristocráticas y monárquicas". Sin embargo, en ninguna parte nos dice la Constitución cuáles son los principios republicanos que han de regir las instituciones políticas de los estados. En una causa de 1793, el magistrado Wilson dio como una breve definición suya de lo que es un gobierno republicano la siguiente: "el constituido sobre el principio de que el supremo poder reside en el conjunto del pueblo". En realidad, la disposición constitucional puede interpretarse en el sentido de que requiere una forma algo así como entre la monarquía u oligarquía, por una parte, y una democracia pura, por la otra. La garantía constitucional tiende tanto al último extremo como al primero". (14)

Madison al señalar las características de la forma republicana se Maleba: "¿Cuáles son, entonces, las características de la forma republicana? Si al buscar la respuesta a esta pregunta no recurriéramos a los principios, sino a la aplicación que han hecho del término los escritores políticos, a las constituciones de diferentes Estados, no hallaríamos ninguna que resultase satisfactoria. Holanda, donde el último de la autoridad suprema procede del pueblo, es conocida casi —

(13) Cfr.: El Federalista; Fondo de Cultura Económica; Apéndice V; P. 394.

(14) Cfr.: BERNARD SCHWARTZ: "Los Poderes del Gobierno"; UNAM; México 1966; P. 91.

universalmente con el nombre de república. El mismo título se ha otorgado a Venecia, donde un pequeño cuerpo de nobles hereditarios ejercita sobre la gran masa del pueblo el más absoluto de los poderes. A Polonia, que es una mezcla de aristocracia y monarquía en sus peores formas, se le ha dignificado con el mismo apelativo. El gobierno inglés, que posee únicamente una rama republicana, combinada con una aristocracia y una monarquía hereditarias, ha sido incluido frecuentemente y con igual impropiedad en la lista de las repúblicas. Estos ejemplos, tan distintos unos de otros como de una verdadera república, demuestran la extraordinaria inexactitud con que se ha usado el vocablo en las disquisiciones políticas.

Si buscamos un criterio que sirva de norma en los diferentes principios sobre los que se han establecido las distintas formas de gobierno, podemos definir una república, o al menos dar ese nombre a un gobierno que deriva todos sus poderes directa o indirectamente de la gran masa del pueblo y que se administra por personas que conservan sus cargos a voluntad de aquel, durante un período limitado o mientras observan buena conducta". (15)

Las entidades federativas de nuestro país, consagran esta disposición, como ejemplo tenemos algunos preceptos constitucionales de varias entidades federativas:

Art. 16 de la Constitución Política de Campeche.- "El Estado adoptará para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, como previene el Pacto Federal". (16)

Art. 33 de la Constitución Política del Estado de Veracruz: "El gobierno del Estado, es representativo, popular y democrático, teniendo como base de su división territorial y de su organización política

---

(15) Cfr.: MADISON, JAY Y HAMILTON: "El Federalista"; Op. Cit.; P. 159

(16) Cfr.: Constituciones Políticas de los Estados; Tomo I.

el Municipio Libre. El Poder Supremo se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial". (17)

Art. 29 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, "El Estado adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su organización política y administrativa, el Municipio Libre". (18)

Art. 4o. de la Constitución Política de Tamaulipas.- "El Estado adopta para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano Representativo y Popular, teniendo como base de su organización política y administrativa el Municipio Libre, en los términos que establezca la Ley Orgánica Municipal". (19)

Art. 27 de la Constitución Política del Estado de Durango.- "El Estado de Durango reconoce y adopta en su régimen interior la forma de Gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrative el Municipio Libre, de acuerdo con las bases que señala la Constitución General de la República". (20)

Art. 8o. de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes. "El Estado adopta para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Munici-

---

(17) Cfr.: Constitución Política del Estado de Veracruz; Editora del Gobierno de Veracruz; Jalapa, Ver. 1957; P. 151.

(18) Cfr.: Las Constituciones del Estado de Oaxaca; Ediciones Técnicas Jurídicas del Estado de Oaxaca; Mex. 1988.

(19) Cfr.: Constituciones Políticas de los respectivos Estados; Editadas por el PRI; México 1975.

(20) Cfr. Constituciones Políticas de los respectivos Estados; Editadas por el PRI; México 1978.

pio Libre". (21)

Art. 3o. de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala.- - "El gobierno del Estado es Republicano, Representativo y Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, de acuerdo con lo preceptuado en la Ley Fundamental". (22)

Además de esta obligación, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece otros requisitos que deben observar - las entidades federativas, en el artículo 115; el maestro Tena Ramírez los clasifica de la siguiente manera:

"a) El encargo de los gobernadores limitado a seis años como máximo, es requisito que por referirse a la renovación periódica mira solamente al elemento republicano de la forma de gobierno.

b) La elección directa y la no reelección de gobernantes y diputados locales, es limitación que trata de proteger al elemento democrático.

c) El mínimo de diputados que en proporción al número de habitantes señala el 115 para las legislaturas locales, tiene por objeto evitar que por su escasa cifra de representantes la legislatura pierda - su carácter de tal y quede a merced del ejecutivo, lo que sería contrario al sistema representativo y al equilibrio de los poderes.

d) En el mismo artículo 115 se asienta: "Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección". (23)

---

(21) Cfr.: Constitución Política del Estado de Aguascalientes; Editado por el PRI; México 1975

(22) Cfr.: Constitución Política del Estado de Tlaxcala; Editado por el PRI.

(23) Cfr.: FELIPE TENA RAMIREZ: Op. Cit.; P.P. 139 y 140.

Otras limitaciones que se imponen a las entidades federativas, se encuentran en los artículos 117 y 118 constitucionales, que están transcritos en el capítulo anterior.

Otras restricciones a la autonomía local consagradas en nuestra Constitución Política, son las relativas a la obligación que tiene cada Estado de entregar sin demora, los criminales de otro Estado o del extranjero a las autoridades que lo reclamen; y la de dar entera fe y crédito a los actos públicos, registro y procedimientos judiciales de los otros Estados (artículos 119 y 121 Constitucionales). La razón de estas disposiciones, es la de evitar un posible conflicto de leyes: al tener cada Estado el derecho de legislar en materia civil, penal y procesal existe multiplicidad de leyes, logrando con estas disposiciones dar seguridad a los particulares, al marcar la propia Constitución la regla a seguir.

El artículo 120 Constitucional establece la obligación que tienen los gobernadores de los Estados de publicar y hacer cumplir las leyes federales.

Este artículo, que fue presentado en el Congreso Constituyente de 1856-1857, con el número 114, suscitó amplias discusiones, al considerarse que de esta manera se subordinaba a los gobernadores a los Poderes Federales, por tanto desaparecía el federalismo, siendo más conveniente adoptar el centralismo y no un federalismo ficticio.

En defensa de este artículo se pronunció el diputado Castañeda. Notó que se había dicho que una federación en que los gobernadores de los estados sean los agentes del gobierno general será una federación de lacayos y esbirros que no pueden acepter jamás los hombres del partido liberal.

Entiendo, por el contrario que esa investidura, tan lejos de degradar a los gobernadores hasta constituirlos en esbirros y lacayos, los honra demasiado y los coloca en la situación más conveniente,

pues pone en completa armonía los intereses generales con los locales y de unidad a la administración, que es el gran principio que debemos procurar establecer en la República. Que un gobernador sea el jefe Supremo de un estado en lo que concierne a su régimen interior, y tenga a la vez la misión de cuidar de los intereses generales de la nación, no lo constituye ni en funciones incompatibles, ni degradantes, ni — que inspiren temores bajo ningún aspecto.

Las dos investiduras, lejos de ser incompatibles son convenientes, porque a proporción que están más identificados los intereses generales con los particulares, nos acercaremos también más al bien general, que es el objeto esencial de toda constitución". (24)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó la siguiente tesis, respecto de la publicación de las leyes federales: "La falta de publicación en los Estados, de las leyes federales, no excusa a — los particulares de su fiel cumplimiento, porque la obligación creada por el artículo 120 constitucional se estableció cuando los medios de publicidad eran todavía imperfectos, con el fin de facilitar el conocimiento de las leyes federales por los habitantes del país, y por — otra parte, si se estimara lo contrario, se dejaría a la voluntad de los Gobernadores el cumplimiento de la Constitución y de las leyes federales, por el sólo hecho de no publicar éstas en su territorio, y por consecuencia, la desobediencia de dicho precepto fundamental sólo puede constituir un motivo de responsabilidad". (25)

La última limitación a la autonomía local contenida en el capítulo correspondiente a los Estados de la Federación, en nuestra Constitución Política, es la que señala el artículo 122, "Los Poderes de

---

(24) Cfr.: FRANCISCO ZARCO: Op. Cit.; P. 1017.

(25) Cfr.: Derechos del Pueblo Mexicano; Op. Cit.; Tomo VIII; P. 583.

la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del Estado, o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida".

Este artículo es congruente con el sistema federal establecido en la Constitución. La propia Constitución prohibe a los Estados tener tropas permanentes, ni buques de guerra (art. 118, fracción II), siendo los Estados partes integrantes de la Federación, corresponde a ésta la defensa de sus partes, en caso de ataque del exterior.

En caso de sublevación o trastorno local, concede igual protección a los Estados.

En este último caso el maestro Lanz Duret hace una clasificación de la intervención de la Federación en caso de sublevación o trastorno local, de la siguiente manera:

"Si se trata de trastornos provocados contra el orden público o la paz social, ya sean simplemente de carácter delictuoso o ya de aspecto político, y las autoridades locales pueden reprimirlos por medio de las fuerzas de policía o seguridad del Estado, los Poderes Federales en tales contingencias no tienen por qué intervenir. Estos casos son de la exclusiva competencia del Gobierno.

Si los tumultos o choques armados provienen de conflictos entre los Poderes mismos del Estado, y por la urgencia no cabe esperar, ni la mediación del Senado, conforme al artículo 76, ni la decisión de la Corte, conforme al artículo 105, en tal extremo incumbe al Ejecutivo Federal su violenta intervención por medio del Ejército Nacional a fin de establecer el orden, debiendo someter después el caso a la decisión del Poder que sea competente, conforme a la Constitución.

Por último, si el desorden o levantamiento armado tiene como propósito desconocer a las autoridades federales o separar al Estado de

la Federación con el pretexto de reasumir su mal llamada soberanía, - en estos casos los Poderes Federales tienen igualmente la obligación de intervenir por medio del Ejército para reprimir el motín y someter a los rebeldes -sean funcionarios o particulares- al imperio de la legalidad, castigando a los culpables, conforme a los preceptos de la - Constitución.

En consecuencia, sólo cuando la rebelión sea dirigida contra los Poderes legítimos del Estado y éstos carezcan de los recursos necesarios para sofocarla, es cuando procede, conforme al citado artículo - 122, que la Federación intervenga a petición de las autoridades locales. En los demás casos, como acabamos de ver, puede la Federación actuar sin necesidad de ser requerida cuando la gravedad de las circunstancias lo exija". (25)

Emilio Rabasa, en su obra la Constitución y la Dictadura, señala otros aspectos que él considera como limitaciones a la autonomía de - los Estados; "... el exceso de poder a que invita la ley del Congreso y a la Corte Suprema, amaga también la independencia de los Estados y la autonomía de sus gobiernos.

Son enjuiciables por la Cámara de Diputados los gobernadores, —— "por infracción de la Constitución y leyes federales", ...

Los tribunales de la Federación tienen también en el juicio de amparo un elemento poderoso para acabar con el gobierno local, anulando sus leyes, desautorizando sus actos y estorbando su acción constantemente.

Hay una fuente peligrosa para los Estados que no puede segerse, y contra la cual no tiene más salvaguardia que la cordura y la lealtad de los funcionarios que intervienen en la expedición de las leyes fe-

---

(25) Cfr.: MIGUEL LANZ DURET: "Derecho Constitucional Mexicano"; Cía. Editorial Continental, S.A.; México, 1979, P.P. 355 y 357.

derales; la amplitud inevitable de las facultades legislativas. Por - esta amplitud, una ley federal puede violar los principios esenciales y las garantías de justicia del sistema federal sin infringir un artículo expreso de la Constitución, imposibilitando así la defensa".(27)

3.- Facultades del Senado.

En este inciso no nos proponemos analizar todas las facultades — del Senado; nuestro estudio estará dirigido solamente a la facultad - concedida en el artículo 76, fracción V, que afecta en gran manera a nuestros sistema federal.

Expresa esta disposición: "Son facultades exclusivas del Senado: fracción V. Declarar, cuando hayan 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 será hecho 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 expidiere. Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso".

Esta facultad no existía en la Constitución de 57, sino que nace con el retorno del bicameralismo en México.

Se restablece el bicameralismo en México mediante la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874.

La Comisión de Puntos Constitucionales del VI Congreso, presentó un proyecto regulando el bicameralismo. En la sesión del 12 de octubre, de 1872, propuso el siguiente precepto: artículo 72, "Son facultades

(27) Cfr.: EMILIO RABASA: Op. Cit.; P.P. 320 y 323.

exclusivas del Senado: fracción XIX. Resolver toda cuestión política que ocurra entre dos Estados o entre los poderes de un Estado". (28).

Este Congreso no estudió el proyecto; en 1873, en el VII Congreso la misma Comisión de Puntos Constitucionales presentó otro proyecto: "Dirimir oyendo al Ejecutivo en la forma, y términos, que señale la - ley, toda cuestión política que ocurra entre dos Estados o entre los poderes de un Estado, respecto a su régimen interior. La resolución - será ejecutada por el Presidente de la República sin que puedan hacer se observaciones sobre ella".

Por una objeción hecha por el diputado Enríquez la fracción fue - dividida en dos; diciendo la segunda parte: "Dictar las resoluciones necesarias para restablecer el orden constitucional en los Estados en que hayan desaparecido sus poderes constitucionales". (29)

Después de amplias discusiones y de reformas que se hicieron al - proyecto, fue aprobada la fracción V, del artículo 72-B (Constitución de 1857), de la siguiente manera: "El Senado tiene facultad para: Declarar cuando hayan desaparecido los Poderes Constitucionales, Legislativo y Ejecutivo de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes — constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se - hará por el Ejecutivo Federal, con aprobación del Senado, y dicho funcionario no podrá ser electo gobernador en las elecciones que se verifiquen por virtud de la convocatoria que se expidiere". (30)

---

(28) Cfr.: Diario de los Debates del VI Congreso Constitucional P. 307.

(29) Cfr.: Diario de los Debates del VIII Congreso Constitucional; T. I P. 580.

(30) Cfr.: ANTONIO MARTINEZ BAEZ; "El Pensamiento Jurídico Mexicano"; — Librería de Manuel Porrúa, S.A.; México, 1980; P. 40.

Esta fracción pasó a ser la V del artículo 76 en la Constitución de 17; aunque tiene dos diferencias respecto de la de 57: en la Constitución de 17 es requisito que hayan desaparecido TODOS los Poderes, y no solamente el Ejecutivo y el Legislativo. El nombramiento del gobernador provisional lo hace el Senado, a propuesta en terna que hace el Ejecutivo, en vez de hacerlo el Presidente de la República, con — aprobación del Senado.

Al analizar este precepto surge una duda ¿en qué momento interviene el Senado?, ¿cuando de hecho han desaparecido los poderes, o — cuando por alguna circunstancia tiene que desconocer a los poderes?

El objeto de esta disposición es poner remedio a las situaciones extralegales que se pudieran presentar y no facultar al Senado para - remover a su antojo a los gobernadores.

La acción del Senado inicia cuando fácticamente no existe ninguno de los Poderes (ya sea por muerte o abandono de los cargos; o bien una inasistencia de derecho, cuando concluido su período se perpetúan en el poder, sin convocar a elecciones.

En otras situaciones que pudieran presentarse y que aparentemente fueran desaparición de poderes, el maestro Tena Ramírez, nos señala la verdadera aplicación que debe dar a esos casos:

"1.- Comisión de actos inconstitucionales:

a) Violación a garantías individuales, existe el juicio de amparo.

b) Violación a la Constitución y leyes federales, existe el juicio de responsabilidad (artículos 108, 109 y 111), la consecuencia es la destitución del puesto. Una vez hecha la destitución procede declarar la desaparición de poderes.

2.- Cuando, por medio de la fuerza, se impide al gobernador el - ejercicio de su autoridad, en este caso cabe la aplicación del artículo 122 Constitucional, otorgando la Federación ayuda a las autorida—

des legítimas del Estado.

3.- Cuando exista trastorno interior, ya sea por impotencia material de las autoridades o porque a raíz de las elecciones se disputen el poder dos o más partidos. En este caso también debe aplicarse el artículo 122 Constitucional.

Esto es lo que doctrinariamente se entiende del artículo 76 fracción V; en la realidad es distinta su aplicación. Han existido casos en que se declara la desaparición de poderes en un Estado por no pertenecer éstos al grupo político dominante en el Centro.

En el año de 1935 se declaró la desaparición de poderes en seis Estados: Colima, Guerrero, Guanajuato, Durango, Sinaloa y Sonora. Se — aseguraba que los Poderes de los Estados habían cometido actos sediciosos en contra de la Constitución y las leyes federales". (31)

Un requisito que establece la disposición vigente es que hayan desaparecido TODOS los Poderes; en el Debate del Constituyente de 1917, el diputado Macharro Narváez, sostuvo: "... la discusión de este artículo se había suscitado desde el tiempo de la Constitución de 57, y el debate versó sobre si bastaba la desaparición de uno solo de los poderes o si era necesario que se verificara la desaparición de los tres poderes. La Comisión tuvo en cuenta que faltando uno solo de los tres poderes y quedando los otros dos en cada Estado, faltando el Ejecutivo, por lo general el Legislativo nombra a otro, de cualquier otra manera, para substituirlo. Si falta el Legislativo, no es completamente esencial para el funcionamiento momentáneo de los poderes de un Estado. Se puede convocar a elecciones y se sustituye de aquella manera; si falta el Judicial, naturalmente que para que la Federación intervenga, y hasta — cierto punto invada la soberanía se necesita que falten los tres pode—

(31) Ver.: Diario de los Debates de la Cámara de Senadores Periodo Ordinario, 1935, Sesiones del 6 de noviembre y 16 de diciembre.

res; este es un caso enteramente anormal, pero posible, sobre todo en - tiempo de convulsiones políticas. Para evitar que la Federación pudiera abrogarse la soberanía, porque faltara alguno de los poderes, se quiso expresar que faltaran todos los poderes, que no hubiera quien gobernara en aquel momento.." (32)

A la interpelación que le hizo el diputado Rodríguez González, si faltaran solamente el Ejecutivo y el Legislativo, si procedía nombrar - gobernador provisional, afirmó: "La idea de la Comisión fue que en cada caso no se nombrara porque queda desde luego el Poder Judicial como un resto de soberanía legal, y quiso que allí se quedara el régimen legal. Además, señores, hay el precedente legislativo de que en muchos Estados el Poder Judicial substituye al Ejecutivo en muchos casos. El Presidente del Tribunal Superior pasa a ser Gobernador cuando falta el Gobernador. Ya tenemos en este caso dos poderes. Convocad a elecciones para Diputados y está completo el Poder, no hay para qué intervenga la Federación". (33)

La última parte de esta disposición expresa: Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso". En cuanto a este párrafo surgen las siguientes dudas: ¿se refiere a que en las constituciones locales puedan excluir la imposibilidad de que el gobernador provisional sea electo gobernador constitucional? o, tal vez se refiere a que los mismos Estados puedan hacer la declaratoria de desaparición de poderes; o por último, referirse a que las Constituciones de los Estados puedan nombrar gobernador provisional en caso de desaparición de poderes.

En cuanto a la primera hipótesis, no es acertada porque contraría la disposición contenida en el artículo 115, fracción III, párrafo sex-

(32) Cfr.; Derechos del Pueblo Mexicano; Op. Cit.; Tomo VII; P. 18.

(33) Cfr.; Derechos del Pueblo Mexicano; Op. Cit.; Tomo VII; P. 18.

to, inciso b), que dispone que "Nunca podrán ser electos para el período inmediato: el gobernador interino, el provisional o el ciudadano que bajo cualquier denominación supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del período".

La segunda hipótesis tampoco es la acertada; porque no es conveniente que se deje al arbitrio de las Constituciones locales señalar al funcionario u organismo que deba declarar la desaparición de poderes; - es más conveniente dejarla en manos de la Federación, de otra manera podrían existir aún más abusos, como atemorizar a los poderes legítimos.

La aplicación más correcta que se debe dar a este párrafo que hemos venido estudiando, es que si las Constituciones locales prevén el - caso, nombrando a un gobernador provisional en caso de desaparición de poderes, no es necesario que lo haga el Senado.

A pesar de esta garantía que tienen los Estados para evitar de alguna manera, sea mayormente mermada su autonomía, son pocas las Constituciones locales que prevén esta situación: la de Nuevo León (artículo 144); la de Chihuahua (art. 35); la de Zacatecas (arts. 128 a 130); la de Tabasco (arts. 78 a 81); la de Querétaro (arts. 174 a 176); la de Nayarit (art. 136); la de Guerrero (art. 72); la de Tamaulipas (art. 158) la de Michoacán (art. 160); la de Veracruz (art. 141); la de Oaxaca — (art. 72, fracciones VI y VII); la de Morelos (art. 68). En todas ellas se formula una lista de funcionarios que llegado el caso de la desaparición de poderes, será el gobernador provisional encargado de convocar a elecciones. Como ejemplo tenemos el artículo 35 de la Constitución Política de Chihuahua: "En caso de que desaparecieren los tres Poderes del Estado, asumirá el Ejecutivo cualquiera de los siguientes funcionarios en este orden:

I. El último presidente del Supremo Tribunal de Justicia;

II. El último presidente del Congreso, o el de la Diputación Permanente, si durante las funciones de ésta hubiere corrido la desaparí—

ción de los Poderes;

III. El último vicepresidente del Congreso;

IV. El último Secretario de Gobierno; y

V. Sucesivamente el presidente Municipal que, habiendo permanecido dentro del orden legal, representa a cada uno de los Municipios de Chihuahua, Ciudad Juárez, Hidalgo del Parral, ..." (34)

Desde 1917, en que fue promulgada la Constitución a la fecha ha habido demasiados casos de desaparición de poderes, y esto se debe en gran medida a la falta de una ley reglamentaria de la fracción V del artículo 76 Constitucional, que proteja la autonomía de los Estados contra los actos centralizadores de los Poderes Federales.

Otra aplicación dudosa que se ha hecho de esta fracción, es la extensión que se ha hecho de la facultad a la Comisión Permanente. La Constitución sólo autoriza a la Comisión Permanente a nombrar gobernador provisional, y no a hacer la declaratoria de desaparición de Poderes, en la práctica la facultad de la Comision se ha extendido de tal manera que el peligro para los Estados subsiste todo el año.

Al terminar este inciso lo hacemos con las palabras del profesor tejano Wachse, que reflejan la realidad de nuestro sistema federal: "Se piensa generalmente que la centralización se efectúa por la violencia, el fraude y el deliberado apartamiento de la Constitución. Sin negar el recurso ocasional a las prácticas ilegales para obligar a la subordinación de los Estados al Centro, es un hecho que esta finalidad se alcanza usualmente por medios legales. Esto se debe al otorgamiento constitucional de excepcionales facultades de intervención en favor del Gobierno Federal. Estos son, incuestionablemente, los principales medios con los que México quedó convertido, en la práctica efectiva, en una república unitaria. Las disposiciones constitucionales que establecen las -

(34) Cfr.: Constituciones Políticas de los Estados; Tomo II

casos legales para la intervención federal, son numerosas y amplias. La imposición de la voluntad federal sobre los Estados se cumple por medio de una diversidad de maneras y de acuerdos con distintas facultades constitucionales. ... La mayoría de las intervenciones se lleva a cabo con aplicación del artículo 76 Constitucional, que autoriza al Senado a declarar la interrupción del orden constitucional dentro de un Estado y designar un gobernador provisional. En conclusión, por tanto, es evidente, que sobre la base de los anteriores argumentos y ejemplos, la Constitución Mexicana, interpretada liberalmente, otorga al Gobierno Federal una gran latitud para poner y deponer a los Gobiernos locales. En suma, la Carta Fundamental, que establece el federalismo, se contradice a sí misma al disponer mediante amplios recursos, que ese federalismo sea contorsionado en un centralismo altamente integrado". (35)

(35) Cfr.: ANTONIO MARTINEZ BAEZ: Op. Cit.; P.P. 49 y 51.

C A P I T U L O V

ANALISIS REAL O MATERIAL DEL FEDERALISMO MEXICANO.

1.- ASPECTO ECONOMICO;

2.- ASPECTO POLITICO;

3.- ASPECTO SOCIOLOGICO;

4.- ASPECTO JURIDICO.

C A P I T U L O V

ANALISIS REAL O MATERIAL DEL FEDERALISMO MEXICANO.

Hasta aquí hemos realizado un somero estudio del sistema federal desde el punto de vista formal, este estudio estaría incompleto si no lo hiciéramos también desde el punto de vista material.

Al desarrollar este capítulo pretendemos conocer cuál es la realidad del federalismo en México, para que de esta manera, lleguemos a conclusiones reales acerca de este tema.

Nos proponemos enfocar nuestro estudio desde cuatro puntos de vista: económico, político, sociológico y jurídico.

1.- Aspecto Económico.

Un aspecto muy importante para el desenvolvimiento de una entidad federativa, es el económico. En la medida que logre obtener los recursos necesarios para satisfacer las necesidades de su población podrá lograr también el progreso en otros aspectos como el sociológico. Podemos darnos cuenta hasta donde es suficiente económicamente una entidad federativa, cuando al analizar su producción agrícola e industrial, percibimos el grado de dependencia de la Federación.

Al hablar de la realidad del federalismo en México es preciso darnos cuenta, primeramente, hasta donde es real la autonomía económica de las entidades federativas. Por ello es necesario realizar un estudio de la actividad económica de las entidades federativas; de esta manera nos daremos cuenta quién depende de quién, ¿la Federación de las entidades federativas, o por el contrario, son las entidades federativas las que dependen de la Federación?

Nuestro país es un lugar de contrastes; por un lado existen enti-

dades federativas que pueden considerarse ricas y en el otro extremo están las entidades pobres.

En 1977, el 24.5% de la población del país se encontraba en el Valle de México y controlaba cerca del 60% de la producción industrial nacional. Existe solamente otra región parcialmente industrializada, que comprende a las dos Californias, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. En estas entidades se aloja el 16% de la población y el 23% de la industria. El resto de la república, que comprende las tres quintas partes de la población, posee tan solo el 22% de la industria.

"Las diferencias abismales entre las zonas más ricas y las pobres del país se observan analizando la población económicamente activa por regiones en 1970. ... la población económicamente activa se distribuía como sigue (en porcentajes):

	Agropecuaria.	Industrial.	Servicios.
I.- Región Distrito Federal	2.2	35.7	57.2
V.- Región Peninsular	52.71	15.08	26.11
VI.- Región Centro Norte	54.82	18.27	22.59
VII.- Región Pacífico Sur	69.27	10.14	14.84

En las tres últimas regiones se encuentran las 10 entidades más pobres del país que son: Región Peninsular, Campeche, Quintana Roo, Yucatán; Región Centro Norte, Aguascalientes, Durango, San Luis Potosí, Zacatecas, y Región Pacífico Sur, Chiapas, Guerrero y Oaxaca". (1)

Por lo que se refiere a superficie de riego, medio riego y de hu-

(1) Cfr.: ENRIQUE PADILLA ARAGON: "México: Desarrollo con Pobreza"; Siglo Veintiuno Editores; México 1978; P. 38.

cedad, el 43% se encuentra en tres entidades (Sinaloa, Sonora y Tamaulipas), consideradas las dos últimas entre las entidades ricas.

En cuanto a ingresos que perciben las entidades, en 1977 fue de - la siguiente manera (en miles de pesos):

Aguascalientes	432 890
Baja California	2 612 052
Baja California Sur	377 545
Campeche	220 670
Coahuila	1 667 134
Chiapas	1 414 755
Colima	204 162
Chihuahua	1 606 717
Distrito Federal	49 315 710 +
Durango	747 327
Guanajuato	2 194 747
Guerrero	748 295
Hidalgo	428 230
Jalisco	4 591 086
México	9 204 771 +
Michoacán	1 104 845
Morelos	548 620
Nayarit	385 750
Nuevo León	6 768 842
Oaxaca	2 250 273
Puebla	1 274 827
Querétaro	242 428
Quintana Roo	392 827
San Luis Potosí	927 044
Sinaloa	1 739 887
Sonora	1 627 151

Tabasco	1 049 668
Tamaulipas	1 951 374
Tlaxcala	419 248
Veracruz	2 793 116
Yucatán	738 108
Zacatecas	457 671". (2)

Como podemos observar el Distrito Federal superó con creces a las demás entidades, comparando los ingresos de todos ellos podemos darnos cuenta quien cuenta con mayores recursos económicos para solventar sus necesidades.

Por otro lado, tenemos que el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1980, fue de la siguiente manera (en millones de pesos):

Gobierno Federal	839 018
Legislativo	1 385
Presidente de la República	1 312
Judicial	1 000
Gobernación	3 583
Relaciones Exteriores	2 753
Hacienda y Crédito Público	132 365
Defensa Nacional	13 912
Agricultura y Recursos Hidráulicos	74 972
Comunicaciones y Transportes	37 414
Comercio	28 563
Educación Pública	125 354
Salubridad y Asistencia	18 743
Marina	4 903
Trabajo y Previsión Social	1 918

(2) Cfr.: "Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos"; Secretaría de Progresación y Presupuesto; México, 1980, P.P. 691-700.

Reforma Agraria	5 512
Pesca	7 109
Procuraduría General de la República	1 050
Patrimonio y Fomento Industrial	80 378
Asentamientos Humanos y Obras Públicas	28 197
Turismo	4 182
Erogaciones adicionales	92 611
Deuda Pública	197 074
Programación y Presupuesto	6 728

Organismos y Empresas	844 394
Petróleos Mexicanos	359 589
Comisión Federal de Electricidad	120 729
Cía. de Luz y Fuerza del Centro	17 858
Ferrocarriles Nacionales de México	22 414
Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos	2 801
Aeropuertos y Servicios Auxiliares	3 759
Ferrocarril del Pacífico	4 137
Ferrocarril Chihuahua al Pacífico	1 237
Ferrocarriles Unidos del Sureste	1 415
Ferrocarril Sonora Baja California	898
Aeronaves de México	12 848
Compañía Nacional de Subsistencia Populares	27 980
Instituto Mexicano del Café	17 389
Productos Forestales Mexicanos	434
Forestal Vicente Guerrero	260

Fertilizantes Mexicanos	21 049
Productos Pesqueros Mexicanos	16 405
Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular	172
Instituto Mexicano del Seguro Social	78 286
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	37 618
Lotería Nacional para la Asistencia Pública	11 217
Instituto Mexicano de Comercio Exterior	935
Diesel Nacional	20 474
Siderúrgica Nacional	1 865
Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril	7 399
Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas	8 576
Productora e Importadora de Papel	6 661
T O T A L	1 683 412". (3)

Como podemos darnos cuenta, comparando los dos cuadros anteriores la mayoría de las entidades tiene un presupuesto de egresos menor al de las Secretarías o de los organismos descentralizados. Solamente entidades como Jalisco, México y Nuevo León logran tener un presupuesto más -

(3) Cfr.: "Presupuesto de Egresos de la Federación para 1980"; Secretaría de Programación y Presupuesto; México, 1980.

alto, de aquí que la Federación tenga que apoyar a las entidades en el aspecto económico. En el Presupuesto de Egresos de la Federación para - 1980, se destinaron $ 66'510,000.00 (SESENTA Y SEIS MILLONES QUINIENTOS DIEZ MIL PESOS 00/100 M.N.), como participación del Gobierno Federal a los Estados y Municipios. Mientras los Estados no logren un presupuesto mayor, económicamente seguirán dependiendo de la Federación para lograr su desarrollo y progreso.

En fecha reciente el Poder Ejecutivo puso en marcha "El Plan Global de Desarrollo", con el que el presente régimen pretende sacar el — país de la crisis económica por la que ha estado atravesando en los últimos años.

Este Plan se ha orientado también al fortalecimiento del federa— lismo a través de los llamados Convenios Unicos de Coordinación (CUC), con los que se pretende "redistribuir el progreso hacia todas las zonas del país". (4) El objetivo principal del Plan es fortalecer el federa— lismo a través de la desconcentración de actividades y recursos, propiciando así una mayor participación de los gobiernos estatales en el desarrollo de las entidades federativas.

Estos Convenios los celebra el Gobierno de la Federación con el - Gobierno de cada entidad, para que de esta manera haya estrecha colaboración entre la Federación y los Estados en las actividades propuestas pro el Plan.

Para este año se destinaron más de $ 53 000'000,000.00 del Presupuesto de Egresos para alcanzar las metas del Plan Global de Desarrollo y fortalecer el desarrollo de los Estados de la República.

Otro aspecto a través de que se pretende vigorizar la economía de las entidades, es la Ley de Coordinación Fiscal; esta Ley "prevé parti-

---

(4) Cfr.: "Plan Global de Desarrollo"; Poder Ejecutivo, Secretaría de - Programación y Presupuesto; México 1980; Punto 10.2.4.

cipaciones globales calculadas sobre el total de los ingresos de la Federación por concepto de impuestos, de tal manera que todos los impuestos federales, incluyendo los de importación, exportación, sobre la renta y otros considerados exclusivos de la Federación, serán participables. Esto evitará que continúe la tendencia descendente de las participaciones de las entidades respecto de la recaudación federal observada en los últimos años.

La consecuencia natural del nuevo sistema será la de vigorizar las finanzas locales, efecto que se logrará al aplicarse un porcentaje de participación del 13% sobre los ingresos federales, superior al 12.07% registrado en 1978. El sistema también facilitará el mejorar la situación financiera de los municipios, ya que al dotar de más recursos a los Estados dará a éstos la base económica indispensable para que hagan lo mismo internamente con sus municipios. En este el paso más firme de la presente administración es la política de fortalecimiento del Federalismo". (5)

Como vemos, aunque se ha pretendido establecer el federalismo, éste no ha podido triunfar en la realidad, por la falta de recursos económicos de casi todas las entidades. Aunque no podemos dejar de reconocer el esfuerzo que ha hecho el presente régimen para fortalecerlo. Pero, como veremos en los siguientes incisos, la falta de autonomía de las entidades no sólo es económica, sino sociológica, política y jurídica.

2.- Aspecto Político

Uno de los factores más importantes, que ha contribuido a la centralización del poder en México, es el político.

En nuestro país, más que hablar de centralización de poder en la

(5) Cfr.: "El Economista Mexicano"; Colegio Nacional de Economistas, A.C.; México, 1979; P.P. 85 y 86.

Federación debemos hacerlo de la centralización de poder en una sola — persona, el ejecutivo federal.

De todos nosotros es conocido, que la vida política de nuestro — país la dirige un partido, que a partir de 1929 se ha hecho poderoso. - Este partido político (PRI), "es el órgano político de los gobiernos, - federales y estatales, quienes por diversos métodos, como los de listas y consignas previas, "sobres lacrados", etc., han impuesto su voluntad en forma antidemocrática y dictatorial sobre la de los afiliados al Partido y sobre la del propio pueblo. Sus candidatos no se sientan comprometidos con las masas porque bien saben que deben sus puestos sólo a — los personajes o gobernantes que los han designado o recomendado". (6)

El partido oficial como instrumento del gobierno, se encarga de - designar presidente de la república; y a través de él, el ejecutivo federal, designa a los candidatos a gobernadores; que tendrán que ser simpatizantes y pertenecer a la cuadrilla del ejecutivo, por esto en muchas ocasiones la designación recae en gente, que a pesar de ser originario de esa entidad, su actividad (estudiantil y política) la ha realizado en la capital de la República, pero como son amigos y simpatizantes del presidente obtienen la designación. Nosotros sabemos que el — candidato del PRI, es el futuro gobernador. Este falta de vecindad en - el Estado es la causa de que el gobernador en muchas ocasiones desconozca la realidad de la entidad, sus carencias, problemas, y sin conocerlos no podrá dar una respuesta adecuada a cada uno de ellos.

El problema no queda ahí, el gobernador una vez designado por el partido oficial acatará las disposiciones emanadas del centro. Como el puesto no le fue otorgado por la simpatía del pueblo, sino por haber logrado tener méritos con los altos jefes, acatará las disposiciones que

(6) Cfr.: ALBERTO BREMAUNTZ: "Panorama Social de las Revoluciones de México"; Ediciones Jurídico Sociales: México, 1980; P. 304.

se le den. Tratará siempre de mantener una buena imagen ante los poderes del centro, porque de otra manera, puede correr el riesgo de perder el puesto y no sólo eso, sino de ser perseguido por no estar dentro de los lineamientos marcados por el ejecutivo federal.

Como vemos en México, lo que predomina es el presidencialismo; el presidente de la República, es el que goza de amplias facultades; sus poderes son tales, "que absorben y hacen complementarios del mismo a los otros dos poderes. Además, la soberanía de los Estados se halla extremadamente limitada por la Federación, y está sujeta a los poderes discrecionales del presidente. Con todo lo anterior queda configurada una dictadura constitucional, de corte presidencialista". (7)

No solamente el gobernador, sino también las legislaturas locales están compuestas en su mayoría por miembros del partido oficial. Es decir, la composición de ellas también la decide el centro. Este partido como instrumento político del gobierno, requiere obediencia de parte de sus miembros y ellos por no perder sus puestos obedecen, de tal manera, que su preocupación no es el mejoramiento de su entidad, sino el mejoramiento de su imagen ante el partido. Lo mismo sucede con los diputados y senadores, que representan a las entidades federativas, en el Congreso General. Que tiene como preocupación alcanzar puestos más altos dentro del sistema político mexicano.

En caso de que el gobernador o las Legislaturas Locales no acaten las disposiciones dadas desde el centro, existe el recurso, por parte del Senado, de declarar desaparecidos los poderes del Estado y nombrar a un gobernador provisional (art. 76, fracción V, Constitucional), que sí las obedezca, y convoque a nuevas elecciones para diputados locales.

Esta facultad que es netamente política, es un instrumento del Po

---

(7) Cfr.: JUAN FELIPE LEAL: "La Burguesía y el Estado Mexicano"; Ediciones El Caballito; México, 1979; P. 177.

der Ejecutivo, si tomamos en cuenta que es quien incita a la Cámara a - declarar la desaparición de poderes. Generalmente cuando el Senado ha - declarado la desaparición de poderes de un Estado, el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Gobernación, tiene ya lista la terna. Sírvanos como ejemplo el caso presentado en la sesión del 16 de noviembre de 1953, en que se declaró la desaparición de poderes de cinco entidades federativas, dentro de la misma sesión se presentaron ternas ya listas por la Secretaría de Gobernación, es decir, no hubo ningún problema en cuanto a tiempo para buscar a la persona idónea. Esta rapidez en la elaboración de la terna, nos hace pensar en una posible elaboración al vapor que se hace de entre las personas más cercanas al ejecutivo procurando que se trate de gente que sea fiel a la política seguida por el - presidente de la república.

Este mismo ejemplo nos sirve para darnos cuenta de la dirección - real del poder en manos del ejecutivo federal. La realidad de estas declaraciones era que los gobernadores constitucionales eran defensores de Plutarco Elías Calles y por tanto no eran gratos al régimen cardenista; — por ello hubo que destituirlo, usando de la facultad que la Constitución otorga a la Cámara de Senadores.

¿Podemos, entonces, hablar de federalismo, cuando la vida política de las entidades es dirigida desde el centro a través de un partido oficial; y no sólo esto, sino que sea siendo un hombre el que dirija - la vida de todo el país?

Es necesario, para que realmente los Estados funcionen como tales, que ellos tomen las riendas de su vida política, como entidades autónomas. Que sean capaces de elegir a la persona más idónea para dirigir sus destinos. Y a su vez, que sea capaz de tomar realmente las riendas de su Estado, que tome decisiones sin tener que quedar bien con el centro.

Mientras los gobernadores sean designados por el centro, y están

obligados a obedecerla para continuar siendo favorecidos por él, y mientras penda sobre sus cabezas el peligro de la fracción V, del artículo 76 Constitucional, no tendremos en México un verdadero federalismo.

Por su parte las autoridades nos dicen que estamos viviendo un federalismo real, que en México las entidades federativas gozan de completa autonomía. En su favor dicen: "En una sociedad plural, el federalismo contribuye a mantener unidos a aquellos que son diferentes, a modular las desigualdades regionales y a establecer diversas instancias de interacción entre la población y las autoridades. El ciudadano participa en la vida política de la Federación, el estado soberano y el municipio. La participación ciudadana múltiple demuestra que el federalismo - es una fórmula de gobierno que apoya a la libertad. La libertad de los ciudadanos se traduce en la autonomía de quienes gobiernan estados autónomos vinculados en la Federación. El federalismo es también la fórmula que permite recoger la diversidad cultural y con ello enriquecer una — cultura nacional; esta raigambre de la provincia -con sus mejores valores- en elemento decisivo para ordenar un proceso de modernización y de urbanización". (8)

Los estudiosos de este fenómeno, por el contrario afirman que: — "el proceso político mexicano ha tenido poco que ver con el aparato de la democracia occidental tradicional según la teoría política anglosajona que formalmente se acepta en el país. Es decir, con los postulados de la separación equilibrante de los poderes ejecutivo, legislativo y - judicial, con la existencia de una federación de estados libres y soberanos, con la lucha entre varios partidos que institucionalicen el cambio de poder, incluyendo la organización obrera autónoma y su capacidad de hacerse oír o balanzas para regular los fenómenos socioeconómicos y los conflictos entre las clases y lograr su expresión institucional, en

(8) Cfr.: "Plan Global de Desarrollo"; Op. Cit.; P.P. 27 y 28.

los términos del sistema capitalista, al nivel de todos los sectores de la población. Nuestra realidad ha mostrado por el contrario, que sólo existe, ... un partido preponderante dependiente y auxiliar del propio gobierno, que el movimiento obrero se encuentre en condiciones semejantes de dependencia, que el Congreso en controlado por el presidente, — que los estados son controlados por la federación, que los municipios son controlados por los estados y la federación ...Y que, por lo tanto, se da una concentración del poder: a) en el gobierno; b) en el gobierno del centro; c) en el ejecutivo; d) en el presidente". (9)

3.- Aspecto Sociológico

Como veíamos en el primer inciso de este capítulo, hay un desequilibrio en la distribución de la riqueza en nuestro país.

"Hay una correlación directa entre este desequilibrio estructural del desarrollo económico de México y las condiciones del nivel de vida de la población mexicana. Por ejemplo, si analizamos las características de alimentación y calzado de la población urbana y rural mayor de un año, por entidades federativas, que consigna el censo de 1970, encontraremos que las entidades más industrializadas muestran los más altos niveles de vida. En todas estas entidades, Baja California, Coahuila, — Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, México, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas, más del 67% de la población come pan de trigo y consume uno o más alimentos básicos, como carne, pescado, leche y huevos y usa zapatos. En algunas entidades como el Distrito Federal, Baja California y Sonora, donde está comprobado que la población tiene los más altos niveles de vida del país, estos porcentajes de los tres indicadores mencionados llegan hasta el 95% de la población.

---

(9) Cfr.; GLORIA GONZALEZ SALAZAR; "Aspectos Recientes del Desarrollo — Social de México"; U.N.A.M.; México, 1978; P.P. 219 y 220

Ahora veamos lo que se refiere a las regiones pobres representadas por aquellas entidades en las que la fuerza de trabajo se dedica a la agricultura, como Guerrero, Zacatecas, Chiapas, OAXACA, Tabasco, Michoacán, Hidalgo, Durango, Querétaro, Tlaxcala. ¿Cuáles son las características del nivel de vida de esta población? Según dicho censo, las entidades más pobres del país, que constituyen en realidad la zona oscura del desarrollo económico, muestran los más bajos niveles de vida y en - todas ellas la mitad de la población no come pan de trigo o no consume los alimentos básicos como carne, pescado, leche y huevos y en algunos casos el 36% y el 51% de la población anda descalza: en Oaxaca y Tabasco respectivamente". (10)

El nivel de vida comprende además de la comida y el vestido, o—tros aspectos de bienestar, como: educación, vivienda, salario mínimo, posesión de bienes durables, como automóviles.

En cuanto a educación, y en lo referente a la educación primaria, es la Federación la que proporciona ésta: las entidades federativas participan en mínima parte. Al efecto veamos la siguiente estadística de - 1977, que nos muestra el número de escuelas y la participación federal y estatal.

	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL
Aguascalientes	326	293	—
Baja California	553	292	208
Baja California Sur	189	176	—
Campeche	23	22	—
Coahuila	1 080	838	160
Colima	239	205	20
Chiapas	1 768	1 430	288
Chihuahua	1 850	1 171	577

(10) Cfr.: ENRIQUE PADILLA ARAGON: Op. Cit.; P.P. 93 y 94.

Distrito Federal	2 454	1 982	—
Durango	1 386	954	375
Guanajuato	2 334	1 779	397
Guerrero	2 517	1 618	068
Hidalgo	1 975	1 943	—
Jalisco	3 798	2 482	995
México	3 209	1 616	1 379
Michoacán	2 999	2 835	—
Morelos	464	435	—
Nayarit	713	664	015
Nuevo León	1 688	904	680
Oaxaca	3 050	3 056	—
Puebla	2 709	2 021	544
Querétaro	708	702	—
Quintana Roo	251	249	—
San Luis Potosí	1 991	1 774	146
Sinaloa	1 698	953	697
Sonora	1 186	874	230
Tabasco	1 225	1 198	—
Tamaulipas	1 535	1 479	—
Tlaxcala	419	279	123
Veracruz	5 714	2 536	3 051 +
Yucatán	952	739	174
Zacatecas	1 392	1 295	087"(11)

Como podemos darnos cuenta, solamente el Estado de Veracruz supere a la Federación en el número de escuelas, en los que se refiere a — educación elemental.

---

(11) Cfr.: Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos; Op. Cit. P.P. 386 a 395.

Por lo que se refiere a vivienda, según datos preliminares del X Censo General de Población y Vivienda toda la población del país cuenta con vivienda; el 65 de cada cien casas-habitación cuentan con agua entubada y 71% tiene tubería conectada a fosa séptica o el drenaje público? (12)

Es decir, este aspecto ha sido superado y la población mexicana cuenta con un lugar donde vivir.

En cuanto a la capacidad de adquirir bienes, como automóviles, observemos en donde se presenta el mayor número de automóviles particulares; en el siguiente cuadro:

Aguascalientes	19 724
Baja California	152 204
Baja California Sur	12 722
Campeche	9 240
Coahuila	77 894
Colima	8 991
Chiapas	19 609
Chihuahua	125 895
Distrito Federal	1 022 218
Durango	18 901
Guerrero	23 730
Guanajuato	78 358
Hidalgo	40 071
Jalisco	228 182 +
México	184 288 +
Michoacán	44 592
Morelos	32 179

(12) Ver.: Periódico "La Prensa"; publicación del viernes 2 de enero de 1980.

Nayarit	10 679
Nuevo León	127 644
Oaxaca	15 998
Puebla	66 200
Querétaro	14 999
Quintana Roo	3 534
San Luis Potosí	29 698
Sinaloa	39 328
Sonora	74 311
Tabasco	11 949
Tamaulipas	92 601
Tlaxcala	8 252
Veracruz	78 036
Yucatán	29 775
Zacatecas	6 340". (13)

Podemos observar, en el cuadro anterior, donde hay mayor facilidad para adquirir bienes como el automóvil. Como vemos, se trata de los mismos Estados que son Considerados ricos dentro de nuestro país. El nivel de vida en ellos es más alto y hay mayores posibilidades de adquirir bienes, para sus habitantes.

Otro aspecto muy importante para determinar el nivel de vida de la población es el salario. Por lo que se refiere al salario mínimo, en este año se igualaron el salario mínimo general y el del campo.

Otra reforma muy importante, es la relativa a que la diferencia entre el salario más bajo y el salario más alto se redujo en forma considerable. El salario más bajo es de $ 135.00, y se otorga en pocas zonas: Querétaro Norte, Oaxaca Guerrero Mixteca, Chiapas Palenque y Chia-

---

(13) Cfr.: Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos; Op. Cit. P.P. 204 a 212.

pas Centro. El más alto es de $ 210.00, para: Baja California Norte, — Chihuahua, Ciudad Juárez, Distrito Federal, Area Metropolitana, Vera— cruz Minatitlán, Coatzacoalcos.

Otro aspecto muy importante, dentro de las reformas que se intro dujeron en este año al salario mínimo es que se redujeron a ocho de — dieciocho los salarios que existían, con lo que se pretende lograr una distribución más equilibrada de los salarios mínimos.

Este es el primer paso que se da, en materia de salarios mínimos para ayudar a la gente del campo; en los años anteriores el salario mínimos del campo era menor al salario mínimo general.

Aún prevalece la fijación del salario mínimo por zonas, lo que nos indica que no todo el país cuenta con el mismo grado de desarrollo, por lo que es necesario fijar varios salarios mínimos en el país y no uno sólo. Es decir, las mismas autoridades del país reconocen que no todo el país tiene el mismo nivel de vida, que hay algunas zonas que son más pobres que otras.

Los anteriores aspectos sociales nos muestran la falta de un nivel de vida adecuado, en casi todas las entidades federativas. Esto ha originado un grave problema para las principales ciudades y en especial para el Distrito Federal. Al no estar conformes con la situación en que viven, muchos individuos deciden ir en busca de mejores oportunidades, creyendo poder obtenerlas en la capital de la República.

La migración campo-ciudad, aunada a las tasas crecientes de au— mento demográfico, tienen como resultado el que una parte de la pobla— ción no pueda ser incorporada como fuerza de trabajo productiva y se — vea obligada a dedicarse a actividades de subsistencia, tales como vendedores ambulantes, empleados, domésticos, limpiadores, etc.

Es decir, generalmente la población migrante del campo a la ciudad, forma lo que se conoce como zonas marginadas, que agravan más la — situación de la ciudad. En lugar de ayudar al progreso de la capital, —

provocan más problemas, al tener que crear, las autoridades, más escuelas, hospitales, viviendas, suficientes y adecuadas para el crecimiento de la población.

Los emigrantes, al llegar a la ciudad forman un contingente nuevo de oferta de trabajo que no siempre es absorbido por la estructura - ocupacional, lo es en ocupaciones de baja productividad y bajos salarios. Porque la oferta de trabajo provocada por la expansión demográfica y el volúmen de migración, rebasa la tasa de creación de empleos adecuados.

"En la medida en que continué la tendencia de que una proporción creciente de migrantes provenga de localidades rurales, con niveles de vida educativos relativamente bajos y con poca experiencia en trabajos no agrícolas, y en la medida en que la estructura ocupacional siga volviéndose más rígida y cristalizada, puede preverse que los migrantes — tendrán dificultades para ser absorbidos productivamente, viniendo a engrosar las filas de población marginal". (14)

Al respecto veamos el siguiente cuadro, que nos muestra el tanto por ciento de los migrantes que ocupan una situación marginal:

DISTRIBUCION DE LA POBLACION OCUPADA Y REMUNERADA DE 21 A 60 AÑOS DE EDAD POR CONDICION DE NATIVO O NO NATIVO.

	CONDICION DE	
GRUPOS OCUPACIONALES	NO NATIVO	NATIVO
Marginales	28.1	15.8
No Marginales	71.9	84.2%.(15)

(14) Cfr.: HUMBERTO MUÑOZ GARCIA: "Migración y Marginalidad ocupacional en la Ciudad de México": incluido en "El Perfil de México en 1980": Siglo XXI; México, 1972; P. 349.

(15) Cfr.: HUMBERTO MUÑOZ GARCIA: Op. Cit.; P. 338.

En el siguiente cuadro podremos observar que son los migrantes - recientes los que en mayor proporción son absorbidos por la estructura ocupacional en posiciones marginales, disminuyendo la intensidad de la incorporación de ellas a través de las categorías migratorias.

	CATEGORIA MIGRATORIA MIGRANTES SEGUN PERIODO DE EXPOSICION EN LA CIUDAD DE MEXICO		
GRUPOS OCUPACIONALES	RECIENTES (-10 años)	INTERMEDIOS (10-19 años)	NATIVOS
Marginales	38.6	29.2	15.8
No Marginales	61.4	70.8	84.2 (16)

Las regiones de donde proceden la mayoría de los migrantes, son las siguientes, (por ciento):

REGION	1965-1970
Centro-Oriente (México, Morelos, Puebla, Hidalgo y Tlaxcala)	30.8
Periferia Urbanizada (Guanajuato, Michoacan, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz)	34.9
Periferia no Urbanizada (Guerrero, Oaxaca)	15.0
Centro-Occidente (Jalisco, Colima, Nayarit, Aguascalientes, Zacatecas)	8.4
Noroeste	4.3
Norte/Noreste	2.9
Sureste	3.6%. (17)

(16) Cfr.: HUMBERTO MUÑOZ GARCIA: Op. Cit.; P. 338.

(17) Cfr.: HUMBERTO MUÑOZ GARCIA: "Migración y Desigualdad Social en la Ciudad de México"; U.N.A.M.; México, 1977; P. 102.

La migración hacia la capital de la República, es un grave problema, que afronta la ciudad, y que como decíamos anteriormente, provoca un desequilibrio en su estructura sociológica. El grado de migración hacia la capital desde 1930 a 1970 ha sido el siguiente:

PERIODOS CENSALES	CRECIMIENTO MEDIO ANUAL DE LA POBLACION TOTAL %	% DEL CRECIMIENTO DEBIDO A MIGRACION
1930-40	3.7	73.5
1940-50	6.0	64.5
1950-60	5.7	36.5
1960-70	5.0	39.2%. (18)

Aunado a los problemas que provoca a la ciudad la migración campo-ciudad, está el problema que tiene que afrontar la propia entidad, - porque habrá un disminución en su población, generalmente se trata de - la gente más capaz, con mayor iniciativa. Es precisamente, esta clase - de gente la que necesitan las entidades federativas para salir de la su misión en que se encuentran. Se necesita gente que cultive la tierra y cree nuevas técnicas para lograr un mayor provecho de la tierra, para - ello es necesario que los Estados, canalizaen la capacidad de su gente y se la instruya y adiestre para no ver como va disminuyendo su población a causa de la migraciones.

Pero, mientras no se de una solución a este problema, la capital será la gran atracción para los campesinos deseosos de salir de la situación de pobreza en que se encuentran.

Esto no hace más que afirmar que los Estados no han logrado, lo que con tanto fervor, desearon los creadores del federalismo en México, el desarrollo de las entidades federativas, para que de esta manera pudieran librarse de la sujeción a que están sometidas por la Federación.

(18) Cfr.: ENRIQUE CONTRERAS SUAREZ: "Migración Interna y Oportunidades de Empleo en la Ciudad de México"; Incluido en "El Perfil de México en 1980"; Op. Cit.; P. 378.

4.- Aspecto Jurídico.

El sistema federal en nuestra Constitución Política lo establece el artículo 40, señalando que se compone de "estados libres y soberanos". Como veíamos en los anteriores capítulos, no podemos hablar de soberanía de las entidades federativas, pero sí de autonomía.

En nuestro régimen jurídico la autonomía de las entidades federativas ha sido limitada; de tal manera que la centralización del poder en México, no solamente es un fenómeno provocado por los aspectos económico, político y sociológico, como veíamos en los incisos anteriores de este capítulo, sino que la propia Constitución Política contribuye a ello.

El aumento de facultades del Poder Legislativo, la concentración de poder en el Ejecutivo federal, han hecho del sistema federal, nada más que una ficción jurídica en nuestro país.

Decíamos que es la propia Constitución Política quien ha limitado la autonomía de los Estados, impidiendo que se dé un verdadero federalismo en nuestro país. La razón de nuestro dicho son algunos ordenamientos, que a continuación nos proponemos exponer para señalar en qué consiste la limitación.

En el Título Quinto, relativo a los "Estados de la Federación", encontramos la gran mayoría de esas limitaciones. El artículo 115, señala que los Estados deben adoptar como forma de gobierno la república, representativo y popular. Los mismos constituyentes que establecieron la Federación integrada por Estados libres y soberanos, son los que no dan libertad a los Estados para decidir cuál es la mejor forma de gobierno, que podría adecuarse a su cultura, idiosincracia, etc. Los defensores del federalismo alegan que es lógica esta disposición, porque es necesario que los Estados estén sujetos a las disposiciones emanadas de la Carta fundamental, para mantener la unidad nacional. Por tanto, si el Estado nacional se ha estructurado en una determinada forma de gobierno

las entidades que la forman deben reflejarla en su respectivo orden constitucional. De otra manera, si los Estados adoptarán otra forma de gobierno, pudieran presentarse choques entre la Federación y ellos, por razones ideológicas; con esto se provocaría la ruptura de la unidad nacional; dentro del mismo Estado mexicano se presentan diferencias en cuanto a medios económicos, educación, idiosincracia, las diferencia se harían más tajantes, si a ellas se agrega la diferencia en cuanto a forma de gobierno.

Como vemos, la Constitución no da libertad a los Estados para que adopten libremente la forma de gobierno más adecuada a su forma de vida, a su cultura, educación. Esto es lógico, porque veíamos en los capítulos primeros de este estudio, al crearse la Federación en México, se crearon las entidades federativas y por consiguiente había que dotarlas de una forma de gobierno, del que ellas carecían.

A pesar de las razones expuestas, no por ello deja de ser una limitación a la soberanía de los Estados, al no dárseles la libertad de adoptar la forma de gobierno que ellos deseen.

Otra restricción, la encontramos al señalar la Constitución la organización política de los Estados, fijándoles como característica la división de poderes; señalando también el nombre de cada uno de ellos. El Poder Ejecutivo, quedaría en manos de una persona denominada Gobernador; el Poder Legislativo, lo deposita en un cuerpo, denominado Legislatura Local.

La limitación no llega ahí, sino que va más allá, al señalar a los Estados cuántos años ha de durar el gobernador en su cargo (seis años). Es decir, no solamente niega a los Estados la libertad para adoptar la forma de gobierno que deseen, además considera que las entidades son incapaces de establecer el período de gobierno para el Poder Ejecutivo local.

Señala, también, el artículo 115, el número de diputados que en

proporción al número de habitantes han de tener las legislaturas locales. Los tratadistas aseguran que esto es una defensa para la propia legislatura, porque teniendo pocos representantes perdería el carácter de tal y quedaría a merced del ejecutivo local.

El mismo artículo 115, establece los requisitos que deben llenar los Gobernadores: ser mexicanos por nacimiento, nativo del Estado o con vecindad en él, no menor de cinco años, anteriores al día de la elección. Como vemos no dejó al arbitrio de las Constituciones locales determinar los requisitos que deben tener sus autoridades. Forzosamente deben cumplir con las establecidas en la Constitución Federal.

¿Cómo puede establecer, entonces, la Constitución, el sistema federal, con estados libres y soberanos, si no los considera capaces de autodeterminarse?

La limitación más grave y más atentatoria al sistema federal es la que consagra el artículo 76, fracción V, Constitucional, que, aunque ya tratamos en el capítulo anterior y en el inciso dos de éste, es necesario mencionarlo ahora que analizamos la realidad jurídica del federalismo mexicano.

Dos casos nos sirven para ejemplificar la grave amenaza que tienen las entidades federativas, por causa de esta facultad.

Ambos casos ocurrieron en el sexenio pasado, uno es el acontecido al gobernador de Sonora, Carlos Armando Biebrich y el otro al gobernador de Guerrero, Israel Nogueda Otero.

En ambos casos podemos percibir la manipulación que el centro, en especial el presidente de la República, hace de los poderes de las entidades federativas. La intromisión en la soberanía de los Estados, se inicia desde el momento mismo de la designación del candidato a gobernador por el PRI; designación que corre a cargo del presidente de la República. A partir de ese momento los gobernadores están obligados a mantener buenas relaciones con el ejecutivo federal, si no quieren perder el

cargo que ocupan.

En el caso del exgobernador de Sonora, Carlos Biebrich, que era — gran amigo y colaborador del presidente Echeverría, hasta antes de su - gubernatura, pierde su apoyo por no acatar las disposiciones del ejecutivo.

Antes de ser elegido candidato a gobernador de Sonora, por el PRI, Carlos Biebrich era subsecretario de Gobernación y era considerado fiel colaborador de Echeverría; cuando asume la gubernatura, se convierte en propulsor del progreso de su Estado. Solamente dura dos años como gobernador, al no acatar las órdenes del presidente de la República, es obligado a renunciar.

El problema con el centro fue por no coincidir en opinión respecto del problema agrario en Sonora, con el ejecutivo federal. El presidente deseaba dividir el Valle de Yaqui para realizar una gran dotación de — tierras; el gobernador, por su parte, proponía mejorar las tierras para realizar la dotación y de esta manera evitar el daño que se causaría al Valle de Yaqui con la división.

El presidente no lo ve de esta manera; desde el centro se envían - órdenes de invadir los terrenos en forma ilegal, que se lleva a cabo el 19 de octubre de 1975. Ante esta actitud ilegal los propietarios de los terrenos denuncian los hechos, dictando el juez una resolución en que - ordena el desalojo de los predios invadidos.

El 23 de octubre, el gobernador envía a soldados y policías a desalojar los predios, todo esto con la aprobación del presidente de la República. Al realizar el desalojo se produce un tiroteo, en el que resultan muertos siete campesinos. Esto sirve de pretexto para organizar una campaña en contra de Biebrich; el ejecutivo federal en lugar de apoyar al gobernador y ayudarle a salir del conflicto en que el gobierno federal lo ha metido lo pone en la disyuntiva de que renuncie, de lo contrario declararían la desaparición de poderes.

Al decir de Carlos Loret, exgobernador de Yucatán, "el único pecado que cometió Bistrich fue defender a su Estado y a la producción, sin desoir los dictados revolucionarios y agraristas; pero indicaba soluciones colaterales para evitar la proyectada destrucción de esa maravillosa zona de cultivo... Ese fue su gran pecado; esa la causa de su espectacular caída política". (19)

La acción en contra del exgobernador no quedó ahí, sino que fue acusado de peculado, abuso de autoridad, robo e incumplimiento del deber. Esta acción era con el fin de acabar con la buena imagen que tenía Bistrich.

Lo muestra el hecho de que en 1977, al dictar ejecutoria, el Tribunal Colegiado de Circuito, es exonerado de todos los cargos que se le imputaban.

Entre los artículos periodísticos escritos al respecto, está uno aparecido en el periódico "Excélsior", el día 21 de Julio de 1976, que decía: "A nadie escapa que en esta clase de asuntos se mueven intereses políticos; así lo comprende también el ciudadano común cuando contempla que no todos los delitos cometidos por funcionarios o por particulares en agravio del Estado, son invariablemente perseguidos conforme lo exigen las leyes.

De ahí que cualquier acción penal como la proseguida en el caso de Bistrich pueda despertar suspicacias sobre la posible existencia de otras motivaciones distintas de las que expresamente se declaran". (20)

El otro caso es el del exgobernador de Guerrero, Israel Nogueda Otero. Que también, antes de iniciar su gubernatura, pertenecía al gru-

---

(19) Cfr.: CARLOS LORET DE MOLA: "Los Ultimos Noventa y Un Días"; Editorial Grijalbo; México, 1978; P. 67.

(20) Cfr.: "Excélsior"; publicación del día 21 de Julio de 1976; Editorial "En Tela de Juicio".

po de seguidores de Echeverría; por eso a la muerte del gobernador constitución de Guerrero, es designado por el presidente de la República para ocupar el cargo. Sin embargo, dos meses antes de terminar su período es declarada la desaparición de poderes. El error de Nogueda Otero fue no tener buenas relaciones con el gobernador electo, Rubén Figueroa, — quien era compadre de Echeverría, y rey de los autobuses estropolitanos. Este hombre siente celos políticos del gobernador constitucional y desea acabar con él. Para ello arman una buena farsa, acusan a Nogueda Otero de un fraude de varios millones de pesos en contra de campesinos del Estado. La denuncia fue presentada ante la Procuraduría General del Distrito Federal. La Comisión Permanente se reúne inmediatamente y sin ninguna otra base, solamente por la información que le ha llegado a través de un boletín de prensa y la declaración verbal del procurador, procede a declarar la desaparición de poderes en el Estado libre y soberano de Guerrero.

Nos dice Carlos Loret, al respecto: "... tan endeble resulta la soberanía de un estado, que basta el dicho del procurador del Distrito Federal acerca de unos cargos contra un gobernador, para que haya bases - para desconocer a los tres poderes constituídos de una entidad libre y soberana de la República. Jamás se encarnació y vilipendió tan a fondo, con tanto desprecio e ilegalidad, el concepto de federalismo..." (21)

Lo ocurrido es que los campesinos habían pagado una fuerte comisión al doctor Mendoza Avila para que les hiciera los trámites en el — INFONAVIT. De ahí se hiló una sucia intriga y una acusación falsa; y — dos de los poderes federales, en enero de 1973, basados en unos cargos que se desvanecerían, desconocieron a los tres poderes de un Estado por presunciones y suposiciones; arrojaron vergüenza sobre personas limpias y ultrajaron la dignidad y soberanía de Guerrero.

---

(21) Cfr.: CARLOS LORET DE MOLA; Op. Cit.; P. 218.

Un editorial del periódico "El Universal", del día primero de febrero de 1975, nos da algunas características del caso: "Y volvió a tabasar en Acapulco. Nogueda Otero, en la historia de Guerrero, es el sexto gobernador que no termina su período constitucional, por causas ajenas a su voluntad. Sin embargo, este caso tiene características muy especiales: Primero, la celeridad para desaparecer los poderes del Estado. Segundo, la primera vez que a un gobernador en funciones, se le acusa de fraude. Tercero, es la primera vez que el presidente del PRI reconoce que Nogueda no fue candidato popular. Cuarto, la Comisión Permanente es la primera vez que solicita la desaparición de los poderes. Quinto, es la primera que se hace entropofagia política públicamente. Sexto, es en la vida institucional del México moderno, escisión de la familia revolucionaria". (22)

La verdad se esclarece, el 13 de mayo de 1977, el juez quinto de lo penal declara el desvanecimiento de datos y por tanto cesa la acción en contra de Nogueda Otero.

Como podemos darnos cuenta, en ambos casos la facultad del Senado fue esgrimida como arma política por el presidente de la República. Lo que tenía como propósito mantener el orden dentro de los Estados no ha servido más que para aumentar aún más el poder del ejecutivo federal. A través de esta facultad los gobernadores no son sino títeres que el presidente puede mover a su antojo. Lo más grave del asunto es que los propios afectados, las entidades federativas, no pueden hacer nada en contra de este abuso.

Esto hace necesario que se reglamente esta facultad a través de una ley, no dejando al arbitrio de la Federación, decidir cuando han desaparecido los poderes constitucionales de un Estado; como una espe-

---

(22) Cfr.: "El Universal", día primero de febrero de 1975, Editorial de Julián Gutrón Fuentsvilla.

cie de superior derecho de vida o muerte sobre ellos, que lo autoriza a casarlos cuando lo estime conveniente y por no importar qué razón, en - castigo a culpas políticas de las más diversas clases.

En 1938, dos senadores, propusieron un proyecto de Ley reglamentaria de las fracciones V y VI del artículo 76 constitucional. En el proyecto de referencia se establecía que la Cámara de Senadores era la única que podía declarar desaparecidos los poderes de un Estado.

El artículo segundo del proyecto preveía que en caso de que la Constitución de los Estados definiera la forma de restablecer el régimen — constitucional, se respetaría entonces la soberanía del mismo.

El artículo tercero establecía los casos en que deberían considerarse desaparecidos los Poderes de un Estado.

Los demás artículos del Proyecto señalaban la forma de elegir al - gobernador provisional. (23)

Este proyecto solamente fue discutido y aprobado en la Cámara de - Senadores, e inexplicablemente ya no fue discutido en la de Diputados.

No se ha vuelto a intentar otro proyecto de ley, dejando que el — ejecutivo federal, a través del Senado, siga cometiendo abusos contra - los poderes constitucionales de los Estados. La ley reglamentaria de la fracción V, del artículo 76 Constitucional es un asunto de grave trascendencia política y jurídica que debe resolverse pronto, ciertamente; - pero con la mira de cortar abusos e impedir arbitrariedades, y no con - la de reforzarlos y consagrarlos dándoles apariencia de legalidad.

No es posible hablar de federalismo, cuando la misma Constitución da las bases para que ese federalismo sea desecho y ridiculizado. Mientras no se reglamente esta facultad a través de una ley, los Estados estarán a merced de la Federación.

¿Qué autonomía puede tener una entidad, que ve amenazada la perma-

---

(23) Ver.: "El Universal"; del día 13 de Diciembre de 1938.

rancia de sus poderes, por la decisión que tome el ejecutivo federal — respecto de ellos?

El federalismo ha triunfado en el papel, pero la realidad nos muestra que han triunfado los centralistas. Porque la misma Ley Suprema establece disposiciones contradictorias. Por ello terminamos este capítulo con las siguientes palabras: "... de nuevo brotan actividades que en nombre de la técnica, cuando no del patriotismo, aspiran a socavar los cimientos de nuestro régimen político, el cual vuelve a ser sometido a una crisis más grave que todas las anteriores. Más grave, porque la nueva incursión centralista no se limita a procurar el control y la centralización del poder público sólo de hecho, dejando en pie una ficticia — estructura federal, sino que entra de lleno a crear leyes incongruentes con las bases del federalismo. No es, pues, solamente una crisis política, y de hecho: es también una crisis que invade el terreno jurídico". (24)

---

(24) Cfr.: DANIEL MORENO: "Derecho Constitucional Mexicano"; Editorial PAX-MEXICO, S. A.; México, 1976, P. 375.

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

1.- El federalismo, dentro de la Teoría Política, se utiliza como una forma de Estado Compuesto.

2.- La soberanía en el Estado Federal es una e indivisible.

3.- Los Estados integrantes de la Federación no son soberanos, son autónomos.

4.- El origen del federalismo mexicano se encuentra en la Constitución de 1824.

5.- La Federación en México goza de grandes facultades, las que motivan el centralismo.

6.- La autonomía de los Estados está restringida por disposiciones constitucionales.

7.- La autonomía hacendaria de las entidades federativas se encuentra restringida porque es la Federación la que decide el sistema fiscal a seguir en el país.

8.- La Constitución limita la autonomía jurídica de los Estados al obligarlos a adoptar la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

9.- La falta de recursos económicos de los Estados provoca que éstos dependan de la Federación.

10.- El bajo nivel de vida de la mayoría de las entidades federativas origina la migración hacia la capital de la República.

11.- La facultad del Senado de declarar la desaparición de poderes en los Estados es un grave atentado a la autonomía de ellos.

12.- Es necesario que se reglamente dicha facultad, para evitar mayores abusos.

13.- Para establecer realmente el federalismo en México, es necesario, lograr previamente, la autonomía de los Estados, en sus aspectos: económico, político, sociológico y jurídico.

B I B L I O G R A F I A

ALVEAR ACEVEDO CARLOS — "Historia Universal Contemporánea"; Editorial Jus; México, 1972.

APPENDI IDA Y SILVO ZAVALA — "Historia Universal, Moderna y Contemporánea"; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1973.

BARRON DE MORAN C. — "Historia de México"; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1971.

BREMAUNTZ ALBERTO — "Panorama Social de las Revoluciones de México"; Ediciones Jurídico Sociales; México"; Ediciones Jurídico Sociales; México, 1976.

BURGOA IGNACIO — "Derecho Constitucional Mexicano"; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1976.
"La Evolución de la Idea Federalista", incluído en "México: Cincuenta Años de Revolución"; Fondo de Cultura Económica; México, 1967.

CARPIZO JORGE — "La Constitución Mexicana de 1917"; U.N.A.M.; México, 1973.

COLEGIO NACIONAL DE ECONOMISTAS, A. C. — "El Economista Mexicano"; México, 1979.

DE LA CUEVA MARIO	"El Constitucionalismo a Mediados del Siglo XIX"; Publicaciones de la Facultad de Derecho, U.N.A.M.; México, 1957.
GARCIA PELAYO MANUEL	"Derecho Constitucional Comparado"; Manuales de la Revista de Occidente; Madrid, - 1951.
GAXIOLA JORGE F.	"La Crisis del Pensamiento Político y —— otros ensayos"; Librería de Manuel Porrúa, S.A.; México, 1955.
GETTELL RAYMOND G.	"Historia de las Ideas Políticas"; Editorial Nacional; México, 1959.
GONZALEZ SALAZAR GLORIA	"Aspectos Recientes del Desarrollo Social de México", U.N.A.M.; México, 1978.
GONZALEZ URIBE HECTOR	"Teoría Política"; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1977.
HAMILTON, MADISON Y JAY	"El Federalista"; Fondo de Cultura Económica, México, 1957.
JELLINEK GEORG	"Teoría General del Estado"; Trad. Fernando de los Ríos; Editorial Albatros; Argentina, 1954.
LANZ DURET MIGUEL	"Derecho Constitucional Mexicano"; Compañía Editorial Continental, S.A.; México, 1979.

LEAL JUAN FELIPE	"La Burguesía y el Estado Mexicano"; Ediciones El Caballito: México, 1979.
LIPSON LESLIE	"Los Grandes Problemas de la Política"; - Editorial Limusa-Wiley, S.A.; México, 1964
LORET DE MOLA CARLOS	"Los Ultimos Noventa y Un días"; Editorial Grijalbo; México, 1978.
LWENSTEIN KERL	"Teoría de la Constitución"; Trad. Alfredo Gallego Anabitarte; España, 1976.
MACMAHON ARTHUR	"Práctica del Federalismo": Editorial Bibliográfica Argentina: Argentina, 1955.
MARCO TULIO CICERON	"Tratado de la República": Editorial Porrúa, S.A.; México, 1975.
MARTINEZ BAEZ ANTONIO	"El Pensamiento Jurídico Mexicano"; Librería de Manuel Porrúa, S.A.: México, 1950.
MORENO DANIEL	"Derecho Constitucional Mexicano"; Editorial PAX-MEXICO; México, 1976. "El Pensamiento Jurídico Mexicano"; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1966.
MUÑOZ HUMBERTO y ENRIQUE CONTRERAS SUAREZ	"El Perfil de México en 1980"; Siglo XXI; México, 1972.

PADILLA ARAGON ENRIQUE — "México: Desarrollo con Pobreza"; Siglo - XXI; México, 1976.

PALAVICINI FELIX F. — "Historia de la Constitución de 1917"; México.

PORRUA PEREZ FRANCISCO — "Teoría del Estado"; Editorial Porrúa, — S.A.; México, 1977.

PLATON — "Diálogos de Platón"; Editorial Porrúa, - S.A.; México, 1973.

RABASA EMILIO — "La Constitución y la Dictadura"; Tip. de Revistas de Revistas; México, 1912.

REYES HEROLES JESUS — "El Liberalismo Mexicano"; Fondo de Cultura Económica; México, 1974.

RIVA PALACIO VICENTE — "México a Través de los Siglos"; Editorial Cumbre, S.A.; México, 1973.

SAYEB HELU JORGE — "El Nacimiento de la República Federal Mexicana"; S.E.P.; México, 1974.

SCHWARTZ BERNARD — "Los Poderes del Gobierno"; Facultad de - Derecho, U.N.A.M.; México, 1966.

SERRA ROJAS ANDRES — "Ciencia Política"; Editorial Porrúa, S.A. México.

SERRA ROJAS ANDRES	"Teoría General del Estado"; Librería de Manuel Porrúa, S.A.; México, 1954.
STEEG, HAMILTON, POTTER, HARBAUGH, LINK, COCHRAN, DEGLER	"Historia de los Estados Unidos"; Trad. - Luis Palafox; Editorial Limusa-Wiley, —— S. A.; México, 1977.
TENA RAMIREZ FELIPE	"Derecho Constitucional Mexicano"; Editorial Porrúa, S. A.; México, 1977. "Leyes Fundamentales de México"; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1978.
TOCQUEVILLE DE ALEXIS	"La Democracia en América"; Aguilar, S.A.: España, 1971.
ZARCO FRANCISCO	"Historia del Congreso Constituyente de - 1856-1857"; Talleres de la Ciencia Jurídica: México, 1899.
ZINK HAROLD	"Los Sistemas Contemporáneos de Gobierno"; Editorial Limusa-Wiley; México, 1965.

LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Constituciones Políticas de los Estados Libres y Soberanos de: Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Durango, Oaxaca, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.

D O C U M E N T O S C O N S U L T A D O S

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, Período Ordinario, 1935.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917; Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana: México, 1960.

Diario de los Debates del VIII Congreso Constitucional; Tomo I.

"Plan Global de Desarrollo"; Secretaría de Programación y Presupuesto; - México, 1980.

"Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos"; Secretaría de Programación y Presupuesto: México, 1980.

"Presupuesto de Egresos de la Federación, 1980"; Secretaría de Programación y Presupuesto.

P E R I O D I C O S C O N S U L T A D O S

"El Universal", de los días 13 de diciembre de 1938 y 1o. de febrero de 1975.

"Excelsior", del día 21 de julio de 1976.

"La Prensa", del día 2 de enero de 1980.