

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



EL PACTO FEDERAL Y LA AUTONOMIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN MEXICO

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a

SALVADOR GUERRERO ZORRILLA

México,

1973



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

A. n. n.

A mis padres

SR. LIC. JUAN GUERRERO VILLARREAL
SRA. MATILDE ZORRILLA DE GUERRERO

A mis hermanos

INDICE

	Página
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
ESTADO FEDERAL	4
1. Formas de Organización Estatal, -- Confederación, Federación y Centra lismo	4
2. El Estado Federal en algunos paí-- ses	16
3. La Soberanía	23
CAPITULO II	
HISTORIA DEL FEDERALISMO MEXICANO	31
1. Orígenes del Sistema Federal Mexi- cano	31
2. Centralismo en México	40
3. La Constitución de 1857	48
4. Evaluación del Federalismo	64
CAPITULO III	
PROHIBICIONES DIRECTAS E INDIRECTAS - DE LA CONSTITUCION FEDERAL A LAS CONS TITUCIONES DE LOS ESTADOS	70
1. Planteamiento del problema	70
2. Prohibiciones directas	77
3. Prohibiciones indirectas	86
CONCLUSIONES	99
BIBLIOGRAFIA GENERAL	102

INTRODUCCION

Escribir la tesis que pone punto final a los estudios profesionales implica, evidentemente, sintetizar los conocimientos sobre alguno de los temas que más han interesado como estudiante. Las páginas de una tesis generalmente no contienen ideas originales, pero, por lo menos deben representar un esfuerzo de recopilación y ordenamiento para ofrecerse en una forma distinta, y esto es precisamente lo que he tratado de hacer.

Este trabajo enseña, fundamentalmente, mi preocupación e interés por el tema escogido dentro del marco del Derecho Público, ya que en mi opinión es atrayente y digno de estudio y meditación.

Escogí el tema del Sistema Federal como objeto de estas notas por el interés y preocupación que siento sobre la

problemática del sistema de gobierno, ya que éste es, en muchos aspectos, parte de nuestra propia existencia y síntesis de una serie de problemas políticos, económicos y sociales - que deben ser resueltos.

El Sistema Federal adoptado por México ha sido un tema explorado por nuestra literatura jurídica y para evidenciarlo, bastaría sólo citar a Montiel y Duarte, Rabasa y Tená Ramírez; pero a pesar de ello, no obstante los valiosos y fundados estudios de esos y otros distinguidos juristas, estimo que es necesario, para nuestra educación cívica y depuración de los sistemas políticos imperantes, insistir y conocer mejor nuestra estructura federal, y no a nivel de teoría, sino de simples ciudadanos interesados en la marcha de la administración pública, ya que este tema se encuentra en la base de nuestro Derecho Público.

Creo firmemente que una buena parte de la vida pública mexicana y el perfeccionamiento de nuestras prácticas democráticas dependen en gran parte de la plena vigencia del Sistema Federal previsto por la Constitución General de la República y de su conocimiento y comprensión por parte del pueblo mexicano.

Esa es la intención que ha guiado esta tesis: estu--

diar nuestro Sistema Federal y señalar la necesidad de que sea conocido por el mayor número de mexicanos a fin de superar nuestro comportamiento cívico, y es un propósito que espero haber logrado a través de estas páginas. En mi tarea conté con la valiosa ayuda de maestros y amigos, entre los cuales tengo el deber de destacar a los licenciados Pedro -- Astudillo, Director de la Facultad de Derecho y Jorge Carpi- zo.

CAPITULO I

ESTADO FEDERAL^c

1. FORMAS DE ORGANIZACION ESTATAL, CONFEDERACION, FEDERACION Y CENTRALISMO

Como ente histórico el Estado, o las primeras manifestación de él, se remonta a los imperios orientales donde se desarrollaron sociedades humanas dando lugar a culturas de gran esplendor, así como también la aparición de las sociedades políticas gobernadas por un monarca. Esas organizaciones políticas tuvieron las características de un Estado despótico; sin embargo, ese despotismo no implicaba la ausencia total de un orden jurídico y desde el momento en que nacen los imperios orientales, el Estado ha evolucionado hasta encontrarse con la aparición del Estado moderno y posteriormente con el contemporáneo.

La transformación histórica del Estado toma su justi
ficación en hechos muy diversos, que no van a ser materia de
nuestro estudio sino solamente a partir de los antecedentes-
inmediatos que surgen en la Edad Media y que al resolverse -
de manera definitiva en los siglos XV y XVI dan lugar a la -
aparición del Estado moderno.

La cultura antigua muestra ciertos rasgos caracterís-
ticos de los tiempos modernos, entre ellos se encuentra la -
importancia que ocupaban las actividades que tenían como mó-
vil el lucro personal, respecto a las cuales se observa un -
desarrollo gradual.

En la Edad Media influyó el antiguo imperio romano -
al enorme legado cultural, político y jurídico que dejó el -
medievo. La idea de imperium, de un ámbito común a todos --
los pueblos cristianos, que domina ideológicamente la vida -
pública del medievo, pero a la cual el cristianismo ha agre-
gado, por decirlo así, una tercera parte. Esta tercera par-
te viene a ser las modificaciones que el cristianismo parte-
ha introducido, como por ejemplo:

"lo que la espada no pudo conquistar en el mundo -
antiguo, ahora en la Edad Media debe ser conquis-
tado por la luz del evangelio".¹

El universalismo del imperio romano preparó el terre

no para el concepto universalista del cristianismo -que a diferencia de las antiguas religiones, no admite validez de --ninguna otra religión- y para el universalismo de la cris---tiandad medieval, dentro de cuyos límites, romanismo, cris--tiandad y civilización vienen a ser un mismo concepto.

En la Edad Media contribuyó el recuerdo de la poderoso organización del imperio romano, como anteriormente lo --apuntamos, junto con las modificaciones que aparecieron con el cristianismo. Existía por lo tanto un dualismo: dos grupos colocados en diferente situación en contra de la organización política antigua que fue siempre monista. La histo--ria de la Edad Media se presentó entonces como una lucha del poder real por controlar ese desmembramiento de la organización política que además de tener lugar por la situación de los señores, por la constante afirmación enérgica de sus derechos especiales dentro de la circunscripción territorial -de sus feudos, se acentuaba además en países como Italia, --donde las reminiscencias de la antigua organización munici--pal romana proporcionaban una autonomía a las ciudades, que las llevó incluso a la independencia total. Las luchas en--tre los señores feudales, la Iglesia, el rey y el emperador--caracterizaron parte de la Edad Media, y cuando el rey triunfó sobre el emperador, el papa y los señores feudales, nació

el Estado Nacional con una característica nueva, que fue el hecho de que sobre él ya no existía ningún otro poder. Es decir, estaba naciendo el Estado moderno y soberano. Antes de hablar sobre el Estado Moderno, conviene precisar brevemente lo que fue el Estado Medieval.

"El Estado Medieval no es una institución, casi ni siquiera un cuerpo político; el Estado Medieval es esencialmente una idea y su naturaleza puede más bien ser entendida a través del concepto civil o sea no puede ser definido en términos de categorías políticas, el Estado medieval no es una entidad geográfica y política: es una idea, la incorporación y presentación de los principios que lo sustentan y que le dan validez".²

Los rasgos característicos de la Edad Media fueron el sistema feudal de gobierno descentralizado y la unidad internacional del pensamiento; consecuencia de la posición dominante de la Iglesia Católica Romana.

Al iniciarse el fin de la Edad Media empieza a surgir la idea estatal primeramente, a través del concepto de nacionalidad o sea de diferencia dentro de un todo geográfico, que se base en la obediencia al rey o noble más cercano y que se constituye en una realidad geográfica determinada. Al mismo tiempo aparece la idea de la soberanía que paulatinamente, a medida que se concrete la diferenciación geográfica y de dependencia irá tomando sus caracteres más ampliamente

te hasta formarse en su integridad. Este es el proceso de -
aparición del Estado moderno que se da cuando sus elementos-
se encuentran ya integrados, es decir, en el momento que ---
existe un territorio independiente, una población con un sen
tido de unidad y un poder, instancia última de decisión, que
se ejerce dentro de ese territorio y respecto de esa pobla--
ción.

Las guerras que tuvieron lugar en los países europeos
en los tiempos modernos, contribuyeron a particularizar más-
a los Estados y a poner de manifiesto más y más la unidad de
la organización política. Esta unidad trajo como consecuen-
cia la aparición de nuevas características que individuali--
zan al Estado moderno distinguiéndolo de los otros tipos his
tóricos de organización política, como son la unidad y orga-
nización constitucional. La unidad surgió a través del pro-
ceso histórico o a través de la lucha del Estado con los ---
otros poderes sociales. En el Estado moderno como reminis--
cencia del dualismo ya mencionado, se afirma la existencia -
del individuo con derechos personales sometidos al Estado; -
lo que cristalizará posteriormente en las constituciones es-
critas en las que hay una parte consagrada a definir los de-
rechos del individuo.

Al surgir el Estado moderno con las características ya apuntadas tiene una forma de organización, que fue la del régimen monárquico, que es muy explicable, dados los hechos históricos anotados. Décadas después surgiría el problema para muchos países de decidir entre monarquía y república, y una vez configurado un Estado como monarquía o república, -- existía y existe la cuestión de saber qué clase de monarquía y república: en qué forma se centralizan o descentralizan -- las decisiones. Ahora bien, distinguen los tratadistas tres tipos principales de organización que son las confederaciones, los Estados centralistas y los federalistas. Refiriéndonos a los primeros, esto es, a las confederaciones, tenemos que decir que ellas carecen en nuestro parecer de las características apuntadas, ya que no constituyen una forma de organización estatal o nacional, sino en todo caso, un modo de unión de varios Estados; esto es, una forma supranacional de agrupación. Sobre esta forma de organización estatal, -- Jellinek nos dice que la:

"Confederación de Estados es la unión permanente de Estados independientes, que descansa en un pacto por el que se unen los Estados con el fin de -- proteger el territorio de la Confederación exteriormente y asegurar entre ellos la paz interior. -- La Confederación no disminuye jurídicamente la soberanía de los Estados Confederados, sino que, más bien, se obligan éstos mutuamente con el fin de -- conservar su soberanía, a ejercitar ciertas funcio

nes, bien sólo en común o al menos hacerlo en común bajo determinadas circunstancias".³

Hans Kelsen opina al respecto:

"La Confederación es una unión puramente internacional de Estados, equivalente a una comunidad organizada, la llamada Confederación de Estados, como por ejemplo: la Liga de las Naciones, puede asemejarse en muchos aspectos a un Estado Federal. La Constitución de tal comunidad forma el contenido de un -- tratado internacional, como ocurre normalmente en -- el caso del Estado Federal, la Constitución de una Confederación de Estados es un orden jurídico válido en el territorio de todos los Estados de tal Comunidad internacional".⁴

Jorge Carpizo define a la Confederación:

"Como una Asociación de Estados Soberanos sometidos a las normas del derecho internacional".⁵

Por último, tenemos al tratadista español Manuel García Pelayo:

"La Confederación es una vinculación entre Estados, creado 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

De todas estas definiciones, obtenemos como elementos ciertos de una confederación: la unión de Estados soberanos y por tanto sus relaciones no se encuentran comprendidas en el campo estricto del derecho constitucional dentro del --

cual encuadramos nuestro tema, sino en el terreno del Derecho Internacional como igualmente podrían colocarse algunas otras formaciones históricamente dadas como uniones personales que se daban cuando en un monarca coincidían las cualidades desde un soberano de reinos distintos, o las uniones reales que aparte de la coincidencia anotada, tienen como característica un fundamento jurídico adoptado con plena voluntad y un carácter permanente que se establece en forma jurídica también.

Si tomamos como base la definición de confederación que da el diccionario de la lengua española, diremos que ésta es una alianza, liga, unión o pacto entre algunas personas y más frecuente entre naciones y Estados confederados. Pero este concepto no nos lleva a ninguna determinación de la naturaleza jurídica de la confederación, que en nuestro concepto es, como ya dijimos, un ente de Derecho Internacional, es decir que no existe, en contra de lo que asienta Karl Smith, un nuevo Estatus que altere la situación política de los miembros, opinión ésta defendida vigorosamente por Jellinek según la definición transcrita anteriormente. En esencia, la confederación, en mi concepto, impone limitaciones por completo semejantes a las que derivan de cualquier tratado internacional y es evidente que la importancia o lu-

gar de los tratados depende de su colocación en la órbita de normas que precisa el Derecho Constitucional de cada país.

De la segunda forma de organización a que hemos aludido, el Estado centralista, hemos de decir que fue la forma de Estado que existió en todas las naciones antes de la ---- irrupción del Estado federal, que fue una creación de la doctrina de los Estados Unidos. El centralismo se caracteriza, como dice García Pelayo, en que:

"Toda actividad pública emana del centro y converge hacia él".⁷

Desde luego que el Estado central que definen los -- tratadistas según lo anotado, es tan sólo una idealización de una realidad política, ya que es evidente que en el Estado central también coexisten cuerpos de diferente competencia, cuyo origen no se encuentra en el Poder Central como -- pudieron serlo en la nueva España -Estado centralizado, por excelencia- los municipios, y para demostrarlo bastaría tan sólo hablar de la fundación de Veracruz a la llegada de Hernán Cortés. Jellinek apuntó al respecto sobre el Estado centralista:

"Sólo puede ser considerado como un tipo teórico, pero no como un tipo real, porque toda división de un Estado en círculos territoriales para los fines

de la gestión administrativa y de derecho lleva necesariamente consigo efectos descentralizadores".⁸

Una vez iniciada la lucha por las libertades individuales, en especial después de la Revolución Francesa, se haría notoria la tendencia a rechazar institucionalmente la teoría central del gobierno. Uno de los grandes momentos en este camino es precisamente el advenimiento del federalismo como teoría contrapuesta al Estado central, cuyas consecuencias en pocas naciones se apreciaron con tanta nitidez como en nuestro país. Resultaría difícil entender el por qué de la pugna entre federalistas y centralistas en México si no tomamos en cuenta que el uno era la desaparición de la libertad individual que se había prometido con la independencia, y el otro precisamente la obtención, y más que ello, la institucionalización de esas libertades.

En el prólogo de la edición "El Federalista", del Fondo de Cultura Económica, Gustavo R. Velasco afirma que, la Constitución Norteamericana debe ser incluida en los

"Grupos selectos de escritos y publicaciones que dieron expresión a las ideas políticas y sociales que substituyeron al antiguo Régimen".⁹

Si bien es indudable que la razón asiste al autor citado, es

preciso anotar que la Constitución Americana contiene, en -- el aspecto político, las ideas que substituyen al antiguo ré gimen, en cuanto que en ella se adopta el sistema federal de gobierno.

La idea moderna de este sistema ha sido determinada por los Estados Unidos de Norteamérica, éstos le dan calidad de tipo y modelo. Cronológicamente, ella precedió a las demás; ideológicamente ganó y conserva la primacía por la pureza de líneas y el vigor de su vida.

Este sistema representa indudablemente una novedad -- respecto a los que existían en aquel entonces, que eran Estados centralistas, unitarios o consolidados, como se les llamó en los Estados Unidos, denominación que también apareció en la Constitución Argentina de 1826 y cuya fuente es indudable.

El Estado federal nace como una solución empírica, -- que los hombres públicos que representaron las excolonias in glesas, adoptaron para tratar de solucionar la situación por la que atravesaban los Estados, entonces confederados, aunque también, no por empírica esta solución, deja de ser la -- resultante de una serie de principios de gobierno, que se ve nían desprendiendo del pensamiento político anterior. En es

tas condiciones, aparte de la adopción del Régimen Federal, existen otras dos características esenciales en la Constitución Americana, que podemos estimar íntimamente ligadas a la forma misma de gobierno y que son la institución de un presidente de la República, y la segunda, un poder judicial que actúa como defensor de los derechos individuales de las personas físicas y, extremadamente importante para el sistema federal en sí, como sostenedor del federalismo, esto es, como árbitro entre los poderes del Estado federal y de los Estados federados, gozando en este aspecto de facultades para asegurar la preeminencia del orden federal, especialmente en lo legislativo, pero también en lo judicial, siguiéndose en este aspecto el principio de legalidad que proviene de la propia Constitución.

Tomando como ejemplo la Constitución Americana y quizá deslustrados por su contenido vigoroso e inteligente, algunos países latinoamericanos, México entre ellos, adoptaron el sistema federal. Primeramente en la Constitución de 1824 y posteriormente en la de 1857. Una vez organizado el Estado, quedó a las teorías del Derecho la función de examinar - cuál era la naturaleza jurídica de ese ente, precisando sus alcances y determinando sus características. Conceptos que se encuentran íntimamente ligados al de la soberanía y serán

examinados en inciso posterior.

El Estado federal, como tal afirma García Pelayo, -- responde a varias necesidades fundamentales, puesto que:

"Hace posible la organización política racional de grandes espacios".¹¹

Además de establecer condiciones de igualdad entre los ciudadanos, tiene un carácter esencialmente integrador dentro de un marco cultural diverso y responde a un principio de organización cuya funcionabilidad es evidente, por lo que podemos decir que en los países del mundo moderno, el Estado federal tiene todavía un amplio campo de acción, cuyos signos se podrían ver dentro de la unión de tratados del Mer común europeo o, a más largo plazo, los Mercados Comunes latinoamericanos en que por fin se cumplirá el ideal expresado por Simón Bolívar y refrendado posteriormente por otros esta distas.

2. EL ESTADO FEDERAL EN ALGUNOS PAISES

La fundación del Estado federal desde el punto de -- vista dogmático, se apoya en la idea de un todo unificado, -- lo cual significa que diferentes elementos de naturaleza po-

lítico-social, por corresponder a un mismo fin se ligan íntimamente constituyendo una unidad. Esto se realiza a través de pactos entre Estados, previos a la fundación del Estado federal, tienen importancia jurídica porque fijan las condiciones bajo las cuales los futuros Estados miembros entran en el Estado federal que se va a formar y las condiciones bajo las que se obligan mutuamente. El ingreso se perfecciona por el sometimiento al Estado federal, por el que hallan satisfacción plena. Esta es la razón por la que los pactos sobre la fundación del Estado Federal tienen tanta importancia práctica, ya que revelan que los Estados miembros han querido la fundación de un Estado federal y, además, que la fundación no contradice el derecho interno de los Estados miembros.

Es un principio de Derecho Internacional que si los propios Estados que se ven afectados en sus derechos, por la formación de un nuevo Estado, reconocen a éste, las demás naciones estén obligadas a su reconocimiento. Ante este principio, es preciso señalar lo que dice Jorge Carpizo:

"Que en algunos casos se adoptó el sistema federal, por el temor de una desintegración política que podría ocasionar la creación de varios países dentro de los límites de la antigua dependencia administrativa.

Así ocurrió con Canadá, donde se suponía que la --
provincia de Quebec, con tradición, lengua, reli--
gión y costumbres diferentes al resto del país, pu
diera realizar su deseo de independencia".¹²

Es en razón de lo anterior, que aún cuando existen -
rasgos comunes en todos los países que han adoptado el fede--
ralismo, también existen diferencias, como se aprecia del --
examen de sus constituciones.

En Australia, la Legislatura o Parlamento se compone
de un Senado y una Cámara de los Comunes y esta representa--
ción se basa en el número de habitantes. En el Senado, en -
cambio, cada Estado tiene el mismo número de senadores, sea-
cual fuere su tamaño o población, aunque los dos Estados más
grandes contienen casi tres veces la población de los cuatro
más pequeños. Cuando apareció la federación, los Estados pe
queños insistieron en obtener una representación equitativa-
en el Senado, esperando que éste los protegería de los Esta-
dos más poderosos y del Gobierno Federal, ya que el Senado -
tendría las condiciones precisas para bloquear cualquier le-
gislación discriminatoria contra los Estados pequeños. Esto
no ha ocurrido porque la formación de fuertes partidos nacio-
nales surgió por encima de la lealtad a cada Estado; así te-
nemos que el Senado es más bien un reflejo de las opiniones
partidarias y no de las prerrogativas estatales, sin embargo,

en algunas ocasiones, la lealtad a su Estado ha controlado - la actitud de algunos senadores. Este sistema se encuentra profundamente arraigado en la tradición.

El ejecutivo en Australia se compone de tres autoridades; el Gobernador General, el Consejo Ejecutivo Federal y el Gabinete. Este último, no está contenido expresamente en las disposiciones constitucionales. El Gobernador General es el Jefe de Estado, su nombramiento formal proviene del soberano británico que actúa siguiendo los consejos de los ministros de la Commonwealth.

El Jefe de Estado es un órgano puramente formal, cuyo objeto es dar fuerza legal a ciertas decisiones del Jefe de Gobierno, quien preside el Gabinete, que es una Comisión del Parlamento, así como también una comisión eficiente del Consejo Ejecutivo; dado el ejercicio de los poderes ejecutivos por un cuerpo de la legislatura, es ésta la que tiene la responsabilidad del gobierno. Este gabinete lo forman el -- Primer Ministro y los ministros que dirigen los departamen-- tos de Estado, como por ejemplo: los Departamentos del Tesoro, de la Defensa, Transportes, Industria, Obras Públicas, - etc.

En Australia, el Poder Judicial Federal es esencial-

para resolver aquellos asuntos que no pueden dejarse a la de-
cisión final de los Estados miembros; estos asuntos entran -
en la clasificación de lo federal por su naturaleza. La ma-
gistratura federal tendría entonces la función de cuidar la
supremacía constitucional.

"La supremacía constitucional significa que una --
norma contraria -ya sea material o formalmente- a-
esa norma superior, no tiene posibilidad de exis--
tencia dentro de ese orden jurídico".¹²

Así tenemos la presencia de un cuidador que determi-
na las limitaciones que la constitución impone para impedir-
la extralimitación de los poderes conferidos y confirmar los
otorgados.

El sistema federal de Australia, que nació con el si
glo XX, sigue en líneas generales al de los Estados Unidos -
de Norteamérica. El centro tiene una lista de facultades ex
clusivas muy parecidas a las del país mencionado, pero con -
algunas adiciones originales basadas en controversia o incer
tidumbres que se presentaron en Norteamérica, como la facul-
tad sobre el sistema bancario y el de seguros:

"Los Sistemas Bancario y de Seguros no están res--
tringidos a transacciones interestatales; Conciliaci
ción y Arbitraje en disputas laborales más allá de
los límites de una entidad federativa, la cláusula
de bienestar social que comprende pensiones, per-

misos o establecimientos de educación y de salud, -
aunque no de manera absoluta".¹³

El Canadá forma parte de la asociación denominada --
Commonwealth; se compone de una Cámara de los Comunes y un -
Senado. La representación en la Cámara de los Comunes se ba
sa en el número de habitantes por provincia; respecto a la -
Cámara de Senadores, cada provincia tiene un número fijo, --
aunque no igual de senadores. La Cámara Baja acuerda el nú-
mero de curules para cada provincia, según su población, y -
ninguna provincia puede tener menos miembros en la Cámara de
los Comunes que el Senado, dando esta condición cierta ventaja
a las provincias de menor población, revelando además la-
dificultad de tener una Cámara Alta fuerte dentro de un sis-
tema de Gobierno de Gabinete. El Gabinete funciona en forma
similar que en Australia; éste hace uso de su facultad de di
solver la Cámara, llamando a elecciones generales en momen--
tos políticos propicios. Las cámaras tienen amplios poderes
en materia de legislación, excepto en lo fiscal; están facul
tadas para iniciar, reformar o rechazar cualquier proyecto -
de Ley. De acuerdo con la Constitución, la Cámara de los Co
munes tiene mayores facultades legislativas que el Senado, -
que debe realizar principalmente las siguientes tareas: re--
presentar los intereses de los propietarios y los intereses-
generales de las regiones así como revisar la legislación --

aprobada por la otra Cámara.

La mayoría de las leyes importantes llegan a la Cámara de los Comunes por intermedio del ministro y es en esta Cámara donde se efectúan los debates más importantes.

El gobierno en Canadá está formado por un Gobernador General, el Gabinete y el Primer Ministro, el primero de los cuales es electo por el Primer Ministro del Canadá, previa consulta con el jefe de la oposición; su permanencia en el cargo depende del gobierno, siendo por lo general de cinco años; sus principales funciones son de carácter social y de ceremonia, pero sin embargo, tiene oportunidad de actuar independientemente en el caso de decidir cuál de los líderes de los partidos será llamado a formar parte del gobierno después de una elección indecisa.

Por lo que se refiere al Gabinete, éste está compuesto por los miembros dirigentes del partido mayoritario de la Cámara de los Comunes ante la cual es responsable.

"Todos los Miembros deben pertenecer al Parlamento".¹⁴

La elección de los ministros recae sobre el Primer Ministro, cuya autoridad real proviene de su posición como

jefe del partido que está en el poder. El Gabinete es la --
institución más importante de Canadá para el mantenimiento --
del equilibrio entre los intereses de la federación y las --
provincias. Esto resulta evidente, por su composición al se
leccionar el Gabinete. El Primer Ministro debe tener en ---
cuenta no sólo la posición en el partido de los futuros mi--
nistros y su capacidad personal, sino también su procedencia
geográfica y sus creencias religiosas. Cada provincia tiene
por lo menos un representante en el Gabinete.

Por último, tenemos al Primer Ministro que goza de -
considerable preeminencia en el Gabinete, ya que él designa
a los otros ministros, siendo responsable además de la polí-
tica general del Gabinete y los procedimientos internos, te-
niendo el apoyo unánime de los miembros del Gabinete, ya que
cuando renuncia, el Gabinete lo sigue en pleno.

3. LA SOBERANIA

La soberanía fue en su origen histórico, una concep-
ción de índole política, que sólo más tarde se ha condensado
en un concepto de índole jurídica.

La soberanía surgió no en virtud de razonamientos de
gabinete, de especulación teórica o abstracta, sino motivada

por la necesidad de explicar acontecimientos históricos. La historia misma de las comunidades políticas hizo nacer determinadas situaciones que para ser explicadas, tuvieron que motivar razonamientos que dieron origen precisamente al concepto de soberanía.

El concepto antiguo de soberanía, no tiene parentesco alguno con el moderno. La autosuficiencia significa para la antigua doctrina del Estado, aquella propiedad mediante la cual los esfuerzos de los hombres, por complementarse unos a otros, habían de hallar en él una satisfacción plena.

En cambio, en épocas posteriores surgieron esas luchas y el Estado, para consolidarse, tuvo que luchar con otros poderes sociales, surgiendo como Estado soberano precisamente de esas luchas, al triunfar en las mismas.

La lucha entre el imperio romano germánico y la Iglesia; del imperio romano germánico con los Estados particulares y de la lucha del poder central del Estado con el poderío de los grupos sociales internos, como los señores feudales y las corporaciones, dio origen o nacimiento a la soberanía, y es por ello que no se puede comprender el Estado soberano, sin conocer la existencia de las luchas que lo originaron.

Sin embargo, no trataremos aquí el concepto genérico de soberanía, cuyos antecedentes históricos en forma de surgimiento apenas hemos apuntado, sino trataremos el concepto específico de soberanía, que se dio a partir del momento en que apareció el primer Estado federal que fue con la Constitución de 1787, adoptada por el Congreso de Filadelfia.

En la labor para precisar los alcances y determinar las características de un Estado organizado, quienes primeramente sobresalen son los comentaristas de la Constitución --norteamericana que bajo el nombre de Publio la examinaron no con fines teóricos, sino esencialmente pragmáticos y con la finalidad de defenderlo.

En un principio la misma novedad del régimen del gobierno dio lugar a que se provocara una confusión que es visible por una parte, en la obra de Tocqueville, que afirmó -- que en Norteamérica existían dos gobiernos, uno "el que correspondía a las 24 naciones pequeñas soberanas y otro a la federación misma, que a su vez eran soberanas".

Esta teoría a la que se le ha llamado de la cosoberanía, implica una confusión fundamental o más que esto una -- ficción que no corresponde a la realidad. Porque tan sólo -- podemos hablar de soberanía como un poder sin limitaciones --

jurídicas, única e indivisible. En este sentido, es conveniente afirmar que el Estado federal es una forma jurídica de agrupamiento nacional, o sea que a través de la adopción de un régimen nacional se forma una soberanía única e indivisible, aún cuando la identificación cultural, lingüística, religiosa e histórica se encuentre en defecto. Así lo considera por ejemplo, Jaime Bryce, que afirma:

"que la aceptación de la Constitución de 1879 hizo del pueblo norteamericano una Nación".¹⁵

En estas condiciones, resulta claro que las teorías que pretenden dos soberanías y que los podía llevar incluso a afirmar que la Constitución tiene el carácter de un tratado, son inexactas.

La soberanía no es una categoría absoluta, sino histórica; la evolución histórica de la soberanía nos demuestra que ésta significó la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder.

La soberanía de un Estado es, por tanto, aquel que no conoce ningún otro superior, así es, por consiguiente, el poder supremo e independiente. Este último se manifiesta predominantemente en su vida exterior; esto es, en la relación del Estado soberano con otros poderes en tanto que la

primera cualidad se nota singularmente en su vida interior, - en su relación con las personalidades que encierra dentro de sí, con esto afirmamos que la soberanía es un concepto tanto de derecho externo como interno.

Los Estados miembros bien pueden ser no soberanos, - pero tener una capacidad decisoria interna que efectivamente está prevista en el ordenamiento constitucional, pero sin em bargo, si se quiere entender por soberanía una autonomía --- constitucional absoluta, es evidente que los Estados miem--- bros en el sistema federal no tendrán aquel carácter, de ma- nera semejante, es adecuada la idea de Kelsen, que no encuen tra diferencia entre el Estado unitario y el Estado federal, que lo único que lo distingue es el grado de descentraliza- ción afirmando que en la federación los Estados miembros no están en relación de supra o subordinación, sino de coordi nación, pero para explicar mejor su idea, estructura el Esta do federal de la siguiente manera:

"a) La Constitución adjunta, única soberana que -- comprende tanto la Constitución Federal como los - principios fundamentales de las Constituciones de los Estados. b) El orden jurídico federal, forma do por las normas jurídicas que están dentro de su competencia, y c) El de cada Estado Miembro, forma do por sus propias Constituciones, dentro de los lí mites de la Constitución adjunta".¹⁶

Esta idea explica con la diferenciación de los dos -

conceptos de soberanía que establece Kelsen, el formal y el material. El segundo se refiere al contenido, a las prerrogativas del orden estatal, y el primero, sin hacer caso del contenido, mira a que el poder sea superior, absoluto, no de legado por orden alguno. Además, enumera otras diferencias entre el Estado federal y el unitario:

"Como que los órganos de las Entidades Federativas en el primero, no derivan de los órganos del Poder Central, sino que coexisten, ya que tienen igual categoría y el mismo fundamento: La Constitución. En tanto que en el Estado Federal la descentralización se refiere al poder mismo, y las Entidades Federativas gozan de autonomía constitucional, en el Estado Unitario hay divisiones -Departamentos Provincias- que son únicamente administrativas, y no implican descentralización política, ni disfrutan de autonomía constitucional".¹⁷

CITAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO I

1. Por ejemplo: Tertuliano. Adv. Iudacos C. VIII
(Migne P. L., II 651)
2. El Pensamiento Político Medieval y las Bases -
para un Nuevo Derecho Internacional. Luis Weck
mann. Editorial U.N.A.M. 1a. Edición. págs. --
151 y 152, 1950. México, D. F.
3. Teoría General del Estado
G. Jellinek. Editorial Continental, S. A. 2a.-
Edición. pág. 608, 1958. México, D. F.
4. Teoría General del Derecho y del Estado.
Hans Kelsen. Editorial U.N.A.M. 3a. Edición. -
pág. 332, 1969. México, D. F.
5. La Constitución Mexicana de 1917
Jorge Carpizo. Editorial U.N.A.M. Edición Con-
memorativa de la Constitución de 1917. págs. -
275 y 276, 1969. México, D. F.
6. Derecho Constitucional Comparado
Manuel García Pelayo. Editorial Revista de Oc-
cidente. 8a. Edición, pág. 272, 1967. México,-
D. F.
7. Ibidem.
8. Idem. pág. 510.
9. El Federalista
Hamilton, Madison y Jay. 2a. Edición, pág. 1,-
1957, México, D. F.
10. Op. cit. Manuel García Pelayo, págs. 216 y 217.
11. Lineamientos Constitucionales de la Common---
wealth
Jorge Carpizo. Editorial U.N.A.M. 1a. Edición,
pág. 80, 1971. México, D. F.
12. Boletín Mexicano de Derecho Comparado

Jorge Carpizo. Editorial U.N.A.M. 4a. Edición,
pág. 1, 1969. México, D. F.

13. Op. cit. Jorge Carpizo, pág. 87.

14. Idem. pág. 52.

15. La República Norteamericana
Jaime Bryce. Editorial La España Moderna. 3a.-
Edición, Tomo I, pág. 59. Madrid, España.

16. Op. cit. Hans Kelsen. págs. 333 y 334.

17. Op. cit. Jorge Carpizo, pág. 284.

CAPITULO II

HISTORIA DEL FEDERALISMO MEXICANO

1. ORIGENES DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

Al consumarse en 1821 la independencia de México -- con el Plan de Iguala, el problema esencial a que debía enfrentarse el país era la determinación del régimen de gobierno que había de adoptar.

Esta cuestión había ocupado con anterioridad la --- atención de los grupos que conspiraban para obtener la separación de España, sirviendo su posición al respecto como vínculo de unión de lo que puede considerarse como inicios de un partido político según lo narrado posteriormente por Iturbide, quien en el Manifiesto de Liorna describe la situación en los términos siguientes:

"Por todas partes se hacían juntas clandestinas en las que se trataba del sistema de gobierno que debía adoptarse; entre los europeos y sus adictos, -- unos trabajaban por consolidar la Constitución, -- que mal obedecida y truncada era preludio de su poca duración; otros pensaban en reformarla, porque en efecto, tal cual la dictaron las Cortes de Cádiz, era inadaptable en lo que se llamó Nueva España; otros suspiraban por el Gobierno absoluto, apoyo de sus empleos y de sus fortunas, que ejercían con despotismo y adquirirían con monopolios. Las clases privilegiadas y los poderosos fomentaban estos partidos, decidiéndose a uno y a otro, según su ilustración y los proyectos de engrandecimiento que su imaginación les presentaba. Los americanos deseaban la independencia; pero no estaban acordes en el modo de hacerla, ni en el gobierno que debía adoptarse; en cuanto a lo primero, muchos opinaban que ante todas las cosas debían ser exterminados -- los europeos, y confiscados sus bienes; los menos sanguinarios se contentaban con arrojarlos del país, dejando así huérfanas un millón de familias; otros más moderados los excluían de todos los empleos, reduciéndolos al estado en que ellos habían tenido por tres siglos a los naturales; en cuanto a lo segundo, monarquía absoluta moderada con la Constitución española, con otra Constitución República Federada, Central, etc.; cada sistema tenía partidarios, los que llenos de entusiasmo se afanaban por establecerlo".¹

Los sistemas de gobierno que Iturbide menciona son fundamentalmente cuatro: dos de tipo monárquico, uno absolutista y el otro moderado, y dos de tipo republicano, federal el uno, centralista el otro, y es precisamente en torno a la determinación de cuál de estos dos últimos regímenes habría de adoptar el país, en lo que se agotan casi cincuenta años de vida independiente, ya que sólo hasta que Juárez triunfa

sobre el imperio, se acepta con certidumbre el republicano - federal consagrado en la Constitución de 1857.

La efervescencia que existía en el país, al momento de declararse el Plan de Iguala, ya sea que se tradujera en oposición a la Constitución de Cádiz, en apoyo a ésta, o en búsqueda de una Constitución propia, tiene como tronco común la ideología que surge de la Revolución Francesa, y que se reaviva con la Constitución de 1812, y en México, encontrándose ya imbuida en la mente de los ciudadanos, se configura como el liberalismo mexicano.

Tanto el Plan de Iguala como el Tratado de Córdoba contienen estipulaciones concretas respecto al régimen de gobierno. El primero, en su punto tercero, y el segundo en su artículo 2º fijan como sistema de gobierno el monárquico moderado o constitucional, siguiendo en este aspecto en forma evidente a la Constitución de Cádiz, lo cual es totalmente explicable si tomamos en consideración que el grupo que logra la independencia al amparo del Plan citado, estaba identificado, al menos en forma parcial, con quienes apoyaban dicho ordenamiento, por pertenecer al grupo criollo acomodado que sostenía esa bandera.

Durante la etapa transitoria que va de la obtención

de la independencia a la Constitución de 1824, y aún después de la influencia de la Constitución de Cádiz, es notable, en primer lugar porque su espíritu liberal concuerda con el de los ciudadanos preminentes del nuevo Estado, pero también -- porque en este cuerpo legal se encuentra contenido ya el --- principio de descentralización cuya culminación será la adopción del federalismo.

En efecto, la Constitución de la Monarquía Española previa, la división provincial, la que se integra dentro del espíritu liberal de oposición, aún cuando limitada, al absolutismo monárquico y al centralismo que es concurrente al -- mismo, se daban los antecedentes de la forma de gobierno que a la postre habría de ser la que obtendría preponderancia: - el federalismo, una de cuyas bases estriba en la necesidad de dividir el poder dentro de la propia división clásica de Montesquieu, o sea que al lado de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, se da una división territorial, que al igual que la primera obra como balanza o contrapeso en el -- juego del absolutismo.

No obstante que como se ha dicho con anterioridad, - se encontraba ya previsto el régimen de gobierno desde el -- triunfo del Plan de Iguala, el desconocimiento por parte de-

los tratados de Córdoba, y las maniobras que Iturbide realizó para declararse Emperador y a disolver el Congreso, habría de dar al país un nuevo rumbo.

Al ser derrotado Iturbide y tener que reinstalar al cuerpo legislativo, éste dejó de considerarse sujeto al Plan de Iguala y al Tratado de Córdoba, cuyo principal sustento era la personalidad misma de Iturbide; tan es así, que por Decreto de 8 de abril de 1823 se declaró insubsistente la forma de gobierno establecida en tales pactos, "quedando la Nación en absoluta libertad para constituirse como le acomode".²

Con tal acto, el Congreso adoptó plenamente el carácter de soberano que se había atribuido desde un principio, al manifestarse en las bases constitucionales aceptadas al instalarse, el 24 de febrero de 1822, que "reside en él la soberanía nacional",³ mismo carácter que quedaba en entredicho al sujetarse sus deliberaciones al Plan de Iguala y al Tratado de Córdoba, según observó el diputado Melchor Múzquiz, quien formó parte de la Comisión que estudió y formuló, en principio, los puntos a que se refiere el Decreto de 8 de abril, en cuya parte final, que he transcrito, quedaron obviamente reproducidas en lo esencial sus ideas.⁴

La adopción de la República Federada como forma de gobierno, es la consecuencia inevitable de la situación de aquellos días como lo demuestra el hecho de que el Congreso de 1822, a pesar de su carácter de convocante del Constituyente de 1824, haya surgido un acto cuya naturaleza es constituyente, como fue el voto del Congreso de 12 de junio de 1823.

De igual manera, el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana de ese mismo año, es el antecedente directo de las labores del Congreso Constituyente, aún cuando este Plan no haya sido nunca discutido por el Congreso de 1822.

En este último documento, como Herrera y Lasso afirma,⁵ es visible la influencia de Rousseau y Montesquieu, que también se encuentra presente en la Constitución de 1824, pero dicho plan no constituyó el antecedente decisivo de la situación, como lo fue el Acta Constitutiva de la Federación, que se formuló el 31 de enero de 1824, según el proyecto que presentó Ramos Arizpe.

Esa Acta Constitutiva fue elaborada, no únicamente como plataforma política, sino también como una declaración de principios que debía ser promulgada y protestada por to--

~~dos los habitantes de la República, a fin de que tuviesen la~~
seguridad de que las labores del Congreso se ajustarían al -
pacto federal.

En su artículo 5°, se adoptó la forma de República-
representativa federal, y se reconoció en el artículo 6° co-
mo partes integrantes de la República a Estados independien-
tes, libres y soberanos, autorizándose en el artículo 8° que
la Constitución pudiera aumentar el número de Estados que --
provisionalmente se designaban en dicha Acta.

Ya desde entonces se estableció en el artículo 9° -
que el poder supremo de la Federación se dividiría, para su-
ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial, y se precep-
tuó en el artículo 24 que las constituciones de los Estados-
no podían oponerse a lo dicho en el Acta ni a lo que dispu-
siera la Constitución General que habría de promulgarse, ---
siendo tales disposiciones las principales del Acta Constitu-
tiva de 1824.

En ella se establecieron las bases y principios ge-
nerales de la primera Constitución de la República, y se pue-
de afirmar que:

"sólo de esa manera lograron apaciguar la exaltada
tendencia federalista de las provincias y disipar-

su qualición autónoma, ofreciéndoles la garantía -
de que México se instituiría como República Federa--
ral".⁶

Aprobada la Constitución con el nombre de Constitu--
ción Federal de los Estados Unidos Mexicanos, se publicó el-
5 de octubre de 1824.

Según su artículo 4º, la nación mexicana adopta la-
forma representativa popular federal, carácter este último -
que se integra con las Cámaras de Senadores y la de Diputa--
dos, las cuales elegían el poder legislativo de la Federa---
ción como Congreso Federal.

En el aspecto judicial, la justicia federal reside--
en una Corte Suprema que estaba formada de once ministros --
distribuidos en tres salas y de un fiscal. Los tribunales -
de circuito se integraban con un juez letrado, un promotor -
fiscal, ambos nombrados por el Supremo Poder Ejecutivo, a --
propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia, y los juz
gados de Distrito se dividían en cierto número de distritos--
y en cada uno de éstos se establecía un juzgado, servido por
un juez letrado, en que se conocería, sin apelación, de to--
das las causas civiles en que estuviese interesada la Federa
ción y cuyo valor no excediera de quinientos pesos; y en pri
mera instancia, de todos los casos en que deban conocer en -

segunda, los tribunales de circuito, estableciéndose además lineamientos precisos que sujetaban a todos los Estados y territorios federales en materia de la administración de justicia y que constituían, tímidamente expresadas, garantías individuales, según se observa en los artículos 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152 y 153.

Al igual que el gobierno federal, el gobierno de los Estados se dividió en tres poderes, dejándose los aspectos de detalle para ser reglamentados por la Constitución de cada entidad.

Las obligaciones y restricciones de los Estados se establecieron en los artículos 161 y 162. En ellos no se restringían las facultades de los Estados en todo lo que se refiere al régimen anterior, como lo afirma don Pedro de Alva, senador en 1924, al decir que la Constitución de 1824:

"estableció un sistema federal más completo que el que tenemos actualmente, porque no restringían las facultades de los Estados en todo lo que se refiere a su régimen interior..."⁷

El ejecutivo se depositó por cuatro años en un individuo que se denominó presidente de los Estados Unidos Mexicanos. También configuró a un vicepresidente, en quien recaía, en caso de imposibilidad física o moral del presidente,

todas las facultades y prerrogativas de éste.

2. CENTRALISMO EN MEXICO

La Constitución de 1824 trató de protegerse al establecer que no podía ser modificada hasta el año de 1830, y lo que ocasionó fue un grave mal, ya que varios Estados de la República hicieron observaciones sobre determinados artículos que según ellos debían reformarse. Por otra parte, los Estados entraron en disputas con el centro y con el clero que causaron serio daño al sistema federal y así las fuerzas centralistas y conservadoras que habían sido vencidas en los primeros congresos, se fueron rehabilitando hasta ir tomando fuerza. Existían algunos factores que les favorecían, como la anarquía imperante en lo interno, así como la expulsión de los españoles y la influencia de los Estados Unidos de Norteamérica, a través de su representante diplomático -- acreditado en México, Joel R. Poinsett. Todo esto vino a -- originar el Plan de Jalapa, que en 1829 a 1830 llevó al poder gobiernos de carácter conservador, como fueron los de -- Anastasio Bustamante, Lucas Alamán y otros.

Antes del triunfo decisivo del partido conservador, o sea, la implantación del régimen central en 1835, no puede

pasar inadvertido el fecundo período de los años de 1833 a 1834 que constituyen el antecedente más notable de la Reforma. El programa de la administración de don Valentín Gómez-Farías, fue una concentración de energía y vitalidad que prestó grandes servicios a la causa de la libertad, presentándose entre los principales opositores el clero y la milicia, y para el logro de las medidas progresistas contó con el apoyo del Dr. José María Luis Mora, el ideólogo de la pre-reforma, quien luchó por dar solución a los muchos problemas que aquejaban al país en esa época.

A continuación transcribo el programa de la administración de don Valentín Gómez Farías, en el que pueden constatar sus ideas progresistas:

1. Libertad absoluta de opiniones y supresión de las Leyes represivas de la Prensa; 2. Abolición de los privilegios del clero y de la milicia; 3. Supresión de las Instituciones Monásticas y de todas las Leyes que atribuyen al clero el conocimiento de negocios civiles, como el contrato de matrimonio, etc.; 4. Reconocimiento, clasificación y consolidación de la deuda pública; Designación de fondos para pagar desde luego su renta de hipotecas para amortizarla más adelante; 5. Medidas para hacer cesar y reparar la bancarrota de la propiedad territorial, para aumentar el número de propietarios territoriales, fomentar la circulación de este ramo de la riqueza pública, y facilitar medios de subsistir y adelantar a las clases indigentes, sin ofender ni tocar el derecho de los particulares; 6. Mejora del estado moral de las clases populares, por la destrucción del monopolio del clero,

en la educación pública, por la difusión de los medios de aprender, y la inculcación de los deberes sociales, por la formación de Museos, Conservatorios y Artes y Bibliotecas Públicas, y por la creación de establecimientos de enseñanza para la literatura clásica, de las ciencias y la moral; 7. Abolición de la pena capital para todos los delitos políticos y aquellos que no tuviesen el carácter de asesinato de hecho pensado; 8. Garantías de la integridad del territorio por la creación de colonias que tuviesen por base el idioma, usos y costumbres mexicanas. Estos principios son los que constituyen en México el símbolo político de todos los hombres que profesan el progreso, ardientes o moderados".⁸

Después de la administración de Gómez Farías, se obligó a Santa Ana a dejar su hacienda "Manga de Clavo" y tomar las riendas del gobierno el 24 de abril de 1834, y por Decreto de 23 de mayo del mismo año, en favor del centralismo, se registraron pronunciamientos en Orizaba, Toluca, en la municipalidad de Zacatecas y del ayuntamiento de la ciudad de Guadalupe Hidalgo. Así, el inmediato Congreso Federal que se reunió en 1835, obtuvieron los conservadores la gran mayoría, abriendo sus sesiones el 4 de enero de 1835; dicho Congreso que estaba previsto para el 1° de enero de ese año, pero,

"No se reunió el quórum de la Cámara de Senadores, fue preciso que el Gobierno reuniera los futuros legisladores, desde las garitas hasta la Secretaría de Relaciones y disipara sus dudas acerca de la tarea que les esperaba".⁹

El Congreso nombró una comisión de diputados presidida por el conservador Carlos María Bustamante, para que tuviera cuidado al escoger a los representantes de los poderes del nuevo Congreso. La mayor parte de éstos, estaban facultados para reformar la Constitución de 1824, con la sola limitación de no tocar el artículo 171, que establecía la prohibición de cambiar la forma de gobierno.

Al regreso de la campaña de Santa Ana, éste reunió a varios miembros del Congreso para realizar o lograr un cambio en la forma de gobierno, lo que no sucedió sino hasta -- que se inició el segundo período de sesiones, que fue cuando el Congreso se declaró constituyente, y el 23 de octubre de 1935 expidió las bases para una nueva Constitución, con categoría de Ley Constitucional, y que fue el fundamento de las siete leyes constitucionales que se promulgaron el año siguiente.

"Bases para la nueva Constitución que en 14 Artículos los fincaron los cimientos de un régimen de Gobierno Centralista, teocrático, oligárquico, plutocrático y estructuralmente complicado e inconsistente. Su Artículo 2° no solamente habla de transeúntes y habitantes del territorio mexicano como sujetos de derechos, sino que se refiere a sinónimamente tal vez, a lo que el propio Artículo denomina como "es tantes". En su Artículo 4° apuntaba ya, la novedosa Institución que en materia de división de poderes no habría de deparar el Primer Ensayo Centralista (el ejercicio del Supremo Poder Nacional), -

con esto se consignaba decididamente el sistema -- Centralista de Gobierno, cuando su Artículo 8° señalaba: el Territorio Nacional se dividirá en Departamentos y cuando en el Artículo 10 se indicaba: El Poder Ejecutivo de los Departamentos residirá en el Gobernador, con sujeción al Ejecutivo Supremo de la Nación".¹⁰

La organización del poder público fue absurda. El poder ejecutivo no era de elección popular; para elegirlo, - la Junta de Consejo de Ministros, el Senado y la Alta Corte de Justicia, cada una, presentaba una terna de personas, que el mismo día pasaba a la Cámara de Diputados, en donde se -- escogía una de las tres, la que representaba a las Juntas Departamentales, en donde elegían un representante y, reunidas las dos Cámaras, se efectuaba el cómputo de votos, declarándose presidente al que hubiera obtenido la mayoría.

El pueblo debía tomar parte en la elección de los - diputados, pero quedaban excluidos de elegir, los sirvientes domésticos y los que no tuvieran una renta anual por lo menos de cien pesos. La elección indirecta era de tres grados: de parroquia, de partido y de provincia.

El poder legislativo se depositó en dos Cámaras, lo cual se explica, ya que el Senado, aparte de su funcionamiento en un sistema federal, también se apoya en otros principios de conveniencia pública que garantizan el proceso legis

lativo, pero es notorio que la organización del poder legislativo está basada en la creencia errónea, de que su acción es omnipotente, ya que al ponerle restricciones expresas, se da a entender muy claramente que puede hacer todo aquello -- que no esté comprendido expresamente en tales restricciones; esta organización del poder legislativo también aparece en las bases orgánicas de la República de 1843. El poder judicial estaba completamente centralizado. Por último, el supremo poder conservador, que era uno de los principales puntos de las siete leyes, estaba depositado en cinco personas -- que podían declarar la nulidad de la ley, de los actos del ejecutivo y de la Suprema Corte de Justicia; la incapacidad física o moral del presidente, podía suspender a la Alta Corte de Justicia hasta por dos meses y las sesiones del Congreso General, podía imponer al presidente la renovación de todo el ministerio y además calificaba la elección de los senadores.

Durante el tiempo transcurrido de 1836 a 1841 aparecieron una serie de graves problemas que originaron un cambio de gobierno, pero para ese cambio no existía unificación de criterios; unos deseaban que continuara el sistema central, otros proponían la restauración de la Constitución Federalista de 1824 y, en este clima de anarquía, se emitió un

dictamen para que el Congreso ejerciera funciones constituyentes, que no tuvieron ningún resultado. Al poco tiempo -- del triunfo de las bases de Tacubaya se convocó un nuevo Congreso constituyente que no llegó a expedir ningún documento constitucional, ya que fue disuelto.

En 1843, una junta de notables redactó el documento denominado Bases Orgánicas de la República, que tiene una característica muy importante, que es la que dio un poder absoluto al ejecutivo, haciendo desaparecer al supremo poder conservador. Esta situación no duró mucho tiempo, ya que durante la guerra con los Estados Unidos se restauró el sistema federal con el acta de reformas de 1847.

El proyecto tenía 22 artículos que fueron elevados a 30. Conservó el voto indirecto y suprimió la vicepresidencia. Como mayor aportación apareció el juicio de amparo, -- con carácter nacional, lo que también había sido propuesto, -- aunque con mejor técnica, por la mayoría de los diputados -- del Distrito Federal, entre los que figuraba Rejón.

Después de lo sucedido con el acta de reforma de -- 1847, el país se encontró en una caótica situación: el ejército norteamericano tenía invadido parte de nuestro territorio, bancarrota económica, intento de segregación de Yucatán

y, por otra parte, la lucha intensa del grupo conservador -- por obtener el poder. En esas condiciones, el general Herrera logró terminar su período gubernamental.

En 1851, el general Mariano Arista recibió la presidencia, enfrentándose a un grupo opositor de liberales y conservadores. En esta situación solicitó ayuda a los modera-- dos, quienes se la negaron, hecho que lo obligó a presentar su renuncia al comienzo del año de 1853.

Entonces Santa Ana regresó de donde se encontraba - desterrado y tomó el poder, estableciendo un gobierno personal y conservador, sin ningún tipo de garantías, y en el que se le nombró "Alteza Serenísima". Santa Ana cometió durante los dos años siguientes todo tipo de violaciones a las leyes e instituciones, creando así un ambiente impopular que dio - origen a un levantamiento militar.

El período de Santa Ana, en el que se implantó el - centralismo, es indudable que este régimen no dejó buenos recuerdos ni estableció costumbres; en cambio la Constitución de 1824, cuya memoria se transmitió de una generación a otra, se perfeccionó gradualmente y con el tiempo vino a ser más - respetable y digna de mayor aprecio.

3. LA CONSTITUCION DE 1857

Al año y medio de haberse iniciado la dictadura santanista, surgió la revolución de Ayutla, al proclamarse el Plan del mismo nombre el día 1° de marzo de 1854, que llevó a cabo el coronel Florencio Villarreal con la ayuda e influencia del suriano don Juan Alvarez. Los puntos que se trataron en el Plan, es decir, por lo que luchaban, fueron que cesara en el ejercicio del poder don Antonio López de Santana, y que cada Estado y territorio nombrara un representante, para que éstos, reunidos, eligieran al presidente interino de la República, que una vez nombrado, quedaría investido de amplios poderes y facultades para atender la seguridad, independencia y demás aspectos del territorio nacional.

A los Estados que hubieren secundado ese plan político, debería dárseles un estatuto provisional, dentro de los 15 días siguientes después de haber entrado en funciones el presidente interino. Asimismo, se convocaría a un Congreso Extraordinario y éste tendría que constituir a la nación bajo la forma de República representativa y popular, y de vigilar los actos del ejecutivo provisional. Todo aquel que se opusiera al Plan de Ayutla, o que prestare auxilios directos a los poderes constituidos en apoyo de Santa Ana, sería-

tratado como enemigo de la independencia nacional. Este --- Plan no fue por supuesto el que decidió el triunfo de la revolución sino la sociedad que estaba convencida de la necesidad de un cambio, y para que éste se realizara era necesario acabar con el régimen que imperaba en la nación. La resistencia del gobierno de Santa Ana al movimiento revolucionario fue débil, tomando en cuenta las condiciones en que se encontraba, con lo que se demostró la fuerza del pueblo, además de que poco a poco se fueron adhiriendo a él los revolucionarios, elementos del norte y militares, hasta que el movimiento alcanzó importancia. No teniendo ninguna otra salida, Santa Ana abandonó la capital el día 9 de agosto de 1855, para irse a Veracruz y posteriormente al extranjero. Al --- huir Santa Ana, los representantes de las entidades federativas designaron como presidente interino a don Juan Alvarez, - el cual fue reconocido como tal en toda la República, y ---- quien convocó a un Congreso Extraordinario que constituyera a la nación bajo la forma de República democrática representativa, el que debería reunirse el día 14 de febrero de 1856.

Don Juan Alvarez integró su gabinete con liberales de todos los matices, apareciendo discrepancias, principalmente entre Comonfort y Melchor Ocampo, ministro de Guerra y de Relaciones Exteriores.

Ante estos problemas, convencido don Juan Alvarez de que no contaba con facultades necesarias para solucionarlos, renunció a la presidencia, haciendo reconocer a Comonfort como presidente sustituto. Durante el escaso tiempo que duró en la presidencia, don Juan Alvarez aportó a la nación, en uso de las facultades que le fueron otorgadas, el decreto de fecha 22 de noviembre de 1855, con el nombre de Ley sobre la Administración de Justicia, que suprimía los tribunales especiales, y a los tribunales eclesiásticos y militares los excluía del conocimiento de los negocios civiles. También restauró la Suprema Corte de Justicia y creó el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Esta ley despertó el espíritu reformista de un modo valiente para su tiempo y preparó el camino para la posterior abolición de los fueros y el logro de la igualdad jurídica.

Don Ignacio Comonfort tomó posesión de la presidencia el 11 de diciembre de 1855, señalando que expediría, conforme al Plan de Ayutla y en uso de sus facultades, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana. La situación era bastante difícil, las instigaciones del clero contra el orden establecido empezaron a hacerse sentir, produciéndose varias sublevaciones, de las cuales la de mayor importancia fue en Zacapoaxtla, encabezada por los coroneles

Luis G. Osollo y Olloqui, y el cura Ortega García, en vista de lo cual el presidente substituto envió para reprimirlo al general Severo Castillo, decretándose a la postre la intervención de los bienes eclesiásticos en la diócesis de Puebla, ciudad de la que llegaron a apoderarse los insurrectos y que defendió Labastida y Dávalos.

Se podría pensar que el estatuto mencionado constituye un antecedente de la Constitución de 1857, pero no es así, fue elaborado por el ministro de Gobernación, José María Lafragua, con el que cumplió la promesa de su plan de gobierno, y el 15 de mayo de 1856 expidió dicho estatuto. En esta ley orgánica se encontraba muy marcada la tendencia centralista, que originó la oposición abierta de los liberales. Vidaurri, en Nuevo León, en un intento por impedir la aprobación del estatuto del 15 de mayo de 1856, expresó el sentir de los gobernadores, quienes llegaron al grado de eludir su responsabilidad, por lo tanto, no fue extraño que en la primera asamblea, integrada en su mayoría por radicales, el 4 de junio, se pidiera que fuera desaprobado el estatuto, porque no dejaba de presentar algunos indicios centralistas y ponía en duda algunas cuestiones de los Estados. Por ello el Congreso nombró una comisión para que hiciera la revisión de dicho estatuto, sin que se llegara a emitir dictamen. La

vigencia del mencionado estatuto fue precaria y en buena parte teórica; en cambio, otros estatutos que el propio Comonfort expidió en varios Estados, en el curso de la revolución de Ayutla, sí tuvieron vigencia.

Siendo presidente Comonfort, el Congreso inauguró sus sesiones el día 18 de febrero de 1856. Comonfort trató constantemente durante su gobierno de conciliar las diferentes corrientes ideológicas existentes en la época, y él mismo expresó que tres caminos eran los que había que escoger.

"1. Dejar las cosas en el mismo estado en que se encontraban cuando triunfó la Revolución de Ayutla; 2. Arrojar en brazos del Principio Revolucionario e introducir todas las innovaciones exigidas por él; 3. Empezar con prudencia las Reformas Reclamadas por la opinión liberal; y optó por el tercer camino".¹¹

La mayoría del pueblo acudió a las urnas sin estar preparado para designar representantes, y los diputados prácticamente fueron elegidos conforme a la participación que tuvieron en la revolución de Ayutla y los que habían sido víctimas durante la dictadura de Santa Ana. Posteriormente, los gobiernos locales arreglaron la designación de sus representantes a su gusto. Esta independencia por parte de las entidades se debió a que los caudillos de la revolución eran adictos al sistema federal, apoderándose de los Estados tra-

taron de convertir en un hecho real la soberanía de los mismos.

Las personas que formaron parte del Congreso, tuvieron la más firme voluntad y el más escrupuloso empeño en establecer tales preceptos constitucionales, que hicieran imposible la repetición de los abusos del poder y la tiranía, y el pueblo de México no se engañó, porque el pensamiento dominante en la Constitución de 1857 fue el aseguramiento de la libertad.

Pero sabemos bien que hay un concepto genérico de libertad y también un conjunto de libertades que son la expresión práctica del concepto, que es interpretado de manera muy distinta por liberales, conservadores y moderados. De ahí que al Constituyente de 1856, más concretamente a los liberales que participaron y que figuraron en él, tocó la difícil tarea de reconstruir la situación, delimitar los campos, definir los principios y batallar por ellos.

"Fueron factores perturbadores que hicieron penosa la obra del Congreso, y que en consecuencia realizan el valor de ésta. Primero fue la heterogeneidad del Congreso. En efecto, suele olvidarse que el de 1856 no era exclusivamente Constituyente, sino que el Plan de Ayutla le confió enderezar los entuertos de la dictadura de Santa Ana y revisar los actos del presidente provisional Comonfort. La primera, incuestionablemente, lo distrajo de la tarea que debió ser única; y la segunda lo condujo

fatalmente a chocar con el Presidente Provisional, a debilitar el movimiento liberal y hacerlo más -- vulnerable a los ataques clericales. Además, por supuesto, volvió a distraerlo de su fin principal, redactar la constitución".¹²

El Congreso empezó su trabajo con el nombramiento - de comisiones, siendo la de mayor importancia la que debía - presentar el proyecto de constitución y que estuvo formada - por los señores Arriaga, Olvera, Romero, Cardoso, Escudero y Echanove, los dos últimos de tendencias moderadas y diputa-- dos por Oaxaca. Antes de que las comisiones presentaran sus proyectos, trataron asuntos como la campaña contra los con-- servadores de Puebla y la ratificación de la Ley Juárez; es-- ta última originó acaloradas discusiones entre puros y con-- servadores, que terminó con la ratificación completa del dig-- tamen de la Ley Juárez, que al fin fue aprobada por 81 votos contra 1 del señor Castañeda, alegando que la Constitución - de 1824 no había sido derogada por el pueblo y que en ella - se reconocían los fueros eclesiástico y militar, argumen-- taciones que no tuvieron fundamento alguno, puesto que al for-- marse un Congreso constituyente, quedaba sin efecto la cons-- titución anterior.

Aún no se terminaban los comentarios suscitados por la ratificación de la Ley Juárez, cuando fue presentado para su aprobación un decreto, redactado por el liberal don Mi---

guel Lerdo de Tejada, ministro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en que trataba sobre la desamortización de fincas rústicas y urbanas, propiedad de corporaciones civiles y religiosas. Consideraba que uno de los obstáculos para el engrandecimiento del país era la falta de movimiento de la propiedad raíz, base de la riqueza pública. La Ley -- Lerdo de Tejada dio lugar a fuertes debates, pero fue aprobada el 25 de junio de 1856 por 84 votos y 8 en contra.

Se sometieron a consideración del Congreso cuestiones como las referentes a garantías individuales, libertad de imprenta y manifestación de ideas, libertad de trabajo, -- respecto de las cuales no hubo diversidad de opiniones ni -- despertaron vivo interés público. Uno de los temas más discutidos fue el relacionado con la libertad de cultos, que -- aparece en el artículo 15 del proyecto de constitución, que -- conforme al dictamen de la Constitución, decía:

"No se expedirá en la República ninguna Ley ni orden de autoridad que prohíba o impida el ejercicio de ningún culto religioso; pero habiendo sido la -- religión exclusiva del pueblo mexicano la Católica, Apostólica y Romana, el Congreso de la Unión cuidará por medio de Leyes justas y prudentes, de protegerla en tanto no se perjudiquen los intereses del pueblo ni los derechos de la soberanía nacional".¹³

Quien inició el debate en contra de este artículo --

fue el diputado Castañeda, manifestando que era un atentado contra un sentimiento profundamente arraigado en el corazón de todos los mexicanos y que la religión católica se asociaba en México a todas las ideas de patriotismo, de libertad y de esperanzas, apoyándolo algunos otros diputados. El gobierno de Comonfort se declaró contrario al artículo 15, enviando a hablar en contra a los ministros de la Rosa y Lafra^ugua. También defendieron el proyecto de artículo: Zarco, orador y publicista, Arriaga, Velasco, y Prieto. El triunfo moral estuvo de parte de los defensores del artículo, pero sin embargo éste fue devuelto a la comisión, donde fue modificado substancialmente, presentándose nuevo proyecto que fue el siguiente:

"Artículo 123. Corresponde exclusivamente a los Poderes Federales ejercer en materias de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las Leyes".¹⁴

El debate del proyecto del artículo 64, en lo referente a facultades del Congreso se trató la cuestión del federalismo ya propiamente incorporado a liberales puros y moderados, por lo que hubo franca y absoluta mayoría, Ramírez puntualizó el verdadero sentido de la federación y el peligro enmascarado que existía por las modalidades del centralismo, en la sesión del 6 de octubre de 1856 expresó:

"El señor Ramírez tiene que hacer acaso por centésima vez su profesión de fé como federalista, porque entiende la Federación de muy distinta manera que algunos señores Diputados. Quiere los Principios Federales de la Federación, y no los que se encuentran por causas especiales, y no por la forma de Gobierno en los Estados Unidos, cuya servil imitación es en lo que consiste el federalismo de algunas personas que están ya en vía de proponer en México, en nombre del principio federativo, que se adopte la esclavitud y se hable en mal inglés. La Federación bien entendida exige que el Poder General no se mezcle en las cuestiones puramente locales, y el Artículo está en contra de esta regla, porque da a las Legislaturas la facultad de pedir la disolución de sus respectivos Estados, facultad que no pueden concederles sus Constituciones particulares y que, por tanto, se derivará de la Constitución Federal y al ejercerse será una violación de las Leyes de los Estados, que jamás podrán consentir que en sus Legislaturas 'Tengan la atribución de destruir su existencia'."15

El Congreso concluyó sus trabajos y fue proclamada la Constitución el 5 de febrero de 1857, ésta se adelantó toda una época, estableciendo una serie de principios liberales que sirvieron de base a las generaciones siguientes, elevando a norma constitucional las normas del credo democrático, del federalismo y la ideología del Partido Liberal. Respecto a la adopción del sistema federal, estaba visto su establecimiento, por la experiencia tenida y por circunstancias que habían dado el triunfo a la revolución de Ayutla.

La Constitución otorga al Congreso el poder de legislar en una forma absoluta, como podemos darnos cuenta, el

Congreso estaba facultado para formar nuevos Estados, cam---
biar la residencia de los supremos poderes de la federación,
ratificar los nombramientos que hiciere el ejecutivo, apro--
bar los tratados, convenios diplomáticos que celebrare el --
presidente interino y el nombramiento de representantes mexi
canos en el extranjero.

Sin embargo, la subordinación del ejecutivo al le--
gislativo que se establecía en la Constitución de 1857 en la
práctica fue totalmente inoperante; primeramente Juárez, en--
menor grado Lerdo de Tejada y, sobre todo, Porfirio Díaz, go
bernaron con facultades extralegales que sobrepasaban las --
que la Constitución les otorgaba. Así se inició un largo --
proceso de fortalecimiento del poder ejecutivo, en perjuicio
de los otros poderes. Esto, para algunos estudiosos del te--
ma, Rabasa el más destacado, culminó con la Constitución de--
1917 que vigoriza decididamente al poder ejecutivo, dando lu
gar a la realidad política actual (en que el presidente de -
la República tiene demasiadas facultades pero está sujeto a
las normas legales).

El poder judicial de la federación se depositó en -
una Corte Suprema de Justicia y en los Tribunales de Distri--
to y Circuito, los jueces de la Suprema Corte obtenían ese -
cargo por elección popular. Para la administración de la --

justicia ésto fue sumamente perjudicial, ya que los jueces - se ligaban a la política y había el peligro de que fueran objeto de corrupción.

Las entidades federativas adoptaban para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

Es de observarse que en esta Constitución se señala la inviolabilidad y prevé el caso de su modificación, mediante la aprobación del Congreso de la Unión, fijando la necesidad de cumplir con el requisito de las dos terceras partes - de votación aprobatoria, además de la aceptación mayoritaria de las legislaturas de los Estados.

LA GUERRA DE REFORMA

Los grupos conservadores, el antiguo ejército y el clero, no habían sido suficientemente combatidos y controlados durante el gobierno de Comonfort; solamente tres meses - tenía de establecido el orden público, cuando ya se había -- descubierto una nueva conspiración encabezada por el general Díaz, de la Vega y otros jefes militares; como el destierro fue el único castigo que se impuso a los sublevados y violadores del orden, no faltaron naturalmente otros que se levantaron en armas, como sucedió con la ocupación de la ciudad -

de Querétaro por las fuerzas de Tomás Mejía; el levantamiento de la guarnición de Puebla, a instigación del coronel Miramón, y aún no se había sometido éste, cuando la guarnición de San Luis Potosí se pronunció en contra de sus jefes, los generales Rosas, Landa y Echegaray, enviándose para someterlos a los contingentes de Jalisco y Zacatecas, que lograron su propósito el día 7 de febrero de 1857, es decir, dos días después del solemne juramento de la nueva Constitución.

Con este triunfo se pensó que el partido conservador quedaba definitivamente vencido, pero no fue así, pues sus partidarios se dedicaron a entorpecer la administración pública y a tratar que la Constitución no se acatará y cumpliera. Los conservadores expresaron que no tomarían parte en lo que consideraban absurdo; los liberales quedaron solos, divididos en dos tendencias, la de los moderados y la de los puros, estos últimos, partidarios apasionados de la Constitución. Algunos trataron de que fuera electo presidente don Miguel Lerdo de Tejada, pero al ver la imposibilidad de luchar, éste decidió retirarse, siendo electo presidente don Ignacio Comonfort y como vicepresidente don Benito Juárez. - Hasta el día 11 de diciembre de 1855 debía entrar en funciones Comonfort con el carácter de presidente substituto, pero la ley establecía que el presidente jurase la Constitución -

el 1° de diciembre con la solemnidad correspondiente. A escasos 13 días de haber hecho juramento, el diputado Eligio Sierra, denunció ante el Congreso, al general Zuloaga y al propio entonces ministro de Hacienda. Estos se sublevaron el día 17 de diciembre, proclamando el Plan de Tacubaya. Se comentó mucho que Comonfort fue una de las personas interesadas en el golpe de Estado, ya que había resuelto destruir la Constitución. Después de la arbitrariedad y los pronunciamientos militares, los sublevados manifestaron al presidente Comonfort, que acababan de destituirlo, que sólo lo reinstalarían si reconocía el plan político. Comonfort asumió el cargo, pero no duró mucho tiempo, pues el 11 de enero de 1858 apareció de nuevo el grupo de Zuloaga, haciéndolo renunciar por segunda vez, quedando como presidente interino de la República el propio Zuloaga.

Tan pronto como se supo la noticia del golpe de Estado, procedieron los gobernadores de Jalisco, Michoacán, Colima, Aguascalientes, Guanajuato y Querétaro, a formar un frente común para sostener el orden constitucional, levantando numerosas fuerzas militares. Juárez aprovechó las circunstancias y estableció un gobierno constitucional en el Estado de Guanajuato, dando cuenta al pueblo de este suceso en un manifiesto fechado el 15 de enero de 1858. Toda esta si-

tuación vino a gestar la sangrienta lucha de tres años, en vista de que el gobierno emanado del Plan de Tacubaya, tenía a su favor al clero y al ejército de línea.

Estando el país en plena guerra civil, se rebeló en Ayotla el 20 de diciembre de 1858 el general Echegaray, que no estaba de acuerdo con la Constitución de 1857 y que perseguía la proclamación de una reunión para una asamblea constituyente. La guarnición secundó el plan, y tomó la presidencia el general don Manuel Robles P. Este gobierno invitó a Benito Juárez y a los jefes con mando a que reconocieran el nuevo orden de cosas, convocándose a una junta de generales, para que ésta a su vez formara una junta electoral con objeto de nombrar un presidente interino. Se organizó el gobierno provisional, y por 51 votos fue designado Miramón presidente de la República. Posteriormente, Miramón desconoció el orden de cosas establecido y procedió a reinstalar a Zuñiga en la presidencia, éste a su vez lo nombra substituto.

A raíz del golpe de Estado, Benito Juárez abandonó la capital y asumió la presidencia, dirigiéndose a Guanajuato, donde integró su gabinete, nombrando como ministros a Melchor Ocampo, Manuel Ruiz y Miguel Lerdo de Tejada, quienes expedieron el "Manifiesto del Gobierno Constitucional a la Nación", que contenía el programa de la reforma.

En el mes de julio del año de 1859, los únicos medios de difusión del país se expresaban, continuando toda una tradición reformista, en favor de su implantación, influencia a la que los gobiernos estatales no pudieron substraerse, unificándose y estableciendo ésta.

Durante la presidencia de Juárez en Veracruz, se expidió un sinnúmero de leyes, que han recibido el nombre de Leyes o Legislación de la Reforma, que fueron fusionadas con otras dos que se expidieron posteriormente, de secularización de hospitales y establecimientos de beneficencia, del 2 de febrero de 1861 y la relativa a extinción de comunidades religiosas de 26 de febrero de 1863.

El gobernador constitucional del Estado de Zacatecas, general González Ortega, derrotó a los jefes Ramírez y Cajín, y después se unió a Zaragoza y derrotaron al mismo Miramón, en la batalla de Silao, lo que decidió definitivamente la campaña a favor de los liberales y así el 11 de enero de 1861 hizo su entrada a la capital el presidente Juárez, cerrando el ciclo histórico conocido con el nombre de la Guerra de Tres Años. El 9 de mayo de 1861 se instaló el Segundo Congreso Constituyente y el 11 de junio de ese mismo año, se declaró presidente constitucional de la República a don Benito Juárez.

Las Leyes de Reforma no son, como se dijo, hostiles a la religión que profesan los mexicanos; lejos de ésto, le otorgan a la iglesia la más amplia libertad; la dejan independiente para que obre en la conciencia de los individuos, así como también la apartan del influjo de la política, y el clero deja de ser instrumento de dominación, observándose en las Leyes de Reforma la trascendencia histórica que tuvieron desde el punto de vista político en sus tendencias y consecuencias generales.

4. EVALUACION DEL FEDERALISMO

Al intentar realizar un juicio sobre los efectos y consecuencias de la adopción del federalismo o más concretamente sobre lo que éste fue en la práctica y en la vida cotidiana, es indispensable diferenciar dos períodos. El primero, que va de 1824 a 1835, o sea el tiempo en que la Constitución de 1824 rigió efectivamente en el país, y por otra parte, el período que va de 1867 a 1911, o sea el lapso durante el cual tuvo supuesta vigencia real la Constitución de 1857.

Las características de tales períodos son totalmente diversas, pues en el primero, el país estaba todavía na--

ciendo como República independiente y en el segundo había ya transcurrido medio siglo de no estar sujeta a ningún poder exterior.

Tal como se ha dicho con anterioridad, la Constitución del 24 tiene fuertes bases en la realidad y por ello al expedirse tuvo también efectos palpables, como fue el que cada Estado de la República adoptara su propia constitución, con una liberalidad extrema que precisamente dio lugar a la lucha faccional que posteriormente se desenvolvió.

Sin embargo, la Constitución de que hablamos últimamente, no produjo los resultados que se esperaban: el fin del centralismo, que está implícito en el concepto mismo de federalismo. La tremenda realidad se impuso provocando el desorden político que originó el clima que condujo a los tratados de Guadalupe Hidalgo y a la intervención francesa.

Un balance del federalismo produce necesariamente datos negativos. Es cierto que las ideas eran válidas y habían triunfado en otras partes, también es cierto que los hombres que sostuvieron los principios del federalismo fueron respetables y valiosos, pero el medio más difícil, la tradición nacional contraria, y no existía la flexibilidad necesaria para lograr, a corto plazo, el establecimiento au-

téntico de un régimen federal. La breve vigencia de la Constitución de 1824 y sus efectos, que fueron el rompimiento de la unidad nacional, prueban precisamente lo que afirmamos: - el régimen federal no operó como lo deseaban sus partidarios.

Muy diferente es la situación que provocó la Constitución de 1857, resultante de las luchas liberales y federalistas de más de medio siglo y crisol de las mismas. Muy diferentes son también los problemas que provocó y muy diver--sas las realidades que le tocó regir.

Al morir el guía indiscutible de la Guerra de Intervención, don Benito Juárez, ya se veía el fraccionamiento -- del partido liberal y con él las pugnas que habrían de lle--var a la dictadura porfirista, período en que no estuvo vi--gente la Constitución de 1857, sino que fue un régimen más - allá de las normas legales.

Siguiendo con este orden de ideas, podemos precisar que el período real en que rigió en México la Constitución - de 1857, fue el comprendido en los años de 1867 a 1876. Se caracterizó por la preponderancia del individuo frente al Estado, el reconocimiento de sus derechos y el respeto de sus libertades. Por ello, puede afirmarse que el federalismo es todo un éxito en cuanto a la libertad del hombre, pero no --

por lo que se refiere a la unidad del país, por lo menos de acuerdo con nuestra experiencia. Los regímenes más liberales que existieron en nuestro país se caracterizaron al mismo tiempo por una tendencia a alejarse del federalismo.

El régimen federal adoptado por nuestro país, a pesar de todos los tropiezos que sufrió, los obstáculos políticos y sociales a los que se enfrentó; no obstante su falta de vigencia plena y de cierta tendencia derivada de raíces históricas, al centralismo, por parte de los distintos gobiernos que han regido en México, y a pesar también de sus fallas y deficiencias, sigue creando una estructura estatal que permite y auspicia la libertad del hombre y reconoce la autonomía de las entidades locales.

CITAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO II

1. Leyes Fundamentales de México
Tena Ramírez. Editorial Porrúa, S. A. 4a. Edición, pág. 108, 1971. México, D. F.
2. Colección de Ordenes y Decretos de la Soberana Junta Provisional Gubernativa y Soberanos Congresos Generales de la Nación Mexicana
Editorial Imprenta Galván a/c Mariano Arévalo. 2a. Edición, Tomo II, pág. 92, 1829. México, - D. F.
3. Idem, pág. 1
4. Primer Centenario de la Constitución de 1824
Dr. Pedro de Alva y Profr. Nicolás Rangel. Editorial Talleres Gráficos "Soria". Edición: ---
Obra Conmemorativa, publicada por la H. Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos.- pág. 67, 1924, México, D. F.
5. Estudios de Derecho Constitucional
Manuel Herrera y Lasso. Editorial "Polis", 11a. Edición, pág. 22, 1940, México, D. F.
A pesar de las circunstancias en que el Plan - se realizó, la comisión que lo redactó haciéndolo preceder por una exposición de motivos, - debió su inspiración a dos fuentes doctrinales: Rousseau y Montesquieu. La influencia del primero, a quien cito expresamente, es decisiva; - el concepto individualista y nemérico del contrato social aparece por todas partes, fundamentalmente la teoría del derecho colectivo.
6. El Constitucionalismo Social Mexicano
Jorge Sayeg Helú. Editorial: Cultura y Ciencia Política. 1a. Edición, págs. 286 y 287, 1972.- México, D. F.
7. Op. cit. Pedro de Alva y Profr. Nicolás Rangel, pág. 81

8. Op. cit. Jorge Sayeg Helú, pág. 274
9. Derechos del Pueblo Mexicano
Lic. Octavio Hernández. H. Cámara de Diputados.
1a. Edición, Tomo I, pág. 116, 1967. México, -
D. F.
10. Ob. cit. Jorge Sayeg Helú, págs. 286 y 287.
11. El Liberalismo Mexicano
Lic. Jesús Reyes Heróles. Editorial Universi--
dad Nacional Autónoma de México. 1a. Edición.-
Tomo II, pág. 432, 1958. México, D. F.
12. La Constitución de 1857
Daniel Cosío Villegas. Editorial Hermes. 1a. -
Edición, pág. 84, 1957. México, D. F.
13. Derecho Público Mexicano
Lic. Isidro Antonio Montiel y Duarte (en vir--
tud de orden de ser Ministro de Justicia Lic.-
José María Iglesias). 1a. Edición. Tomo IV, --
págs. 235 y 236, 1871, México, D. F.
14. Documentos Históricos Constitucionales de las-
Fuerzas Armadas Mexicanas.
H. Cámara de Senadores. Edición Conmemorativa.
Tomo II, pág. 123, 1966. México, D. F.
15. Historia del Congreso Extraordinario Constitu-
yente
Francisco Zarco. Fondo de Cultura Económica. -
pág. 916, 1956. México, D. F.

CAPITULO III

PROHIBICIONES DIRECTAS E INDIRECTAS DE LA CONSTITUCION FEDERAL A LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En incisos anteriores hemos visto cómo en teoría se determina la soberanía del Estado Federal, en relación con la de los Estados miembros, y cómo éste se integra en dos órdenes delegados de igual jerarquía: el federal y el de las entidades federativas, de acuerdo con un principio esencial de descentralización.

Dentro de este orden de ideas, es consecuencia de la misma organización política del Estado Federal, que dicha autonomía se encuentra restringida en virtud del acto constitutivo del Estado, o sea que la Constitución misma impone determinadas limitaciones a los Estados Federados, reservándo-

se a la Federación un campo específico de acción. El régimen interior de las entidades federativas está constituido por el ejercicio de las atribuciones que competen a los tres poderes que forman el gobierno local. Este ejercicio y, por consiguiente, la amplitud de aquel régimen, tienen las limitaciones que establece la Constitución Nacional, pero las restricciones concretas, que son prohibiciones o mandatos expresos y conocidos por las autoridades que ejercen aquellos poderes, resultan simples reglas de conducta para ellos, que sólo tienen aplicación en casos especiales, y sobre los cuales se ejerce la acción federal como reguladora en casos de violación, que son casos de excepción, aún en los peores tiempos. Tales limitaciones, lejos de ser destructoras del Sistema Federal, sirven para mantener la comunidad de principios, sin los cuales los Estados miembros serían absolutamente disímiles, de tendencias divergentes y aún de intereses antagónicos. Pero estas limitaciones deben ser de tal naturaleza, que no destruyan la autonomía de los Estados miembros y la posibilidad de que con libertad puedan proveer a su prosperidad, de acuerdo con su régimen interior. De no presentarse esta situación desaparecería el sistema federal de gobierno.

Existen en los Estados Federales y, por tanto, en los Estados Unidos Mexicanos, dos jurisdicciones: una, la

del Poder Central, que es de aplicación para todas las partes que integran el territorio nacional; otra, la particular de cada Estado de la Federación, cuyo alcance es la del propio territorio del Estado de que se trate.

Para diferenciar a esas jurisdicciones, se ha designado, Federal a la primera y Estatal o Local a la segunda. - Así, por ejemplo: decimos que la ley Orgánica del Poder Judicial Federal es o tiene jurisdicción federal y, en cambio, - que el Código Civil del Estado de Tamaulipas es de jurisdicción estatal o local.

Jurisdicción, en el sentido anteriormente apuntado, - es por tanto el ámbito espacial de obligatoriedad que tiene una ley, en virtud de su materia y de la naturaleza del órgano legislativo de que emana.

Sólo el Congreso de la Unión, salvo los casos previstos por los artículos 29, 73, fracción XVI, 89-1 y 131 de la Constitución tienen facultades para legislar en materia federal, además de ser el único órgano legislativo cuyas normas tienen jurisdicción federal, o en este caso, nacional. Los Poderes Legislativos de los Estados pueden legislar también, pero la norma formulada por ellos debe versar sobre materia reservada al poder del Estado y sólo tendrá obligatoriedad - dentro del ámbito de la entidad federativa de que se trate, -

ya que su jurisdicción es local.

En cuanto a las relaciones y hechos que regulan una ley, decimos también que es de jurisdicción federal o local, según que corresponda legislar en esa materia al Congreso de la Unión o a los de los Estados; esto también puede hacerse extensivo a los demás poderes federales o locales en sus respectivas funciones.

El régimen mexicano es de facultades expresas, es decir que la Federación para poder intervenir en una determinada materia, expresamente le debe estar concedida en la Constitución.

En cambio, los Estados pueden actuar, según sus leyes locales, en todo aquello que no esté concretamente reservado por la ley fundamental a la Federación, lo que está categóricamente estatuido en el artículo 124 de la Constitución Política, que dice:

"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".¹

La misma Constitución estatuye en su artículo 41 el ámbito de poder de las entidades federativas, por lo que toca a sus regímenes interiores, sujetándolo a los principios establecidos en el pacto federal.

El artículo 124 debe pertenecer en términos generales a los Estados, pero tiene su excepción: me refiero a la fracción XXX del artículo 73 que consagra las comunmente llamadas facultades implícitas que son las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo.

Tales facultades sólo pueden justificarse cuando reúnen tres requisitos, que son:

1. "La existencia de una facultad explícita". La facultad implícita no es autónoma, depende su existencia de una facultad principal.
2. 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. Este requisito presupone que existe la dependencia de una respecto a la otra.
3. El reconocimiento por el Congreso de la Unión, de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso, al poder que necesita ejercerla. El tercero requisito significa que ni el Poder Ejecutivo ni el Judicial, pueden conferirse a sí mismos las facultades indispensables para emplear las que la Constitución les concede,

pues tiene que recibirlas el Poder Legislativo; -
en cambio, este poder no sólo otorga a los otros-
dos las facultades implícitas, sino que también -
se las da a sí mismo.²

El Gobierno Federal puede actuar en los términos ---
constitucionales, en base a las facultades explícitas e im-
plícitas.

El artículo 124 de la Constitución Federal fija la -
regla general que determina la distribución de las competen-
cias federales y las correspondientes a los Estados de la Re
pública. Sin embargo, hay otros muchos preceptos que consti-
tuyen excepciones a esta regla, ya que conceden o atribuyen-
en una misma materia, competencia a los órganos de la autori-
dad federal así como a los correspondientes a las entidades-
federativas.

De aquí se deriva el fenómeno jurídico que el maes-
tro Herrera y Lasso ha explicado satisfactoriamente con su -
teoría de la jurisdicción singular y la jurisdicción dual.

Existe jurisdicción singular cuando la Constitución-
atribuye a la Federación exclusivamente una determinada mate-
ria, o cuando reserva para los Estados otra materia. Resulta
por tanto que existe: jurisdicción singular federal y ju-

jurisdicción singular estatal o local.

Para el mismo autor existe jurisdicción dual, cuando la Constitución en una determinada materia atribuye competencia tanto a los órganos de autoridad federal como a los de autoridad local.

Como sucede en los artículos siguientes:

Territorio 27, 42, 43, 44 y 45

Educación 3, 73 XXV y 121 V

Impuestos 31 IV

De acuerdo con este orden de ideas, podemos decir -- que las prohibiciones o limitaciones a los Estados de la Federación pueden dividirse en directas e indirectas; las prohibiciones directas son, en nuestro concepto, las que la --- Constitución fija de manera concreta y que se encuentran enumeradas bajo enunciados tan claros como los de los artículos 117 y 118. "Los Estados no pueden en ningún caso" y "Los Estados no pueden sin autorización del Congreso"; estas prohibiciones directas se subdividen, conforme al texto de los artículos mencionados, en absolutas y relativas; corresponde - a la primera los actos que jamás pueden realizar las entidades federativas y a la segunda, los actos prohibidos a los - Estados miembros, pero que con autorización del Congreso Fe-

deral sí pueden realizar.

El carácter directo de las limitaciones que fijan -- las normas constitucionales mencionadas, es evidente. Por otra parte, las limitaciones indirectas son, principalmente, las que derivan del respeto a las garantías individuales con tenidas en los primeros veintiocho artículos de la Constitución, así como las que surgen de la competencia exclusiva o concurrente que se otorga a las autoridades federales. En el fondo, ambas limitaciones son similares, pues sólo hay di ferencia en cuanto a la forma, ya que la finalidad que persi guen es la misma: establecer un orden jurídico y político -- que constituye el Estado Federal. Por separado estudiaremos los dos tipos de prohibiciones que hemos señalado.

2. PROHIBICIONES DIRECTAS

Como ya lo expresamos, las prohibiciones directas -- son aquellas que están expresamente señaladas en el texto -- constitucional. Para precisarlas, analizaremos los artícu-- los 117 y 118.

Como ya dijimos, las prohibiciones directas que el -- texto constitucional establece son evidentes porque del enca-- bezado de los artículos 117 y 118 resulta indiscutible este-- carácter; sin embargo, entre las contenidas en uno y otro ar

tículos podemos señalar una diferencia: las prohibiciones -- del artículo 117 son absolutas, ya que no admiten excepción, y las del artículo 118 relativas, ya que los Estados pueden llevar a cabo estas actividades con el consentimiento del -- Congreso de la Unión, aunque esta separación no sea terminante en algunos casos según explicaremos posteriormente.

Originalmente el artículo 117 contenía nueve fracciones, de las cuales la II quedó derogada en el año de 1966, - por lo que en la actualidad tan sólo se encuentran conteni-- das en este precepto ocho prohibiciones absolutas.

La fracción I estipula que los Estados están impedi-- dos para "celebrar alianza, tratado o coalición con otro Es-- tado ni con las potencias extranjeras".

La primera parte de dicho texto se refiere a la posilibilidad de que alguno de los miembros integrantes de la Federación Mexicana planeare solucionar con otro de los Estados-- de la propia Federación mediante algún compromiso ajeno al - que se encuentra contenido en el Pacto Federal que los une - entre sí y con los demás integrantes de la República, supuesto éste que aplique a la esencia misma del sistema, ya que - de admitirse que entre ellos se efectuaran alianzas o coaliciones, se estará modificando el pacto inicial, sin recurrirse al consenso de quienes intervienen en él, y menos podría--

hacerlo frente a cualquier potencia extranjera.

El Pacto Federal tiene como característica el reclamar una exclusividad que le es propia en razón de que presupone privar al Estado soberano de su independencia frente a otras soberanías, que es precisamente lo que queda plasmado en la parte inicial del párrafo que comentamos.

Al final del mismo se hace referencia a las potencias extranjeras, las que son exteriores a la República y -- que no se rigen por la Constitución General que norma las relaciones entre los Estados miembros pero no puede tener la pretensión de colocarse extraterritorialmente por encima de otras naciones.

Sin embargo, la esencia de la prohibición es la misma, en ambos casos se trata de fundamentar la exclusividad del poder federal sobre ciertas materias, aunque en este caso la limitación sea consubstancial al sistema e indispensable al mismo, en cuanto que lo que se pretende al adoptarse el régimen de que hemos hablado es adecuar la Constitución Federal a las existencias del gobierno y al mantenimiento de la unión.

En su última parte, el precepto concuerda con los artículos 89, fracción X, que establece la facultad del Presi-

dente de la República para "dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, - sometiénolos a la ratificación del Congreso Federal"; 76, - fracción I y 133, que respectivamente preven las facultades de la Cámara de Senadores para "aprobarse los tratados y con venciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras", y que atribuyen a los tratados "que están de acuerdo con la misma, celebrados y -- que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado", el carácter de "Ley Suprema de toda la - Unión".

En cuanto a la fracción II, a cuya derogación ya nos hemos referido, basta decir que se encuentra plenamente justificada puesto que las patentes de corzo y de represalias - no corresponden a la realidad histórica, aparte de su discutible validez jurídica.

La fracción III del artículo 117 es un precepto que se relaciona con el artículo 28 en cuanto a que en este último se establece lo que impropiamente a mi juicio llama el -- Texto Constitucional un monopolio, respecto a la acuñación - de moneda y emisión a través de un solo banco, cuyo control queda en manos del Gobierno Federal.

Por otra parte, también en el artículo 28 se preceptúa que un sistema semejante se establece respecto a los correos, por lo que las estampillas postales a que alude el artículo 117 caen también dentro de lo dicho.

Los Estados tampoco pueden, según esta fracción, emitir papel sellado, lo que tan sólo constituiría un sistema anticuado e inoperante de recaudación plenamente superado -- por los modernos métodos impositivos, a pesar de lo cual no ha desaparecido totalmente en la realidad mexicana, como por ejemplo con las llamadas formas valoradas que pudieran ser consideradas papel sellado si no atendiéramos el hecho de -- que en su mayoría representan formas de cobro de un derecho por una contraprestación que el Estado proporciona. La prohibición del papel sellado se relaciona igualmente con el artículo 17, que señala el carácter gratuito de los servicios de administración de justicia y la prohibición de costas judiciales cuya liga con las formas valoradas está históricamente definida.

En cuanto a las fracciones IV, V, VI y VII, Tena Ramírez las agrupa con razón bajo un solo y único rubro: reglamentar el comercio entre los Estados de la Federación, lo -- que corresponde estrictamente a la fracción IX del artículo 73 que autoriza al Congreso Federal para impedir que en el --

comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

De una lectura rápida de tales fracciones se podría deducir que son reiterativas, puesto que la fracción IV prohíbe a los Estados "gravar el tránsito de las personas o cosas que atraviesan su territorio", lo que implícitamente se encuentra contenido en la entrada o salida del que se refiere a la fracción V, aunque además del gravamen se impide también a los Estados prohibir este tránsito respecto a las mercancías nacionales o extranjeras que bien entendidas no son más que cosas, puesto que el diccionario las define precisamente como cualquier cosa, mueble que se hace objeto de trato o venta.

En la fracción V se prohíbe el establecimiento de -- tributos, ya sean impuestos o derechos, que se recauden a -- través de aduanas locales o mediante inspección o registro -- de bultos, exigiéndose documentación que acompañe la mercancía.

La fracción VII insiste en las anteriores y precisa su contenido puesto que impide que se expidan leyes o disposiciones de carácter fiscal que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de procedencia de las mercancías.

Todo el contenido de estas cuatro fracciones a lo --
largo de nuestra historia se ha conocido como alcabalas:

"Son aquellos cobros que efectuaban los Estados --
por la entrada o salida de la mercancía a través --
del territorio del Estado de que se tratara".³

Durante más de 50 años, a partir de nuestra indepen-
dencia, los recursos del Gobierno Central provinieron casi -
exclusivamente de los impuestos al comercio exterior; es na-
tural que esta situación se reflejara en las costumbres impo-
sitivas, quienes vieron en el comercio interestatal una fuen-
te de contribuciones al Erario. Así surgieron las alcabalas,
y también a partir de la Constitución de 1857, los preceptos
que las combaten y a los que hemos hecho referencia en los -
incisos anteriores.

La fracción VIII nos dice que una entidad federativa
no podrá emitir bonos de deuda pública para ser cubiertos --
con moneda extranjera, pues aparte de ser un acto de sumi---
sión a un gobierno que no es el propio, esto significa un --
desprecio a las divisas nacionales y el forzoso atesoramien-
to de extranjeros, lo que compete a la Federación a través -
del Banco de México. Un Estado no puede comprometerse a co-
locar documentos de crédito en el extranjero, puesto que no-
tiene personalidad jurídica internacional, asimismo, repre--
sentaría un descontrol de la política monetaria. Sin embar-

go, esta prohibición se reduce en cuanto al crédito es documentado con instrumentos al portador o endosables. También se agrega en esta fracción la prohibición de celebrar empréstitos que no vayan destinados a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos. Finalmente, la fracción IX del artículo 117 constitucional prohíbe a los Estados gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice; esta disposición no apareció en el texto original del artículo, sino que fue introducida, a mi modo de ver, incorrectamente, por reformas constitucionales del 24 de octubre de 1942.

El artículo 118 enumera las prohibiciones no absolutas que la Constitución impone a los Estados.

Las fracciones I y II señalan que los Estados no pueden establecer sin el consentimiento del Congreso de la Unión derecho de tonelaje ni otro cualquiera de puertos, ni imponer contribuciones o derecho sobre importaciones o exportaciones. Tampoco pueden tener en ningún tiempo tropas en forma permanente ni buques de guerra.

Estas facultades pertenecen exclusivamente a la Federación, según los artículos 73, fracción IX y 89, fracción VI, pues es propio y característico de todo sistema federal-

que las aduanas exteriores y el ejército de mar y tierra estén bajo control exclusivo e intransferible de la Federación, ya que si algo es materia estrictamente federal, sin la cual no existiría el sistema, es lo referente a las relaciones internacionales, diplomáticas y la fuerza militar.

De aquí se deriva que la concurrencia de los Estados en esas facultades, cuando lo permita el Congreso de la Unión, según las citadas fracciones I y II del dispositivo en consulta, es un típico caso de delegación o transferencia de facultades que en gran modo desquicia el sistema federal, el que así se autodestruye. Por tal motivo, creo que no debieran existir. Lo anterior encuentra mayor apoyo al examinar el supuesto consignado en la fracción III del artículo 118 que nos ocupa, conforme a la cual los Estados no pueden sin consentimiento del Congreso de la Unión hacer la guerra por sí mismos a otro país, salvo que se trate de invasión o de peligro tan inminente que no admita demora, y en estos casos deberá dar cuenta inmediata el Presidente de la República.

Aunque en las relaciones transnacionales sólo existe la Federación como sujeto de derecho y ningún país tomaría en cuenta la declaración de guerra de una entidad federativa, conforme a nuestro ordenamiento constitucional, existe la po

sibilidad de que actúen autónomamente en defensa del suelo nacional.

Resulta oportuno hacer notar que no existe antecedente histórico en nuestro país de aplicación del precepto que nos ocupa.

3. PROHIBICIONES INDIRECTAS

Ya hemos dicho con anterioridad, que las garantías individuales constituyen una limitación indirecta a la soberanía de los Estados, ahora nos corresponde examinar el porqué de esa afirmación. El artículo 1° de nuestro Código fundamental establece que en la República todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución o, lo que es lo mismo, que éstas constituyen un derecho del individuo, por el solo hecho de encontrarse en el país, y contra cualquier autoridad dentro del mismo. Los derechos del hombre son inseparables de su naturaleza y consubstanciales a su personalidad y, por ende, superiores y preexistentes a toda organización normativa, por lo que el Estado debe respetarlos, teniendo la ineludible obligación de incorporarlos a su orden jurídico.

Por ello es lógico que afirmemos que las garantías contenidas en los 28 artículos de la Constitución, constitu-

yen una limitación a los Estados, puesto que éstos se encuentran imposibilitados jurídicamente para actuar en contra de lo estatuido por tales preceptos, y están obligados a respetar tales normas, sin más excepciones o suspensiones que las previstas en la propia Constitución, según establece la parte final del artículo 1°.

Considerando lo que el maestro Burgoa dice al respecto, podemos afirmar que en la relación jurídica a que dan lugar las garantías individuales, existen en principio dos sujetos: el sujeto pasivo, esto es, el Estado y las autoridades a través de las cuales actúa aquél, y un sujeto activo, el individuo o "gobernado" como el tratadista mencionado lo denomina.

La calidad de sujeto pasivo que tiene el Estado, según lo dicho, surge del hecho de que su papel es únicamente de respeto hacia las garantías; no se requiere actividad alguna de su parte, no goza o puede hacer uso de las garantías que se consignan en el ordenamiento constitucional, sino que debe limitarse a respetarlas y protegerlas, esto último, particularmente a través del juicio de garantías previsto igualmente en la Carta Fundamental.

Desde luego que los poderes del Estado, especialmen-

te el judicial, si tienen respecto de las garantías indivi--
duales una actividad clara, pero esto es sólo en virtud de -
la facultad que la propia Constitución les otorga, según el
artículo 103, fracción I, de conocer jurisdiccionalmente de
los conflictos que se suscitan entre los particulares y las
autoridades, por violaciones de esas garantías individuales.

En estos casos la actividad estatal es de autovigila--
ncia o de autolimitación respecto de sus propios actos, ya
que por medio del juicio de garantías el sujeto activo acude
ante diversos órganos del Estado, en busca de auxilio para -
que se establezca y actúe la limitación que el Estado tiene--
en un ámbito determinado o caso específico, por lo que debe--
atribuirse al Poder Judicial Federal el carácter de protec--
tor de garantías individuales, aunque también, de conformi--
dad con lo dispuesto en las fracciones II y III del artículo
103, le corresponda regular las relaciones entre la Federa--
ción y los Estados, por lo que está constituido como árbitro
y regulador de las relaciones interfederales.

El carácter de sujeto pasivo que hemos atribuido al
Estado y sus autoridades no se limita a aquellas que existen
en el orden federal, sino también a las autoridades de los -
Estados miembros de la Federación, puesto que precisamente -
todos ellos en conjunto constituyen el Estado Federal.

Por lo tanto, las autoridades locales de los distintos Estados se encuentran en igualdad de situación a las autoridades federales, en lo que respecta a las garantías individuales: unas y otras están limitadas por éstas y deben res-petarlas dentro de su competencia y jurisdicción.

Si, como hemos dicho, el orden federativo se creó como una forma de salvaguardar la independencia de grupos de poder ya existentes, constituídos por fuerzas locales, y a través de esta finalidad como una forma de limitar el engrandecimiento de un poder central y, en última instancia, como manera de evitar el detrimento del individuo, frente al poder, es evidente que las garantías individuales y el orden federal tienen su punto de contacto en esa finalidad, que constituye uno de los ejes centrales de la teoría política y cuya validez o importancia se destacó especialmente a partir de la Revolución Francesa.

Los derechos o garantías individuales representan una conquista, son un fruto de la evolución política de la humanidad y, por lo tanto, definitivamente válidas. No pasa lo mismo con el orden federal, en el cual se conjugan caracteres efímeros que pueden ser modificados por circunstancias políticas, sociales y económicas, pero el trasfondo de esta forma de organización, coincide con el de las garantías indi

viduales, es también irreversible y permanente, precisamente en esa finalidad que trata de obtener la defensa del gobernado frente al Estado.

El individuo es el sujeto activo de la relación porque es el titular de la garantía a que la Constitución se refiere, la que puede oponer al Estado. El concepto de sujeto activo está ligado íntimamente al acto de autoridad. En --- efecto, frente a cualquier persona se pueden desempeñar diferentes actividades tanto por los particulares como por los - órganos estatales, formándose relaciones que se establen entre sujetos que, en el momento de efectuarse éstas, mediante actos o hechos jurídicos de diversa naturaleza, no operan como entidades de imperio, o sea, la entidad federal a través- de sus órganos, no opera imperativamente sino como particu-- lar buscando colaboración voluntaria de su cosujeto. En es- te tipo de relación que se integra entre el Estado y sus ór- ganos por un lado y los gobernados por el otro, estos últi-- mos no tienen la calidad de gobernados, ya que para tenerla, supone obligatoriamente una relación de gobierno o de supra- subordinación, la cual se constituye por verdaderos actos de autoridad, es decir, por actos emanados de órganos de ejercicio de las funciones estatales y que para existir no requie- ren el consentimiento de la persona frente a la que se des-- pliega unilateralidad, se imponen a la voluntad contraria de

esta imperatividad y la obligan coactivamente a obedecerlos. Consecuentemente, por gobernado o sujeto activo entendemos:- aquella persona en cuya esfera operen o vayan a operar actos de autoridad, es decir, actos atribuibles a algún órgano estatal que sean de índole unilateral imperativa y coercitiva.

Otras prohibiciones indirectas son las contenidas en el artículo 73, del cual analizaremos algunos preceptos que otorga facultades al Congreso de la Unión, y que contiene -- claras limitaciones a las entidades federativas, en el ámbito económico. En primer término, la fracción VIII concede competencia al Congreso de la Unión, para dar bases conforme a las cuales puede el Ejecutivo Federal celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; se advierte a primera vista - que en esta materia únicamente con autorización del Congreso puede el Ejecutivo celebrar empréstitos con cargo al crédito de la nación y, por consiguiente, los poderes de los Estados federados no pueden intervenir en este tipo de actos. Esto es lógico y explicable dentro de la estructura del Estado Federal; a pesar de que la fracción VIII que comentamos no usa el término "Ejecutivo Federal", indudablemente que a él se refiere, ya que no es admisible que el Congreso de la Unión pueda fijar bases para que los ejecutivos estatales celebren empréstitos, pues esto significaría desconocer la estructura federal. Además, resulta evidente que si los empréstitos se

celebran sobre el crédito de la nación, se trata de un caso de competencia exclusiva del Poder Federal, puesto que sólo él, a través de sus órganos competentes, puede comprometer el erario federal. Asimismo, las facultades del Congreso -- para reconocer y mandar pagar la deuda nacional, corresponden por su propia naturaleza al ámbito federal e implican -- una limitación a los poderes estatales. En síntesis, podemos afirmar que la fracción VIII del artículo 73 de la Constitución Federal fija limitaciones, en el campo de la economía, a los Estados.

La fracción X del artículo 73 que estudiamos, que da facultades al Congreso de la Unión para legislar en toda la República sobre las materias que en dicho precepto se especifican, constituye una clara limitación a la potestad de las entidades federativas. En efecto, se faculta al Congreso de la Unión para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Unico y para expedir las leyes laborales reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. -- Son notorias las limitaciones que en estas materias que atañen directamente a la economía nacional impone el texto constitucional a los Estados de la Federación. Originalmente, -

la fracción X del artículo 73 de la Constitución no otorgaba al Congreso de la Unión facultades para expedir leyes de trabajo, reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución, obligatorias en toda la República, ya que había competencia concurrente y los Estados de la Federación legislaban también para regular las relaciones de trabajo. Sin embargo, al modificarse en el año de 1929 la fracción X que se glosa, quedó facultado el Congreso Federal para expedir leyes de -- trabajo para toda la República, modificación que estimamos -- coherente y necesaria en atención a que las leyes laborales-reglamentan el artículo 123 de la propia Constitución que fija las bases para regular las relaciones de los factores de producción.

Con posterioridad al año de 1929, la fracción X del artículo 73 de la Constitución sufrió diversas reformas, ampliando las facultades del Congreso de la Unión, y estable--ciendo, evidentemente, limitaciones a la intervención de los Estados en diversas materias que fueron objeto de las reformas a que aludimos. Así fue como se facultó al Congreso para legislar: en el año de 1935 sobre energía eléctrica e industria cinematográfica; en 1942 sobre hidrocarburos y, en 1947, respecto a apuestas y sorteos. La justificación de estas reformas que significan limitaciones a la actividad de -- los poderes estatales, se encuentra en la importancia de las

materias respecto de las cuales se faculta para legislar al Congreso de la Unión, esenciales y claves en el desarrollo de la nación.

La fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución General de la República, también establece una división de competencias en materia tributaria, determinando las fuentes respecto de las cuales se faculta al Congreso Federal para establecer contribuciones, quedando excluidas en puridad constitucional las entidades federativas para gravar esas mismas fuentes, y, se confirma con lo preceptuado en el párrafo final en el que se establece que las entidades federativas participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales que ese mismo precepto señala.

Todas estas limitaciones o prohibiciones que hemos visto en los párrafos precedentes, resultan necesarias pues sólo señalando las materias respecto de las cuales el Congreso Federal tiene facultades para establecer contribuciones, puede darse cumplimiento al mandato contenido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, que impone a los mexicanos la obligación de contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Estado y municipios.- A este respecto conviene mencionar la "tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia, que considera que la Consti

tución Federal sigue un sistema complejo en materia impositiva, señalando tres casos o premisas en que funda esa afirmación: por una parte, la concurrencia de la federación y los Estados, en la mayor parte de las fuentes de ingreso; por la otra, la limitación de los Estados por exclusión, a través de la reserva expresa y concreta de determinadas materias en favor de la Federación; y, por una tercera parte, las restricciones a la potestad tributaria de los Estados".⁴ La propia jurisprudencia a que aludimos pone como ejemplo de facultades reservadas a la Federación y de la consecuente exclusión de los Estados, las contenidas en las fracciones X y XXIX del artículo 73 de la Constitución Federal.

Es de interés señalar que el artículo 131 constitucional contiene tres preceptos distintos; a saber: el primero, es estrictamente de carácter fiscal y establece la vigilancia del comercio exterior al gravar las mercancías que se importan y exportan o que pasan en tránsito por el territorio nacional, reservando la regulación de todas estas materias a la Federación, por lo que constituye una facultad expresa que implica una limitación a las entidades federativas.

El segundo se refiere a la policía interior y no ve a la cuestión fiscal. En efecto, se limita a consignar la facultad privativa de la Federación para reglamentar y prohi

bir, por motivos de seguridad, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia.

El tercer precepto que se incluye en el citado artículo 131 se refiere al comercio exterior y a las facultades que pueden otorgarse al Ejecutivo Federal para regular la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o la realización de cualquier otro propósito en beneficio del país.

También creo conveniente destacar que en 1950 se adicionó al artículo 131, el cual contiene muy amplias facultades del Gobierno Federal en materia económica. Basta señalar, para no citar el texto completo de este precepto, que, en términos propios, es potestad del Ejecutivo, autorizado por el Congreso:

"Regular el comercio exterior, la economía nacional y la estabilidad de producción nacional".⁵

A la vez que se ampliaron las facultades federales, se limitaron las de los Estados, así como, deroga tácitamente al artículo 28, o por lo menos, su vigencia de este artículo, es desde entonces parcial. Por supuesto que la legislación económica que han dictado el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo bajo la vigencia de la Constitución de --

1917, es con el objeto de reglamentar el funcionamiento del sistema económico y establecer las bases legales de la política de desarrollo del Estado mexicano. Tampoco pretendo -- ahora apuntar las necesidades de reformar dicha legislación o introducir los cambios de la política económica, sólo puedo afirmar que todo indica la necesidad de importantes cambios y ajustes hacia el futuro en metas e instrumentos de la política económica para que aprovechando los logros indudables que en el desarrollo económico y social han logrado los gobiernos revolucionarios, nos propongamos objetivos que --- constituyan etapas superiores en el progreso de la sociedad mexicana.

CITAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO III

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Editorial Porrúa, S. A., 3a. Edición, pág. 96.
2. Derecho Constitucional Mexicano
Felipe Tena Ramírez, Editorial Porrúa, S. A., -
9a. Edición, pág. 120, México, 1968.
3. Idem, pág. 343.
4. Compilación de Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, sustentada en sus Ejecutorias -
pronunciadas desde 1917 a 1954.
Imprenta Murguía, S. A. Tomo II, 1a. Edición, -
pág. 1026, 1956.
5. Constitución Política
Op. cit., pág. 99.

CONCLUSIONES

I. El pueblo soberano adopta un régimen determinado de gobierno indivisible, imprescriptible, indelegable y la soberanía es una, comprende dos aspectos, el interno y el externo: el interno es la facultad exclusiva de dictar, aplicar y hacer cumplir las leyes; y el aspecto externo, es ese pueblo que con las facultades de supremo e independiente se presenta ante el consorcio internacional.

II. Durante varias décadas se trató de precisar la naturaleza del sistema federal y hoy en día podemos afirmar que la diferencia entre un Estado Unitario y el Estado Federal estriba en el principio de descentralización política.

En un Estado Federal hay que distinguir tres elementos:

1. La Constitución.

2. El Orden Jurídico Federal, y

3. El Orden Jurídico de las Entidades Federativas.

La constitución es la que divide la competencia entre -
la Federación y las Entidades Federativas y estas dos -
esferas son órdenes parciales delegados.

III. La Constitución de Cadiz es el germen del federalismo -
en México porque en su cuerpo legal se encuentra conte-
nido ya un cierto principio de descentralización en los
artículos 324 y 325 que estructuran a las diputaciones-
provinciales. De aquí la realidad que exigió en 1823 -
la adopción del Régimen Federal en nuestro país.

IV. La Constitución de 1857 respecto a la estructura fede--
ral en lo fundamental siguió a la de 1824 y adoptó algu
nas de sus decisiones fundamentales, a saber: Estado De
mocrático, Representativo y Republicano. La ley funda-
mental de 1857 se adelantó a toda una época, estable---
ciendo una serie de principios liberales y elevando a -
norma constitucional los postulados del credo democráti
co y la ideología individualista del Partido Liberal.

V. Nuestra Constitución actual contiene en el artículo 124
la división de competencia en el Régimen Federal. Hay-
en la norma suprema actos prohibidos a la Federación, -

que son aquellos respecto de los cuales carece de competencia el Gobierno Federal y actos prohibidos a los Estados que se pueden subdividir en los que jamás pueden realizarse o absolutos, y los que es posible llevar a cabo, pero con la autorización del Congreso Federal, en cuyo caso son relativos. El problema de la división de competencias es más difícil de captar que el sólo enunciado del mencionado artículo 124, ya que existen otros preceptos en la Constitución que se ocupan de este problema, amén de la jurisprudencia de la Suprema Corte -- de Justicia que altera el buen sentido de los preceptos constitucionales en este aspecto.

VI. Un Sistema Federal se basa más en una necesidad política, económica y social que en principios jurídicos.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

1. ALVA, PEDRO, de, Dr. y RANGEL, NICOLAS, Profr.
Primer Centenario de la Constitución de 1824.-
Talleres Gráficos "Soria". Obra Conmemorativa,
publicada por la H. Cámara de Senadores de los
Estados Unidos Mexicanos, México, 1924.
2. BOWIE, ROBERTO R. y FRIEDWICH, CARL J.
Estudios sobre Federalismo. Bibliográfica Ar--
gentina. 1a. Ed. Buenos Aires, Argentina, 1958.
3. BRYCE, JAIME
La República Norteamericana. La España Moderna.
3a. Ed., Tomo I, Madrid, España.
4. CARPIZO, JORGE
Boletín Mexicano de Derecho Comparado. UNAM. -
4a. Ed. México, 1969.

La Constitución Mexicana de 1917. UNAM. Edi---
ción Conmemorativa de la Constitución de 1917,
México, 1969.

Lineamientos Constitucionales de la Common---
wealth. UNAM. 1a. Ed., México, 1971.
5. CAMARA DE SENADORES
Documentos Históricos Constitucionales de las-
Fuerzas Armadas Mexicanas. Edición Conmemorati
va. Tomo II, México, 1966.
6. Colección de Ordenes y Decretos de la Soberana

Junta Provisional Jubernativa y Soberanos Congresos Generales de la Nación Mexicana
Imprenta Galván a/c Mariano Arévalo. 2a. Ed.,-
Tomo II, México, 1829.

7. Compilación de Jurisprudencia de la Suprema --
Corte de Justicia sustentada en sus Ejecuto---
rias pronunciadas desde 1917 a 1954.
Imprenta Murguía, S. A. la. Ed., Tomo II, 1956.
8. Constitución Política de los Estados Unidos Me
xicanos
Editorial Porrúa, S. A., 36a. Ed.
9. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos,-
expedida por el Congreso Constituyente del día
5 de febrero de 1857 con sus adiciones y refor
mas
Imprenta del Gobierno Federal. la. Ed. México,
1911.
10. COSIO VILLEGAS, DANIEL
La Constitución de 1857. Editorial Hermes. la.
Ed., México, 1957.
11. ESQUIVEL OBREGON, T.
Apuntes para la Historia del Derecho en México.
Editorial Polis. 5a. Ed., Tomo II, México, ---
1938.
12. EVANS HUGHES CHARLES
La Suprema Corte de los Estados Unidos. Fondo-
de Cultura Económica. 2a. Ed., corregida y au-
mentada en 1971, México.
13. GAMBOA, JOSE M., Lic.
Leyes Constitucionales de México durante el Si
glo XIX. Oficina Tip. de la Sría. de Fomento,-
México, 1901.
14. GARCIA GRANADOS, RICARDO
La Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma
en México. Tipografía Económica. la. Ed., Méxi
co, 1906.
15. GARCIA PELAYO, MANUEL

- Derecho Constitucional Comparado. Revista de -
Occidente. 8a. Ed., México, 1967.
16. GAXIOLA, F. JORGE
Algunos Problemas del Estado Federal. Editorial Cvltvra. 1a. Ed., México, 1941.
 17. GETTELL, RAYMOND G.
Historia de las Ideas Políticas. Nacional Edina-
l, S. de R. L., 2a. Ed., México, 1957.
 18. GONZALEZ-BLANCO, EDMUNDO
El Federalismo expuesto por P.I. Margall. Agen-
cia General de Librería y Artes Gráficas, Ma-
drid, España.
 19. HAMILTON, MADISON y JAY
El Federalista. 2a. Ed., México, 1957.
 20. HERNANDEZ, OCTAVIO, Lic.
Derechos del Pueblo Mexicano. H. Cámara de Di-
putados. 1a. Ed., Tomo II, México, 1967.
 21. HERRERA Y LASSO, MANUEL
Estudios de Derecho Constitucional. Editorial-
"Polis", 11a. Ed., México, 1940.
 22. JELLINEK, G.
Teoría General del Estado. Editorial Continen-
tal. 2a. Ed., México, 1958.
 23. KELSEN, HANS
Teoría General del Derecho y del Estado. UNAM.
3a. Ed., México, 1969.
 24. MATOS ESCOBEDO, RAFAEL
La Crisis Política y Jurídica del Federalismo.
Editorial Veracruzana, Xalapa, Ver., 1944.
 25. MONTIEL Y DUARTE, ISIDRO ANTONIO, Lic.
Derecho Público Mexicano. 1a. Ed. Tomo IV, Mé-
xico, 1871.
 26. PEREZ VERDIA, LUIS, Lic.
Compendio de la Historia de México. Librería -
de la Vda. de C. Bouret. 6a. Ed., México, 1921.

27. PORRUA PEREZ, FRANCISCO
Teoría del Estado. Editorial Porrúa, S. A., 2a. Ed., México, 1958.
28. RABASA, EMILIO, O.
La Evolución Histórica de México. Editorial Porrúa, S. A., 3a. Ed., México, 1972.
29. RAMIREZ TENA
Leyes Fundamentales de México. Editorial Porrúa, S. A., 4a., México, 1971.
30. REYES HEROLES, JESUS, Lic.
El Liberalismo Mexicano. UNAM. 1a. Ed., Tomo - II, México, 1958.
31. SAYEG HELU, JORGE
El Constitucionalismo Social Mexicano. Cultura y Ciencia Política. 1a. Ed., México, 1972.
32. SOLIS CAMARA, FERNANDO
Origen y Evolución en América de las Instituciones Políticas Anglo-Sajonas. Imprenta J. Saucedo y Cía., S. C. 1a. Ed., México.
33. STAMBLER ROUDOLF
Modernas Teorías del Derecho y del Estado. Editorial Botas-México. 1a. Ed., México, 1965.
34. TENA RAMIREZ, FELIPE
Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S. A., 9a. Ed., México, 1968.
35. TERTULIANO
Adv. Iudacos. C. VIII (Migne P. L., II 651)
36. TOCQUEVILLE, ALEXIS, de
La Democracia en América. Fondo de Cultura Económica. 2a. Ed. México, 1957.
37. VARIOS AUTORES
México Cincuenta Años de Revolución. Fondo de Cultura Económica. 1a. Ed., México, 1961.
38. VASCONCELOS, JOSE, Lic.
Breve Historia de México. Editorial Continental, S. A., 11a. Ed., México, 1966.

39. WECKMANN, LUIS

El Pensamiento Político Medieval y las Bases -
para un Nuevo Derecho Internacional. UNAM. 1a.
Ed., México, 1950.

40. ZARCO, FRANCISCO

Historia del Congreso Constituyente 1856-1857.
Fondo de Cultura Económica. 1a. Ed. del Cole--
gio de México, México.

Historia del Congreso Extraordinario Constitu-
yente. Fondo de Cultura Económica. México, ---
1956.