



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

"EL ESTADO FEDERAL MEXICANO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :
FELIPE HERNANDEZ CHAMU

MEXICO, D. F. 1974



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Bajo la dirección del Señor Licenciado -
Jorge Carpizo fue elaborada la presente
Tesis Profesional en el Seminario de -
Derecho Constitucional y Amparo de la -
Facultad de Derecho, siendo Director del
mismo el distinguido Maestro Dr. Ignacio
Burgoa Orihuela.

A mi Padre:

Señor BLAS HERNANDEZ SANTANA.
Con profundo cariño, admiración
y respeto.

A mi Madre:

Señora HERMINIA CHAMU DE HERNANDEZ.
Como un tributo a sus altas virtudes
de amor, abnegación y ejemplo lumi-
noso en mi vida.

A mi Esposa:

Sra. GRACIELA FLORES DE HERNANDEZ.

Con imperecedero amor.

A mis Hijas:

ANA ISABEL Y NORMA DELIA.

Quienes constituyen el deseo ferviente
de progreso y perfección, producto del
cariño que les profesó.

A mis Hermanos:

Cariñosamente.

Al Sr. Lic. JORGE CARPIZO.

Como un sincero testimonio de gratitud por la valiosa orientación que me brindó en la elaboración de este trabajo, y en reconocimiento a su gran capacidad intelectual.

A mis Maestros y Amigos.

EL ESTADO FEDERAL MEXICANO.

C A P I T U L O I

LA NATURALEZA JURIDICA DEL ESTADO FEDERAL.

A) DIVERSAS TEORIAS QUE TRATAN DE EXPLICAR LA NATURALEZA JURIDICA DEL ESTADO FEDERAL.

- 1.- Tesis de Alexis de Tocqueville.
- 2.- Tesis de Calhoun y Seydel.
- 3.- Tesis de Georg Jellinek.
- 4.- Tesis de Woodrow Wilson.
- 5.- Tesis de Hans Kelsen.

B) DISTINTAS CLASES DE ESTADOS FEDERALES.

C) OPINION PERSONAL

C A P I T U L O II

ORIGEN Y FUNDAMENTO DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

A) ANTECEDENTES HISTORICOS.

- 1.- La Constitución de Cádiz de 1812.
- 2.- La Constitución Mexicana de 1824 y la implantación del Federalismo.
- 3.- La Constitución de 1857.
- 4.- La Tesis que asienta la Constitución de 1917.

- B) RAZONES POR LAS QUE MEXICO ADOPTO EL SISTEMA FEDERAL; ALGUNAS TESIS.

C A P I T U L O I I I

DIFERENCIAS ENTRE EL ESTADO FEDERAL, LA CONFEDERACION Y EL ESTADO UNITARIO.

- A) DIFERENCIAS ENTRE EL ESTADO FEDERAL Y LA CONFEDERACION DE ESTADOS.
- B) DIFERENCIAS ENTRE EL ESTADO FEDERAL Y EL ESTADO UNITARIO.

C A P I T U L O I V

EL PRINCIPIO DE LA DIVISION DE COMPETENCIAS EN EL ESTADO FEDERAL.

- A) DIVERSOS SISTEMAS.

- 1.- Las Reglas de Bryce.
- 2.- La Distribución de Competencias en la Constitución Mexicana.
- 3.- Las Facultades Coincidentes.
- 4.- Las Facultades Concurrentes.

C A P I T U L O V

ALGUNOS FACTORES POLITICOS DEL FEDERALISMO
MEXICANO.

- A) LA FRACCION V DEL ARTICULO 76 CONSTITUCIONAL
Y LA DESAPARICION DE PODERES EN LAS ENTIDADES
FEDERATIVAS.
- B) LA EXISTENCIA DE UN PARTIDO POLITICO PREDOMI-
NANTE.

C A P I T U L O VI

LA GARANTIA FEDERAL

- A) LA GARANTICA FEDERAL EN MEXICO.

1.- El Artículo 122 Constitucional: Sus
diferentes hipótesis.

- B) EL FUNCIONAMIENTO DE LA GARANTIA FEDERAL EN
ARGENTINA.
- C) LA GARANTIA FEDERAL EN ESTADOS UNIDOS DE
NORTEAMERICA.
- D) CRITICA DE TENA RAMIREZ Y ENRIQUE GONZALEZ
FLORES AL ARTICULO 122 CONSTITUCIONAL.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCION.

Como bien dice Carl J. Friedrich "el auge del régimen constitucional moderno ha visto un número de cada vez mayor de sistemas federales",¹ - entre ellos Los Estados Unidos de Norteamérica, Suiza, la República Federal Alemana, Australia, Venezuela, México, etcétera; sin embargo, considero que no constituye, un principio jurídico-político fundamental para todos los regímenes constitucionales de Occidente, como sí lo son el principio de la soberanía del pueblo, el sistema representativo, la declaración de los derechos humanos y la separación de poderes; en cambio el sistema federal de gobierno constituye un principio fundamental solamente en algunos sistemas constitucionales, como los de los países anteriormente citados. Pensamos que la adopción de este principio, depende fundamentalmente de las condiciones históricas en cada pueblo.

Según Friedrich, en términos generales, - los sistemas federales tratan de combinar un cierto grado de unidad con un cierto grado de diversidad.- Así, "cuando los objetivos particularistas locales son lo suficientemente fuertes y compactos para mantener unidas las divisiones territoriales del grupo más amplio, manteniéndolos como tales unidades o moldeándolas como grupos autónomos, la pauta adecua

1 Carl J. Friedrich. Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática. Trad. de Vicente Herrero. México 1946. Pág. 187.

da es confederal. Por otra parte, la organización nace cuando los objetivos contradictorios (intereses, tradiciones, finalidades) no son todavía, o han dejado de ser lo bastante fuertes para mantener unidades autónomas".²

En el desarrollo del presente estudio, nos proponemos analizar en un primer esfuerzo, diferentes teorías acerca de la naturaleza jurídica del Estado Federal, como base necesaria e indispensable para una cabal comprensión del problema planteado. El Estado Federal es en realidad un sólo Estado pero con un gobierno doble: "significa la presencia de autoridades federales y locales, dualidad que reclama una distribución de las atribuciones del poder público". Su misma estructuración supone una primera división de poderes, por la cual el pueblo busca que el Estado Federal por una parte, y los federados por la otra, se vigilen recíprocamente. El sistema federal supone la vigencia de una norma supraestatal que distribuya las competencias, y evite que sea la Federación o los Estados quienes la realicen;³ asimismo, analizaremos diversas clases de Estados Federales.

2 Friedrich. Ob. Cit. Pág. 188.

3 Mario de la Cueva. La Constitución de 5 de febrero de 1857. En: El Constitucionalismo a Mediados del Siglo XIX. Tomo II. México 1957. Pág. 1319.

Otro de nuestros propósitos consistió en dejar claramente sentada la idea de que el federalismo mexicano tuvo un carácter sui géneris, es decir, que no fue la consecuencia de una simple imitación extralógica del sistema norteamericano, como lo afirman algunos tratadistas de Derecho Constitucional entre ellos, Felipe Tena Ramírez, cuando dice: "El federalismo de los demás países que han adoptado el sistema, se mide por su aproximación o alejamiento del modelo norteamericano" y agrega: "...lo dicho tiene especial significación para nosotros, que al imitar deliberadamente aquel sistema, le imprimimos nuestros propios rumbos"; ⁴ sino por el contrario, fue el resultado natural y necesario de las condiciones que se presentaron en ese momento histórico favorables a la idea federalista, y que el Congreso Constituyente de 1823-1824 plasmó, primero en el Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824 y luego en la Constitución Federal de 4 de octubre de ese mismo año; la que dejó de tener vigencia con el advenimiento del primer centralismo durante los años de 1835-1836 y ratificado con la expedición de "Las Bases Orgánicas" de 1843 hasta que en 1847 se logra reimplantar el federalismo y por consiguiente el restablecimiento de la Constitución de 1824, regreso federal que duró muy poco, pues en 1853 se volvió al centralismo; el cual con la promulgación de la Constitución de 1857 jamás ha vuelto a aparecer en la vida institucional del país, al menos, formalmente, no ha sido aceptado.

⁴ Felipe Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano Mexico, 1964. Pág. 106.

Sin embargo, se observa, en la realidad, una marcada tendencia hacia un centralismo. El Gobierno Federal acapara las facultades legislativas en las materias más importantes, lo que hace que las entidades federativas vayan perdiendo fuerza. Veremos en otro capítulo algunas de las notas distintivas entre el Estado Federal, la Confederación de Estados y el Estado Unitario.

Trataremos lo relativo a las relaciones entre la Federación y los Estados miembros, por considerarlos como uno de los temas más importantes en el estudio del Estado Federal. En la estructura del sistema federal mexicano el principio de la división de competencias lo encontramos establecido en el artículo 41 de la Constitución General y precisado por el artículo 124 de la propia Constitución, al decir, que todo aquello que no está expresamente otorgado a la federación, es competencia de las entidades federativas. En este mismo orden de ideas, analizamos las facultades coincidentes, entre otras, y especialmente las llamadas facultades concurrentes.

Por otra parte, abordamos el estudio de los problemas que plantea la desaparición de poderes en las entidades federativas, de acuerdo con lo previsto por la fracción V del artículo 76 constitucional; asimismo, tratamos lo relativo a la existencia en nuestro país, de un partido político predominante.

Finalmente, exponemos el tema referente a la garantía federal, porque guarda muy estrechas relaciones con la desaparición de poderes; ambas implican limitaciones a la autonomía de las entidades federativas y son resueltos por las mismas autoridades, amén de que no puede tocarse el uno sin aludir al otro.

No obstante que el federalismo, como idea ya se ha ganado, en la realidad política deja mucho que desear. Sin embargo, tenemos la firme convicción de que sólo a través de este sistema es posible la realización de una auténtica democracia en nuestro país.

C A P I T U L O I

LA NATURALEZA JURIDICA DEL ESTADO FEDERAL.

La denominación Estado Federal se usa por primera en los tiempos de la Confederación Renana, y por los tratadistas Zacharia, Von Berg y Klüber, y se usa como término contrapuesto al de Confederación. "Sin embargo - dice García Pelayo - la denominación no penetra en el Derecho Positivo, donde continúan usándose los términos Federación o Confederación como equivalentes al Estado Federal". Es hasta la literatura alemana donde surge la denominación Estado Federal con un contenido preciso y como contraste entre las Confederaciones y las nuevas formas de organización que aparecen en los Estados Unidos de América y en Suiza en 1848.¹

El Estado Federal, para García Pelayo, - "...planteaba el problema de cómo es posible que sobre un mismo territorio y una misma población pudiera existir y, por consiguiente ejercer su imperio, una pluralidad de Estados. Así, pues, la discusión sobre la naturaleza jurídica del Estado Federal ha sido fundamentalmente una discusión en torno al concepto de soberanía y a su posible o no posible armonización con el hecho de la pluralidad estatal".²

1 Manuel García Pelayo. Derecho Constitucional Comparado. Madrid, 1961. Pág. 216.

2 García Pelayo. Ob. Cit. Pág. 220.

A.- DIVERSAS TEORIAS QUE TRATAN DE EXPLICAR LA
NATURALEZA JURIDICA DEL ESTADO FEDERAL.

La primera exposición doctrinal acerca de la naturaleza jurídica del Estado Federal se encuentra en la recopilación de artículos escritos en los Estados Unidos de Norteamérica por Alexander Hamilton, Santiago Madison y John Jay, publicados bajo el título de "El Federalista". Esta serie de artículos pretenden exponer al pueblo de cada colonia norteamericana, aunque dirigidos en principios a Nueva York, las ventajas que derivarían de su Unión, proponiendo concretamente al efecto la adopción de la Constitución elaborada por la Convención de Filadelfia. Sin embargo, surgieron en todas las colonias voces opositoras. Ante ello Jay dice: "hasta hace poco prevalecía sin discordancia la opinión de que el pueblo americano debía su prosperidad a la firmeza y persistencia de su unión, y los deseos, ruegos y esfuerzos de nuestros mejores y más sabios ciudadanos se han dirigido constantemente a este fin. Ahora, sin embargo, aparecen ciertos políticos que insisten en que esta opinión es errónea y que en vez de esperar la seguridad y la dicha de la Unión, debemos buscarla en una división de los Estados en distintas confederaciones o soberanías". Empero, más tarde señala Jay: "un firme sentido del valor y de los beneficios de la Unión indujo al pueblo, desde los primeros momentos, a instituir un Gobierno Federal para defenderla y perpetuarla".³

3 Hamilton, Madison y Jay. "El Federalista". Traducción de Gustavo R. Velasco. México 1957. Págs. 6-7.

El mismo Jay señala que la Unión elimina las causas más comunes de las guerras juntas y evita las causas injustas de éstas; que eleva las posibilidades de exigir respeto de las otras naciones e impide que éstas ataquen a la Unión; así como resguarda contra la influencia extranjera que se dejaría sentir en los diversos Estados que se conservan aislados y estorba su posible alianza con países rivales.

La importancia de la Unión desde el punto de vista comercial, según Hamilton "apenas suscita diferencias de opinión y de hecho cuenta con el asentimiento más generalizado por parte de todos aquellos que se han enterado del asunto. Esta afirmación se aplica lo mismo a nuestro intercambio con las naciones extranjeras que al de unos con otros".⁴

Madison indicó claramente que "... el objeto inmediato de la Constitución Federal es asegurar la Unión de los trece Estados primitivos, cosa que sabemos que es factible y sumar a éstos los otros Estados que pueden surgir en su propio seno o de su vecindad, lo que no hay razón para dudar que sea igualmente viable".⁵

1.- Tesis de Alexis de Tocqueville.

El pensamiento contenido en "El Federalis

⁴ Hamilton. Ob. Cit. Pág. 41.

⁵ Madison. Ob. Cit. Pág. 55.

ta puede decirse que no había sido conocido sino -- hasta que Tocqueville escribió "La Democracia en -- América", donde explicó la forma en que las colo-- nias americanas lucharon para obtener su independen-- cia de Inglaterra, y que finalmente obtuvieron. -- Mientras duró la guerra prevaleció entre éstas una-- unión, no obstante que las leyes que la constituían resultaban defectuosas. Pero una vez lograda la -- paz, "los vicios de la legislación se mostraron al-- descubierto. El Estado pareció disolverse de repen-- te. Cada colonia, convertida en una república in-- dependiente, se apoderó de la soberanía entera. El-- gobierno Federal, al que su Constitución misma con-- denaba a la debilidad y al que el sentimiento del-- peligro público no sostenía ya, vió su pabellón -- abandonado a los ultrajes de los grandes pueblos de Europa, en tanto que él no podía encontrar bastan-- tes recursos para enfrentarse a las naciones indias y pagar el interés de las deudas contraídas durante la guerra de independencia. A punto de parecer, él-- mismo declaró oficialmente su impotencia y apeló al Poder Constituyente". 6

La Posición que Tocqueville asumió en -- cuanto a la naturaleza jurídica del Estado Federal, parece ser clara cuando dice: Que se "trataba de -- compartir la soberanía de tal suerte que los diver-- sos Estados que formaban la Unión continuasen gober-- nados por sí mismos en todo lo que no concernía si-- no a su prosperidad interior, sin que la nación en-- tera, representada por la Unión, dejara de formar --

6 Alexis de Tocqueville. La Democracia en América.--

Trad. de Luis R. Cuéllar. México 1963. Pág. 117.

un cuerpo y de proveer a sus necesidades generales". Luego entonces, la soberanía se hallaba compartida por la Unión y por cada una de las entidades federativas; es por eso, que a esta teoría se le ha denominado como "de la cosoberanía". 7

Para la composición del Poder Legislativo, se hizo necesaria una transacción que viniera a conciliar intereses que se encontraban en oposición, - "el principio de la independencia de los Estados - triunfó en la formación del Senado y el dogma de la soberanía nacional, en la Cámara de Representantes". 8

La teoría expuesta, es duramente criticada por Mouskheli al considerarla como falta de lógica, en virtud de que este autor concibe la noción de soberanía como esencialmente indivisible; por - otra parte, los hechos contradicen la pretendida igualdad del Estado Federal y de los Estados miembros, ya que es el primero, el que domina a los últimos; además, el reparto de competencias no puede ser definitivo ya que la vida de la nación hace que surjan necesidades que cambien las finalidades del Estado y por tanto se pueden requerir modificaciones a las competencias del Estado Central y de los Estados miembros. Por lo que respecta a los conflictos que se suscitan entre la Federación y los - Estados miembros y de éstos entre sí, son conocidos

7 Tocqueville. Ob. Cit. Págs. 118-119

8 Tocqueville. Ob. Cit. Págs. 121-122

por un órgano de carácter federal; y tampoco es posible ni conveniente mantener una estricta independencia entre las tareas de la Federación y de los Estados miembros, pues por el contrario, se necesitan una amplia interdependencia y colaboración entre ellos. ⁹

2.- Tesis de Calhoun y Seydel.

La teoría que más duramente se enderezó en contra de la concepción de Alexis de Tocqueville, sobre la naturaleza jurídica del Estado Federal, es la sostenida en América por John Calhoun y en Alemania por Max Von Seydel.

Estos autores partiendo de la base de que la soberanía, atributo esencial del Estado, es una e indivisible y por consiguiente dentro de un Estado formado por varios Estados, "...no puede pertenecer simultáneamente al Estado Central y a los miembros; o les corresponde a éstos, o le corresponde al Estado Central. Si corresponde a los miembros nos hallamos en presencia de una simple confederación de Estados que no constituye sino un vínculo jurídico de derecho, un vínculo jurídico de Derecho Público según se ha dicho ya; no hay pues colectividad estatal central distinta de los miembros. Si por el contrario es patrimonio del Estado central, nos encontramos ante un simple Estado unitario; los

9 M. Mouskheli. Teoría Jurídica del Estado Federal. Trad. de Armando Lázaro y Ros. Madrid 1934. Págs. 187-188.

miembros pierden su soberanía y con ésta pierden -- también su carácter de Estado. Aquí tenemos dos -- alternativas posibles; entre ellas no puede haber -- transacción ni término medio".

La base en que descansan ambos sistemas, -- dicen estos autores, es: en el caso de las confederaciones en un tratado entre Estados soberanos y en el del Estado unitario en una Constitución, pero no aceptan la expresión "Constitución Contractual". -- De esta forma, la Constitución de los Estados Federales descansa sobre los tratados concertados entre los Estados particulares, y estos tratados, no pueden cambiar la naturaleza y transformarse en una -- Constitución, por lo que, o bien los tratados si-- guen subsistiendo de tal modo que lo único que exis-- te es una confederación de Estados que conservan su soberanía con todas las consecuencias resultantes, o bien, "si la Constitución es la base del Estado Federal, no hay manera de explicar jurídicamente la -- transformación del Estado en ley". El problema que plantea Calhoun, queda resumido en los siguientes -- conceptos: "o el Estado federal constituye una simple asociación contractual de Estados soberanos, o -- no descansa sobre base jurídica alguna". ¹⁰

Para Calhoun y Seydel el Estado federal -- es un concepto imposible e inconcebible, por lo que, no debe ni puede existir. Mouskheli al referirse--

a estos autores, dice que, es evidente que estas -- opiniones en gran medida fueron determinadas por -- factores políticos, la situación de los Estados del Sur en los Estados Unidos de América en el primero, y de Baviera en Alemania en el segundo. Sostienen, en fin, que la soberanía pertenece a los Estados -- miembros, y que por tanto, al ser nota esencial del Estado, solamente ellos tienen ese carácter, de tal manera, que el Estado central no puede tener órga-- nos propios, siendo los considerados como tales, -- en realidad órganos de los Estados particulares, -- Asimismo, las competencias federales no son, vistas así, sino competencias delegadas por los Estados -- miembros y ejercidas por ellos; de igual forma, las leyes federales no adquieren carácter ejecutivo sino hasta que han sido ratificadas y promulgadas por dichos Estados particulares. De lo anterior , se -- desprenden dos consecuencias: primera, el derecho -- de anulación que consiste en que los Estados pueden anular todos los actos de la federación que conside-- ren contrarios al pacto federal; segunda, el dere-- cho de segregación que es la facultad que tiene un Estado miembro para decidir libremente en que momento va a separarse de la Unión.

La crítica, entre otras, que se ha formulado a esta teoría es que: niega la existencia real de los Estados federales, en aras de un fin político o de cualquier otra índole, lo que no resulta -- posible. 11

11 Mouskheli. Ob. Cit. Págs. 191-193.

3.- Tesis de George Jellinek.

Este autor explica la naturaleza jurídica del Estado Federal partiendo de su propia teoría — sobre la soberanía y de que ésta no es nota esencial del Estado. Así, dice: "tanto la antigua doctrina del Estado que atribuye a éste la autarquía, como la moderna de la soberanía, contradicen, llevadas a su última consecuencia, la unión permanente de varios Estados; pues tal unión, cualquiera que pueda ser su construcción jurídica, lleva consigo siempre la dependencia de algunos de aquéllos". 12

Para Jellinek, "el Estado Federal es un Estado soberano formado por una variedad de Estados. Su poder nace de la unidad estatista de los Estados miembros". Así, "la posibilidad del Estado Federal depende íntimamente de la doctrina que declara a la soberanía como nota no esencial al Estado, y distingue, por tanto, entre Estados soberanos y no soberanos", pues considera que en otro caso o es un Estado unitario o bien, se trata de una confederación de Estados. 13

"Los Estados miembros del Estado Federal son Estados no soberanos", no obstante, que la Constitución Federal atribuye a los órganos de éstos una mayor o menor participación en la soberanía, esto es, en el uso del poder. El territorio y el —

pueblo de los Estados miembros, forman el territorio y el pueblo del Estado Federal:

Los Estados componentes, son considerados como tales, en cuanto actúan dentro de la esfera en que están libres de toda actividad del poder federal, "la corporación de Estados debe dominar sobre sus miembros, pues en tanto una asociación es dominada por otra, pierde su cualidad de Estado. Dominar es una actividad necesaria al Estado: sólo es Estado una asociación en cuanto puede dominar. El Estado miembro, por tanto, es Estado si no se halla sometido al poder del Estado federal y pierde el carácter de tal, como de otra parte reconocen los que tienen un exacto concepto del Estado federal, en cuanto queda sometido al poder de éste".¹⁴

"En el campo de acción en que domina el Estado federal, el Estado miembro sólo existe en cuanto tiene el derecho a exigir prestaciones de aquél y a participar en el ejercicio de su soberanía... Los miembros del Estado son como tales, esto es, en cuanto participan en la soberanía de la federación, no Estados, sino órganos del Estado federal; y en tanto están sometidos y pueden, sin embargo, exteriorizar una voluntad independiente, son agrupaciones no estatistas". Agrega más tarde, "... los Estados miembros conservan su carácter de tales en-

aquello que no es de la competencia de la federación"; su organización descansa en una Constitución y no en un contrato. Ahora bien, su fundación puede estar precedida de contratos, si antes sus componentes habían permanecido sin relaciones políticas entre sí; sin embargo, esto no sucede tratándose del caso de que un Estado unitario se transforme en federal, en donde los Estados miembros hicieron posible su organización en virtud del consentimiento de la Constitución federal. 15

Así, el autor alemán observa dos alternativas en cuanto a los miembros del Estado federal: la primera, que sus miembros existían ya en el momento de su formación y la segunda, que entren a formar parte de él más tarde, por lo que en este caso, se presentan dos posibilidades: por una parte, que los Estados que vayan a integrar el Estado Federal hayan estado fuera de él hasta más tarde, en tal caso su ingreso estará sujeto a un contrato de sometimiento, y por la otra, el Estado Federal concede el poder que le compete sobre un territorio que le corresponde, en la esfera que abarca el poder de sus Estados miembros, creándose entonces, "las condiciones para una organización estatista independiente de este territorio, que hasta aquel momento fue una provincia o un país", en cuyo caso resulta innecesario establecer un contrato de sometimiento. "Mediante este procedimiento se puede transformar un Estado unitario en federal". 16

15 Jellinek. Ob. Cit. Pág. 624-625

16 Jellinek. Ob. Cit. Pág. 630.

Jurídicamente Jellinek considera a los Estados miembros, bajo cuatro relaciones: "Considerados en su sometimiento al Estado federal, están desprovistos de un carácter estatista; pero tienen también una esfera libre de la soberanía del poder federal, en la que se muestra aquel carácter suyo. Tienen derecho a exigir prestaciones del Estado federal, precisamente por su condición de Estados; por último, tienen, en cuanto Estados, el derecho a exigir la situación de órganos en el Estado federativo, si bien ejercen estas exigencias, no como Estados particulares, sino como órganos del poder del Estado federal". 17

Jellinek llega a la conclusión de que el único soberano es el Estado Federal, ya que los Estados miembros individualmente considerados, son Estados no soberanos, tomando en cuenta su particular concepción acerca de la soberanía. El Estado Federal - afirma Jellinek - en cuanto soberano, no tiene límite alguno respecto de la magnitud de su competencia frente a los Estados miembros. "Esta puede extenderse hasta la supresión del carácter del Estado particular, y, por tanto hasta llegar a transformar el Estado federal en unitario". 18

"El Estado Federal - según Jellinek - puede ser la forma permanente de la vida en común de una nación, de una variedad de naciones, o de partes de éstas por una suerte común. Un grande impe-

17 Jellinek. Ob. Cit. Págs. 630-631.

18 Jellinek. Ob. Cit. Págs. 632-633.

rio, especialmente, podrá desenvolverse más vigorosamente y con más facilidad mediante una forma de Estado unitario, por más descentralizado que éste sea". Finalmente considera que, "con el progreso de la idea del Estado Federal se transformará también en el curso de la historia la situación de los Estados pequeños y medianos, quienes se verán precisados a incorporarse a otros mayores; solo de este modo puede quedar garantizada su existencia para el mañana". 19

4.- Tesis de Woodrow Wilson.

Wilson, quien llegó a ser Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, en su obra "El Estado", narra cómo las colonias americanas lograron independizarse de Inglaterra, luchando unidas en su contra. Los artículos de la Confederación -- propuestos por el Congreso Nacional en 1777 fueron adoptados en 1781, pero, dice "Wilson: éstos artículos no unían realmente Estados confederados; era un lazo que no unía a nadie. Limitámbanse a legitimar la existencia del Congreso continental. Bajo este régimen, los poderes de la Confederación debían ser ejercidos por el Congreso; los únicos órganos ejecutivos y judiciales, tenían que ser simples comités o agentes del Congreso; de hecho, éste no servía para nada en lo ejecutivo, porque no debía tener poderes ejecutivos. Debía limitarse a aconsejar. Dependía de la buena voluntad de los Estados, sin tener por sí propia voluntad. Los artículos no eran,

19 Jellinek. Ob. Cit. Págs. 635-636.

en efectó, más que una convención internacional. Para mantener la unión de las colonias mientras subsistía la presión de la guerra, los antiguos Congresos continentales habían resultado insuficientes; - cuando hubo cesado la guerra contra la Madre Patria, decae la necesidad de unión y surge entre los Estados un "acceso de indiferencia", a tal grado, - que se multiplicaron los signos de debilidad individual y de celo recíproco. Así pues, resultó evidente para la paz, el sostenimiento de un verdadero gobierno central. "No habían pasado diez años bajo el régimen del gobierno fundado sobre los célebres Artículos, cuando se estableció una nueva Unión, y comenzó así la verdadera historia de los Estados Unidos". 20

Según Wilson, para conocer y comprender mejor la naturaleza de los Estados Unidos de fines -- del siglo XIX y principios del siglo XX, es necesario un sentido histórico capaz de determinar el carácter real de las instituciones en ciertos momentos. "A las gentes de nuestros tiempos les parece que la Constitución elaborada en 1787 dió origen en 1789 a un gobierno nacional, análogo al que constituye el lazo indestructible de los Estados; pero -- los hombres de entonces de seguro se habrían reído de semejante idea", dice "Wilson, y agrega: "Los -- hombres de 1789 querían hacer - una unión más per--

20 Woodrow Wilson. El Estado. Trad. de Adolfo Posada, Buenos Aires 1943. Págs. 430-431.

fecta - que la que había existido bajo la confederación: sabían que entre las colonias tenía que haber o unión o desintegración, y consideraban la unión-útil y querían tenerla en el grado necesario. Pero no sentían ningún cariño especial hacia la unión — que iban a consumir, y deseaban hacerla tan floja — como fuera posible: tanto como la consintiera el — respeto en el porvenir de los Estados recién creados. Temían harto más tener un Gobierno Central, — demasiado fuerte, que tenerlo demasiado débil, y — aceptaron la nueva Constitución que la Convención — de 1787 les ofrecía, porque estaban convencidos de la verdad de los argumentos presentados por sus defensores, y porque sabían que la unión sería puramente federal, y no implicaba ningún sacrificio real de individualidad o de autonomía por parte de los — Estados". 21

Inicialmente , se puede decir que a las — colonias americanas se les mantuvo unidas, no por — el convencimiento que pudieran haber sentido hacia — el nuevo gobierno, sino mas bien, por que se les toleró ante la amenaza de separarse de la Unión. — Así cualquier descontento era motivo suficiente para una posible retirada, pero, dice Wilson: "el nuevo sistema vivió aún años y años, y poco a poco demostró su fuerza y su eficacia, y se comenzó a respetar; luego que juntó la dignidad a la fuerza, adiciónese la consideración al respeto, hasta que al — fin el gobierno federal llegó a ser el punto de con

21 Wilson. Ob. Cit. Pág. 434.

vergencia de los grandes partidos, movidos por un verdadero sentimiento nacional. Pero en un principio, ni la simpatía, ni el respeto, ayudaron a las autoridades frente a los celos y amenazas de los Estados. El nuevo gobierno debió hacerse nacional a medida que se desenvolvió una historia nacional y un sentimiento nacional". El partido federalista fue el que de manera principal se avocó a la elaboración de la Constitución y que posteriormente logra sea aprobada; este partido se dijo, pareció querer conceder prerrogativas demasiado absolutas a las autoridades federales, produciéndose una reacción en su contra, motivo por el cual es reemplazado por otro partido que consideraba que las limitaciones prescritas por la Constitución a la autoridad federal, debían ser cumplidas. Este nuevo partido tomó el nombre de "Republicano Democrático", y así el federalista va desintegrándose unas veces rápida y otras lentamente en los distintos Estados de la Unión. En un principio, los habitantes de cada Estado, mantuvieron sus sentimientos separatistas e ideas localistas en virtud de que existía entre ellos incomunicación, por lo que exigían un absoluto respeto a las prerrogativas estatales. Pero, como dice Wilson: "los ferrocarriles comenzaron a construirse y multiplicarse; cuando los habitantes de todas las regiones de la Unión comenzaron a salir de ellas para establecerse hacia el Oeste; cuando, viéndose unos a otros y comerciando juntos los habitantes de todos los Estados comenzaron a acercarse, ya por virtud de sus hábitos y sus instituciones o por sus opiniones y género de vida; cuando los nuevos Estados que se formaron en el Oeste, sin cono-

cer ninguna de las viejas tradiciones conservadoras coloniales, comenzaron a ser admitidos en la Unión, cuya importancia aumentaban, y de la cual se consideraban nacidos; cuando una segunda guerra con Inglaterra y una lucha fuerte con Mejiro, probaron la resistencia del gobierno y fortificaron el sentimiento del patriotismo nacional, entonces se comenzó a pensar de un modo bastante general, que , después de todo, los federalistas tenían razón y que el gobierno federal debía ocupar el primer lugar, - aún a costa del orgullo de los Estados".²²

Para el autor norteamericano, la gran diferencia entre las regiones del Norte y del Sur, -- consistían en la esclavitud existente en este último. Y fue precisamente, la esclavitud, el escollo más difícil que se presentó en el proceso de integración del sentimiento nacional. Estas grandes diferencias trajeron como consecuencia inevitable la guerra de secesión, que de modo violento resolvería definitivamente aquella diferencia de instituciones entre el Sur y el Norte. Sin embargo, con la guerra de secesión, la división se evitó, mantúvose la Unión y la esclavitud desapareció para siempre. Por otra parte, la Naturaleza de la Unión se modificó, -- aun cuando la forma de gobierno federal se conserva en todos sus rasgos esenciales. Uno de los efectos más importantes es de que la Unión se hace más homogénea, y ésta homogeneidad social del país, y el esfuerzo realizado para lograrla, dice Wilson:--

... hicieron que viéramos en el gobierno federal, -

como nunca, el representante de la nación, y que se modificara de modo permanente y profunda la manera que se tenía de considerar las antiguas cuestiones relativas a su constitucionalidad y a los derechos de los Estados". Este cambio sin embargo, no es una causa por la que los Estados Unidos hayan dejado de ser una confederación y convertido en un Estado unitario, los Estados no han sido absorbidos, si no por el contrario, han conservado sus prerrogativas esenciales, "... pero en lugar de mirar al gobierno de los Estados Unidos, y al de un Estado, como dos gobiernos, según hacían nuestros padres, nosotros los consideramos - si pudiéramos analizar el contenido de nuestras opiniones políticas se vería - como dos partes de un mismo gobierno, dos partes complementarias de un mismo sistema". De esta forma, el pensamiento de Wilson parece quedar claro cuando dice: "Quizá es mas conforme con los resultados de nuestro desenvolvimiento nacional, describir el gobierno de los Estados Unidos, no como dos gobiernos, sino como un gobierno doble, pues tan complejo es en la actualidad la integración de sus Estados y de su parte federal". 23

Por último, Wilson distingue que los Estados de la Unión no son divisiones administrativas, "sino que son los miembros que constituyen la Unión, coordinándose en sus poderes con los de la Unión misma, a la cual no están sometidos en lo que toca a su propia esfera." 24

23 Wilson. Ob. Cit. Págs. 436-438.

24 Wilson. Ob. Cit. Pág. 439.

5.- Tesis de Hans Kelsen.

Para el profesor de la escuela vienesa, - "lo único que distingue a un Estado unitario dividido en provincias autónomas de un Estado federal, es el grado de descentralización", y es precisamente - eso, - la descentralización - lo que lo distingue - de una Confederación de Estados. "El Estado federal presenta un grado de descentralización que es - todavía compatible con una comunidad jurídica constituida por el derecho nacional, esto, es, con un - Estado, y un grado de centralización que ya no es - compatible con una comunidad jurídica internacional"

25

Según Kelsen, "El orden jurídico de un - Estado federal se compone de normas centrales válidas para todo su territorio y de normas locales que valen solamente para partes de este territorio, los territorios de los Estados componentes". Tales normas son creadas por el órgano legislativo central y por las legislaturas de los Estados miembros u órganos legislativos locales; así, las normas centrales forman un órgano jurídico central, por el que se - constituye una comunidad jurídica parcial, la cual - comprende a todos los individuos que residen en la - totalidad del Estado federal; esta comunidad parcial es la federación, que es una parte del Estado - federal total, de la misma manera, el orden jurídi-

25 Hans Kelsen. Teoría General del Derecho y del - Estado. Trad. de Eduardo García Máynez. México - 1949. Págs. 333.

co parcial central es parte del orden jurídico total del Estado federal. Las normas locales tienen validez exclusivamente para determinadas partes de todo el territorio, forman órdenes jurídicos locales, que a la vez, constituyen comunidades jurídicas parciales; cada comunidad jurídica parcial está compuesta por los individuos que residen en esos territorios parciales; éstos son Estados miembros; en consecuencia, cada individuo pertenece en forma simultánea, tanto a la comunidad jurídica parcial o Estado miembro como a la federación. "El Estado federal o comunidad jurídica total, está pues constituido por la federación, que es una comunidad jurídica central, y los Estados miembros, que forman una variedad de comunidades jurídicas locales. La teoría tradicional identifica erróneamente a la federación con el Estado federal total". Tanto la federación como los Estados miembros, comunidades jurídicas parciales, descansan en su propia constitución, la Constitución Federal y la de los Estados miembros. "La Constitución de la federación o "Constitución Federal", es simultáneamente, sin embargo, Constitución de todo el Estado federal. En el Estado Federal, sus miembros gozan de un cierto grado de autonomía constitucional, sin embargo, sus constituciones deben estar acordes con los postulados fundamentales de la Constitución Federal; un Estado unitario organizado en provincias autónomas y relativamente descentralizado, se distingue de un Estado federal, por ese grado de autonomía constitucional que poseen los Estados componentes, aun cuando ésta resulte limitada, "si las provincias son consideradas solamente como provincias autónomas y

no como Estados miembros, ello se debe no solamente a que su competencia, especialmente tratándose de la legislación provincial, se encuentra relativamente restringida, sino también a que tales provincias no tienen autonomía constitucional, porque sus constituciones les son prescritas por la Constitución del Estado considerado como totalidad, y sólo pueden ser cambiadas mediante una modificación de dicha constitución".²⁶

Considera este autor, que la competencia legislativa en el Estado federal, no es la única que se encuentra dividida entre los Estados componentes y la federación, sino también la judicial y la administrativa, y que además de la existencia de los tribunales federales, están los de los Estados miembros y al lado de los órganos administrativos de la federación se encuentran los de éstos; sin embargo, el Poder Judicial Federal, específicamente la Suprema Corte de Justicia o Suprema Corte Federal, cualquiera que sea la denominación con que se le conozca, se ocupa no solamente de la resolución de ciertos delitos particulares, sino también se encarga de resolver los conflictos que se suscitan entre la Federación y los Estados miembros o entre dos o más de éstos entre sí, cuando han violado la Constitución de la Federación, que es al mismo tiempo Constitución del orden jurídico total. En este caso, la Suprema Corte no actúa como órgano de la Federación, comunidad jurídica parcial, sino como órgano del Estado Federal, encontrándose así, -

26. Kelsen. Ob. Cit. Págs. 333-334.

por encima tanto de la federación, como de las entidades federativas. 27

Finalmente Kelsen, considera que: "...con la creciente internacionalización de la vida cultural y económica, la competencia de los Estados miembros tenga que resultar paralelamente limitada. Esta tendencia hacia la centralización, la transición gradual del Estado federal a un Estado unitario, es favorecida también por otras circunstancias, que - tienden al control estatal de la vida económica y - al desarrollo del capitalismo de Estado". 28

B) DISTINTAS CLASES DE ESTADOS FEDERALES.

Quando hablamos de sistema federal, pensamos inmediatamente en una serie de notas características del modelo norteamericano, mismo que han adoptado los países latinoamericanos, como México. Sin embargo, según veremos, varios países miembros de la Comunidad Británica o Commonwealth, como son: Canadá, Australia, La India, Nigeria, Malasia y Tanzania, que poseen una Constitución Federal, han seguido un modelo que difiere en algunos aspectos del estadounidense. En estos países la idea del sistema federal ha sido acogida primordialmente por razones de necesidad; y a ello se debe que Jennings sostuviera que ningún país tendría un sistema federal si lo hubiera podido evitar.

27 Kelsen. Ob. Cit. Págs. 336-337.

28 Kelsen Ob. Cit. Pág. 340.

Así, tenemos que "en la época colonial, - las fronteras respondieron a conveniencias administrativas, las que frecuentemente no coincidieron - con la distribución de las comunidades raciales, - - lingüísticas o religiosas o con los intereses econó- micos, geográficos e históricos de una comunidad. - En algunos casos, diferentes tribus fueron agrupa- das en una misma dependencia administrativa, mien- tras en otras ocasiones, gentes de la misma raza, - costumbres e intereses, fueron divididas por lími- tes políticos artificiales"; así, pueblos con histo- ria, costumbres y religión diferentes y con fuertes antagonismos, se agruparon dentro de una misma de- pendencia administrativa. "El temor de una desinte- gración política, y que podía ocasionar la creación de varios países dentro de los límites de la anti- gua dependencia administrativa - dice Jorge Carpizo -, hizo que se ubscara una solución que en algunos- casos se tradujo en la forma federal de gobierno";- esto aconteció así en Canadá, donde hubo el peligro de que la provincia de Quebec pudiera realizar su - independencia, debido principalmente a que tanto en tradición, religión y costumbres, era diferente al- resto del país. ²⁹ En esta forma, el sistema fede- ral de gobierno ha servido fundamentalmente para -- equilibrar intereses contrapuestos.

Según Watts, los diversos sistemas federa- les que se implantaron en los países mencionados, - fueron concebidos fundamentalmente como compromisos

29 Jorge Carpizo. Lineamientos Constitucionales de- la Commonwealth. Instituto de Investigaciones Ju- rídicas, UNAM. México 1971. pág. 79-80.

entre los distintos factores en pugna, es decir, entre las corrientes de amalgación y separación; en consecuencia, la idea del sistema federal en estos países ha surgido de una necesidad y no arbitrariamente; y porque además éste fue considerado como salvaguardia de los intereses de los grupos minoritarios.

Contrariamente a lo que sostienen los críticos del federalismo en los países que hemos venido citando, podemos afirmar con Jorge Carpizo, que las razones que han existido para la formación de federaciones en la Commonwealth, son las siguientes: "vecindad o alejamiento geográfico, asociación política previa, similitud de instituciones políticas, sentimiento para federarse; sentido de mayor seguridad militar o existencia de un peligro común, ventajas económicas y ahorro en el mantenimiento de los servicios públicos". Por otra parte, sigue diciendo Carpizo: "... no debe perderse de vista que estas federaciones están basadas y estructuradas en la idea de necesidad, es decir, que si el compromiso federal no se hubiera aplicado, probablemente esos territorios no hubieran aceptado vivir juntos en un régimen unitario", caso parecido a lo ocurrido en México en 1823-1824. ³⁰

El sistema federal del modelo norteamericano que estamos acostumbrados a analizar, sufre transformaciones cuando existe un gobierno parlamen

tario en vez de uno presidencial. Así, el sistema-parlamentario ejerce influencia sobre el gobierno - federal, en lo referente al sistema bicamaral del - poder legislativo. Generalmente, la estructura y - funcionamiento de las Cámaras de Senadores de los - países federales que poseen un sistema parlamenta- - rio, son totalmente diferentes a la del Senado - - de los Estados Unidos de Norteamérica. Por ejem- - plo, en Canadá los miembros de la Cámara Alta son - designados en forma vitalicia, y su fuerza en la vi- da política del país, es secundaria, pues el gabi- nete sólo es responsable ante la Cámara Baja. Por - otra parte, el Senado canadiense no se integra con- forme a la idea de que las entidades federativas de- ban tener igual número de representantes; ya que - mientras las provincias de Quebec y Ontario cuentan con una representación en la Cámara Alta de 24 sen dores cada una, la Isla de Príncipe Eduardo, sólo- cuenta con 4.

En La India, los senadores son elegidos - por cada una de las legislaturas de los Estados - - miembros, y no directamente por el pueblo. En Aus- tralia, el procedimiento de elección de los miem- - bros del senado es parecido al de los Estados Uni- - dos de Norteamérica, sólo que el senado no cuenta - con una fuerza política predominante como es el ca- so de los sistemas presidenciales de carácter fede- ral, en virtud de que el gabinete sólo es responsa- ble ante la Cámara Baja; y la labor que desarrolla- únicamente es de equilibrio. 31

31 Carpizo, Jorge. Ob. Cit. Págs. 91-92.

Entre los elementos unitarios de mayor -- importancia que existen en la Constitución del Canadá, podemos citar los siguientes: "el poder ejecutivo federal puede desaprob^{ar} cualquier ley de las -- provincias dentro del primer año de su vigencia, -- sin importar si tal materia es competencia exclusiva de las provincias; el poder central nombra a -- los tenientes-gobernadores - jefe de gobierno de la provincia - y éste puede retardar la aprobación a -- una ley local para someterla a la consideración del ejecutivo central, quien puede desaprob^{ar} el proyecto legislativo". 32

En la actualidad existen Estados federa-- les en donde entre la federación y las entidades federativas no hay coincidencia de decisiones fundamentales, como es el caso de las federaciones que -- se han formado de regiones y países con diferente -- estatuto constitucional. Por ejemplo en Malasia, -- los Estados de Sabah y Sarawak tienen una situación especial respecto a los otros Estados integrantes -- de la federación, a saber: mientras la religión oficial en Malasia es la islámica, en los Estados miembros no existe religión oficial; mientras la inmigración es competencia de la federación, en los Estados en cuestión se necesita su aprobación respecto a las normas y actos en esta materia; mientras -- la educación es federal, en dichos Estados, ellos -- controlan este t^opico; mientras el idioma oficial -- de malasia es el malayo, en estos Estados por un -- período de 10 años es el inglés.

32 Carpizo, Jorge. Ob. Cit. Pág. 92.

Otro caso semejante al anterior, es el — que se presentó en Uganda a fines de 1963; el eje— cutivo federal, era elegido por la asamblea nacio— nal, tenía facultades muy reducidas, podía ser remo— vido por el poder legislativo y su carácter era de— Presidente; en cambio en algunas de las entidades — federativas eran reinos, cuyos jefes de Estado eran monarcas y cuya situación — dice Jorge Carpizo — — puede asemejarse, con todas las restricciones de — una comparación, a la del rey inglés; es decir, el— titular del poder ejecutivo era un Presidente elegi— do entre los monarcas de los Estados miembros, de — manera que el gobierno central era de carácter repu— blicano, pero la mayoría de las entidades federati— vas respondían al principio monárquico. 33

La desigualdad de decisiones fundamenta— les entre la federación y las entidades federativas, como dice Carpizo: "nos parece natural y responde — a la verdadera idea del sistema federal, ya que por diversas razones — seguridad exterior, ahorro de — gastos públicos, etcétera, regiones distintas de— sean federarse y claro está que es difícil que se — pueda lograr semejanza o unidad en sus decisiones — fundamentales, y precisamente por que existe esta — diversidad de decisiones fundamentales es que han — pensado en un sistema federal; pero al pasar el — tiempo, si esos miembros de la federación llegan a— considerar al Estado como una unidad donde lo más — importante es el todo que las partes, ese país de — Estado federal pueden ir caminando hacia el sistema—

unitario, pero conservando una gran descentralización política y administrativa; así, el sistema federal habrá alcanzado una misión y cumplida ésta, se transforma: ésto aconteció en Mexico donde la federación sirvió de transacción, ya que algunas provincias en 1823 deseaban independizarse. Sin embargo, en la actualidad el sistema federal responde a una idea nacional de acuerdo con problemas diferentes a los que existieron cuando se implantó; y no porque se pretenda dar una justificación al actual funcionamiento del ficticio Estado federal mexicano, sino porque las normas deben estar acordes con la realidad. 34

En México, existe coincidencia e igualdad de decisiones jurídico-políticas fundamentales, según lo establecen los artículos 40 y 115 constitucionales.

Así pues, y de acuerdo con el análisis anterior, podemos afirmar que no existe una sola idea de Estado federal, sino que han existido y existen Estados federales.

34 Carpizo, Jorge. Ob. Cit. Págs. 166-167.

C) OPINION PERSONAL.

Este punto se encuentra desarrollado en la parte final del siguiente Capítulo, por las razones siguientes; creímos oportuno antes de dar nuestro punto de vista, analizar la tesis que asienta la Constitución de 1917 sobre la naturaleza jurídica del Estado Federal Mexicano, así como las tesis más importantes que al respecto se han expuesto. Dicho análisis nos permitirá simultáneamente dar nuestra opinión en torno al complejo problema que representa el Estado Federal, en el ámbito de las instituciones jurídico-políticas.

C A P I T U L O I I

ORIGEN Y FUNDAMENTO DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO.

En el capítulo anterior examinamos diversas teorías que se refieren a la naturaleza jurídica del Estado Federal, así como sus distintas clases. Toca ahora hacer un análisis sobre cuál ha sido la evolución que el federalismo ha tenido en nuestro país; cuáles fueron las razones por las que dicho sistema fue adoptado como forma de gobierno en el orden constitucional mexicano, a través de sus textos constitucionales de 1824, 1847, 1857, así como la tesis asentada por la Constitución de 1917. Del examen de éstas cuestiones estaremos en la posibilidad de precisar si la implantación del federalismo en México es el resultado de una simple "imitación extralógica", o bien por el contrario, fue la consecuencia necesaria de las condiciones surgidas en ese momento histórico para la vida de nuestro Régimen Institucional.

El Dr. Mario de la Cueva al referirse a éste problema expresa: "La integración de nuestra nacionalidad está determinada por tres épocas, que corresponden a las tres auténticas revoluciones políticas, económicas y jurídicas que hemos vivido y cuyos resultados fueron las tres constituciones que han tenido realidad y vigencia: mil ochocientos veinticuatro, que es la era del nacimiento de la nacionalidad; mil ochocientos cincuenta y siete, que es la conciencia de nuestra nacionalidad; y mil

novecientos diecisiete, que es el primer brote universal en favor de la justicia social". Estas tres constituciones tuvieron como denominador común la forma de gobierno federal, que fue la única capaz de regir verdaderamente al país; pues desde el establecimiento del primer centralismo existieron siempre descontentos en el interior de la República. ¹

A) ANTECEDENTES HISTORICOS:

1.- La Constitución de Cádiz de 1812.

El texto constitucional que años más tarde sirvió de base en la estructuración y contenido de nuestros primeros documentos constitucionales -- fue la Constitución de Cádiz de 1812. Dicha Constitución expresamente se refería a las Provincias americanas en su Art. 10, que en la parte relativa comprendía, como formando parte del territorio español, a "Nueva España con la Nueva Galicia y Península de Yucatán, Guatemala, Provincias Internas de Oriente, Provincias Internas de Occidente...". ² -- En cuanto al gobierno de las Provincias se ocupaban los Artículos 324 al 337, al establecer:

1 Mario de la Cueva. Prólogo A: Plan de Ayutla. México 1954. Págs. X y XI.

2 Felipe Tena Ramírez. Leyes Fundamentales de México. México 1964. Pág. 61.

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

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

"Art. 326.- Se compondrá esta diputación del presidente, del intendente y de siete individuos elegidos en la forma que se dirá, sin perjuicio de que - las Cortes en lo sucesivo varíen este número como - lo crean conveniente, o lo exijan las circunstan- - cias, hecha que sea la nueva división de provincias de que trata el Art. 11".

"Art. 327.- La diputación provincial se renovará -- cada dos años por mitad, saliendo la primera vez - el mayor número, y la segunda el menor, y así suce- sivamente".

"Art. 328.- La elección de estos individuos se hará por los electores de partido al otro día de haber - nombrado los diputados de Cortes, por el mismo or- den con que éstos se nombran".

"Art. 329.- Al mismo tiempo y en la misma forma se elegirán tres suplentes para cada diputación".

"Art. 330.- Para ser individuo de la diputación pro- vincial se requiere ser ciudadano en el ejercicio <

de sus derechos, mayor de 25 años, natural o vecino de la provincia con residencia a lo menos de siete años, y que tenga lo suficiente para mantenerse con decencia; y no podrá serlo ninguno de los empleados de nombramiento del Rey, de que trata el Art. 318".

"Art. 331.- Para que una misma persona pueda ser - elegida por segunda vez, deberá haber pasado, a lo menos el tiempo de cuatro años después de haber cesado en sus funciones".

"Art. 332.- Cuando el jefe superior de la provincia no pudiere presidir la diputación, la presidirá - el intendente, y en su defecto el vocal que fuere - primer nombrado".

"Art. 333.- La diputación nombrará un secretario, - dotado de los fondos públicos de la provincia".

"Art. 334.- Tendrá la diputación en cada año, a lo más, noventa días de sesiones, distribuidas en las épocas que más convenga. En la Península deberán ha llarse reunidas las diputaciones para el primero de marzo, y en Ultramar para el primero de junio".

"Art. 335.- Tocarà a estas diputaçiones:

Primero.- Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones - que hubieren cabido a la provincia.

Segundo.- Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos, y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos.

Tercero.- Cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme a lo prevenido en el art. 310.

Quarto.- Si se ofrecieren obras nuevas de utilidad común de la provincia o la reparación de las antiguas, proponer el Gobierno los arbitrios que crea más convenientes para su ejecución, a fin de obtener el correspondiente permiso de las Cortes.

En Ultramar, si la urgencia de las obras públicas no permitiese esperar a resolución de las Cortes, podrá la diputación, con expreso ascenso del jefe de la provincia, usar desde luego de los arbitrios, dando inmediatamente cuenta al Gobierno para la aprobación de las Cortes.

Para la recaudación de los arbitrios la diputación, bajo su responsabilidad, nombrará depositario, y las cuentas de la inversión, examinadas por la diputación, se remitirán al Gobierno para que las haga reconocer y glosar, y finalmente, las pase a las Cortes para su aprobación.

Quinto: - Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados; y fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos - en cualquiera de estos ramos.

Sexto: Dar parte al Gobierno de los abusos que noten en la administración de las rentas - públicas.

Séptimo: Formar el censo y la estadística de las provincias.

Octavo: Cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen su respectivo objeto, proponiendo al Gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos - que observaren.

Noveno: Dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución que se noten en la - provincia.

Décimo: Las diputaciones de las de Ultramar velarán sobre la economía , orden y progresos de las misiones para la conversión de los indios in fieles, cuyos encargados les darán razón de sus ope raciones en este ramo, para que se eviten los abu sos: todo lo que las diputaciones pondrán en noti-
cia del Gobierno."

"Art. 336.- Si alguna diputación abusare de sus facultades, podrá el Rey suspender a los vocales que la componen, dando parte a las Cortes de esta disposición y de los motivos de ella para la determinación que corresponda: durante la suspensión entrarán en funciones los suplentes".

"Art. 337.- Todos los individuos de los ayuntamientos y de la provincia, al entrar en el ejercicio de sus funciones, prestarán juramento, aquéllos en manos del jefe político, donde lo hubiere, o en su defecto, del alcalde que fuere primer nombrado, y éstos en las del jefe superior de la provincia, de guardar la Constitución política de la Monarquía española, observar las leyes, ser fieles al Rey, y cumplir religiosamente las obligaciones de su cargo".³

Para el jurista mexicano Ignacio Burgoa, la diputación provincial, que fuera consagrada y reconocida como institución política en la Constitución de Cádiz de 1812, y la cual otorgará a las provincias autonomía, "puede conceptuarse como el germen del federalismo en México".⁴

La diputación provincial tiene su origen

³ Tena Ramírez. Ob. Cit. Págs. 98-99

⁴ Ignacio Burgoa. Evolución de la Idea Federalista-en: México 50 años de Revolución. Tomo III. La Política. México 1961. Pág. 154.

en las juntas surgidas en España en el año de 1808, con motivo de las abdicaciones de Bayona. "Desde aquella fecha hasta que se reunieron las Cortes en septiembre de 1810, con objeto de dar una Constitución a la monarquía española, las juntas provinciales, por propia iniciativa gobernaron España". El primer proyecto de legalización fue sometido ante las Cortes, no habiendo prosperado; posteriormente, el 4 de marzo de 1811, dadas las circunstancias fue presentado un segundo, que tras de una breve discusión fue aprobado el 16 de marzo, y publicado con el título de "Reglamento de Provincias" en el Diario de las Cortes, el 28 de marzo de 1811. ⁵

Escasos siete días antes de haberse publicado el Reglamento de Provincias en el Diario, Miguel Ramos Arizpe, diputado por las Provincias Internas de Oriente, se incorporó a las Cortes e inmediatamente después comenzó a elaborar una política orientada al logro de nuevos derechos políticos para su tierra natal. El 23 de octubre de 1811 propuso el establecimiento en Saltillo de una Junta Superior Gubernativa compuesta de siete miembros: dos vecinos de Coahuila, dos de Nuevo León, dos de Nueva Santander y uno de Texas. "Al propio tiempo pedía que en las capitales de cada una de las cuatro provincias, se establecieran juntas subalternas, integrándose por un número de vecinos que oscilaría entre tres y cinco". Ramos Arizpe al dirigirse a las Cortes, hace una descripción de las condiciones

5 Nettie Lee Benson. La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano. México 1955. Págs. 11-12.

geográficas, históricas, políticas, económicas y judiciales de las Provincias Internas de Oriente, proponiendo los métodos que vinieran a remediar esos males que padecían; igualmente proponía, el establecimiento de una Junta Superior Ejecutiva de las cuatro provincias Internas de Oriente, "en cada provincia habría una diputación provincial encargada de su administración". Entre las tareas de los diputados americanos durante los debates se señalan las siguientes: trataron de obtener que se aumentara el número de diputados y a la vez el ensanchamiento de poderes de las diputaciones, limitando desde luego la autoridad de los funcionarios que hubieren sido nombrados por el Rey, jefe político e intendente, privándoles de voz y voto en la diputación provincial. ⁶

Así pues, como dice Nettie Lee Benson: -- "en el nuevo sistema de gobierno que implantaba la Constitución de 1812, no había Virrey. El jefe político era el único funcionario ejecutivo de la jurisdicción en que la diputación provincial tenía autoridad, y sería directamente responsable ante las Cortes de España. El jefe político en la Ciudad de México, que de hecho reemplazó al Virrey, carecía de jurisdicción sobre los jefes políticos de Guadalupe, Mérida, San Luis Potosí, Monterrey o Durango. Cada provincia gozaba de una independiencia completa con respecto a los demás". Así, pues, "el federalismo en México se puede remontar a la forma de gobierno establecida por la Constitución de 1812

para España y sus colonias. Proveyó de un Gobierno representativo y de independencia política a cada provincia. Creó las diputaciones provinciales, de las que seis se adjudicaron a México. Y es muy posible que Ramos Arizpe, uno de los diputados liberales americanos más sagaces, que nunca perdían la oportunidad de sostener los derechos de las Américas — particularmente los de las Provincias Internas de Oriente —, propusiera y abogara por estas diputaciones provinciales como base del sistema que hubo de incorporarse en la Constitución mexicana de 1824! Ramos Arizpe es considerado generalmente como el padre del federalismo en México, y bien puede reclamar también la paternidad de la diputación provincial. 7

Según Ignacio Burgoa, bajo el sistema de las diputaciones provinciales, "las provincias gozaron de una especie de autarquía a través de sus diputaciones, de tal manera que estas concurrían en el Gobierno Nacional, mismo que no se depositó en órganos centralizados, y cuyo ámbito competencial — estaba constituido por las facultades que a favor de ellas se habían consignado expresamente". Es decir, a través de este sistema las provincias gozaron de cierta autonomía gubernativa que más tarde defendieron con firmeza frente al absolutismo centralista, hasta propugnar el sistema federal de gobierno en los primeros años de México independiente. Es particularmente importante el tiempo transcurrido entre septiembre de 1821, en que se proclama-

la independencia, y junio de 1823 en que se señala con anticipación a la expedición de la Constitución, la adopción del sistema federal, ya que durante ese tiempo, las diputaciones provinciales que se empezaban a reinstalar desde 1820 en que se restaura la vigencia de la Constitución de Cádiz; lucharon para que el Gobierno Nacional de tendencia centralista, reconociera su existencia y autonomía, y propugnaron porque, ante la separación de España, se adoptase el régimen federal. La tendencia centralista del Gobierno Nacional, motivó que algunas provincias trataran de convertir sus diputaciones en legislaturas y ellas mismas en Estados libres y soberanos. Cuando se proclamó la independencia, varias provincias hicieron lo mismo, previa declaración de su propia emancipación.⁸

En el año de 1814 se expidió el documento más importante de carácter constitucional de los insurgentes: El Decreto Constitucional de Apatzingán, de 22 de octubre; es importante por ser realmente la primera Constitución Mexicana, aún cuando su vigencia fue sólo parcial y muy corta. Esta hacía referencia a las provincias en sus artículos 42 y 43 que establecían: "Art. 42. Mientras se haga una demarcación exacta de esta América mexicana y de cada una de las provincias que la componen, se reputarán bajo de este nombre y dentro de los mismos términos que hasta hoy se han reconocido las siguientes: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yu-

8 Ignacio Burgoa. Ob. Cit. Págs. 156-159.

catán, Oaxaca, Tépam, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila y Nuevo Reino de León". El artículo 43 disponía: "Estas provincias no podrán separarse unas de otras en su gobierno, ni menos enajenarse en todo o en parte". Por su parte el artículo 48 indicaba que: "el supremo congreso se compondrá de diputados elegidos uno por cada provincia, e iguales todos en autoridad". 9

Lorenzo de Zavala al referirse a la Constitución de Apatzingán la califica despectivamente como "Obra de abogados o clérigos sin experiencia, sin conocimientos prácticos de gobierno, orgullosos con el título de diputados y embriagados en un poder que creían irresistible fundado en sus teorías tan mezquinas como ridículas..." Aún en nuestros días Herrera y Lasso afirma: "De la Constitución de Apatzingán - glorificada, con simulacros retóricos en el ayer reciente de su conmemoración sesquisecular - se ha dicho y repetido que es el inicio de nuestra vida institucional. ¡Indocta la doctrina y grave el error! El nombre mismo de Constitución - con que se la decora resulta, por lo equívoco de su aplicación de similar, un extravió verbal. El inoperante Estatuto de 1814, sólo fué y en ello estaba - su importancia histórica - la desafiante aunque absurda respuesta de la insurgencia mexicana al esta-

blecimiento en España del aboslutismo monárquico". 10

Sin embargo, no obstante que tuvo poca vigencia positiva, la Constitución de Apatzingán, "es documento de orden singular que descubre la personalidad de nuestros primeros hombres de Estado y tiene el alto interés histórico de servir como índice para juzgar a la luz de las ideas políticas contemporáneas a Morelos y al grupo que lo rodeaba -Quintana Roo, Rayón, Cos, Murguía, Liceaga, Ortíz de Zárate, Sotero Castañeda, Argáandar, Herrera, Verduzco, entre otros -, primeros algunos de sus componentes, en propugnar con franqueza la absoluta separación - de España y el abandono de las formas monárquicas, - hasta entonces dilusoriamente concebidas y siempre-disimuladas: 'No era razón engañar a las gentes haciendo una cosa y siendo otra; es decir, pelear por la independenciam y suponer que se hacía por Fernando VII', declaró enfáticamente Morelos en el curso del procedimiento incoado en su contra cuando fue - capturado". 11

10 Octavio A. Hernández. La Lucha del Pueblo por - sus Derechos Constitucionales, En: Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. XLVI Legislatura. Cámara de Diputados. Mex. 1967. Tomo I. Págs. 76-77

11 Hernández, Octavio A. Los Derechos del Pueblo - Mexicano. México a través....Pág. 82.

Como dice Reyes Heróles, "la Constitución de Apatzingán supuso tal radicalización en la marcha del liberalismo mexicano, que es imposible precisar sus raíces. Se duda sobre la existencia de un proceso ideológico que la sustente. De aquí que el documento se quiera ver como un hecho aislado, sin conexiones. Pero ello no fue así; es un documento franco, resultado de una evolución ideológica previa. El decreto de Apatzingán fue el primer planteamiento radical del liberalismo mexicano; por ello mismo y por los resultados, el esfuerzo se discontinúa, al menos exteriormente, y sólo es retomado muchos años después." ¹²

En 1820, Rafael del Riego y Antonio Quiroga, obligan a Fernando VII a restaurar la vigencia de la Constitución de Cádiz de 1812, quien había muy pronto olvidado su juramento, y es así como la Nueva España es reinstalada en sus seis diputaciones provinciales señaladas por la propia Constitución gaditana; En Valladolid, que comprendía a Michoacán y Guanajuato, se erigió en ese mismo año, la séptima diputación. Las demás provincias con motivo de la implantación de la nueva diputación, también sintieron el deseo de tener su propio cuerpo provincial, y es, el 8 de mayo de 1821, cuando se decreta por las Cortes el establecimiento para las intendencias de ultramar, de sus diputaciones. ¹³

12 Jesús Reyes Heróles. El Liberalismo Mexicano. - Tomo I. Los Orígenes. Pág. 25.

13 Jorge Carpizo. La Constitución Mexicana de 1917. Págs. 286-287.

O' Donojú, último de los virreyes españoles, al llegar a playas mexicanas en el año de 1821, encontró que la independencia de México prácticamente se había consumado; ante esa situación firmó los tratados de Córdoba. ¹⁴

En el Congreso Constituyente de 24 de febrero de 1822, existían grupos de tendencias diversas: "los que no perdonaban a Iturbide la independencia; los que no le perdonaban haber frustrado en Iguala el ensayo de aclimatación de la Constitución española en el virreinato; unidos a éstos, que se llamaron españoles o borbonistas, es decir, que contaban con que un príncipe de la familia real de España aceptase el trono, los republicanos, es decir, los que consideraban al Plan de Iguala como una transacción vergonzosa con España y esperaban que, al ser rechazados los tratados de Córdoba en España, se estableciesen aquí gobiernos parecidos a los que en otros países americanos existían". Y según dice el Maestro Justo Sierra: "el grupo de los adictos a Iturbide estaba en minoría, pero el ejército y las masas lo idolatraban". ¹⁵

Al ser conocida la noticia en México sobre el rechazo que hicieron las Cortes españolas —

14 Daniel Moreno Díaz. Derecho Constitucional Mexicano. Pág. 102.

15 Justo Sierra. Evolución Política del Pueblo Mexicano. Tomo XII. México 1948. Pág. 176.

a los Tratados de Córdoba, "los borbonistas quedaron desconcertados y se pegaron a los republicanos y antiguos insurgentes, que dirigidos y organizados por las logias masónicas, comenzaron a hacer llegar al Congreso peticiones en favor de una república..." Sin embargo, según Justo Sierra: "el sentimiento público; la exaltación contra España, un sentimiento inmenso de júbilo porque la repulsa de las Cortes había dejado al Imperio dueño de sí mismo y le había dado un carácter nacional, rompiendo la última liga posible con la metrópoli; un deseo vehemente de retar al poder de Fernando VII, poniendo frente a él a un monarca nacido del movimiento mismo de la independencia, eran los caracteres de la opinión dominante y avasalladora". No obstante el criterio del Maestro Sierra, consideramos que no es posible que el pueblo mexicano pudiese haberse inclinado por la adopción de una monarquía, ya que después de tres siglos de padecer el absolutismo del virreinato, no iba a pretender lo mismo.

El Congreso propuso reglamentar la Regencia prohibiendo a sus miembros tener mando de armas a fin de debilitar a Iturbide, pero éste contestó el ataque con un pronunciamiento de la guarnición de la capital que le proclamó Emperador. Estando reunido el Congreso y en situaciones muy difíciles, sancionó el movimiento de una manera ilegal, que según Justo Sierra fue después legalizado. "En aquella situación - agrega el Maestro el Imperio parecía una forma superior, por su prestigio semidivino, a la dictadura; la ambición del que creía, no -

no sin apariencia de razón, que todo se lo debía la patria, quedaba satisfecha por este premio supremo a un mérito, y el pueblo, incapaz de comprender las ventajas de la República, contestó con tan vivas muestras de adhesión en todos los ámbitos de la nación nueva a la exaltación al trono del victorioso caudillo, que un hombre superior a Iturbide por la inteligencia y el carácter se habría ofuscado completamente". Sin embargo, la situación financiera era muy difícil y las noticias sobre conspiraciones borbonistas y republicanas se hacían más frecuentes, llegando Iturbide a violar el fuero constitucional de los diputados, tomó presos a varios de ellos sin ninguna prueba en su contra; por otra parte, había promovido una reforma electoral que tenía como finalidad reducir aproximadamente a la mitad el número de diputados; asimismo, envió una iniciativa para la creación de Tribunales especiales que juzgaran por conspiración, robo y homicidio, siendo rechazada ésta por el Congreso, y entonces fueron detenidos varios diputados y expulsados el resto del lugar de sesiones; se declaró disuelto al Congreso Constituyente y se nombró una Junta Instituyente a fin de que atendiera lo más necesario y convocara sobre nuevas bases electorales, un nuevo Congreso Constituyente. 16

La Junta Instituyente que había sido nombrada por Iturbide, expidió el 18 de diciembre de 1822, el Reglamento Provisional Político del Impe-

rio Mexicano que derogó la Constitución de Cádiz, y que, según Ignacio Burgoa, constituyó un golpe a las tendencias federalistas, no obstante que se declararan existentes las diputaciones provinciales con las atribuciones que tenían, las supedita al jefe político que era nombrado directamente por el Emperador y que tenía que tratar todo asunto concerniente al gobierno político provisional con el Ministro del Interior. 17

Iturbide, ante el temor de un posible levantamiento de Antonio López de Santa Anna, lo remueve de Veracruz, sin embargo, éste aún tuvo tiempo y sublevó a la guarnición del puerto y proclamó un Plan en favor de la República, desconociendo al Emperador. En esas condiciones, Iturbide envió a Echávarri, hombre de sus confianzas, a combatir a Santa Anna, pero viendo la imposibilidad de ocupar el puerto y creyendo "hacer un gran servicio a Iturbide, a quien juzgó perdido", celebró con Santa Anna el pacto conocido como Plan de Casa Mata, "que reconocía en apariencia la autoridad del emperador y exigía la pronta reunión de nuevas Cortes, bajo la salvaguardia del ejército liberador". Vicente Guerrero y Nicolás Bravo por su parte, se habían levantado en el sur, Armijo fue enviado a combatirles y lo que hizo fue unírseles en vista de que el ejército se adhería al nuevo Plan en todo el país. Iturbide entonces reunió al disuelto congreso y envió posteriormente a la asamblea su abdicación, la-

que no es admitida por el Congreso declarando la --
ilegitimidad del imperio y por consiguiente su nuli-
dad. 18

"El Plan de Casa Mata - dice Burgoa - dió oportunidad para que se desarrollara el germen fede-
ralista. Al conocerse su proclamación, varias pro-
vincias, entre ellas, Oaxaca, Puebla, Nueva Galicia,
Guanajuato, Querétaro, Zacatecas, San Luis Potosí,-
Michoacán y Yucatán, se adhirieron a él a través de
sus respectivas diputaciones, no sin que éstas deli-
beraran ampliamente acerca de la conveniencia de -
su adopción. Esta circunstancia revela la concien-
cia que tenían las provincias sobre su propia auto-
nomía, que es el supuesto político e ideológico de-
todo régimen federal" y agrega, "las provincias es-
tuvieron en la posibilidad de erigirse en Estados -
independientes de no haber aceptado voluntariamente
el consabido Plan, cuya finalidad esencial, o sea,-
la reinstalación del Congreso disuelto por Iturbide,
las vinculaba en una nación unitaria, pero no cen-
tral. Así apareció en nuestra historia un fenóme-
no inherente al federalismo, consistente en la auto-
nomía consciente de las partes para seguir formando
el todo, conservando su personalidad política den-
tro de éste". Mientras el Congreso reinstalado dis-
cutía su naturaleza de constituyente o convocante,-
varias provincias, entre ellas Guadalajara, se pro-
nunciaron por el federalismo y proclamaron su ple-
na autonomía, haciendo lo mismo Oaxaca, Yucatán, --

Zacatecas, Querétaro y México, de tal manera que, - como dice Burgoa "...no puede sostenerse que el --- sistema federal en nuestro país haya sido creado ar-
tificialmente, ni que los Estados de la Federación-
mexicana no hubieren surgido de las antiguas entida-
des provinciales con anterioridad a su implanta-
ción". 19

Al restablecerse el Congreso Constituyente declaró caduco el Plan de Iguala en lo referente a los príncipes borbones, dando como resultado dos-
partidos legalmente nulificados: el imperialista y-
el borbonista, "y un hecho incontrovertible, la Re-
pública". En esta forma, las tendencias ahora se-
rían para determinar la clase de república que se -
implantaría y así, los borbonistas, el alto clero,-
los altos jefes del ejército y los ricos propieta-
rios se unificaron en un grupo que comenzó a denomi-
narse centralista; por el otro grupo, el partido -
reformista se caracterizó por su incompatibilidad -
con los españoles y grupos privilegiados del centro,
fueron federalistas, y que según Justo Sierra "pro-
yectaban una república calcada sobre la norteameri-
cana, cuya Constitución habían someramente estudia-
do". 20 El Maestro Mario de la Cueva por su parte -
dice que al caer Iturbide, los antiguos borbonistas
se inclinaron por el centralismo que garantizaba me-
jor sus intereses y privilegios, aun cuando hay que
reconocer que había hombres de buena fé, como Fray-

19 Ignacio Burgoa. Ob. Cit. Págs. 162-164.

20 Justo Sierra. Ob. Cit. Págs. 183-184.

Servando Teresa de Mier, José María Becerra, Nicolás Bravo y Pedro Celestino Negrete, que integraban el grupo centralista. Por su parte, el partido federalista, estaba integrado por los antiguos iturbidistas. "La lucha en torno a la organización de una república central o federal tuvo dos grandes manifestaciones: primeramente la actitud de las provincias, que se declararon firmes partidarias del sistema federal y que fueron las que en definitiva decidieron el problema; y la pugna intelectual y parlamentaria, que se desenvuelve en estudios, proyectos, folletos y discursos, y que concluye inclinándose por la voluntad de las provincias". El Maestro agrega: "la creación de las diputaciones provinciales posee una importancia grande para la comprensión de los orígenes del federalismo mexicano, pues, por una parte, el virrey de la Nueva España cesó como gobierno universal de las provincias y, por otra parte, las provincias principiaron a acostumbrarse a la práctica de un gobierno propio y a sus indudables ventajas en beneficio de la libertad". 21

Refiriéndose al federalismo el Maestro Justo Sierra, dice: "éste había encontrado de antemano su expresión y su forma en las Juntas Provinciales, verdaderos congresos locales emanados de la elección aparente del pueblo, creados por la Constitución española y que aclimatados rápidamente en el Imperio, eran el centro de todos los apetitos, -

21 Mario de la Cueva. La Constitución de 5 de febrero de 1857. En: El Constitucionalismo a Mediados del Siglo XIX. Tomo II México 1957. Pág. 1238.

codicias y anhelos de los grupos provinciales por disfrutar empleos y distribuirse los pequeños erarios locales; así se formaron en las más importantes ciudades del país sendas oligárquicas políticas, resueltas a no dejarse arrebatar el poder conquistado y no transigían mas que con el sistema federal, que tenía un marcado color separatista"; ésto se hacía mas notorio en las Provincias Internas de Oriente, Nueva Galicia y Yucatán, que, ésta última, por su situación geográfica, sus intereses económicos, incluso su autonomía étnica y lingüística, "era una pequeña nacionalidad aparte, que casi nunca estuvo conforme con vivir unida a la República Mexicana y cuya fusión íntima con la patria común no se ha realizado sino lentamente en la segunda mitad del siglo XIX", y que según Justo Sierra: "la tendencia federalista tomó en Guatemala un carácter marcadamente separatista y nacional", lo cual le permite votar por su independencia y que posteriormente le es reconocida por el Congreso Mexicano. 22

Con la presión ejercida por las provincias se pretendía, como dice Reyes Heróles, "Que el Congreso, de constituyentes, pase a ser puramente convocante y lance a la mayor brevedad posible la convocatoria para el Congreso Constituyente"; por otra parte, que el Congreso se pronunciara teórica y prácticamente por el federalismo. 23

22 Justo Sierra. Ob. Cit. Págs. 184-185.

23 Jesús Reyes Heróles. El Liberalismo Mexicano. Tomo I. Los Orígenes. México 1957. Pág. 373.

2.- La Constitución Mexicana de 1824 y la implantación del Federalismo.

Una vez restaurado el Congreso bajo la presión de las provincias, el 14 de mayo de 1823, - Bocanegra propuso que se nombrara una Comisión Especial que presentara las bases de la Constitución, habiendo quedado integrada por J. Cecilio Valle, -- Fray Servando Teresa de Mier, José Mariano Marín, - Javier Bustamante, Lorenzo de Zavala, José María -- Jiménez, Juan de Dios Mayorga, Francisco Lombardo - y García; pero el día 21 del mismo mes de mayo, la citada Comisión Especial para proponer medidas conducentes a evitar los males que amenazaban al país, presentó un Dictámen resolviendo:

"1º.- Que se dé desde luego la convocatoria para el nuevo Congreso.

2º.- Entre tanto este reune, el actual se ocupe principalmente en la organización de la hacienda, del ejército y de la administración de justicia.

3º.- Que se imprima y circule inmediatamente el proyecto de bases de la República federal.

4º.- Que el Poder Ejecutivo según las facultades que le dé la constitución provisional para mantener el orden y la tranquilidad interior, tome cuantas providencias le dicte su celo y prudencia, encargándole el Congreso prefiera las de persuasión, como un manifiesto que corrija a unos y precava a otros".

El Dictámen es aprobado en lo esencial, aun cuando también se aprobó la propuesta de Javier Bustamante en el sentido de que la impresión del proyecto de Bases de República Federativa saliera por separado. 24

Los diputados Francisco García, Valentín-Gómez Farías, Manuel Crescencio Rejón, Antonio J. Valdez, José Ma. Covarrubias y Prisciliano Sánchez, en sesión extraordinaria del Congreso de 12 de junio de 1823, dan un voto en el que se manifiestan definitivamente en favor de la forma de gobierno republicano federal, expresando que "...el pueblo mexicano, ansioso del bien que todos apetecen y nunca han disfrutado, emprendió y ha consumado dos revoluciones gloriosas; mas como las formas de gobierno que ha experimentado le han sido tan gravosas y perjudiciales, suspira por otra que llene sus deseos y haga su felicidad: cree que ésta es la de República federada y nosotros estamos persuadidos, sin embargo de las objeciones que hacen en contrario, de-

que este gobierno es el que conviene a la nación mexicana; así es que el deseo de esta nos ha parecido racional y justo". De esta manera, los mencionados diputados propusieron que pasarán a la Comisión de convocatoria con carácter de urgentes:

"1º.- A la mayor posible brevedad se nombrarán en las provincias Congresos o legislaturas provinciales en el número y forma que propongan la Comisión y apruebe V. Sob."

"2º. Visto el presupuesto presentado de los gastos generales de la nación, el déficit se repartirá provisionalmente entre las provincias".

Sin embargo, en lugar de esta proposición, surge el voto del Congreso por la forma de República Federal:

"El soberano Congreso constituyente en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de República Federada, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para el nuevo Congreso que constituya a la nación. Junio 12 de 1823."25

Respecto de este voto emitido por el Congreso dice el Maestro de la Cueva: "cuando el Congreso Constituyente restaurado pronunció el voto por la forma federal de la república, de 12 de junio de 1823, el federalismo era una realidad que estaba viviendo México, Aquel voto es la aceptación de un hecho consumado, concurriendo la circunstancia de que las provincias ya no se conformaban con el simple voto, sino que exigían la convocación de un segundo Congreso constituyente, que fuera una representación auténtica de la nación, desligado de los problemas de la monarquía y apto para reorganizar al país dentro de un sistema federal". El problema de la federación se resolvió de esta manera, para mantener la unión de las provincias y evitar con ello su disgregación. "El federalismo mexicano nació como un ansia de democracia, de gobierno propio y de libertad de los hombres". 26

Entre las fuentes que tuvieron importancia relevante, a nuestro juicio, en torno al problema de si debía o no adaptarse la forma de gobierno federal en México, es sin lugar a equivocarnos, "El Pacto Federal de Anáhuac" de Prisciliano Sánchez, - que aparece el 28 de julio de 1823. En este documento Prisciliano Sánchez, se declara abiertamente partidario por la adopción del federalismo en nuestro país, advirtiendole asimismo, la conveniencia de ello y que más adelante trataremos. En esta misma época y como defensor también del federalismo encontramos a Francisco García Salinas. Así, y como una-

26 Mario de la Cueva. La Constitución. Págs. 1239-1240.

reacción contraria a las discusiones presentadas -- acerca de la idea federalista, citaremos a Fray Servando Teresa de Mier y a José María Becerra; aún -- cuando si bien es cierto , el primero de los dos -- nombrados en último término, simpatizaba con el federalismo, pero un federalismo moderado. Es decir, -- votaba por el federalismo pero difería en cuanto al hecho de atribuirles soberanía a los Estados miembros.

Según Reyes Heróles, en "El Pacto Federal de Anáhuac", se discuten los hechos, la decisión de las provincias que no pueden ser detenida y reclama federalismo, las bases del Pacto, y se anticipa la contestación de las críticas que surgirán en contra del federalismo al ser discutido el artículo 5º. -- del Acta Constitutiva.

En "El Pacto Federal de Anáhuac," Prisciliano Sánchez aboga una y otra vez, por el federalismo como forma de gobierno: "La nación se ha pronunciado suficientemente por el sistema de República Federada; no podían ser otros sus votos puesto -- que quiere se libre en toda la extensión de la palabra. Este invento feliz de la política, indicado por los sentimientos de la naturaleza, siempre -- iguales, siempre constantes, y nunca resistibles: -- este gobierno, quizá el único exclusivamente capaz de promover enteramente a las necesidades del hombre, es sin duda alguna el que nos debe hacer felices". Por otra parte, se anticipa a los críticos

del federalismo, cuando advierte: "es verdad que en el sistema federado se divide la nación en estados-pequeños e independientes entre sí para todo aquello que les conviene, a fin de ocurrir a sus necesidades políticas y domésticas; más inmediatamente, - a menor costa, con mejor conocimiento y con mayor interés que el que pueda tomar por ellos una providencia lejana y extraña, cuya anterioridad la más - veces obra ignorante, o mal informada, y de consiguiente sin tino ni justicia. Pero esta independencia recíproca de los estados en nada debilita la fuerza nacional, porque ella en virtud de la federación rueda siempre sobre un solo eje, y se mueve por un resorte central y común". En este orden de ideas explica, que las provincias no se separan para formar naciones independientes, sino solamente - "respecto a su gobierno interior se han pronunciado estados soberanos, por que quieren ejercer éste sin subordinación a otra autoridad". Las provincias - sin embargo desean, agrega: "permanecer siempre partes integrantes del gran todo de la nación de que son miembros, unidas por el vínculo indisoluble de federación, bajo de una autoridad central que dirija la fuerza en masa, tanto para asegurar a todas y a cada una de las agresiones extranjeras, como para garantizar su independencia recíproca". 27

Según Prisciliano Sánchez, las provincias han manifestado su conformidad por la implantación-

27 Prisciliano Sánchez. "El Pacto Federal de Anáhuac"

En: Revista de la Facultad de Derecho.

UNAM. Núm. 56. Págs. 1153-1157.

del federalismo, y en lo único en que no se han --
 puesto de acuerdo es en la forma de establecerlo, --
 esto es, en cuanto a la distribución de las compe--
 tencias: las propias de ellas y las que deban co--
 rresponder a la federación. Considera justificable--
 la actitud adoptada por las provincias de Guadalaja--
 ra, Yucatán, Oaxaca, Zacatecas y las Internas de --
 Oriente, cuando dice, "deseosas del federalismo, e--
 impacientes de que se les retarde este bien, ayuda--
 das de la localidad y de sus circunstancias, no --
 considerándose ligadas por el antiguo pacto ya di--
 suelto, se han anticipado a darse por sí mismas lo--
 que acaso desconfían obtener por mano ajena, y se --
 han declarado independientes de toda autoridad para
 darse su constitución peculiar, y gobernarse con --
 entera separación de las demás, a las que no obstante--
 quieren permanecer unidas con los vínculos fra--
 ternales de una justa federación que les garantice--
 su tranquilidad mutua y su seguridad externa". --
 Igual manifestación han hecho las provincias de Quere--
 tétaro, Valladolid, Guanajuato y San Luis Potosí,--
 aun cuando no con la misma celeridad que las prime--
 ramente citadas. 28

En las "Indicaciones Previas al Pacto Fe--
 deral", Prisciliano Sánchez nos presenta una serie
 de puntos en los que propone, la forma en que debe--
 rá constituirse el gobierno de la nación. Por --
 ejemplo, en el punto tercero establece que cualquier
 ley que se dicte, o providencia que se tome para --
 impedir o retardar el Pacto Federal, no debe admi--
 28 Prisciliano Sánchez. Ob. Cit. Págs. 1159-1160.

tirse, ya que en esas condiciones se estaría contrariando la voluntad de los pueblos. Sin embargo, es en las "Bases para la Constitución General" en donde encontramos las disposiciones de mayor importancia.

"1. La nación de Anáhuac es la reunión -- de todas sus provincias que forman el estado general".

"2.- Es una, es soberana, es indivisible, y es independiente, tanto de la antigua dominación española como de cualquier otra potencia de dentro y fuera de su continente".

"3. Las provincias que la componen son -- las que en el fin del último gobierno se hallaban -- en el rango de tales sujetas al virreinato de la Nueva España".

"4. Las que actualmente se hallan con una población de doscientas mil personas arriba serán -- estados, soberanos e independientes para todo lo relativo a su gobierno interior".

"5. Las que no lleguen a esta población -- se unirán con otro u otras de sus inmediatos vecinos que mejor les acomode para formar con ellas un-

estado independiente y llegado el caso de que cada una tenga la referida población que quedarán por el hecho separadas para formar estados distintos".

"6. Las naciones bárbaras a quienes la -- ilustración y el tiempo vaya dando a conocer las -- ventajas de la vida social y se las haga desear, se admitirán a la agregación voluntaria en el estado -- que la pretendan y teniendo la población antes di-- cha, y la capacidad bastante para gobernarse por -- sí misma, formarán estado distinto".

"7. La religión de todos los estados será la católica, apostólica y romana, única verdadera, -- con exclusión de otro culto".

"8. Su gobierno será popular, representa-- tivo, federado".

En este último punto se encuentra conteni da categóricamente la forma de gobierno que las entidades federativas han de adoptar , en tanto que -- los puntos siguientes se refieren a los poderes en -- que se divide la autoridad central, haciendo resi-- dir el Poder Legislativo en un Congreso compuesto -- por representantes de los Estados, quienes deberán -- ser electos popularmente con arreglo a la Constitu-- ción.

Por último, establecen las Bases para las Constituciones Particulares de los Estados, que en su punto primero declara a cada uno "soberano e independiente en todo lo respectivo a su gobierno interior". Asimismo, a todos los Estados los divide en partidos y a estos a la vez, en municipalidades de acuerdo a su extensión y a su población. Por otra parte, hace una división de poderes para el gobierno de cada Estado, en la misma forma que para el Gobierno General. 29

El pensamiento de Prisciliano Sánchez contenido en "El Pacto Federal de Anáhuac", podemos afirmar que resultó determinante para que el pueblo mexicano adoptara como forma de gobierno el sistema federal.

Como dice Reyes Heróles, "haciendo el cotejo de las bases de Prisciliano Sánchez con el proyecto de Acta Constitutiva presentado por la Comisión, es obvio que las primeras influyeron decisivamente..." 30

Según el Maestro Justo Sierra, "en el Nuevo Congreso, los elementos federalistas preponderaban de tal modo que se consideraba como investido de este mandato imperativo: legitimar la federación,

29 Prisciliano Sánchez. Ob. Cit. Págs. 1163-1169.

30 Reyes Heróles, Jesús. Ob. Cit. Pág. 388.

que de hecho existía ya en forma anárquica". Aun cuando existieron opciones contrarias a la federación, la que más prevalecía era favorable definitivamente a ésta, "que si el Congreso no la hubiera decretado habría sido incontinenti derrocado; la Constitución promulgada en octubre de 1824, no podía ser otra cosa que lo que fué; la expresión pura de la opinión casi unánime del país político de entonces". 31

El 20 de noviembre de 1823, la Comisión de Constitución presentó el proyecto de Acta Constitutiva. Dicha Comisión estaba compuesta por Miguel-Ramos Arizpe, Manuel Argüelles, Rafael Mangino, Tomás Vargas y José de Jesús Huerta; Mangino presentó un voto particular en el que consideraba que la soberanía residía en la reunión de todos los Estados, no así que estos considerados como tales, fueran soberanos. El proyecto de Acta Constitutiva en su artículo 5º. establecía que "la nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federada", y en el 6º., se consideraba a la nación como integrada por "Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior..."

El 28 de ese mismo mes, son presentadas las reflexiones de Francisco García sobre el Acta Constitutiva, en las que defiende los derechos de

los estados, haciendo además observaciones de carácter teórico constitucional. Las reflexiones de Francisco García sobre el artículo 7º., "dan lugar a que se introduzca el concepto de territorio dependiente de la Federación y que las Californias se separen de Sonora, y pasen a depender del gobierno federal. Al plantearse el problema de la indivisibilidad de la soberanía y la existencia de un Estado Federal soberano junto a Estados federados también soberanos, manifestó que lo que pasaba era que las concepciones de soberanía tanto en la Federación como en los Estados, era en diferente sentido, "... el que dijo la soberanía es indivisible, dijo bien, porque lo dijo bajo un sentido; y el que ha dicho la nación mexicana es soberana, y sus partes integrantes son estados soberanos e independientes ha dicho bien en otro sentido distinto del primero". Igualmente considera que el federalismo no introduce división, sino que viene a permitir la unión.

No obstante, el 1º. de diciembre de 1823, una vez que se dió lectura al proyecto de Acta -- Constitutiva, José Ma. Becerra presentó su voto -- particular, en contra del federalismo, tratando de demostrar teóricamente que la voluntad general no -- se ha expresado por la forma federal, y posteriormente se propone en el proyecto, con estados libres, soberanos e independientes, es un edificio que amenaza ruina y que no promete ninguna felicidad a la nación"; agrega que "con la federación se crearán -- rivalidades y se aumentarán las que estén creadas.--

Algunos estados quedarían resentidos y nuestros ene-
migos atizarían los celos y procurarían fomentar la
 división," ³² argumento este al que ya se había -
 anticipado Prsiciliano Sánchez.

En la sesión de 11 de diciembre de 1823 -
 se discutió el artículo 5º. del proyecto de Acta --
 Constitutiva, el cual establecía como forma de go--
 bierno, la de república representativa, popular, fe-
deral. En esa forma, Fray Servando Teresa de Mier -
 pronuncia su célebre discurso en contra del federa-
 lismo que planteaba el mencionado proyecto; es de-
 cir, se declara radicalmente en contra del hecho de
 atribuirles soberanía a los Estados miembros. ³³

Fray Servando al referirse a los Estados-
 Unidos de Norteamérica, considera que: "la prosperi-
 dad de esta república vecina ha sido, y está siendo,
 el disparador de nuestra América porque no se ha -
 ponderado bastante la inmensa distancia que media -
 entre ellos y nosotros. Ellos eran ya Estados sepa-
 rados e independientes unos de otros, y se federa--
 ron para unirse contra la opresión de la Inglaterra;
 federarnos nosotros estando unidos, es dividimos y
 atraemos los males que ellos procuraron remediar -
 con esa federación". ³⁴ Consideraba pues al federa-

32 Reyes Heróles, Jesús. Ob. Cit. Págs. 390-399.

33 Reyes Heróles, Jesús. Ob. Cit. Págs. 402

34 Fray Servando Teresa de Mier. Discurso de las --
 Profecías En: Revista de la Facultad de Derecho-
 de México. Núm. 48 México 1962. Págs. 724-725.

"Esa voluntad general - sigue diciendo -- Fray Servando - es la que alegaba en su favor Iturbide, y podía fundarla en todos los medios comunes de establecerla, vítores, fiestas, aclamaciones, juramentos, felicitaciones de todas las corporaciones de la nación, que se competían en tributarle homenajes, e inciensos, llamándole libertador, héroe, ángel tutelar, columna de la religión, el único hombre digno de ocupar el trono de Anáhuac". 37

Mas adelante Fray Servando manfiesta que siempre ha estado por la federación, "...pero una federación razonable y moderada, una federación conveniente a nuestra poca ilustración y a las circunstancias de una guerra inminente, que debe hallarnos muy unidos". Así pues, vota por un gobierno que sea un término medio entre la muy laxa (federación) de los Estados Unidos, y la concentración excesiva de Colombia y Perú. 38

Indica igualmente que la soberanía reside esencialmente en la nación, y que por tanto no puede convenir a cada una de las provincias que la componen; más tarde agrega que: "...ya que queremos imitar a los Estados Unidos en la federación, imitémoslos en la cordura con que suprimieron el artículo del Estado soberano en su segunda constitución". 39

37 Fray Servando Teresa de Mier Ob. Cit. Pág. 728

38 Fray Servando Teresa de Mier. Ob. Cit. Pág. 730.

39 Fray Servando Teresa de Mier Ob. Cit. Págs. 731-

Concluye finalmente diciendo que "si tales soberanías se adoptaran, si se aprueba el proyecto del acta constitutiva en su totalidad, desde ahora lavo mis manos diciendo como el presidente de Judea, cuando un pueblo tumultuante le pidió la muerte de Nuestro Salvador, sin saber lo que se hacía" y agrega "...protestaré que no he tenido parte en los males que van a llover sobre los pueblos del Anáhuac". 40

Como bien dice Reyes Heroles, "el discurso de Fray Servando reiteradamente ha sido calificado de profético, y más profético lo habría sido si se sigue y no se implanta el federalismo". 41

En la sesión de 14 de diciembre de 1823, Gómez Farías leyó un importante discurso en el que afirmaba que las provincias estaban conscientes de su opinión federalista y planteando teóricamente el problema de la federación: "pidió que se considerase a las provincias como que están separadas y van a unirse, y no al contrario, porque ciertamente no hay tal unión, falta un pacto fundamental". 42

Es hasta el 19 de diciembre de 1823 cuando se vota el artículo 6º., en que se aprueba la -

40 Fray Servando Teresa de Mier Ob. Cit. Pág. 736.

41 Reyes Heroles. Ob. Cit. Págs. 409-410.

42 Reyes Heroles. Ob. Cit. Pág. 412

parte relativa a "Estados libres e independientes" por 62 votos contra 7, en tanto que la palabra soberanos viene a ser aprobada por 40 votos contra 28.⁴³

Reyes Heróles considera que "la conjunción de la idea federal, sostenido por los clásicos europeos, con el modelo norteamericano y las realidades nacionales, producen el federalismo mexicano".⁴⁴

El 31 de enero de 1824 es aprobado el proyecto con el nombre de "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana", en el que están contenidos un total de 36 artículos, en los apartados siguientes: Forma de Gobierno y Religión, División de Poderes, Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Gobierno particular de los Estados, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, (de los Estados) y Prevenciones generales.

De las partes integrantes de la federación se ocupa el artículo 7º. en los siguientes términos: "Los Estados de la Federación son por ahora los siguientes: el de Guanajuato; el interno de Occidente, compuesto de las provincias de Sonora y Sinaloa; el interno de Oriente, compuesto de las provincias de Coahuila, Nuevo León y los Tejas; el interno del Norte, compuesto de las provincias de --

43 Reyes Heróles. Ob. Cit. Págs. 410-417

44 Reyes Heróles. Ob. Cit. Págs. 419-420.

Chihuahua, Durango y Nuevo México; el de México; el de Michoacán; el de Oajaca; el de Puebla de los Angeles; el de Querétaro; el de San Luis Potosí; el de nueva Santander, que se llamará de las Tamaulipas; el de Tabasco; el de Tlaxcala; el de Veracruz; el de Xalisco; el de Yucatán; el de los Zacatecas. Las Californias y el partido de Colima (sin el pueblo de Tonila, que seguirá unido al de Xalisco) serán por ahora territorios de la federación, sujetos inmediatamente a los supremos poderes de ella. Los partidos y pueblos que componían la provincia del Istmo de Guazacualco, volverán a los que antes han pertenecido. La Laguna de Términos corresponderá al Estado de Yucatán". 45

Guadalupe Victoria y Nicolás Bravo son electos Presidente y Vice-presidente respectivamente, habiéndose hecho la correspondiente declaración por decreto de 2 de octubre de 1824, el cual establecía: "ambos prestarán el juramento que prescribe la Constitución (que aún no se promulgaba) en el día, que por decreto se designará". 46 En este año el país entró un poco más en calma; por otra parte, se establecieron relaciones diplomáticas con los Estados Unidos e Inglaterra y es ocupado San Juan de Ulúa; además, las declaraciones del Presidente

45 Tena Ramírez. Ob. Cit. Págs. 154-155

46 Manuel Dublán y José María Lozano. Legislación Mexicana. México 1876. Tomo I. Pág.719.

Monroe que más tarde serían conocidas como "Doctrina Monroe", desanimaron, según Justo Sierra, los --ánimos de reconquista que mantenía España. 47

Prolulgada la Constitución el 4 de octubre de 1824, los Estados miembros quedaron al mismo tiempo facultados para expedir las suyas. El procedimiento que se seguía para elegir al Presidente de la República era el siguiente: la Legislatura de --cada Estado proponía dos nombres al Congreso, y éste designaba Presidente al que hubiera obtenido mayoría absoluta de votos, y Vicepresidente al que le siguiera.

Para el Maestro Burgoa, el sistema federal de gobierno establecido en la Constitución de --1824, posee las siguientes características: la autonomía constitucional y la participación de los miembros en la formación de la voluntad federal se encuentran, indirectamente a través de su representación en la Cámara de Senadores con igualdad de representantes para todos (dos cada uno), y directamente por su participación en el procedimiento de --reformas a la Constitución Federal. 48

La Constitución de 1824 en su artículo 4º. estableció la forma de gobierno republicano representativo popular federal; por su parte el artículo siguiente se va a ocupar de las partes integran-

47 Sierra, Justo. Ob. Cit. Pág. 191

48 Burgoa, Ignacio. Ob. Cit. Pág. 170.

tes de la Federación mexicana en los siguientes términos: "Las partes de esta Federación son los Estados y territorios siguientes: el Estado de las Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Nuevo León, el de Oaxaca, el de Puebla de los Angeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Jalisco, el de Yucatán, y el de las Zacatecas: el Territorio de la Alta California, el de la Baja California, el de Colima y el de Santa Fé de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala".⁴⁹

Como acertadamente dice Reyes Heróles, la Constitución de 1824, "fue un documento de transacción; pero no una transacción para mantener el statu quo, sino dirigida cautelosamente a que el orden colonial fuese modificado. La Carta pretendía dar salida a las fuerzas nuevas y a ello obedeció la definición federal. Siendo un texto de transacción, contenía aquellos elementos innovadores factibles, que se presumía coayudarían a la variación de la situación existente, como auxiliares de las fuerzas positivas que se manifestaban. El federalismo constituía el instrumento legal de esta fuerza, el principio que iba a permitir su fortalecimiento y ampliación, y por ende, la consolidación y mejoramiento del texto constitucional al variar -

49 Pedro de Alba. Primer Centenario de la Constitución de 1824. Cámara de Senadores. México 1924.- Pág. 294.

las circunstancias". 50

El proceso ideológico existente dió lugar a una identificación entre federalismo y liberalismo y así, Reyes Heróles afirma: "las realidades y los intereses hacían que las clases liberales fueran federalistas y que las fuerzas coloniales fueran centralistas: las primeras estaban diseminadas, descentralizadas; las segundas convergían en la metrópoli, estaban centralizadas. Federalismo y centralismo no fueron solamente los términos de una polémica teórica, sino la alternativa que marcaría el rumbo de la sociedad mexicana; o se conservaban las fuerzas coloniales - centralizadas por sí - o predominaban las fuerzas liberales, descentralizadas y federalistas por su propia esencia". Así fue como la lucha se polarizó en torno a: federalismo centralismo, formas, cada una de las cuales, constituyen instrumentos en la resolución de la con tienda". 51

Al término del gobierno de Guadalupe Victoria, la mayoría de las legislaturas de los Estados votaron en favor de Manuel Gómez Pedraza, situación ante la cual, Santa Anna se pronuncia en favor del candidato derrotado Vicente Guerrero; sin embargo, "la revolución había cundido en varios Estados:

50 Reyes Heróles. El Liberalismo Mexicano. Tomo II.

La Sociedad Fluctuante. México 1957. Pág. 11

51 Reyes Heróles. Ob. Cit. Tomo II Pág. 31.

las milicias locales, que se iban organizando con objeto de resistir a los comandantes militares nombrados por la Federación, se disponían a secundar el movimiento que estalló al fin en México (revolución de la acordada), organizado por Zavala y acaudillado por Lobato y el mismo Guerrero". Huye Gómez Pedraza; las turabas saquean el Palacio Nacional y las tiendas españolas del Paríen; Victoria nombra Ministro de Guerra a Vicente Guerrero y el Congreso, violando el sufragio legal lo declara Presidente, quedando como vicepresidente el General Anastasio Bustamante. La administración de Guerrero fue muy débil, pero durante su período logró derrotar a Barradas en Tampico, en el último intento de reconquista española. La invasión frustrada había producido, según Justo Sierra, dos resultados: "la necesidad de agrupar un ejército, en que se acumularon los restos del ejército veterano; la formación de cuerpos de milicias cívicas en los Estados, que daban a éstos pie para considerarse como naciones independientes casi; y en este hecho comenzó a erigirse la rivalidad entre la guardia nacional y el ejército, que fatalmente había de llevar a la lucha entre los principios centralista y federalista." 52

El Ejército de Reserva se pronuncia en contra de Guerrero en Jalapa en el año de 1829. Este hecho, provocó que Guerrero marchara personalmente a combatir la rebelión dejando como Presidente interino a Bocanegra; la guarnición de México entonces

52 Justo Sierra. Ob. Cit. Págs. 193-196.

ces se pronuncia en contra de Bocanegra, entrando a gobernar interinamente el presidente de la Corte y dos consejeros. Bustamante entonces ocupó la capital con el ejército de reserva, el cual "se denominó protector de la Constitución". Como la vicepresidencia de Bustamante era tan ilegítima como la presidencia de Guerrero, las Cámaras, adictas a Bustamante reunidas en 1830 no declararon nula la elección de Guerrero, sino a éste como inhábil moralmente para gobernar. Esta fue la forma como Anastasio Bustamante, antiguo realista, mas tarde iturbidista y luego federalista, hombre aficionado a las medidas enérgicas y aún sangrientas, ocupara el poder. En el año de 1830 se trató de pacificar al país; algunos Estados formaron coaliciones para defenderse del gobierno central; otros, como Yucatán y Tabasco, permanecieron substraídos al Pacto Federal; por su parte Texas americanizado, se acercaba hacia "Washington; Guerrero mantenía en pie de guerra a parte de Michoacán, Puebla, México y Oaxaca. El gobierno adoptó un sistema de terror militar y represión sangrienta; persiguió a algunos diputados buscando acabar con la guerra civil; llegó inclusive al asesinato de Vicente Guerrero", ...padre de la patria y hombre de intachables sentimientos representante genuino del patriotismo rural, candoroso, ardiente y probo, y jamás sanguinario bajo sus auspicios." 53

Santa Anna, se pronuncia más tarde en contra de Bustamante en Veracruz, y a pesar de que su

rebelión estaba siendo dominada, ésta había ya cundido y enarbolado una bandera legal: la vuelta al estado de cosas de 1828 y por tanto el advenimiento de Gómez Pedraza a la Presidencia de la República.— Bustamante pactó con Santa Anna a través de los Convenios de Zavaleta en diciembre de 1832, ocupando éste último la capital con el ahora llamado ejército liberador. 54

Santa Anna quien es electo Presidente de la República por primera vez en 1833, solicitó y — obtuvo licencia (que más tarde va a ser costumbre)— para marcharse a su hacienda "Manga de Clavo", dejando a cargo del poder al vicepresidente Gómez Farías, quien intentó realizar algunas reformas. Ante una serie de acontecimientos, Santa Anna regresa a la presidencia y destierra a Gómez Farías; persiguió a los reformistas, derogó las leyes reformistas que éstos habían expedido y llamó a gobernar a un gabinete conservador. En el año de 1834 se dedicó a preparar la reacción centralista; "... el ejército desarmó en varias partes a las milicias cívicas, disolvió las legislaturas, sitió ciudades y — ocupó militarmente algunos Estados, mientras otros, como Chiapas y Yucatán, se hallaban en la anarquía y estallaban dondequiera pronunciamientos. El predominio del ejército impuso una elección eminentemente favorable a los reactivos, para el nuevo Congreso, que se reunió en el año de 35. Entonces bajo la dirección del Ministro de Guerra, y mientras—

el Presidente aparentaba retraerse en su hacienda, se multiplicaron los pronunciamientos en favor de la reforma a la Constitución de 1824. El Congreso se consideró (con falta absoluta de legalidad) autorizado para declararse constituyente". 55

Por Ley de 22 de septiembre de 1835, los Artículos del Acta Constitutiva, de la Constitución Federal y del Reglamento interior del Congreso en lo que se refería a la división interna de las cámaras, son suspendidos por el Congreso; asimismo, se suspende la fiesta cívica que en homenaje a la Constitución de 4 de octubre de 1824 se realizaba. Esta actitud demuestra claramente la tendencia de tipo centralista que no se haría esperar. El 3 de octubre de 1835, el Congreso dictó medidas que prácticamente acabaron con los principios federales y establecieron un régimen centralista, supeditando a los gobiernos al Poder Central y suprimiendo las legislaturas de los Estados y en su lugar quedaron "Juntas Departamentales". Los jueces y tribunales de los Estados se dejaron subsistentes, hasta en tanto se expidiera una Ley que organizara ese ramo. 56

El 23 de octubre de 1835 fueron expedidas las Bases para la Nueva Constitución, abandonándose la denominación "Estados" y sustituyéndose por la de "Departamentos". 57 Así pues, el régimen de go-

55 Justo Sierra. Ob. Cit. Págs. 208-209

56 Dublán y Lozano. Ob. Cit. Pág. 75.

57 Dublán y Lozano. Ob. Cit. Pág. 89.

bierno centralista se implantó definitivamente el -
30 de diciembre de 1836 con la expedición de las -
llamadas Siete Leyes Constitucionales. ⁵⁸

Estas leyes estaban estructuradas de la -
siguiente manera: Primera: Derechos y obligaciones-
de los mexicanos y habitantes de la República, que-
trataba lo relativo a nacionalidad, naturalización-
y ciudadanía. Segunda: Organización de un supremo-
poder conservador. Tercera: Del Poder Legislativo,
de sus miembros, y de cuanto dice relación a la --
formación de las Leyes, que trataba lo referente a-
las dos Cámaras (Diputados y Senadores) y a la dipu-
tación permanente. Cuarta: Organización del supre-
mo Poder Ejecutivo, así como lo relacionado a un --
Consejo de gobierno y al Ministerio. Quinta: Se ocu-
paba del Poder Judicial de la República mexicana, -
que trataba lo relativo a la organización de la Su-
prema Corte de Justicia y la de los Tribunales supe-
riores de los departamentos y de los jueces subal-
ternos de primera instancia. Sexta: Trataba de la -
división del territorio de la República y gobierno-
interior de los pueblos. Séptima: Hablaba de las va-
riaciones de las leyes constitucionales.

El artículo 1º. de la Sexta Ley estable-
ció el centralismo en los siguientes términos: "La-
República se dividirá en departamentos, conforme a-
la octava de las bases orgánicas. Los departamen-
tos se dividirán en distritos y éstos en partidos".

Esta misma Ley en su artículo 4º., dice: "El gobierno interior de los departamentos estará a cargo de los gobernadores, con sujeción al gobierno central". El artículo 5º., complemento del anterior disponía: "Los gobernadores serán nombrados por éste a propuesta en terna de las juntas departamentales, sin obligación de sujetarse a ella en los departamentos fronterizos, y pudiendo devolverla una vez en los demás. Los gobernadores durarán ocho años, pudiendo ser reelectos". 59

Emilio Rabasa al referirse al centralismo impuesto en las llamadas Leyes Constitucionales a que acabamos de hacer referencia, expresa: "En 1835, el gobierno se determinó a acabar con el sistema federal. El Congreso, que se limitaba a reformar la Constitución legalmente debía, según los preceptos de ésta, iniciar las modificaciones y dejar a la legislatura siguiente la aprobación necesaria para su adopción, encontró tardío y embarazoso el procedimiento y tuvo por más fácil declararse constituyente, para dar una carta nueva de todo a todo. La asamblea, que tenía su origen y sus títulos de legitimidad en la Constitución de 1824, usurpa poderes que ni le han dado sus electores ni preceden de aquella Ley, destruye la Constitución y dicta la de 1836. Su base - sigue diciendo el prominente - constitucionalista - es, pues, la más original que pueda darse: un golpe de Estado parlamentario". 60

59 Tena Ramírez. Ob. Cit. Págs. 239-242.

60 Rabasa, Emilio. Ob. Cit. Pág. 9.

Según Justo Sierra: "lo que domina todo - el período del centralismo es el temor de una guerra con los Estados Unidos". Los territorios del Norte de la República se encontraban a grandes distancias del centro de la organización política de México, nuestra población era inamovible en su mayor parte y escasa en el resto. La concesión que dió origen a la colonización americana en Texas, fue la realizada en favor de Austin para establecer trescientas familias católicas, y pronto Texas, fue un grupo de activísimas colonias americanas. En 1833, Texas se había declarado él mismo, desligado de Coahuila. Zavala llevó a Texas la noticia del advenimiento del centralismo, y los colonos, siguiendo sus incitaciones y las de Austin, decidieron separarse de México y declararse independientes, seguros del apoyo de los Estados Unidos. El mismo Maestro Sierra dice: "La ruptura del pacto federal dió a la separación que habría acontecido tarde o temprano, un estricto carácter legal". Los separatistas se apoderaron de San Antonio y fueron armados por los norteamericanos, sin embargo, el ejército mexicano recorrió triunfante parte del suelo texano, pero las actividades de Santa Anna, que al decir de Justo Sierra, fusilaba a los prisioneros, asolaba los campos e incendiaba las poblaciones, provoca la ira de los norteamericanos y un sentimiento favorable a los texanos, además su temeridad lo llevó al desastre de San Jacinto, siendo ahí destruída su columna y él, hecho prisionero. "El miedo de perder la vida lo obligó a Santa Anna a convertir su derrota parcial en un desastre general, y por su orden de Presidente de la República y Generalísimo, -

el ejército mandado por Filisola repasó el Bravo. - El Estado de Texas quedaba abandonado; la cuestión militar con el Estado rebelde estaba en realidad resuelta; una nueva tentativa para recuperarlo nos pondría frente a frente de los Estados Unidos". 61

En el mes de abril de 1837 el General -- Bustamante llega nuevamente a la Presidencia de la República y consolida el centralismo; este hecho -- motivó que se produjera un levantamiento en San -- Luis Potosí, en favor de la federación, que resultó sofocada con graves pérdidas; pero este pronuncia-- miento cundió en diversas partes; Yucatán separado, Sonora alzado en armas, Nuevo México invadido y -- Michoacán incendiado. Para colmo de los males, -- una guerra injusta con Francia que debilitó aún -- más a México ante el inminente enfrentamiento con -- los Estados Unidos. 62

El 28 de septiembre de 1841 tras una se-- rie de revueltas son expedidas las Bases de Tacuba-- ya, las cuales establecían que el General en Jefe, -- es decir, Santa Anna, nombraría una junta de perso-- nas que a su vez eligiera presidente provisional, -- quien tendría "todas las facultades necesarias para la organización de todos los ramos de la adminis-- tración pública; además, debía también convocar a -- un nuevo congreso, "el que facultado ampliamente se encargará de constituir a la nación, según mejor le convenga". 63

62 Justo Sierra. Ob. Cit. Pág. 218.

63 Tena Ramírez. Ob. Cit. Pág. 251.

El 10 de abril de 1842 se realizan las elecciones para el nuevo Congreso Constituyente, siendo favorable el resultado a los liberales, moderados en su mayoría y puros en menor número. Santa Anna, al enterarse de este resultado, ordenó poco antes de iniciarse las sesiones: que los diputados juraran la observancia de las Bases de Tacubaya, presentándose entonces una diferencia entre asamblea y gobierno que se resuelve finalmente con la aceptación del juramento por la casi totalidad de los diputados, entendidos de que las Bases no los comprometían más que a ocuparse en la Constitución; el 10 de junio de ese año, se efectuó la sesión de apertura en la que, Santa Anna pronunció un discurso declarándose incoforme con el sistema federal. El presidente del Congreso, Espinosa de los Monteros afirmó en su contestación que "en el sistema representativo popular no hay ni puede haber otro órgano legítimo de la voluntad nacional que el que la nación misma designa y autoriza con sus especiales mandatos para representar su soberanía".

La Comisión de Constitución quedó formada por Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladrón de Guevara, José Fernando Ramírez, Pedro Ramírez, Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octavio Muñoz Ledo. El proyecto de Constitución fué leído en el Congreso, así como el voto particular que presentaron los tres miembros citados en último término. 64

Ambos proyectos coincidían en aceptar como forma de gobierno la republicana, popular y representativa; sin embargo el proyecto presentado por la minoría agregaba la palabra federal, la cual se consideró por la mayoría como impropia y peligrosa; el proyecto mayoritario fue declarado sin lugar a votar por 41 votos contra 35, volviendo a la Comisión el 14 de octubre.

Ante la insumisión del Congreso, Santa Anna se retira nuevamente a su hacienda "Manga de Clavo", dejando en el poder a Nicolás Bravo. La comisión formuló el 3 de noviembre de 1842, un nuevo proyecto de constitución y el cual es considerado como una transacción entre las corrientes opuestas, iniciándose su discusión el 14 del mismo mes. Los conservadores y la prensa del gobierno atacaron el proyecto en virtud de que sólo prohibía el ejercicio "publico" de religiones distintas de la católica, lo que implícitamente permitía el culto privado de las mismas. El mencionado proyecto también es atacado porque declaraba libre la enseñanza privada y por que autorizaba la libertad de imprenta con la única limitación de los ataques "directos" al dogma y a la moral. El gobierno se manifestó abiertamente en contra del Congreso, lo que provocó un pronunciamiento en Huejotzingo, levantándose un acta el 11 de diciembre, desconociendo al Congreso. Ante esa situación, varios Departamentos pidieron el desconocimiento del Congreso, el nombramiento de una junta de notables para formar un estatuto provisional y el reconocimiento de Santa Anna como

Presidente. La guarnición de la capital se declaró en el mismo sentido y el 19 de diciembre el presidente Bravo desconoció al Congreso que discutía el artículo 70 de los 158 que el proyecto contenía. ⁶⁵

El 6 de enero de 1843 instalada la Junta Nacional Legislativa nombrada por Nicolás Bravo, - acordó expedir una Constitución y no formular única mente bases constitucionales. El 8 de abril se comienza a discutir el proyecto, aprobándose casi - - siempre sus artículos por unanimidad. Las Bases de Organización política de la República Mexicana fueron sancionadas por el Presidente Santa Anna, que había vuelto, el 12 de junio de 1843 y publicadas - el día 14 del mismo mes. ⁶⁶

Las Bases Orgánicas de 1843, obra de la - llamada Junta Nacional Legislativa de tinte centralista por excelencia, que sancionó Santa Anna como Constitución fueron - dice Emilio Rabasa - "aquel-- atentado cínico en que se habían omitido hasta las más groseras formas con que se finge algo de democracia, cuando hay siquiera el pudor de la hipocresía una asombra de respeto a la dignidad de la nación", y agrega: "La carta de 1843 es un absurdo -- realizado: es el despotismo constitucional. En ella, el gobierno central lo es todo; apenas los departa-

65 Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. Pág. 306

66 Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. Pág. 403

mentos tienen atribuciones de administración municipal, y todo el Gobierno central está en manos del Ejecutivo. El congreso se compone de una Cámara de Diputados designados por los electores terciarios, que lo fueron por los secundarios y sólo éstos por el pueblo, y una Cámara de Senadores designados por los poderes público y las asambleas de departamento; pero entre ciertos grupos salientes, con quienes se trata de crearse una casta privilegiada, y en la que figuran muy principalmente los generales y los obispos. Así y todo, el Congreso queda casi anulado por el veto extraordinario que corresponde al presidente, en tanto que el Poder Judicial viene también a sus manos por las directas y gravísimas facultades que tiene respecto a los tribunales Supremos." 67

La situación que imperaba en Texas, cada vez se volvía más difícil para México. Tras pronunciamientos de Paredes y Valencia Santa Anna cae, ocupando la presidencia, primero por ministerio de ley y después por elección del Congreso José Joaquín Herrera, quien gobernó desde diciembre de 1844 hasta diciembre de 1845, Mientras tanto, en los Estados Unidos, el ejecutivo y el Congreso aceptaron y sancionaron la anexión de Texas, rompiéndose con ello las relaciones de México con los Estados Unidos. Las fuerzas norteamericanas penetraron en Texas e invadieron territorio mexicano; Paredes, en

67 Rabasa, Emilio. La Constitución y la Dictadura. Editorial Porrúa. México, 1956. Págs. 11-12.

viado a combatir las, regresó a la capital y junto con Valencia derrocaron a Herrera en el citado mes de diciembre de 1845. Designado Presidente, Paredes expidió en enero de 1846 la convocatoria para el Congreso Nacional extraordinario con funciones de constituyente. Tras una serie de derrotas ante los norteamericanos, la guarnición de Guadalajara desconoció a Paredes y llama a Santa Anna; en México el 4 de agosto de 1846 Mariano Salas se pronuncia en la Ciudadela derrocando a Paredes, convocando a un nuevo Congreso Constituyente conforme a las leyes electorales de 1824 y pidiendo el regreso de Santa Anna.⁶⁸ Así, y mediante un decreto del gobierno provisional, es restaurada la vigencia de la Constitución de 1824, "haciéndola regir mientras la nueva representación Nacional expedia la suya."⁶⁹

La Comisión de Constitución se integró con Espinosa de los Monteros, Rejón, Otero, Cardoso y Zubieta. El 5 de abril, Rejón, Cardoso y Zubieta, constituidos en mayoría de la Comisión, declararon sus temores de que ante la invasión norteamericana pudiera quedar el gobierno inconstituido, proponen que sea declarada como única Constitución legítima del país a la de 1824. En esa misma fecha Mariano Otero presentaba su voto particular proponiendo las reformas que considera convenientes y que deberían realizarse inmediatamente. El 16 de abril el Congreso rechazó el dictamen de la mayoría, iniciándose

68 Justo Sierra. Ob. Cit. Págs. 232-239.

69 Rabasa, Emilio. Ob. Cit. Pág. 13

la discusión únicamente del voto particular de Otero. Con algunas adiciones y modificaciones, es -- aprobado el voto particular, llamado Acta de Reformas, jurándose el 21 de mayo de 1847. ⁷⁰ Dicha Acta de Reformas establecía que los Estados de la Federación serían los expresamente determinados por la -- Constitución de 1824 y los que conforme a ella fueron formándose con anterioridad. Con ello pues, se restableció la vigencia de la Constitución de 1824-- por algunos años más.

"El sistema de república federal subsis-- tió hasta el año de 1853, en que nuevamente hizo ac-- to de presencia la figura del dictador Santa Anna.-- El 22 de abril de aquel año, dictó el déspota unas-- 'Bases para la administración de la República', en-- virtud de las cuales, todo el poder quedó concentra-- do en sus manos". ⁷¹

El primero de marzo de 1854, el coronel -- Villarreal expidió el Plan de Ayutla, y el 11 de -- ese mes, la guarnición de Acapulco aceptó, aunque-- adicionándolo, ese manifiesto. El 9 de agosto de -- 1855, Santa Anna, derrotado, abandonó el país.

Estando ya reunido el Congreso Constitu-- yente, que había iniciado su apertura de sesiones --

70 Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. Págs. 440-441.

71 De la Cueva, Mario. La Constitución...Pág. 1261.

el 18 de febrero de 1856, el Presidente Comonfort - expidió el estatuto orgánico provisional de la república mexicana. La expedición del citado estatuto, despertó una viva oposición de los liberales - por considerarlo de tendencia centralista, el cual solamente tuvo vigencia teórica que desapareció con la promulgación de la Constitución de 1857. ⁷²

El Maestro de la Cueva refiriéndose al -- Plan de Ayutla dice: "La guerra de independienciam-- de 1810 fue la rebelión de un pueblo y del hombre - americano en contra de un conquistador extranjero, - cuya misión se perdió en los tres siglos de la colonia; la Revolución de Ayutla - dice el Maestro de-- la Cueva - fue la rebelión de un pueblo y del hom-- bre mexicano contra un pasado que significaba la negación de lo humano; contra los privilegios de las castas, que tomaban su fuerza y su poder en la -- apropiación de la riqueza nacional; y contra un dictador que no tenía otras normas de conducta que el amor a sí mismo y su carencia de escrúpulos. Y fue, sobre los datos anteriores y en ejecución de ellos, la defensa de la libertad y de la dignidad humana", la Revolución de Ayutla fue la toma de conciencia - del pueblo mexicano en su afán de liberarse de las potencias sociales que lo asfixiaban por una parte, y por la otra, con igual o mayor importancia: de la iglesia, ante la negación por parte de ésta, del -- respeto a la libertad y dignidad del hombre; y esto tuvo que ser así, porque nuestro país, sigue diciendo el Maestro: "... quería ser para siempre libre,-

quería ser el dueño de su destino, quería dejar de ser la propiedad o la cosa de las potencias sociales"... quería como dirían los juristas, ser persona". 73

El Plan de Ayutla estaba formado por una introducción en que se exponían las razones por las que se expedía el Plan que eran fundamentalmente -- los abusos cometidos por Santa Anna y sus esbirros -- en contra del pueblo, tanto por la opresión y restricción de libertades, como por las excesivas cargas tributarias a un pueblo pobre y los insolentes despilfarros de los fondos públicos obtenidos; así como las pérdidas territoriales sufridas bajo sus -- gestiones y la amenaza que sobre la independencia -- del país se veía. A continuación se exponían nueve puntos, en ellos se desconocía a Santa Anna (1º.); -- el 2º. punto establecía: "cuando éste haya sido -- adoptado por la mayoría de la Nación, el General -- en Jefe de las fuerzas que lo sostengan, convocará -- un representante por cada Estado y Territorio, para que reunidos en el lugar que estimen conveniente, -- elijan al Presidente Interino de la República, y le sirvan de Consejo durante el corto período de su -- encargo". El texto del punto 4º. de Plan, tenía -- una tendencia federalista, ya que además de hablar de "Estados" y "Territorios", establecía que el Jefe de las fuerzas de cada Estado que se adhiriere -- al Plan, debía junto con otras siete personas ele-- gidas por él mismo, acordar y promulgar un Estatuto

provisional que rigiera en cada Estado, salvaguardando la unidad e independienciam de la Nación. Su punto 5º. establecía que el Presidente Interino convocaría a un Congreso extraordinario, conforme a las bases de la ley relativa de 1841, que se ocupara de constituir a la Nación "bajo la forma de república representativa popular!..." 74

3.- La Constitución de 1857.

La Comisión que elaboró el proyecto de Constitución de 1857 y la cual presidió Ponciano Arriaga, consagró el régimen federal en el artículo 46 del proyecto y 40 de la Constitución al establecer: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática, federativa, compuesta de Estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley fundamental, para todo lo relativo a los intereses comunes y nacionales, al mantenimiento de la Unión, y a los demás objetos expresados en la Constitución". A partir de ese momento en que se implanta el federalismo, dice Ignacio Burgoa: "quedó proscrita de la historia política de nuestro país toda tendencia centralista. La adopción del régimen federal en la Constitución de 1857 selló para

siempre las viejas luchas, más de partido que ideológicas, entre sus propugnadores y los grupos adictos al llamado centralismo, liquidando así una de las etapas efervescentes de la vida pública mexicana". 75

El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana en su artículo 1º. establecía que "la nación mexicana es y será siempre una sola, indivisible e independiente. El artículo 2º. disponía: "El Territorio nacional continuará dividido en los mismos términos en que lo estaba al reformarse en Acapulco el Plan de Ayutal". Esto es, queda pendiente el problema relativo a la forma de gobierno que habría de adoptarse, dejándolo a la Constitución. Sin embargo, su artículo 114 establecía: "Los gobernadores de los Estados y Distritos, y los jefes políticos de los Territorios, serán nombrados por el Presidente de la República, y deberán ser mexicanos por nacimiento o naturalización y tener treinta años de edad", es decir consagraba una de las características naturales del centralismo y por lo mismo opuestas al régimen federal; lo que trajo como consecuencia que se lanzaran en contra de Comonfort y del Estatuto infinidad de ataques. El Diputado Escudero llegó a decir que dejaba a los Estados "reducidos a una vergonzosa tutela, que se opondrá a su buena administración y progresos respectivos...", y en defensa del sistema federal dijo: "no es posible que un solo gobierno conozca todas las exigencias, todas las necesidades y todos los me---

dios de satisfacerlas en una inmensa multitud de pueblos de diversos hábitos y costumbres, de distintos elementos, porque no es posible que un solo gobierno tenga tiempo para resolver y despachar con la debida oportunidad un cúmulo de negocios que vendrían hasta México desde muy largas distancias en todos los ramos de la administración". 76

Los debates del Congreso registraron diferencias entre moderados y puros en materia de federalismo. En la sesión de 8 de julio de 1856, el ministro Luis de la Rosa, en nombre del gobierno, expresó las siguientes ideas, según las interpretó Francisco Zarco: "con respecto a la federación pregunta el señor ministro si la comprendemos o no, -- y cuenta que, cuando visitó los Estados Unidos, y examinó las instituciones de aquel pueblo, exclamó: O ésta no es federación, o los mexicanos jamás la hemos comprendido. Cree que la comisión hace la misma confesión en su parte expositiva, examina cuál es el gran principio de la federación combate la soberanía de los Estados, que bien pueden llamarse soberanos, si esto los lisonjea, como halaga a los particulares un título de nobleza; pero, en realidad, no pueden serlo. La soberanía de los Estados solo pueden existir en Alemania, donde cada uno de ellos es una entidad política separada; pero donde ha de haber un gobierno nacional sólo pueden tener los Estados independencia en su orden interior; la-

76 Francisco Zarco. Historia del Congreso Constituyente de 1857-1857. México 1857. Tomo I Pág. 372.

soberanía producirá nacionalidades parciales que, no pudiendo vivir como los de Alemania, se perderán en la anarquía como Centroamérica, donde un puñado de filibusteros profana hoy el territorio". 77

Respecto a la organización de los Estados, el Gobernador de Nuevo León por decreto de 19 de febrero de 1856 había declarado unida a dicha entidad, con la de Coahuila. El 15 de abril, fueron suspendidos los efectos del decreto por el Ejecutivo, reconstituyendo a Coahuila como entidad separada. Sin embargo, es aprobada la unión en sesión de 15 de septiembre de 1856, tras prolongados debates que se dieron al respecto. 78

En sesión de 9 de diciembre del mismo año, fue aprobada la erección en Estado, del antiguo Territorio de Colima por unanimidad de 82 votos; así como también la erección en Estado del Territorio de Tlaxcala por 75 votos y 13 en contra. 79 En la sesión del siguiente día se aprobó la erección del Distrito Federal en Estado del Valle de México, previo el traslado a otra parte de los Poderes Federales; habiéndose aprobado el primer punto por 60 votos contra 30, en tanto que el segundo, y tras prolongadas discusiones en que se llegó a decir que la Ciudad de México era nefasto-

77 Zarco, Francisco. Ob. Cit. Pág. 478.

78 Zarco, Francisco. Ob. Cit. Tomo II. Pág. 306 y sig.

79 Zarco, Francisco. Ob. Cit. Tomo II. Pág. 648.

para las actividades del Gobierno Federal, fue aprobado por 48 votos contra 38. ⁸⁰

La Constitución de 1857 en su artículo -- 127 concedió a las entidades federativas, participación en el procedimiento de reformas a la Constitución Federal, en los siguientes términos: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido -- aprobadas las adiciones o reformas. ⁸¹

"El régimen federal estatuido en la Constitución de 1857 - dice Burgoa - se fue consolidando, al menos en el terreno puramente jurídico-constitucional, mediante la asunción de dos modalidades importantes: la creación de los Estados de Campeche, Coahuila, Hidalgo y Morelos en 1863, 1868, 1869, -- respectivamente, y el establecimiento del Senado en noviembre de 1874, organismo a través del cual las entidades federadas participan directamente en la expresión de la voluntad nacional"; más adelante el

80 Zarco, Francisco. Ob. Cit. Tomo II. Págs. 657-663

81 Tena Ramírez. Leyes Fundamentales. Pág. 627.

Maestro afirma: "bajo la vigencia de la Constitución de 57 la unidad del Estado mexicano fue cada vez más compacta, sin perder su forma federal".⁸²

Si bien es cierto que la Constitución de 1857 consagró definitivamente el federalismo, y que el centralismo jamás volvió a aparecer en la vida institucional de nuestro país, en la realidad durante el período gubernamental del Presidente Díaz, el federalismo fue seriamente afectado, ya que aún cuando se decía que la autonomía de los Estados era respetada, y que el pueblo de cada una era quien libremente elegía a sus gobernantes, en realidad éstos eran impuestos a voluntad por el Presidente de la República, por lo que, como dice el maestro de Garantías y Amparo: "Bajo el Porfiriato, México fue, de hecho, un Estado central."⁸³

Sin embargo, como dice Jorge Carpizo: "El pensamiento de que la única forma de gobierno que México puede tener es el sistema federal nunca más se ha discutido, y las decisiones que el pueblo tomó en 1856, de constituirse en una República popular, representativa y federal, ni siquiera fueron tema de debate en el Constituyente de 1917".⁸⁴

82 Ignacio Burgoa. Ob. Cit. Págs. 178-179.

83 Ignacio Burgoa Ob. Cit. Pág. 180.

84 Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917. Pág. 296.

4.- Tesis que asienta la Constitución de 1917.

Hemos visto que en la Constitución de 1857 quedó consagrado el régimen de gobierno federal en forma definitiva y que en lo esencial el artículo 40 pasó íntegro a la Constitución de 1917, y de la cuál nos ocuparemos enseguida a fin de encontrar su naturaleza jurídica.

A este respecto el brillante constitucionalista mexicano Jorge Carpizo, afirma que la tesis asentada por la Constitución Mexicana de 1917 sobre el federalismo, la encontramos en sus artículos 40 y 41. En el primero de los preceptos citados, encuentra que: "el sistema federal en México es una decisión fundamental del orden jurídico de Anáhuac, es una de sus columnas, es parte de la esencia de la organización política". El artículo 40 establece: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de ésta Ley Fundamental". Y el artículo 41 dice: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivos establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún-

caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal". El Estado Federal mexicano de acuerdo con estos artículos, está compuesto por la Federación y por las Entidades Federativas, siendo ambos órdenes jurídicos, soberanos dentro de la esfera de su competencia.

Ahora bien, la Constitución General impone a las constituciones de los Estados la obligación de respetar ciertos principios básicos de conformidad con lo establecido por el artículo 115, -- que dice: "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre"; es decir, las constituciones locales no podrán estar en contravención con lo prevenido en la Ley Fundamental, ya que como dice Jorge Capizo: "representa la unidad del Estado Federal". Así pues, los artículos 40 y 115 -- constitucionales marcan esencialmente -- sigue diciendo el tratadista de Derecho Constitucional -- una -- "identidad y coincidencia de decisiones fundamentales entre la Federación y las Entidades Federativas"; esta es una de las cosas que caracteriza al Estado-Federal en México. ⁸⁵

85 Jorge Capizo. Sistema Federal Mexicano. En: Sistemas Federales del Continente Americano. UNAM y Fondo de Cultura Económica. México 1972. Págs.- 473-474.

Consideramos que el texto del artículo 40 de la Constitución es erróneo en cuanto trata de de finir y explicar al Estado Federal como formado por dos entidades soberanas: la Federación y las Entida des Federativas; cosa totalmente falsa, ya que si-- hemos entendido el concepto de soberanía como indivisible, resulta imposible jurídicamente que éste -- se halle compartido entre dichos órdenes jurídicos-- al mismo tiempo; es decir, al encontrarse ambos for mando parte de la unidad, pues como sabemos el único soberano es el pueblo considerado en su totali-- dad. Concebido así el Estado Federal podemos afirmar que en las entidades federativas no existe tal-- soberanía, sino que más bien, éstas poseen una auto nomía constitucional, lo cual les permite darse su propia Constitución; además, están en la posibili-- dad de elegir y nombrar libremente a sus gobernan-- tes.

"El poder del Estado Federal, único en sí, que es la unidad del orden jurídico está representado en la Constitución, y se divide en dos campos, -- se descentraliza, se descompone en dos órdenes dele gados de igual jerarquía: el federal y el de las en tidades federativas. El poder no se encuentra únic amente en el centro, sino también en las provincias, las que tienen facultad de decisión política en la esfera de su competencia"; dicha facultad tiene su fundamento en el artículo 41, el cual establece también una suprem acía a la Constitución del Estado -- Federal. 86

86 Jorge Carpizo. Sistema Federal Mexicano.....Pág. 475.

Del examen realizado, pensamos que la tesis asentada por la Constitución Mexicana de 1917 - sobre la naturaleza jurídica del Estado Federal es equivocada, en cuanto que parte de la noción de soberanía para explicarla, ya que siendo así, dicha soberanía queda compartida entre la federación y las entidades federativas, lo que no resulta posible; sin embarog, como dice Carpizo: "en la realidad es intrascendente que nuestra Constitución - asiente una tesis errónea de la naturaleza jurídica del Estado Federal, como intrascendente es que se admita o no que la idea de descentralización política se encuentra en los postulados del artículo 41 - Constitucional". ⁸⁷ El citado artículo establece el principio de la división de competencias en el Estado Federal, y el cual será objeto de un estudio posterior.

A.- RAZONES POR LAS QUE MEXICO ADOPTO EL SISTEMA FEDERAL: ALGUNAS TESIS.

Son tres las tesis más importantes que se han dado acerca de la implantación del federalismo en México. Al respecto podemos señalar la que sostienen Ignacio Romerovargas Iturbide y Agustín Qué-Cánovas en el sentido de que el federalismo mexicano está relacionado íntimamente con la organización política y social de los pueblos prehispánicos.

⁸⁷ Jorge Carpizo. Sistema Federal Mexicano.....
Pág. 476.

Según Romerovargas, en su obra "La Organización Política de los Pueblos de Anáhuac", el federalismo consiste principalmente en "una organización vinculada a la distribución territorial y a las actividades económicas y políticas de un país, para la satisfacción de todas y cada una de las autonomías territoriales e institucionales reconocidas por el Estado", correspondiendo en México originariamente a las instituciones prehispánicas; el federalismo mexicano dicen estos autores, se encuentra en la federación de los Estados indígenas de la parte central del país y los cuáles constituyeron las alianzas de Tenochtitlán-Tetzcoco-Tlacopan y Tlaxcala-Cholula-Huejotzingo; sin embargo, pensamos que no se trata de ninguna federación, sino más bien de una confederación de Estados indígenas que se unían para fines de defensa común en contra de los ataques de otras organizaciones o reinos indígenas. Según Romerovargas Iturbide, el germen del federalismo en México se encuentra representado en el calpulli, cuando dice: "El calpulli representa en nuestra historia, una tradición viva y continua de nuestro sistema federal en uno de sus elementos fundamentales (el municipio)". ⁸⁸

Siguiendo el pensamiento de Fray Servando Teresa de Mier, el tratadista mexicano Serafín Ortiz Ramírez refiriéndose a este problema, considera entre otras cosas, que la adopción de la forma federal en nuestro país no tuvo ninguna razón de ser, y

88 Que Cánovas, Agustín. El Federalismo Mexicano. México 1960. Págs. 11-14.

que por tanto, solamente se trató de una simple imitación del sistema norteamericano, ya que - según este autor - las condiciones políticas y sociales de México en ese tiempo no eran propicias, y además totalmente diferentes a las que se presentaron en los Estados Unidos de Norteamérica, pues "... para crear la federación se necesitaban Estados, no habiéndolos, la federación los creó, y a un pueblo totalmente ayuno de principios cívicos y políticos lo dotó de un golpe, de un gobierno democrático con carácter federativo. Las provincias elevadas repentinamente a la categoría de Estados no se dieron cuenta de su nueva situación y el pueblo no supo qué hacer con la nueva forma de gobierno que se le daba, acostumbrado como estaba durante tres siglos, sólo a obedecer, y a dejar que la autoridad estuviera en manos del Rey y de su representante".- El Constituyente de 1824 quiso dotar al pueblo mexicano de una constitución esencialmente idéntica a la norteamericana, y que según Ortiz Ramírez: "para realizar este insuperable propósito tuvo que fundar un gobierno federal, sobre bases que no existían, creando e implantando la democracia"; y agrega: "Felizmente tuvo un pueblo dócil a la voz del deber, y un modelo que imitar en la República floreciente de nuestros vecinos del Norte. Felizmente conoció que la Nación mexicana, sólo intentaba sacudir la obediencia pasiva y entrar en la discusión de sus intereses, derechos y obligaciones". 89

89 Ortiz Ramírez Serafín. Derecho Constitucional Mexicano. México 1960. Págs. 279-280.

La opinión de Ortíz Ramírez, es pues, de que en nuestro país no se dieron las condiciones - necesarias para que se implantara el régimen de gobierno federal, aduciendo las siguientes razones: - "los Estados no existían, y para crear, en 1824 el Estado Federal (un absurdo) primero se creó la Federación y luego los Estados que deberían integrarlo".⁹⁰

Toca ahora examinar la tercera tesis que se ha expuesto acerca de la implantación del federalismo en la vida institucional de nuestro país, -- y a la cual se le ha denominado como de la descentralización política.

Para el Maestro Burgoa, el federalismo -- en México se inspiró en las ideas políticas plasmadas en la Constitución de Cádiz de 1812, las cuales se vieron frustradas en el Plan de Iguala y reivindicadas en el Acta Constitutiva y finalmente consagradas en la Constitución de 4 de octubre de 1824, -- "misma que no fue sino la obligada consecuencia de las luchas que empuñaron las provincias para reconquistar y mantener su autarquía";⁹¹ por su parte, -- Reyes Heróles nos dice: "el federalismo del Acta -- Constitutiva (que pasó a la Constitución Federal) -- no era desunir lo unido, sino mantener ligado lo -- que estaba desunido."⁹²

90 Ortíz Ramírez. Ob. Cit. Pág. 283.

91 Ignacio Burgoa. Ob. Cit. Pág. 165.

92 Reyes Heróles Ob. Cit. Tomo I. Pág. 358.

El principio de descentralización se manifestó principalmente al crearse las diputaciones provinciales en la Constitución gaditana de 1812; -- por otra parte, como bien dice el Maestro Jorge Carpizo, la forma federal en México sirvió para unir -- lo que se estaba desuniendo, y como prueba de ello, señala el caso de algunas provincias como Oaxaca, -- Guadalajara y Zacatecas que habían declarado su separación de México, y que para su reincorporación -- imponían como condición la implantación del federalismo. 93

Así pues, hemos visto que la primera tesis aquí expuesta, cree haber encontrado el fundamento de la federación mexicana en la organización de los pueblos prehispánicos, mientras que la segunda, es en el sentido de que el régimen federal en México sólo fué consecuencia de una imitación extralógica del sistema norteamericano y que además, -- solamente sirvió para desunir lo que estaba unido.

Consideramos que la primera y segunda tesis son erróneas, en virtud de lo que ya se ha dicho al respecto; pues como acertadamente afirma el joven y destacado constitucionalista mexicano, Jorge Carpizo: "la esencia del sistema federal respondió a una necesidad, porque si la solución federal no se hubiera implantado, México, probablemente, -- se hubiera balcanizado. Así es que el régimen fe-

deral sirvió para unir lo que se estaba desuniendo", ⁹⁴ y no como se ha pretendido hacer ver por -- los teóricos de Derecho Constitucional que niegan toda posibilidad de una existencia de condiciones -- propicias para la adopción de la mencionada forma -- de organización estatal en nuestras instituciones -- jurídico-políticas. Así pues, podemos decir, que -- la forma federal fue la solución que no podía hacer se esperara en el Acta Constitutiva y más tarde con -- sagrada en la Constitución Federal de 1824, como -- resultado de una consecuencia necesaria de la reali -- dad histórica y política del pueblo mexicano. Cree-- mos que el haberse adoptado la forma de gobierno fe -- deral fué principalmente, lo que permitió la unidad de nuestro país, ya que de lo contrario, sólo esta-- ríamos hablando de un grupo de pequeñas repúblicas-- independientes y no de un Estado Federal en México.

No obstante las razones anteriores, la -- aplicación que el federalismo ha tenido en la reali -- dad mexicana está muy lejos de ser la aspiración de un pueblo que luchó y sigue luchando por alcanzar -- su emancipación política y económica, y lo cual es -- fácil de explicar, pues el régimen federal en Méxi-- co ha ido degenerando en una marcada tendencia cen-- tralizadora que han determinado factores de índole política, jurídica y económica, en detrimento de la autonomía constitucional de las entidades federati-- vas. Sin embargo, tenemos fé en nuestras institu--

94 Carpizo, Jorge. Federalismo en Latioamérica. -- Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Mé -- xico 1973. Pág. 27.

ciones políticas, creemos en ellas, y esa fé y esa creencia es, precisamente, lo que nos hace renacer la esperanza de que en nuestro país llegará a tener efectiva aplicación el régimen de gobierno federal.

Resumiendo, podemos afirmar que en México, en los últimos años de la Colonia existió un principio de descentralización política; es decir, existió un principio de autonomía para las provincias, en virtud de que en ese tiempo éstas se estaban desuniendo. Esto trajo como consecuencia necesaria de que en nuestro país se adoptara como forma de gobierno, el sistema federal; primero en el Acta Constitutiva, y más tarde en la Constitución de 4 de octubre de 1824.

C A P I T U L O I I I

DIFERENCIAS ENTRE EL ESTADO FEDERAL, LA CONFEDERACION Y EL ESTADO UNITARIO.

Son varias las diferencias que existen entre ambos órdenes jurídicos. Es por eso que hemos considerado de importancia examinar en este Capítulo esa diversidad de notas distintivas, lo cuál nos permitirá tener un concepto más amplio de tan complejas formas de organización política y principalmente del problema que ha sido nuestra preocupación: El Estado Federal.

A) ESTADO FEDERAL Y CONFEDERACION DE ESTADOS.

La Confederación de Estados fue una forma de organización conocida desde la antigüedad; en tanto que la forma federal nació en los Estados Unidos de América; es decir, es una organización más reciente que la confederación y que han adoptado algunos Estados modernos, principalmente en este siglo, constituyéndose federaciones en Rusia, Austria, Checoslovaquia, La India, Malasia, Nigeria, etcétera. "Esta última tendencia, el gran desenvolvimiento político y la prosperidad económica de los Estados Unidos - dice Miguel Lanz Duret- han despertado considerable interés respecto de la forma de gobierno federal"; en tanto que la Confederación poco a poco ha ido desapareciendo, y se puede decir que en la realidad hoy en día, no existe ninguna, pues las que originariamente existieron en Alemania, Estados

Unidos de Norteamérica y Suiza, definitivamente se han transformado en verdaderas federaciones. ¹

Mouskheli define al Estado Federal como - "un Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y del grado más elevado, que se compone de colectividades miembros dominadas por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad federal, distinguiéndose de este modo de todas las demás colectividades públicas inferiores". ² La Confederación de Estados, dice el internacionalista Modesto Seara Vázquez, "es una agrupación de Estados soberanos e independientes, asociados para la realización de - fines comunes". Por lo regular la confederación - de Estados es creada convencionalmente y su contenido se plasma en el tratado que la originó y el cuál establece las competencias que los Estados contratantes desean otorgar a la confederación, las que - generalmente son reducidas a la defensa común. En la confederación los Estados miembros mantienen su soberanía, su personalidad internacional y siguen - dirigiendo su política externa. ³

Seara Vázquez no admite que existan diferencias entre la confederación y el Estado federal,

2 Mouskheli, M. Teoría Jurídica del Estado Federal. Traducción de Armando Lázaro y Ros. Madrid 1934.- Pág. 319.

3 Seara Vázquez, Modesto. Derecho Internacional Público. Tercera Edición. México 1971. Pág. 86.

sin embargo, establece el propio autor, una diferencia entre dichos órdenes, cuando dice: "confederación sería la asociación cuyo funcionamiento está sometido a las normas del Derecho Internacional, y el Estado federal, por el contrario, estaría sometido, en su funcionamiento interno, en las relaciones entre los Estados miembros de la Federación, a las normas constitucionales". La confederación se caracteriza fundamentalmente -- según Seara Vázquez -- por el hecho de que los Estados que la integran son sus sujetos, en virtud de que no cuenta con poder directo sobre los habitantes de éstos. Entre los tipos de confederación que han existido se pueden señalar: la de los Estados Unidos de Norteamérica (1778-1887); la Confederación Germánica (1815-1866); la Confederación Helvética (1291-1798); la República Centroamericana (1895-1898) compuesta ésta última, por Honduras, Nicaragua y el Salvador.⁴

El Estado Federal es definido por Carl Schmitt como "una unión permanente, basada en libre convenio, y al servicio del fin común de la autoconservación de todos los miembros, mediante la cual se cambia el total status político de cada uno de los miembros en atención al fin común", en tanto -- que la confederación de Estados es una pura relación de Derecho Internaciona.⁵

4 Seara Vázquez. Ob. Cit. Págs. 86-87.

5 Schmitt, Carl. Teoría de la Constitución. Traducción de Francisco Ayala. Pág. 421.

Al referirse a la confederación Manuel -- García Pelayo, la define como "una vinculación entre Estados, creada por un pacto internacional, con intención de perpetuidad, que da lugar a un poder -- que se ejerce sobre los Estados miembros y no, de modo inmediato, sobre los individuos"; asimismo, -- que su existencia determina la consecución de finalidades comunes con carácter permanente, y cuyos objetivos comunes, fundamentalmente han sido, la seguridad externa e interana. ⁶

Sobre la naturaleza jurídica de la confederación han existido una diversidad de teorías contrapuestas, que García Pelayo ha resumido en los siguientes términos; la confederación debe concebirse "como una comunidad para asuntos generales, que no-significa un nuevo sujeto jurídico, sino una unidad vinculatoria de personas jurídicas"; además, que -- históricamente la confederación de Estados tiene un carácter floyente entre la mera alianza y el Estado federal, "y viene a ser uno de esos territorios en-el que se vinculan dos ramas del derecho, que en este caso el Derecho Internacional y el Derecho Político, y precisamente por ello, tanto la confederación como el Estado Federal pueden aparecer como especies de un concepto superior, que es el de la federación; sin embargo, por otra parte fundamentalmente la confederación pertenece al Derecho Internacional, toda vez que no tiene poder de imperio sobre los habitantes de cada uno de los Estados inte-

6 García Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional Comparado. Madrid 1961. Pág. 209.

grantes, prevaleciendo en caso de duda la competencia y el derecho del Estado particular". ⁷

Por su parte Serafín Ortíz Ramírez, define a la confederación de Estados como "una unión permanente de Estados soberanos independientes, que descansa en un pacto mediante el cual se unen varios Estados con el propósito de proteger su territorio de fuerzas extrañas y de asegurar entre ellos la paz interior"; en tanto que el Estado federal constituye un Estado superior a los Estados particulares, y su diferencia consiste en que ambos órdenes jurídicos, poseen distinta organización. ⁸

Las llamadas uniones de Estados se pueden reducir fundamentalmente - según Kelsen - a dos formas: la federal y la confederal, "advirtiendo que damos al concepto de confederación un sentido más amplio del que generalmente se le atribuye, incluyendo en dicho concepto tanto las 'uniones' (en sentido estricto) como las relaciones de protectorado y vasallaje..." Asimismo, para el citado autor no existe diferencia esencial entre ambos órdenes jurídicos, pues considera que estos conceptos no son más que grados de centralización o de descentralización; en cuyos casos, "se trata de comunidades jurídicas cuyo ordenamiento consiste en normas válidas sobre todo el territorio y en normas vigentes -

7 García Pelayo. Ob. Cit. Págs. 210-213.

8 Ortíz Ramírez, Serafín. Ob. Citada. Pág. 274.

tan sólo en ciertas partes del mismo".⁹ A este respecto el Maestro Burgoa, interpretando el pensamiento del Jefe de la Escuela Vienesa, considera que "si entre el Estado Unitario - Central - y el Estado Federal no existen sino diferencias en cuanto al grado de centralización o descentralización-- en que se desenvuelven sus respectivas estructuras gubernativas, el criterio para distinguir esas dos formas estatales hay que buscarlo, en la génesis de la entidad estatal federal".¹⁰

Por regla general en el Estado Federal, -- la federación tiene competencia en materia de asuntos extranjeros y de manera específica respecto a -- los tratados internacionales; es quien declara la -- guerra, y además, es quien tiene el control de las -- fuerzas armadas. "Esto equivale a sostener que el -- ejército, la armada, la marina y la fuerza aérea -- son órganos de la Federación, no de los Estados -- miembros, quienes, como tales, para nada intervienen en los asuntos exteriores". En tanto que la -- Confederación de Estados, generalmente se encuentra limitada a solucionar los conflictos que se suscitan entre los Estados miembros, y a la defensa común contra agresiones extranjeras; la competencia -- de los miembros no tiene límite en lo que se refiere a su política externa y militar; así como tampoco dependen de poder central alguno; la Confedera--

9 Kelsen. Teoría General del Estado. Trad. de Luis-Legaz Lecambra. Págs. 254-255.

10 Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición. México - 1973. Pág. 458.

ción no cuenta con órganos propios como son: la policía, el ejército, la marina y la fuerza aérea; en cambio, los miembros disponen de todas sus fuerzas armadas; cuando es necesario hacer la guerra contra Estados ajenos a la Confederación, los Estados miembros tienen la obligación de proporcionar al órgano central de la Confederación las fuerzas armadas que se requieran; igual obligación tienen cuando se trata de ejecutar una sanción militar en contra de un Estado miembro por violaciones a la Constitución de la Confederación. "Como el Estado contra el cual la sanción se dirige tiene un ejército, una marina y una fuerza aérea propios, la ejecución de la sanción equivale a la guerra dentro de la comunidad", la violación a la Constitución de la Confederación puede consistir en que un Estado miembro le haga la guerra a otro miembro; lo anterior "queda excluido en el Estado Federal, si el Poder Ejecutivo se encuentra centralizado de tal manera que los Estados integrantes no tienen fuerzas armadas, lo que usualmente es el caso". 11

Entre el Estado Federal y la Confederación, García Pelayo establece las siguientes diferencias:

a) En tanto que el Estado Federal tiene como base una Constitución en el sentido jurídico-político, la Confederación descansa en un tratado internacional.

11 Kelsen. Teoría General del Derecho y del Estado. Págs. 337-338.

b) Mientras que el Estado Federal es una-entidad jurídico-política, la Confederación es una-entidad jurídico-internacional.

c) En el Estado Federal, sólo la federa-
ción es sujeto de Derecho Internacional, mientras -
que en la Confederación, los Estados miembros están
vinculados de modo inmediato con la comunidad inter-
nacional.

d) La circunstancia anterior, y el hecho-
de tener su fundamento en una constitución, hace --
que sólo la federación tenga poder de origen y la -
competencia de las competencias; y por tanto, sea -
ella la soberana; en la confederación los Estados -
miembros siguen conservando su soberanía.

e) Las decisiones de la federación por su
carácter soberano obligan en forma directa a los --
habitantes de todo el territorio nacional; en tanto
que la confederación carece de ese poder directo, -
por lo que sus decisiones para que puedan ser vincu-
latorias necesitan transformarse en leyes de los di-
ferentes Estados que la componen.

f) Por ser de Derecho Internacional las -
relaciones que existen entre la confederación y los
Estados confederados y de éstos entre sí, la confe-
deración resulta incompetente para juzgar las rela-

ciones internas del Estado confederado. ¹²

Según Carl J. Friedrich, históricamente -- los gobiernos federales han surgido casi siempre -- de las confederaciones, como en el caso de Estados- Unidos y de Suiza. En la confederación, según el -- citado autor, existe siempre un acuerdo con tres -- elementos de organización: 1) una asamblea de repre- sentantes; 2) un órgano ejecutivo establecido por -- los miembros y que realiza las decisiones de la -- asamblea de representantes y 3) un cuerpo arbitral- o judicial que interpreta la carta de unión en lo -- que respecta a las relaciones entre los diversos -- miembros de la Confederación y ella, así como entre dos o más de los miembros entre sí.

Generalmente, el objetivo común de las -- confederaciones es el resistir a la presión exte- -- rior, como es claro en las antiguas ligas de ciuda- des. Así se formó la unión suiza para resistir los esfuerzos feudalizadores y más tarde centralizado- -- res de los duques de Austria y los de Borgoña; así- también las provincias Unidas de Holanda, que desde 1555 se defendieron de España porque ésta última -- trataba de imponerles el culto católico, y termina- ron constituyendo un Estado unitario. En Alemania, el objeto común no era sólo resistir la presión de- los países vecinos, "sino alcanzar todo el complejo

de aspiraciones culturales que el nacionalismo moderno ha proclamado como objetivo de un pueblo que tiene un lenguaje común".¹³

B) ESTADO FEDERAL Y ESTADO UNITARIO.

Según Kelsen "lo único que distingue a un Estado Unitario dividido en provincias autónomas, - de un Estado Federal, es el grado de descentralización. Y así como el Estado Federal se distingue de un Estado Unitario sólo por un mayor grado de descentralización, del mismo modo se distingue una -- confederación internacional de Estados de un Estado Federal. En la escala de la descentralización, el Estado Federal ocupa un lugar intermedio entre el - Estado Unitario y una Unión Internacional de Esta-- dos. El Estado Federal presenta un grado de descen-- tralización que es todavía compatible con una comunidad jurídica constituida por el derecho nacional, esto es, como un Estado, y un grado de centralización que ya no es compatible con una comunidad jurídica internacional".¹⁴

Como hemos visto ,Kelsen no encuentra una diferencia esencial entre el Estado Federal y la --

13 Carl J. Friedrich. Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática. Trad. de Vicente Herrero. México 1946. Págs. 189-190

14 Hans Kelsen. Teoría General del Derecho y del - Estado. Pág. 333.

Confederación de Estados, así como tampoco entre — el Estado Unitario y el Estado Federal, pues considera que estos conceptos no son más que grados de — centralización y descentralización.

En el Estado Unitario la Constitución concede la totalidad del poder político al gobierno — central, el cual delega autoridad en organismos locales, pudiendo recuperar las facultades que otorgó; en el Estado Federal la fuente de toda autoridad — la encontramos en la Constitución General, tanto para la Federación como para las Entidades Federati—vas. 15

Según García Pelayo, "un Estado unitario-centralizado es aquel en el que toda actividad pú—blica emana del centro y converge hacia él"; sus — relaciones son de supra y subordinación y sólo existe un poder central, el que cuenta con amplias fa—cultades para crear normas jurídicas válidas para — todo el territorio; de tal manera, dice el citado — autor: "el Estado centralizado es más un tipo ideal que real". 16

Pensamos que las principales diferencias—que existen entre el Estado Federal y el Estado Unitario o Central, son las siguientes: a) Mientras —

15 Edward S. Corwin y J. W. Peltason. La Constitución. Trad. de Miguel Pi de la Serra. Pág. 31.

16 García Pelayo. Ob. Cit. Páginas 242-243.

que en el Estado Federal los miembros gozan de autonomía constitucional, es decir, la facultad de darse su propia constitución y nombrar libremente a sus gobernantes, en el Estado Unitario las provincias están sujetas al poder central; b) Por otra parte, los miembros del Estado Federal participan en la formación de la voluntad federal en las reformas a la Constitución General, a través de su representación en la Cámara Federal; esto no sucede en el Estado Unitario.

Podemos concluir diciendo que en cuanto a idea de estado, un Estado Federal es igual a un Estado Unitario, si tomamos en cuenta que en ambos existe una Constitución y que es la validez del orden jurídico; sin embargo, desde el punto de vista interno, como apuntábamos en líneas anteriores, en el Estado Unitario se dan normas para todo el territorio; en cambio, en el Estado Federal se dan normas que también son válidas para todo el territorio, pero que además hay otras normas que sólo tienen validez en determinadas partes de ese mismo territorio. De ahí que la Constitución del Estado Federal, divida al Estado en dos órdenes delegados: la Federación y las Entidades Federativas.

C A P I T U L O I V

EL PRINCIPIO DE LA DIVISION DE COMPETENCIAS EN EL ESTADO FEDERAL

A) DIVERSOS SISTEMAS.

El tema fundamental del éxito o fracaso - de un sistema federal desde el punto de vista jurídico - como bien dice Jorge Carpizo - depende de la división de competencias que se establezca entre la Federación y los Estados particulares y principalmente, en lo referente a las facultades legislativas. Así, el propio autor señala tres principales formas de división de competencias legislativas que se dan en las Federaciones de los países que integran la Commonwealth, a saber: 1) El sistema de tres listas, en que se otorgan facultades tanto a la Federación como a los Estados, y facultades concurrentes; este sistema se sigue en la India y Malasia y el cual se equipara al de Canadá, en donde limitativamente se establecen facultades a las provincias y en forma ejemplificativa se otorgan facultades generales a la federación (facultad residuaria), existiendo asimismo, facultades concurrentes; 2) El sistema de dos listas, consiste en que se otorga una lista de facultades exclusivas a la federación, y en otra se establecen las facultades concurrentes o la simple declaración de la existencia de éstas, correspondiéndole la facultad residuaria a las entidades federativas; dicho sistema lo siguen Australia y Nigeria; 3) Por último, el sistema

de una lista, que consiste en que se establecen facultades en forma exclusiva a la federación, y las demás facultades por exclusión, son competencia de las entidades federativas. ¹

En la legislación mexicana el artículo 41 de la Constitución General establece el principio de la división de competencias entre la federación y las entidades federativas, perteneciendo la competencia originaria a los Estados, quienes delegan -- en la federación una serie de facultades; de ahí -- que las atribuciones que le corresponden a la federación se encuentren numeradas, ² y que de acuerdo con el artículo 124 todo lo que no está expresamente atribuido a la federación, es competencia de los Estados.

Lanz Duret refiriéndose a este problema, expresa: "La Federación ha traído como consecuencia inmediata y necesaria el establecimiento de dos Gobiernos dentro del Territorio Nacional", el de las entidades federativas y el federal; actuando ambos con facultades y poderes propios, limitándose recíprocamente de conformidad con lo establecido por la Constitución General.

1 Carpizo, Jorge. Lineamientos Constitucionales de la Commonwealth. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1971. Pág. 82.

2 Carpizo, Jorge. Sistema Federal Mexicano. En: Sig temas...Pág. 474.

El gobierno federal cuenta con órganos — propios y va a desempeñar las tareas que expresamente le concede la Ley Suprema; por su parte los Estados, van a actuar a través de los poderes que han sido creados por sus Constituciones particulares, — pero sin contravenir las normas de la Constitución General; además, ejercen funciones propias y diferentes a las reservadas por la propia Carta Fundamental a la federación. ³

El supremo poder de la federación, de acuerdo con el artículo 49 de la Constitución General, se divide para su ejercicio en tres órganos: — el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, desempeñando cada uno de los cuales las funciones que expresamente la propia Constitución les ha conferido; aplicando así la teoría de la división de poderes, — en nuestro concepto, creemos que más bien se trata de una colaboración de funciones entre ambos poderes.

En la federación mexicana los Estados únicamente están facultados para hacer uso de aquellos derechos que no están expresamente conferidos al gobierno federal; sin embargo, y por desgracia, el principio de que en los casos de conflicto o duda sobre el alcance e interpretación de ciertas facultades de cualquiera de los dos poderes, será al Poder Federal a quien corresponda en último término —

3 Lanz, Duret. Ob. Cit. Pág. 33.

- según Lanz Duret - calificar la competencia constitucional, tanto de la federación como de las entidades federativas; de ahí el desmedido crecimiento de las competencias federales y la disminución de la llamada soberanía de los Estados. ⁴ Nosotros pensamos que esto se ha debido principalmente a que el Gobierno Federal, ha mostrado muy poco respeto a la autonomía de los Estados, no obstante que la Constitución Federal delimita claramente las atribuciones que a cada uno de dichos órdenes corresponde.

Para Mouskheli, el problema de la división de las atribuciones establecidas entre el poder central y las autoridades locales, es fundamentalmente un problema de Derecho Positivo. En principio, las colectividades miembros gozan de bastante poder en lo referente al régimen interno del Estado miembro, no es así en lo que toca a la competencia internacional. ⁵ Por su parte Karl Loewenstein señala que la distribución del ejercicio de la función aparece en la forma más pura cuando en determinado campo concurren la competencia del Estado Central y del Estado miembro. Aquí, sigue diciendo Loewenstein, surge tarde o temprano un problema que el Estado Federal deberá resolver a no ser que la Constitución estipule claramente, que en las competencias concurrentes las decisiones llevadas a cabo

⁴ Lanz Duret. Ob. Cit. Pág. 34.

⁵ M. Mouskheli. Teoría Jurídica del Estado Federal. Traducción de Armando Lázaro y Ros. Madrid-1934. Pág. 330.

por el Poder Central, tienen primacía sobre la de los Estados miembros. Ejemplos de Constituciones o Leyes que han considerado la situación anterior, -- son: La Constitución Alemana de 1871, la Constitución de Weimar (art. 13, párrafo I) y la Ley Fundamental de Bonn.⁶

Según Carl Schmitt, la competencia legal-constitucional de practicar reformas a la Constitución no es ilimitada, más es posible que en el curso de la historia y mediante un aprovechamiento de las posibilidades de revisión constitucional, se extiendan de tal modo las competencias de la Federación que los Estados miembros se queden sin alguna facultad digna de mención y pierdan su existencia política, pasando a ser la Federación un Estado Unitario; utilizar esa competencia con el fin deliberado de suprimir la independencia política de los Estados miembros, sería sin duda una contravención a la Constitución Federal.⁷

Según el Maestro Mario de la Cueva existen dos posibles criterios para la determinación de las competencias relativas a la federación y entidades federativas, a saber: a) el seguido por el sistema norteamericano, y b) el seguido por el sistema canadiense.

6 Karl Loewenstein. Teoría de la Constitución. --- 1965, Pág. 356.

7 Carl Schmitt. Teoría de la Constitución. 1952. Página 446.

En el primero, la competencia originaria-corresponde a los Estados miembros y la delegada a la Federación; ésta delegación existirá en los casos siguientes: a) cuando la Constitución conceda expresamente una facultad exclusiva a la Federación; b) cuando se conceda por la Constitución una facultad a la Unión sin afirmar que es exclusiva, pero prohibiendo simultáneamente su ejercicio a los Estados miembros; c) cuando se conceda determinada facultad a la Unión, que sera incompatible con su realización por cualquiera de las entidades federativas. De tal manera que toda facultad no concedida a la Federación se entienda reservada a los Estados miembros, aclaración expresa introducida en la Constitución Norteamericana por la enmienda X. Y el segundo sistema, que es contrario al primero; consiste en que las atribuciones no delegadas expresamente a los Estados miembros, se entienden reservadas a la Federación, y esto se explica porque el Canadá evolucionó de Estado Unitario a Estado Federal.⁸

La enmienda X que acabamos de mencionar y la cual sirvió de solución en la Constitución norteamericana en el sentido de que las facultades no concedidas a la Federación ni prohibidas a las entidades federativas, se entienden reservadas a éstas; textualmente dice: "Los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni negados por-

⁸ Mario de la Cueva. Apuntes de Derecho Constitucional. México, 1966. Págs. 209-213.

ésta a los Estados, están reservadas a los Estados, respectivamente, o al pueblo" ⁹

En México, se sigue el sistema norteamericano, según lo previene el artículo 124 constitucional; pero sin que existan las facultades concurrentes, mismas que nacieron de la jurisprudencia del poder judicial en los Estados Unidos de América.

1.- Las Reglas de Bryce.

Según James Bryce, las reglas que determinan las competencias del Estado Federal y de sus miembros, son las siguientes:

I.- Facultades de la Federación: a) Las que la Constitución expresamente les atribuye independientemente de su naturaleza; b) las instituciones de carácter general, nacional; c) las actividades que se relacionan con la vida unitaria de los Estados Unidos.

II.- Las restantes facultades pertenecen a los Estados miembros: a) regulación sobre el Derecho Privado; b) regulaciones sobre el Derecho penal, y de policía y en general todas las instituciones locales.

⁹ Joseph Story. Comentario sobre la Constitución Federal de los Estados Unidos. Traducción de Nicolás Antonio Calvo. Buenos Aires 1888. Tomo I. Págs. 598-599.

III.- Existen además facultades atribuídas expresamente a los Estados miembros.

IV.- Existen poderes o atribuciones ejercidas indistintamente por la Federación o por los Estados miembros, y son las llamadas facultades concurrentes.

V.- Existen actos prohibidos al Gobierno Federal, y

VI.- Actos prohibidos a los Estados miembros.

La última regla de esta clasificación — que establece prohibiciones a los Estados, es subdividida en: prohibiciones absolutas y relativas. — La primera consiste en que no se pueden ejercitar en ningún caso, y las relativas sólo podrán ejercitarse con la autorización del Congreso Federal. — Mathews considera una regla más a la anterior clasificación, que sería el de las prohibiciones absolutas, es decir, las que establecen limitaciones tanto a la Federación como a los Estados particulares.¹⁰ De entre las máximas prohibiciones que se establecen al respecto, se señalan los principios que sirven de base a todo orden jurídico, como son el principio de la soberanía nacional y el de los derechos humanos.¹¹

10 De la Cueva. Apuntes... Págs. 213-216.

11 Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Pág. 302.

2.- La distribución de competencias en la Constitución Mexicana.

Siguiendo el criterio de la clasificación hecha por Bryce, nuestra Constitución agrupa estos poderes en la siguiente forma:

I.- Facultades que corresponden únicamente a la Federación y que comprenden: a) la expedición de leyes reglamentarias de la Constitución; b) la jurisdicción sobre el Distrito Federal, Territorios e Islas que no pertenezcan a alguna entidad federativa; y c) facultades que se atribuyen a los distintos poderes de la Federación.

II.- Facultades atribuidas a los Estados: a) facultad de organizarse; b) facultad de arreglar pacíficamente sus dificultades limítrofes; c) todas aquellas no otorgadas a la federación (art. 124).

III.- Actos prohibidos a la federación y a las entidades federativas; a) supresión de las garantías individuales.

IV.- Actos prohibidos a la federación, y

V.- Actos prohibidos expresamente a los Estados.

Enseguida trataremos de analizar cada una de las facultades mencionadas y algunas más que se establecen en el texto constitucional.

I.- Facultades atribuídas a la federación.- Expresamente las establece el artículo 73 en sus 29 fracciones primeras, las cuales conocemos con el nombre de facultades expresas o explícitas.

La última fracción del citado precepto establece las facultades implícitas. Tena Ramírez refiriéndose a éstas, las define como aquellas "que el Poder legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros Poderes Federales como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explícitas"; en tanto que éstas últimas, son aquellas que confiere la Constitución General a cualquiera de los Poderes federales, concretamente en alguna materia. El citado autor señala los requisitos que deben reunir las facultades implícitas, y ellos son:

1.- La existencia de una facultad explícita que por sí sola no podría ejercitarse.

2.- La relación de medio necesario entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda.

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 de ella necesita.

El primer requisito señala la consecuencia de que la facultad implícita no es autónoma -- pues depende de una facultad principal a la que está subordinada y sin la cual no existiría; el segundo, advierte que la facultad explícita quedaría -- inútil si su ejercicio no se actualizara por medio de la facultad implícita, de aquí surge la relación de necesidad entre una y otra; y el tercer requisito, quiere decir que ni el Poder Ejecutivo ni el Poder Judicial pueden concederarse a sí mismo las facultades indispensables para dinamizar las que la Constitución les concede, pues tienen que recibir -- las del Poder Legislativo; en cambio, éste Poder no sólo otorga a los otros dos las facultades implícitas, sino que también se las da a sí mismo.¹²

El artículo 73 Constitucional dice:

"El Congreso tiene facultad:

"I.- Para admitir nuevos Estados o Territorios a la Unión Federal;

"II.- Para erigir los Territorios en Estados cuando tenga una población de ochenta mil habitantes y los elementos necesarios para pro--

12 Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano. México 1964. Págs. 119-120.

veer su existencia política;

III.- Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

"1º.- Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

"2º.- Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

"3º.- Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

"4º.- Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días, contados desde la fecha en que le sea pedido.

"5º.- Que sea votada la erección del nuevo Estado por las dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.

- "6°.- Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.
- "7°.- Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados;
- "IV.- Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso;
- "V.- Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación;
- "VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios federales, sometiéndose a las bases siguientes:
- "1a. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

- "2a. El Gobierno de los Territorios estará a cargo de gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente. Los Territorios se dividirán en municipalidades que tendrán la extensión territorial y el número de habitantes suficientes, para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a sus gastos comunes. Cada municipalidad de los Territorios estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.
- "3a.- Los gobernadores de los Territorios acordarán con el Presidente de la República, por el conducto que determine la Ley.
- "4a.- Los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios serán hechos por el Presidente de la República, y sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados, la que otorgará o negará esa aprobación dentro del improrrogable término de diez días. Si la Cámara no resolviera dentro de dicho término, se tendrán por aprobados los nombramientos. Sin la aprobación de la Cámara no podrán tomar posesión los magistrados nombrados por el Presidente de la República. En el caso de que la Cámara de Diputados no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el Presidente de la República hará un tercer nombramiento, que --

surtirá sus efectos desde luego como provisional, y que será sometido a la aprobación de la Cámara en el siguiente período ordinario de sesiones. En este período de sesiones, dentro de los primeros diez días, la Cámara deberá aprobar o reprobar el nombramiento, y si lo aprueba o nada resuelve, el Magistrado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones con el carácter de definitivo. Si la Cámara desecha el nombramiento, cesará desde luego en sus funciones el Magistrado provisional, y el Presidente de la República someterá nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara, en los términos señalados.

"En los casos de faltas temporales por más de tres meses, de los magistrados, serán éstos sustituidos mediante nombramiento, que el Presidente de la República someterá a la aprobación de la Cámara de Diputados, y en sus recesos a la de la Comisión Permanente, observándose, en su caso, lo dispuesto en las cláusulas anteriores.

"En los casos de faltas temporales que no excedan de tres meses, la Ley Orgánica determinará la manera de hacer su sustitución. Si faltare un magistrado por defunción, renuncia o incapacidad, el Presidente de la República someterá un nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara no estuviere en sesiones, la Comisión

Permanente dará su aprobación provisional, -- mientras se reúne aquélla y da la aprobación definitiva.

"Los jueces de primera instancia, menores y correccionales y los que con cualquiera -- otra denominación se creen en el Distrito -- Federal y en los Territorios, serán nombra-- dos por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; deberán tener los requisitos que la ley señale y serán sustituidos, -- en sus faltas temporales, en los términos -- que la misma ley determine.

"La remuneración que los magistrados y -- jueces perciban por sus servicios no podrán-- ser disminuida durante su encargo.

"Los magistrados y jueces a que se refie-- re esta base durarán en sus encargos seis -- años, pudiendo ser reelectos; en todo caso, -- podrán ser privados de sus puestos cuando -- observen mala conducta, de acuerdo con la -- parte final del artículo III, o previo el-- juicio de responsabilidad correspondiente.

"5a. El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios estará a cargo de un -- Procurador General, que residirá en la Ciu-- dad de México, y del número de agentes que -- determine la Ley, dependiendo dicho funciona

rio directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente.

"VII.- Para imponer las contribuciones necesarias - a cubrir el presupuesto;

"VIII.- Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29;

"IX.- Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;

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

del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución;

"XI.- Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir -- sus dotaciones;

"XII.- Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo;

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

"XIV.- Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y -- para reglamentar su organización y servicio;

"XV.- Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la formen, -- el nombramiento respectivo de los jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de -- instruírla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos;

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

"1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

"2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

"3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

"4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir, y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan;

- "XVII.- Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;
- "XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las - condiciones que ésta deba tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;
- "XIX.- Para fijar las reglas a que deba sujetarse - la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos;
- "XX.- Para expedir las leyes de organización del - Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano;
- "XXI.- Para definir los delitos y faltas contra la - Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse;
- "XXII.- Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los Tribunales de la Federación;
- "XXIII. Para formar su reglamento interior y tomar - las providencias necesarias a fin de hacer - concurrir a los diputados y senadores ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes;

"XXIV.--Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor;

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

"XXVI.--Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya

sea con el carácter de sustituto, interino-
o provisional, en los términos de los artícu-
los 84 y 85 de esta Constitución;

"XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de Presi-
dente de la República;

"XXVIII. Para examinar la cuenta que anualmente debe-
presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo com-
prender dicho examen no sólo la conformidad-
de las partidas gastadas por el Presupuesto-
de Egresos, sino también la exactitud y jus-
tificación de tales partidas;

"XXIX.-Para establecer contribuciones:

"1º. Sobre el comercio exterior.

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

"3º. Sobre instituciones de crédito y socie-
dades de seguro.

"4º. Sobre servicios públicos concesionados-
y explotados directamente por la Federa-
ción, y

"5º. Especiales sobre:

"a) Energía eléctrica.

"b) Producción y consumo de tabacos la-
brados.

- "c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
- "d) Cerillos y fósforos.
- "e) Aguamiel y productos de su fermentación.
- "f) Explotación forestal, y
- "g) Producción y consumo de cerveza.

"Las entidades federativas participan en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria-federal determine. Las Legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica;

"XXIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales, y

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

Las prohibiciones que se establecen a los Estados en los artículos 117 y 118, también son facultades que corresponden a los Poderes Federales.

II.- Facultades atribuidas a los Estados.- Son todas aquellas que no están expresamente otorgadas -- a la federación, según lo dispone el artículo 124 - Constitucional, excepto las prohibiciones que la - propia Ley Fundamental establece para los Estados - miembros. Por otra parte, el segundo párrafo del - Artículo 4º., dice: "La Ley determinará en cada Es- tado cuáles son las profesiones que necesitan títu- lo para su ejercicio, las condiciones que deban - llenarse para obtenerlo y las autoridades que han - de expedirlo", y el artículo 27 fracción XVII inci- so g), dice: "Las Leyes locales organizarán el pa- trimonio de la familia, determinando los bienes que deban constituirlo, sobre la base de que será ina- lienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen alguno". Estas dos últimas disposiciones, dice Jorge Carpizo, más que facultades, tienen naturaleza de - obligaciones; ¹³ y la facultad de darse su propia- Constitución según lo previene el artículo 41.

III.- Facultades prohibidas a la Federación y a los Estados miembros.

Esta prohibición consiste en que ni la - federación ni los Estados pueden suprimir las garan- tías individuales consignadas en los 29 primeros ar- tículos de la Constitución General.

IV.- Actos prohibidos a la Federación.- Entre las- prohibiciones que expresamente se establecen a los-

13 Carpizo, Jorge. Sistema Federal Mexicano, En: - Sistemas. Pág. 484.

Poderes Federales encontramos la que se consigna en el segundo párrafo del artículo 130 que dice: "El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo cualquier religión".

V.- Actos prohibidos expresamente a los Estados.- - Estas prohibiciones las establecen los artículos -- 117 y 118 Constitucionales, y las cuales pueden ser de dos clases: a) absolutas y b) relativas. Las primeras son aquellas que los Estados miembros nunca podrán realizar; en tanto que las segundas, no obstante tal prohibición, podrán ejercitarlas siempre y cuando obtengan autorización del Congreso Federal.

El artículo 117 que establece las prohibiciones absolutas dice:

"Los Estados no pueden, en ningún caso:

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

"II. Derogada.

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

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

- "V. Prohibir, ni gravar directa, ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;
- "VI. Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por adu^{ar}nas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía;
- "VII. Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;
- "VIII. Emitir títulos de la deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con Gobiernos de otras naciones o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.

"Los Estados y los municipios no podrán celebrar empréstitos sino para la ejecución-

de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos, y

"IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

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

Y el artículo 118 que establece las prohibiciones relativas, dice:

"Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

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

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

"III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de inva---

sión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República".

3.- Facultades Coincidentes.

En nuestro Derecho Constitucional existen -- además otras facultades conocidas con el nombre de "Facultades Coincidentes".

Según el Maestro Tena Ramírez, dichas facultades solo en apariencia participan de la misma característica, y menciona entre ellas las relativas a Salubridad, Vías Generales de Comunicación y a -- Educación. Sigue diciendo el autor, que aún a pesar de que estas facultades son legisladas simultáneamente por la Federación y los Estados, existe -- una zona reservada tanto a la Federación como a los Estados. Así como corresponde al Congreso de la -- Unión según el artículo 73 fracción XVI legislar -- sobre Salubridad General de la República, corresponden según el principio del artículo 124 de la misma Constitución, a los Estados legislar sobre la salubridad local. De la misma manera como el Congreso -- tiene facultad para dictar leyes sobre Vías Generales de Comunicación (artículo 73 fracción XVII), a los Estados les corresponde legislar sobre vías locales de comunicación. ¹⁴

14 Tena Ramírez. Ob. Cit. Pág. 126.

Las facultades coincidentes son aquellas que pueden realizar por disposición Constitucional, -- tanto la Federación como los Estados miembros. Dichas facultades nos dice el Tratadista de Derecho -- Constitucional Jorge Carpizo, se encuentran establecidas en forma amplia y en forma restringida. En -- el primer caso, la facultad coincidente se señala -- en la Constitución, cuando ni a la Federación ni a los Estados se les autoriza expedir las bases o un determinado criterio de división. Así por ejemplo, el artículo 18 de la Ley Fundamental en su segundo-párrafo dice: "La Federación y los Gobiernos de -- los Estados establecerán instituciones especiales -- para el tratamiento de menores infractores". Y el -- segundo caso, consiste en que la facultad coinciden -- te es otorgada tanto a la Federación como a los Es -- tados; sin embargo, aquí se atribuye a alguna de -- las dos, la facultad de establecer las bases de di -- visión de dicha facultad. Ejemplo: artículo 3º, -- "La educación que imparta el Estado -- Federación, -- Estados, Municipios -- tenderá a ...", pero por otra parte la fracción VIII del mismo precepto dice: "El Congreso de la Unión con el fin de unificar y coor -- dinar la educación en toda la República, expedirá -- las leyes necesarias, destinadas a distribuir la -- función social educativa entre la Federación, los -- Estados y los Municipios..."

Jorge Capizo, ¹⁵ además de la clasificación -- anterior de facultades, señala la existencia de fa --

15 Carpizo, Jorge. Sistema Federal Mexicano, En: -- Sistemas...Pág. 486.

cultades "coexistentes" y de "auxilio". "Las facultades coexistentes son aquellas que una parte de la misma facultad compete a la Federación y la otra a las Entidades Federativas". Así por ejemplo, la fracción XVI del artículo 73 Constitucional, otorga al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de Salubridad General, y la fracción siguiente del citado precepto, establece la facultad de legislar sobre Vías Generales de Comunicación; esto quiere decir, que tanto la salubridad como las vías de comunicación locales, son competencia de las Legislaturas de los Estados miembros. Las facultades de auxilio son aquellas que se presentan cuando una autoridad presta auxilio a otra por expreso mandato constitucional, como es el caso que se establece en la primera parte del artículo 130 que dice: "Corresponde a los Poderes Federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación".

Nosotros pensamos que las facultades coincidentes en el orden jurídico mexicano, existen realmente y no sólo en apariencia como lo afirma Tena Ramírez; pues las facultades que el Maestro señala como coincidentes, o sea, las establecidas en las fracciones XVI y XVII del artículo 73 Constitucional, son más bien, de acuerdo con la clasificación que hace el destacado tratadista Jorge Carpizo, "facultades coexistentes".

5.- Facultades Concurrentes.

Son aquellas que no están concedidas de manera exclusiva a la Federación ni prohibidas a los Estados, pero cuando la Federación no las ejercita, pueden hacerlo los Estados miembros; sin embargo, si la Federación legisla sobre las mismas materia, abroga la legislación local.

El argumento que se da para justificar la existencia de las facultades concurrentes consiste en que las entidades federativas no pueden estar esperando a que la federación actúe para satisfacer sus necesidades. ¹⁶

Para el tratadista Felipe Tena Ramírez, la existencia de facultades concurrentes solamente se justifica en aquellos países de régimen federal en que los Estados miembros son lo suficientemente fuertes para disputarle derechos al Poder Central cuando éste descuida su ejercicio; así en México, las facultades concurrentes no han prosperado debido al poco vigor que han demostrado las entidades federativas. ¹⁷

En cuanto al principio de la división de competencias en un Estado federal, nos dice Mouskheli: "La relación del Derecho Federal y el Derecho Pro--

16 Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Pág. 300

17 Tena Ramírez, Ob. Cit. Pág. 125.

vincial asume otro aspecto; no se trata ya de saber si el derecho federal tiene primacía sobre el derecho particular, y no es posible ya ni plantear la cuestión en esta forma, ya que los dos derechos son iguales y no están ya en una relación de sometimiento o subordinación", lo que importa es que tanto el derecho federal como el provincial se encuentren de conformidad con la Constitución Federal, que es el orden superior y al cual se hallan igualmente sometidos; asimismo, importa que la relación de las competencias y la esfera de las atribuciones establecidas por la Carta Fundamental, respectivamente, en estricto derecho, sean respetadas por ambos órdenes jurídicos; así, las leyes federales o locales que resulten contrarias a la Constitución Federal, serán anuladas; siendo el órgano encargado de pronunciar dicha anulación, la Suprema Corte de Justicia que es un órgano de la propia Constitución Federal, y por tanto, superior al Estado central y a los Estados miembros. ¹⁸

Según Jorge Carpizo, ¹⁹ "la jerarquía de la legislación federal y de la local en un Estado Federal responde a la propia estructura jurídica y a la concepción del sistema federal que se tenga en ese país"; en México, la solución al problema la encontramos en el artículo 133 constitucional, que dice: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presiden

18 Mouskheli. Ob. Cit. Pág. 157.

19 Carpizo, Jorge. Sistema Federal Pág. 502.

te de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, -- leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en -- contrario que pueda haber en las constituciones o -- leyes de los Estados".

Son varios los autores que consideran que en México existe supremacía del derecho federal sobre el local. Entre ellos podemos citar a Eduardo -- García Máñez, Ignacio Burgoa, etc.

García Máñez, al clasificar las normas -- del orden jurídico mexicano, colocó en la parte superior a la Constitución General; despues, la legislación federal y los tratados internacionales. En -- seguida clasificó las restantes normas, en locales, y que según su ámbito espacial de vigencia, son: -- a) aquellas que se aplican en el Distrito Federal, -- Territorios Federales e Islas de jurisdicción federal; y b) las que se aplican en las entidades federativas; encontrándose dichas normas jerárquicamente en el mismo plano y sin posibilidad de entrar en pugna, ya que su ámbito de validez territorial es -- diferente. Pero a su vez, el primer grupo de normas, es decir, aquellas que se aplican en el Distrito Federal, Territorios e Islas se subdividen en: -- 1) Leyes ordinarias; 2) leyes reglamentarias; y -- 3) normas individualizadas; en tanto que el segundo grupo de normas se subdividen en: 1) Constituciones

locales; 2) leyes ordinarias; 3) leyes reglamentarias; 4) leyes municipales; y 5) normas individualizadas.

Lo anterior nos lleva a concluir que para García Máñez, la legislación federal es de mayor jerarquía que la local; y que como dice Carpizo, el pensamiento del citado autor puede tener aplicación en la doctrina norteamericana, con la circunstancia de que en el país vecino dicha teoría sí tiene validez, pero en México no es aplicable; ²⁰ estamos de acuerdo con la anterior consideración.

Por su parte, Ignacio Burgoa también afirma que en México las leyes federales son de mayor jerarquía que las locales, y por ende, justifica la existencia de facultades concurrentes, cuando dice: "En todo sistema jurídico federal, que se integra con dos tipos de derecho positivo, o sea, el de la federación y el de las entidades federativas, opera necesariamente el principio de la supremacía del primero. Sin este principio, - sigue diciendo - el autor - dicho sistema no podría funcionar ". El Maestro basa su afirmación en los artículos 133 y 120 constitucionales. ²¹ Pensamos que las concep-

20 Carpizo, Jorge. "La Interpretación del Artículo 133 Constitucional", En: Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Año II. Nueva Serie..Número 4.- México. 1969. Pág. 18-19.

21 Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional...Pág.- 523.

ciones tanto de García Máñez como de Ignacio Burgoa, son erróneas; pues no es verdad que existá suprema-cía del derecho federal sobre el local.

La propia jurisprudencia confunde las facultades concurrentes, cuando en realidad se está - haciendo referencia a facultades conincidentes. ²²

El Dr. Mario de la Cueva clasifica el orden jurídico mexicano de la siguiente manera: A) - Constitución Federal; B) Leyes constitucionales y - tratados; C) Derecho federal ordinario y Derecho lo-cal; este último, a su vez, dividido según la clasi-ficación de García Máñez. Asimismo, el Maestro de la Cueva distingue lo que son leyes constituciona-les y derecho federal ordinario; siendo las prime-ras, aquellas que material y formalmente emanan de-la Constitución; es decir, las leyes constituciona-les son parte de la misma Constitución, son la Cons-titución misma que se amplía, que se vivifica, que-crece; en cambio, el derecho federal ordinario deri-va de la Constitución, pero sin ser parte de la mis-ma, pues éste bien podría ser competencia local, si así lo hubiera juzgado conveniente el Constituyen-te. Además, el citado tratadista distingue que las leyes constitucionales son de tres especies, a sa-ber: 1) Leyes orgánicas; 2) Leyes reglamentarias - y 3) Leyes sociales. ²³

22 Carpizo, Jorge. Sistema Federal Mexicano...Pág.

487

23 De la Cueva, Mario. Apuntes.... Págs. 46-48.

Miguel Villoro Toranzo coincide con el Dr. Mario de la Cueva en señalar que en México, no existe supremacía del derecho federal sobre el local; - pues ambos órdenes jurídicos se encuentran subordinados a la Constitución General. ²⁴

Nosotros también opinamos que en México - la legislación federal y la local se encuentran en igualdad jerárquica, según lo establece el artículo 124 constitucional que marca la competencia tanto - de la federación como de las entidades federativas; y al no existir supremacía del derecho federal sobre el local, resulta jurídicamente inconcebible - la existencia de facultades concurrentes en el orden jurídico mexicano.

La Constitución de la República Federal - Alemana en su artículo 72 establece las facultades concurrentes, en los siguientes terminos: "I.- En el terreno de la legislación concurrente, los países tienen la facultad legislativa tanto tiempo y en la medida en que la Federación no haga uso de su derecho; II.- La federación tiene en este terreno de la legislación concurrente, derecho a legislar, en la medida en que sea necesaria una reglamentación legal federal, lo que ocurre porque: a) Una cuestión no puede ser reglamentada la manera efectiva por la legislación de un solo país; b) La reglamentación de un asunto por la ley de un país pueda-

²⁴ Miguel Villoro Toranzo. Introducción al Estudio del Derecho. México. 1966. Editorial Porrúa, S.A. Pág. 308.

lesionar los intereses de otros países o de la comunidad alemana; c) exijan la conservación de la unidad del derecho o de la economía, particularmente, la conservación de la unidad de las condiciones de vida más allá de los límites del territorio de un país". Y el artículo 74 precisa cuales son las facultades concurrentes.

El 2º. párrafo del artículo 6º. de la Constitución Norteamericana contiene el principio de las facultades concurrentes, como sigue: "Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la Suprema Ley del País y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la Constitución o las leyes de cualquier Estado".

Como vemos, la redacción de la disposición norteamericana es igual a la contenida en nuestro artículo 133 constitucional y bien podría pensarse que en la legislación mexicana existe supremacía del derecho federal sobre el local, cosa que sí sucede en Norteamérica. Sin embargo, respecto de la igualdad de dichos preceptos, Jorge Carpizo apunta dos principales ideas de diferenciación para interpretar tales disposiciones: en México el artículo 124 constitucional marca la competencia de la federación y de las entidades federativas, al seña

lar que las facultades no otorgadas expresamente a las autoridades federales por la Constitución se entienden reservadas a los Estados; en los Estados Unidos de Norteamérica, los artículos de la Confederación determinaron que cada Estado retenía su soberanía, libertad e independencia y que cada facultad que no estuviera expresamente concedida a la Confederación se entendía reservada a los Estados; pero que al ser admitido dicho precepto por la enmienda décima a la Constitución Nortamericana, se omitió la palabra "expresamente"; habiendo sido valorada esta omisión como que "el gobierno nacional puede ejercer poderes incidentales, en adición a aquellos que le han sido expresamente otorgados"; en cambio en nuestro país, el Constituyente de 1856-1857 que conoció el desarrollo del citado precepto en los Estados Unidos de Norteamérica, aceptó la palabra "expresamente", indicando con ello que México no deseaba que se diera la misma interpretación al precepto que en la Constitución Norteamericana. 25

Mario de la Cueva y Jorge Carpizo, niegan que en México existan las llamadas facultades concurrentes; fundándose para ello, en que tanto la legislación federal como la local son de igual jerarquía, y que cuando se presenta alguna aparente contradicción entre una norma federal y una local, debe examinarse qué autoridad es la competente para legislar sobre esa materia. El Maestro de la Cueva

va basa su afirmación en los artículos 16, 40, 41 y 103 constitucionales. "Los argumentos de Mario de la Cueva - como dice Carpizo - nos parecen acertados y al no existir en nuestro orden jurídico las facultades concurrentes, nunca el derecho federal quiebra al local, cosa que sí acontece en Norteamérica donde sí existe esta clase de facultades", y agrega: "Ahora bien, interpretando el artículo an-glosajón a través de la enmienda décima y de las facultades concurrentes es certero afirmar que en el vecino país del Norte hay supremacía del derecho federal sobre el local; pero en México, donde no existen facultades concurrentes y sí tenemos un artículo 124, es imposible que haya supremacía del derecho federal sobre el local; mientras en el artículo norteamericano el problema es de supremacía de la legislación federal sobre la local, en México -- el problema de este artículo es de competencia". En este orden de ideas, el problema de la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano sigue diciendo el tratadista de Derecho Constitucional - se resuelve de la siguiente manera: " ...en México, -- hay supremacía de la Constitución que se encuentra en el primer grado o en el más alto de la pirámide jurídica. En el segundo grado se encuentran las leyes constitucionales - en la acepción que les dió Mario de la Cueva - y los Tratados. Y en tercer grado coexisten: el derecho federal y el local, que a su vez se pueden subdividir conforme a las ideas de García Mañez";²⁶ estamos totalmente de acuerdo con esta clasificación.

26 Carpizo, Jorge. La Interpretación.....Págs. 22-23.

Por lo tanto, podemos afirmar que en México, no existen las facultades concurrentes partiendo del principio que establece el artículo 124 constitucional que marca claramente la competencia tanto de la federación como de las entidades federativas; es decir, que tratándose de dos órdenes de -- igual jerarquía como es el caso de la legislación -- mexicana, no opera el principio de supremacía del -- uno sobre el otro; pues el problema que se presenta, no es de supremacía sino de competencia, y como -- acertadamente señala Jorge Carpizo, cuando existe -- alguna aparente contradicción entre una norma federal y una local, debe examinarse qué autoridad es-- competente en esa materia.

C A P I T U L O V.

ALGUNOS FACTORES POLITICOS DEL FEDERALISMO MEXICANO.

A) LA FRACCION V DEL ARTICULO 76 CONSTITUCIONAL y -
LA DESPARICION DE PODERES EN LAS ENTIDADES FEDE-
RATIVAS.

EL Artículo 76 de la Constitución General establece las facultades exclusivas del Senado, una de las cuáles, la establecida en su Fracción V; que en numerosas ocasiones se ha interpretado en forma arbitraria por situaciones de carácter político, - como ha sido el caso de quitar y poner gobernadores por parte del Gobierno Federal; práctica por demás nefasta en un régimen federal, como es el nuestro.- El mencionado precepto dice: "Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado... V.- Declarar, -- cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de -- nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presente, y, en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así como nombrado no podrá ser electo Gobernador constitucional en las - elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no -- prevean el caso". Esta facultad y la contenida en -

la fracción VI, consistente en facultar al Senado - para "resolver las cuestiones que surjan entre los poderes de un Estado" - como dice Serafín Ortíz Ramírez - son problemas esencialmente políticos. ¹

La fracción VI en su segundo párrafo dice: "La Ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior".

La fracción V del 76 Constitucional fue - introducida en el año de 1874, a través de una reforma hecha a la Constitución de 1857 que había establecido en su Artículo 72, un Poder Legislativo - Unicamaral, debido a que el Constituyente de 1857 - consideró al Senado como un cuerpo aristocrático y perjudicial al desarrollo democrático del país, motivo por el cual fue suprimido.

Según Felipe Tena Ramírez: "varios casos - que se presentaron bajo la vigencia de la primitiva Constitución (la de 1857) demostraron que para la - acefalía de los gobiernos locales no se encontraba solución alguna dentro del pacto federal". ² El - Maestro, señala el caso que se presentó en Yucatán - en 1872, al ser expulsados del Estado los Poderes - ejecutivo y legislativo, considerados como usurpadores por habersele dado efecto retroactivo a una reforma que ampliaba la duración de su mandato; el - Gobierno Federal decretó el Estado de sitio, pero -

1 Ortíz Ramírez, Serafín. Ob. Cit Pág. 335.

al levantarlo, se dió cuenta que ni la Constitución Federal ni la del Estado preveían el caso, esto es, no existía un procedimiento que estableciera la forma en que se haría la sustitución de los poderes - que habían sido declarados como desaparecidos. Sin embargo, y tras múltiples discusiones, el Congreso de la Unión aprobó que el Ejecutivo Federal nombrara un Gobernador interino del Estado de Yucatán, - para proceder a convocar a elecciones. Por otra parte, cita también el caso de Coahuila en 1873, en - que hubo una desaparición ocasionada por conflictos entre la Legislatura y el Gobernador, y en que el - Gobierno Federal aplicó la misma solución que en - el caso anterior.

Dada la situación existente, y tratando - de resolver los conflictos políticos entre los Poderes de un Estado y la desaparición de los mismos, - fueron presentadas iniciativas ante el Congreso para tal efecto. El 2 de abril de 1872 se presentó - ante el Congreso de la Unión el dictamen sobre las reformas propuestas años atrás por Lerdo de Tejada, donde se atribuía como facultad del Senado la siguiente: "Dirimir, oyendo al Ejecutivo, en la forma y términos que señala la Ley, toda cuestión política que ocurra entre los Estados o entre los Poderes de un Estado, respecto a su régimen interior".- El citado dictamen fue sustituido por otro, en los siguientes términos: "Declarar, cuando el orden - constitucional hubiese desaparecido en un Estado, -

que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el ejecutivo federal, con aprobación del Senado, y dicho funcionario no podrá ser electo gobernador en las elecciones que se verifiquen por virtud de la convocatoria que se expidiere". Todavía, dice Tena Ramírez, se realizó una importante modificación. En lugar de la expresión "cuando el orden constiucional hubiese desaparecido", se dijo "cuando hayan desaparecido los Poderes constitucionales ejecutivo y legislativo".

Esta disposición fue incluida en la Constitución de 1917 en su artículo 76 fracción V, entre las facultades exclusivas del Senado, con tres modificaciones: la primera consistió en que la desaparición de los poderes políticos fue ampliada, es decir, se estableció ésta, a todos los poderes constitucionales de un Estado; la segunda, consistió en que el nombramiento de gobernador provisional no se hace por el Presidente de la República con aprobación del Senado, sino por el Senado mismo a propuesta en terna del Presidente de la República; ³ y la tercera, se le aumentó la frase final a la fracción.

Como bien dice el Maestro Tena Ramírez,⁴ la facultad del Senado presupone una situación de --

3 Tena Ramírez. Ob. Cit. Págs. 392-393.

4 Tena Ramírez. Ob. Cit. Pág. 394.

hecho anterior a su intervención y que no puede ser obra del Senado: que los Poderes del Estado hayan desaparecido. La inexistencia puede ser de hecho y de derecho. "La inexistencia de hecho es fácilmente verificable; sólo puede ocurrir por muerte de los titulares o por abandono absoluto de sus funciones. La inexistencia de derecho sólo puede darse cuando los titulares originariamente legítimos se perpetúan en el Poder, después de concluido su período, sin convocar a elecciones". Por su parte, Serafín Ortiz Ramírez al respecto dice: "La desaparición de los poderes de un Estado puede ocurrir de hecho o de derecho. El primer caso ocurre por muerte de los titulares, porque no se presentan a tomar posesión de su cargo, o por abandono total de sus funciones. El segundo caso ocurre, cuando los titulares legítimos se ponen fuera de la Constitución General de la República, cambiando su sistema de gobierno, declarando a su Estado libre y soberano desligado de la Federación, cuando prolongan su encargo después de concluido su período, etc."⁵

Como vemos, los dos autores que acabamos de mencionar, coinciden en señalar que la desaparición de poderes en las entidades federativas, puede ser de dos formas: de hecho y de derecho. Nosotros, también estamos de acuerdo en que la desaparición de los poderes políticos de un Estado, puede darse en cualquiera de los dos supuestos mencionados.

Sin embargo, como bien dice Tena Ramírez, no sucede lo mismo que en el caso de la fracción V del 76 constitucional, en tratándose de funcionarios que cometan actos delictuosos, ya que en ese caso es procedente el juicio de responsabilidad previsto en los artículos 108, 109 y 111 de la Constitución General y en los capítulos respectivos de las Constituciones locales; por otra parte, tratándose de violación de garantías individuales existe el juicio de amparo.

De acuerdo con lo anterior, podemos dividir a la fracción V del artículo 76 constitucional, de la siguiente manera:

1a.- "Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, - que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado". Es decir, el Senado no declara que han desaparecido los poderes constitucionales de un Estado, pues éstos, - ya han desaparecido, y porque no tiene esa facultad, y lo único que hace es declarar que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional. Asimismo, impone la obligación al gobernador provisional designado, de convocar a elecciones en los términos de la Constitución del Estado de que se trate, para que sea elegido un nuevo gobernador.

2a.- "El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes y, en los recessos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas". Como vemos, la facultad de nombrar gobernador provisional corresponde tanto al Senado como a la Comisión Permanente. A este respecto, -- consideramos que erróneamente se le otorgó esa facultad a la Comisión Permanente; pues es un cuerpo con ciertas facultades de trámite únicamente, sin ninguna representación y que por tratarse de un asunto tan delicado como es el nombramiento de gobernador provisional de un Estado, a quien debe corresponder dicha facultad exclusivamente, es al Senado de la República; debiendo por tanto la Comisión Permanente proceder a convocar a sesiones extraordinarias llegado el caso, para que sea el Senado quien se avoque al conocimiento del problema.

3a.- Finalmente, la disposición que hemos venido comentando dice: "El funcionario así nombrado no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso".

Es indudable que el último párrafo del precepto en cuestión, está haciendo referencia a alguna de las disposiciones que le anteceden; pero-

¿a cuál de las tres? No es posible que se esté refiriendo al caso en que se prohíbe al gobernador - provisiona resultar electo gobernador constitucio--nal en virtud de la convocatoria que se expidiere.- En el caso de que así fuera, la citada disposición- estaría en contradicción rotundamente con el inciso b) del artículo 115 de la propia Constitución Gene--ral que establece que no podrá ser electo, para el- período inmediato, quien esté en funciones de go--bernador durante los dos últimos años del período,- cualquiera que sea la denominación que tenga; tam--poco es posible que se esté refiriendo a la declara--ción que el Senado debe hacer como consecuencia de- la desaparición de poderes en las entidades federa- tivas, pues en ese caso la Constitución Federal es- tá otorgando dicha facultad en forma exclusiva al - Senado de la República. Por otra parte, sería muy- inconveniente permitir que las Constituciones loca- les señalaran cual de las autoridades del Estado pu- dieran resolver sobre tan grave problema, pues el - orden y la seguridad de la entidad estarían en cons- tante peligro. Además, esa atribución daría al ór- gano que la tuviera un poder ilimitado que traería- como consecuencia la dependencia incondicional de - las autoridades legítimamente constituídas. En es- te orden de ideas, dice el Maestro Tena Ramírez: -- "lo que las Constituciones locales pueden prever -- es la designación de gobernador provisional para -- convocar a elecciones..." El mismo Maestro, cita - el caso de desaparición de poderes en el Estado de- Michoacán en 1920; el Senado tuvo que abstenerse -- de proceder al nombramiento de gobernador provisio- nal en virtud del dictamen que le fue presentado de

acuerdo con la previsión que hacía la Constitución de esa propia Entidad y el cual fue aprobado por éste. El citado dictamen decía: "...no solicitamos que el Ejecutivo presente terna para nombrar gobernador provisional que convoque a nuevas elecciones en aquel Estado (Michoacán), porque el mismo artículo 76, en la fracción citada (V) y en su parte final, expresa que la disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso" ⁶; la Constitución michoacana en su artículo 164, disponía que en el caso de la fracción V del artículo 76 de la Constitución General, asumirían el Poder Ejecutivo, en su orden, el Presidente de la última Legislatura, o el de la Diputación Permanente, el Vicepresidente de la Legislatura, el último Secretario de Gobierno, el último Presidente del Supremo Tribunal de Justicia.

Por su parte Lanz Duret, opina que el párrafo final de la fracción V se refiere a los tres casos mencionados; ⁷ sin embargo, nosotros pensamos que no es posible tal aseveración en virtud de lo que ya se ha venido diciendo al respecto.

Las Constituciones locales que preveen el caso a que se refiere la fracción V del 76 Constitucional, son las de los Estados siguientes: Agascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Michoa

⁶ Tena Ramírez. Ob. Cit. Págs. 396-397.

⁷ Lanz Duret. Ob. Cit. Página 190.

cán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas. Sin embargo, la mayoría de las disposiciones de estas constituciones, lo hacen erróneamente; pues generalmente, casi todas coinciden en señalar a la persona que se hará cargo del Poder Ejecutivo, entre las que jurídicamente han desaparecido, como son: el Presidente o Vicepresidente de la Legislatura, el Secretario de Gobierno o el Presidente del Tribunal Superior de Justicia.⁸

Creemos que es urgente que todos los Estados prevean correctamente el caso de sustitución de funcionarios en el supuesto de la parte final -- de la fracción V del 76 constitucional; sin embargo, pensamos que todavía es más urgente que se promueva la expedición de una ley reglamentaria de la citada disposición, que en forma acuciosa resuelva todos los problemas que estos asuntos plantean, de tal manera, que con ello se dé el debido cumplimiento a lo establecido en el segundo párrafo de la fracción VI del mismo precepto, que dice: "La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior", pues como dice Lanz Duret: "Aceptar la extensión arbitraria dada a esa facultad, y que consiste en declarar en plena paz, en pleno funcionamiento normal de las instituciones políticas de un Estado, sólo porque se imputen determinados hechos delictuosos o inmorales al Gobernador o a la Legislatura o lo que es más grave, porque se les considere indisciplinados u hostiles a la facción o parti--

⁸ Carpizo, Jorge. Sistema Federal Mexicano.....
Pág. 512.

do dominante en el gobierno o en las Cámaras, es -- consagrar de una manera sistemática el atentado y -- la intervención sin derecho de los Poderes Federa-- les en la autonomía local". Lo anterior nos llevaría a realizar los propósitos de conservadores y -- centralistas que tanto lucharon por ver convertidos nuestros Estados en Departamentos, con gobernantes-- designados por el centro directamente, convirtiendo definitivamente nuestra federación que garantiza la autonomía constitucional de los Estados miembros, -- en un Estado unitario nacional. ⁹

Con la reglamentación de dicho precepto,-- se evitaría en cierta medida que el Gobierno Fede-- ral, principalmente, el Presidente de la República-- en turno, pudiera remover y sustituir a su antojo -- a los funcionarios locales que no se muestren sumi-- sos a la política del centro, lo que resulta incon-- cebible en un régimen federal.

Consideremos pues, que la facultad de -- declarar que es llegado el caso de nombrar goberna-- dor provisional en un Estado, corresponde única y -- exclusivamente al Senado de la República en virtud-- de ser éste, el representante del elemento federati-- vo dentro del sistema, y no así a la Comisión Per-- manente, órgano mixto, el cual tiene la ineludible-- obligación de convocar a sesiones extraordinarias -- al Senado para que sea éste, el que se avoque al --

conocimiento del problema. Es decir, la Comisión - Permanente no podrá en nuestro concepto, declarar - que es llegado el caso de nombrar gobernador provi- sional y menos aún, declarar desaparecidos los Poderes de un Estado; pues dicha facultad, ni el Senado la posee. Sin embargo, en la realidad las cosas se han presentado de otra manera, ya que con frecuen- cia la facultad que la Constitución le otorga al Senado en su fracción V del artículo 76, ha sido des- virtuada por el Gobierno Federal, principalmente -- por el Presidente de la República; a lo cual el -- Maestro Tena Ramírez, textualmente dice: "La histo- ria del precepto permite descubrir el origen de la aplicación fraudulenta que se ha venido haciendo - del mismo. Cuando los poderes de un Estado se -- muestran insumisos respecto de los Poderes Federa- les, principalmente en los casos de política elec- toral, o cuando se enseñorea la anarquía en un Estado por choque de los Poderes locales entre sí o por causa del malestar popular, es costumbre que el Se- nado declare desaparecidos a los Poderes porque -- el orden constitucional ha desaparecido en el Esta- do. Con ello el Senado de la República aplica un - texto que deliberada y expresamente rechazó el re- formador de 74 al eliminar la expresión 'cuando el orden constitucional hubiere desaparecido', y que - rechazado debe entenderse por el Constituyente de - 17, al adoptar el texto que lo reemplazó: 'Cuando- hayan desaparecido los Poderes..' El empleo de la - expresión repudiada, no es sino el medio que ha en- contrado la política del centro a fin de someter -- incondicionalmente a los gobiernos de los Estados,-

aunque con ello se hiera en la entraña al sistema - federal" 10

Así pues tenemos que la facultad de declarar que es llegado el caso de nombrar gobernador -- provisional corresponde al Senado únicamente; y por lo que respecta al nombramiento de éste, también se rá facultad del Senado, siempre que la Constitución del Estado no prevea el caso. De lo contrario, se estará a lo dispuesto en ella. Desgraciadamente, - sin embargo, esto último ha sido letra muerta, ya - que casi siempre el nombramiento de gobernador provisional lo ha hecho el Senado o la Comisión Permanente.

Podemos concluir que en la forma en que - está redactada la fracción V del artículo 76 de la Constitución General, y mientras no se lleve a cabo una reglamentación adecuada de la misma, la autonomía de los Estados estará siempre a mercede del Gobierno Federal, y por ende, constantemente en peligro el propio régimen federal de gobierno. Por -- otra parte, hay que hacer notar que en los casos de responsabilidad oficial o del orden común el procedimiento lo señalan los artículos 108, 109 y 111 de la Ley Fundamental y en sus capítulos respectivos - las Constituciones locales; por lo que no es procedente aplicar en estos casos la disposición que hemos venido comentando.

De 1917 a la fecha se han presentado numerosos casos en que el Senado ha tenido que declarar que es llegado el caso de nombrar gobernador provisional en un Estado, ellos son: "Tamaulipas, 8 de febrero de 1918.- Guerrero, 11 de noviembre de 1918. Tamaulipas, 22 de agosto de 1919.- Morelos, 12 de diciembre de 1919.- Estado de México, 10 de julio de 1920.- Campeche, 10 de julio de 1920.- Puebla, - 10 de julio de 1920.- Yucatán, 10 de julio de 1920.- Veracruz, 10 de agosto de 1920.- Morelos, 12 de noviembre de 1920.- Tamaulipas, 14 de febrero de - - 1924.- Puebla, 24 de abril de 1924.- Morelos, 1º. de diciembre de 1924.- Chiapas, 29 de diciembre de 1924.- Morelos, 5 de octubre de 1925.- Jalisco, - 7 de junio de 1926.- Morelos, 20 de abril de 1927.- Puebla, 5 de junio de 1927.- Chiapas, 7 de mayo de 1928.- Durango, 8 de abril de 1929.- Sonora, 13 - de mayo de 1929.- Jalisco, 14 de agosto de 1929.- Morelos, 12 de marzo de 1930.- Durango, 24 de septiembre de 1931.- Jalisco, 20 de octubre de 1931.- Tlaxcala, 28 de enero de 1933.- Tabasco, 25 de julio de 1935.- Guanajuato, 16 de diciembre de 1935.- Sinaloa, 16 de diciembre de 1935.- Sonora, 16 de diciembre de 1935.- Guerrero, 3 de marzo de 1941.- San Luis Potosí, 26 de septiembre de 1941.- Guanajuato, 9 de enero de 1946.- Tamaulipas, 15 de abril de 1947.- Guerrero, 21 de mayo de 1954.- Guerrero, 3 de enero de 1961.- Durango, 3 de agosto de 1966".¹¹

11 Marquet Guerrero, Porfirio. Los principios Fundamentales de la Democracia Occidental y el Federalismo, en la Constitución Mexicana.- Tesis Profesional. México 1969. Págs. 294-295.

Por último, pensamos que la fracción V -- del artículo 76 Constitucional, contiene la garantía de la forma republicana de gobierno; problema -- que trataremos en el capítulo siguiente.

B) LA EXISTENCIA DE UN PARTIDO POLITICO PREDOMINANTE.

Después de haber analizado los problemas que plantea la fracción V del Artículo 76 Constitucional; nos proponemos ahora, examinar algunas de las razones que han determinado situaciones de índole política, contrarias a la estructura del sistema federal mexicano, debido principalmente a la existencia de un partido político predominante; el cual como sabemos, está íntimamente vinculado con el Gobierno de la República.

En México, el ejercicio del poder político le corresponde por un lado al gobierno federal y por el otro al de las entidades federativas, cada uno dentro de la esfera de sus competencias. Sin embargo, en la realidad hemos visto, que por situaciones de índole diversa, la mayoría de las veces -- ha sido la Federación representada en el Presidente de la República, quien ha decidido sobre los más importantes problemas del país; aun cuando con ello, se lesione gravemente la autonomía constitucional -- de los gobiernos locales.

Maurice Duverger, refiriéndose al principio de la separación de poderes, mismo que fue incorporado al constitucionalismo iberoamericano y sobre el que se han estructurado la mayoría de los textos constitucionales, considera que en la realidad el Poder Ejecutivo ejerce gran preponderancia sobre los otros dos (Legislativo y Judicial), no obstante la delimitación de funciones que se establecen para cada uno de dichos órganos en el texto constitucional. Por ejemplo la Constitución Mexicana en su artículo 49 dispone: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

"Más a pesar de estos reconocimientos constitucionales la realidad histórica, pasada y presente, de los pueblos iberoamericanos muestra claramente que el equilibrio y armonía entre los Poderes no se ha conseguido y que, en cambio, el Poder Ejecutivo ejerce un claro predominio sobre los otros dos". A estos regímenes gubernamentales se les ha denominado como de preponderancia presidencial; la razón de esta realidad estriba fundamentalmente en que la organización de los Estados iberoamericanos ha sido la de regímenes presidenciales. Sin embargo, como dice Duverger: "Esta preponderancia presidencial no es igual en todos los países, ya que si bien en algunos está reforzada, como sucede en México, por la existencia de un partido predominante en las Cámaras, hay otras naciones cuyos textos constitucionales, aunque fieles a la fórmula presidencialista del régimen, contienen pre

ceptos que reconocen la facultad parlamentaria de formular votos de censura o desconfianza respecto de los ministros", como son los casos de las Constituciones Peruana de 1933 y Urugua de 1967.

La preponderancia del Poder Ejecutivo -- pues, se ha consolidado por razones de carácter histórico, como es el caso tradicional del caudillismo o personificación del poder que se da generalmente en pueblos de escasos conocimientos políticos y, -- por "...la deficiente calidad de los representantes, parlamentarios, debida a que los partidos prefieren situar a sus mejores hombres en puestos decisivos, o la necesidad de disponer de un Ejecutivo fuerte capaz de llevar adelante los programas de desarrollo y de garantizar el orden social y público". Según Duverger, la preponderancia del Poder Ejecutivo se ejerce fundamentalmente a través de -- factores institucionales o funcionales, como son: -- la iniciativa de Ley, el veto, las facultades legislativas del Presidente, la intervención federal, -- las facultades extraordinarias, etc. ¹²

"En México, existe un partido político -- extremadamente poderoso que en los últimos treinta y cinco años no ha perdido ninguna elección para -- Presidente, para Gobernador y para Senador. En esta

12 Maurice Duverger. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ediciones Ariel, S.A. Barcelona 1970. Págs. 586-590.

forma, el candidato del partido oficial tiene casi-seguro el triunfo. El Gobernador sabe que le debe - el cargo al partido, específicamente al Presidente de la República que en la realidad es el jefe y -- quien toma las decisiones definitivas del partido"; esto hace que por lo general los gobernadores se -- muestren dóciles y sumisos a la Política del Gobierno Federal; aún cuando en algunas ocasiones se han-- presentado casos de rebeldía; estas actitudes resul-- tan un suicidio en la política mexicana. Sin em-- bargo, la actitud de la mayoría de los gobernadores de no contrariar la voluntad federal, no siempre -- es de servilismo; pues existen razones de peso, co-- mo son: el hecho de que para lograr la realización-de obras federales en la entidad, es necesario que-- éstos mantengan buenas relaciones políticas con el-- gobierno central; el caso contrario, acarrearía -- su muerte política; es decir, de la ayuda que pue-- dan conseguir de la poderosa federación, dependerá-- en gran parte el éxito o fracaso de su gestión. 13

Esta dependencia tan estrecha que existe-- entre gobernadores, señadores y diputados con el -- partido oficial, hace que el sistema federal de go-- bierno consagrado en la Constitución General, con -- frecuencia se vea seriamente afectado; y por si fue-- ra poco, a ello también se debe el atraso democráti-- co que han sufrido las instituciones políticas que-- nos rigen; y cuyo avance se hace necesario para el-- desarrollo integral del país. Esto nos hace pensar-- además, que mientras subsista la práctica de que --

sea el titular del Poder Ejecutivo (que en la realidad es el jefe máximo del partido oficial) quien intervenga en la designación de diputados, senadores y gobernadores de los Estados, sin tomar en cuenta en esto último, si las personas designadas tienen o no conocimiento de los problemas de la entidad; es decir, que mientras no se permita un mayor juego democrático en la selección de los candidatos, se estará con ello afectando gravemente la autonomía constitucional de las entidades federativas, y por ende, el sistema federal de gobierno. Por otra parte, esta actitud puede traer como consecuencia el poco interés de los habitantes en los problemas políticos del país; lo que no resulta conveniente para nuestras instituciones democráticas.

Desgraciadamente, sin embargo, el carácter oficialista del Partido no es una cosa nueva, pues tiene su origen en el Partido Nacional Revolucionario; fundado en 1929 por el entonces caudillo y Presidente de la República, Plutarco Elías Calles, quien con miras a controlar la sucesión presidencial creó dicho órgano político; reconociéndolo así, de la siguiente manera: "He meditado sobre la necesidad de crear un organismo de carácter político... Durante más de 15 años, nos hemos debatido, los revolucionarios, en las luchas estériles por encontrar la fórmula para resolver nuestros problemas electorales. Todo ha sido inútil.... Con tal organismo, se evitarán los desórdenes que se provocan en cada elección y poco a poco, con el ejercicio democrático que se vaya realizando, nuestras insti-

tuciones irán fortaleciéndose hasta llegar a la implantación de la democracia." ¹⁴

Inicialmente el Partido no fue un instrumento dependiente del gobierno sino más bien, el medio que el General Plutarco Elías Calles utilizó para 'designar' presidentes, quitar y poner Secretarios de Estado; en fin, el Partido era un instrumento de 'facción' controlado por el General Calles. De 1935 a 1943 se estrechan las relaciones entre el Partido y el Gobierno, produciéndose una variante que consistió en que desde entonces, la dependencia del Partido se estableció en forma directa con el Presidente de la República; el titular del Poder Ejecutivo contó con un instrumento de control para ejercer su actividad política, mientras que el Partido pudo obtener mayores prerrogativas a través del Presidente. Y finalmente, las relaciones entre el Partido y el Gobierno pasan de la espontaneidad a la institucionalización, estableciéndose acuerdos sobrentendidos respecto de concesiones, derechos y obligaciones. ¹⁵

Así pues, tenemos que la dependencia del partido respecto del Gobierno, se torna un hecho -

14 Antonio Delhumeau Arcillas. México: Realidad Política de sus Partidos. Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A.C. México. 1970. Págs.- 55 y 56.

15 Delhumeau Arcillas, Antonio. Ob. Cit. Pág. 98.

incontrovertible al observarse que el jefe real del Partido es el Presidente de la República; sin embargo, las relaciones entre éste y el jefe formal deben mantener permanentemente un equilibrio y coordinación, pues en el caso contrario, se puede originar un conflicto. ¹⁶ Así por ejemplo —dice Vicente Fuentes Díaz—, la caída de Carlos A. Madrazo se explica por el hecho de no haber querido reconocer —la verdadera sujeción del Partido al Gobierno; ya —que desde el momento de su posición trató de tomar atribuciones que no le correspondían, criticando al propio régimen y adoptando una actitud de supergobierno, ignorando la verdadera jerarquía del Partido en la estructura nacional de poder. Intentando fortalecer al municipio frente al gobernador y negando la función de la conciliación en la relación política, provocó la enemistad de los núcleos políticos profesionales. Todo ello era reflejo de una —actitud tendiente a desconocer las reglas del juego prevalecientes, profundamente arraigadas en el sistema de decisiones nacionales. ¹⁷

Daniel Moreno Díaz, señala que en México, ha sido muy poco afortunado el destino de los partidos políticos "debido a la prepotencia de una agru-

16 Delhumeau Arcillas, Antonio. Ob. Cit. Págs. 99-100

17 Vicente Fuentes Díaz. Los Partidos Políticos en México. Ed. Altiplano. México, 1972. Págs. 264-265.

pación que constituye un apéndice gubernamental, - que funciona casi de manera burocrática, en vista - de que hasta el nombramiento de su Presidente lo - realiza el Ejecutivo de la República, como a un - funcionario de confianza, independientemente de que se cubran ciertas formalidades para hacer nomina- ción de los funcionarios directivos del partido semioficial"; el cual se encuentra en el poder desde 1929, con el nombre de Partido Nacional Revolucionario; más tarde, como Partido de la Revolución Mexicana, y finalmente, como Partido Revolucionario - Institucional; sin embargo, Moremo Díaz agrega: "El cambio de nombre no altera su idiosincracia, sino- que es más bien la orientación que da el Presidente que se halla en el poder en determinado momento, la que marca su rumbo". 18

Consideramos que esa marcada tendencia - centralizadora del poder político, originada por la existencia de un partido político predominante de - pendiente del Presidente de la República, ha resul- tado perjudicial a nuestro régimen federal. Es -- por ello que se hace indispensable fortalecer las - instituciones políticas del país, permitiendo un -- verdadero juego democrático en la selección de los- candidatos; pues pensamos que en los países demo- cráticos, un auténtico federalismo sirve para con- servar más fácilmente los principios democráticos.

18 Daniel Moreno Díaz. Derecho Constitucional Mexi- cano. México. 1972 Págs. 320-321.

Al respecto, Tena Ramírez dice: "...la existencia de un Partido político oficial es lo profundamente perturbador de la incipiente democracia mexicana. Un Partido del Gobierno es precisamente lo contrario de un Gobierno del Partido. La democracia quiere que todos los partidos tengan posibilidad de ganar el gobierno; así se llega al gobierno del partido triunfante. Mas cuando es el gobierno quien crea y sostiene su propio partido para perpetuarse en el poder, estamos en presencia del procedimiento antidemocrático del partido del gobierno". 19

El Partido Revolucionario Institucional debe responder y llevar fielmente a la práctica lo que en su Declaración de Principios establece como norma de conducta en la vida política del país, en lo referente al federalismo cuando dice: "...pugnaremos por aprovechar nuestro régimen jurídico federal para combatir la centralización económica, cultural, social y política que en nuestro país se presenta. Combatiremos todas las formas de acumulación y centralización para descongestionar las actividades y lograr una mayor uniformidad nacional, sin mengua de la personalidad de las distintas colectividades que componen el País. Instamos a una mayor autonomía de los Estados de la Federación y -

19 Felipe Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano. México 1964. Pág. 104.

de los Municipios que forman los Estados".²⁰ Esta declaración debe ser realidad en la vida política - del pueblo mexicano, y no solo quedar en una simple declaración.

Lucio Mendieta y Núñez nos dice que la - característica de los países en donde existe un Poder Ejecutivo demasiado fuerte, estriba en que "la - administración pública se eterniza en manos de un - sólo partido, el cual, para mantenerse en el poder - recurre a toda clase de procedimientos hasta que su propia corrupción lo destruye".²¹

Varios países africanos han considerado - que la existencia de un solo partido resulta mejor - a sus necesidades, pues cuando existe un partido - único y que está identificado con la nación como - una unidad, los cimientos democráticos son más sólidos y firmes que en un sistema bipartidista; y no porque se juzgue a esos países como totalitarios o - antidemocráticos por no existir en ellos dos o más - partidos políticos; sino porque a decir verdad, el sistema de partido único africano tiene semejanza - con el sistema bipartidista que es común de varios países latinoamericanos, y el cual resulta más - efectivo y democrático que este último. El candidato de cierto partido político en el sistema africa-

20 Declaración de Principios, Programa de Acción y - Estatutos del PRI. Págs. 11-12.

21 Lucio Mendieta y Núñez. Los Partidos Políticos. - Editorial Porrúa. México 1973. Pág. 104.

no, nunca está seguro de triunfar en virtud de que el mismo partido postula a dos o más candidatos; -- mientras que en el sistema bipartidista ficticio -- tiene casi seguro el triunfo el candidato único del partido oficial; en el sistema de partido único las disidencias y opiniones contrarias son aceptadas -- con mayor tolerancia que en el sistema bipartidista ficticio, que exige dentro del partido una mayor -- cohesión y disciplina. Sin embargo, pensamos que -- es mejor y más sano el sistema bipartidista que el sistema de partido único, ya que en el primer caso, el pueblo está en la posibilidad de decidir con -- cierta libertad lo que más conviene a sus intere-- ses. 22

Podemos concluir diciendo que en México, -- existe un partido político extraordinariamente poderoso, a través del cual el Titular del Poder Ejecutivo designa candidatos para gobernadores, senadores y diputados. Este hecho hace que el grado de -- dependencia entre dichos funcionarios y el Presidente de la República se traduzca en obediencia, pues -- como dice Jorge Carpizo, éstos saben que le deben -- el puesto al partido y principalmente al Presidente que en la realidad es quien toma las decisiones definitivas del mismo; circunstancia tal que ha implicado una marcada tendencia centralizadora del poderpolítico, y consecuentemente por ello, se ha afectado la estructura del sistema federal mexicano con -- sagrado en la Constitución General.

22 Carpizo, Jorge. Lineamientos Constitucionales...
Pág. 167.

Por otro lado, pensamos también que de -- no limitarse el gobierno federal a la esfera de su -- competencia, al paso que vamos, pronto la autonomía de los Estados miembros pasará a ser única y exclu -- sivamente un principio constitucional, vació, sin -- ningún valor, pues como dice Duverger: "...la exis -- tencia de un partido dominante puede transformar -- la naturaleza de un régimen"; ²³ en esas condicio -- nes México pasaría a ser cualquier otro tipo de -- Estado, menos ser considerado como un Estado Fede -- ral. Sin embargo, creemos que por ahora lo más im -- portante es que el sistema federal en nuestro país, se aplique verdaderamente; pues por fortuna en la -- actualidad no se discute si debe o no desaparecer -- como forma de gobierno.

23 Duverger, Maurice. Los Partidos Políticos. Fon -- do de Cultura Económica. México 1972. Pág. 419.

C A P I T U L O V I

LA GARANTIA FEDERAL

A) LA GARANTIA FEDERAL EN MEXICO.

Veremos en este capítulo un problema de singular importancia como lo es el que representa la Garantía Federal, mediante la cual la Federación garantiza a las entidades federativas una forma republicana de gobierno y los supuestos del artículo 122 de la Ley Fundamental. Asimismo, trataremos de hacer un análisis comparativo de este problema entre los textos constitucionales de Estados Unidos de Norteamérica y la República de Argentina.

1.- El Artículo 122 Constitucional: Sus diferentes hipótesis.

Como antecedente histórico importante en nuestra legislación respecto de la Garantía Federal, podemos señalar que ya en el Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824, en su artículo 34, se establecía que: "La Constitución general y esta acta garantizan a los Estados de la federación la forma de gobierno adoptada en la presente Ley; y cada Estado queda también comprometido a sostener a toda costa la unión federal". La forma de gobierno a que se refiere ésta, no es otra, que la representativa, republicana, democrática, federal. En la última parte del precepto, impone a los Estados la obligación de mantener la unión federal.

Así pues, vemos que por primera vez en México se consigna la idea de la garantía de la forma republicana de gobierno.

En la Constitución de 1824, se concedió entre otras facultades al Congreso General, la de dictar leyes y decretos que tuvieran por objeto, la conservación de la unión federal de los Estados, y la paz y el orden público en el interior de la federación, así como mantener la independencia de los Estados entre sí en lo respectivo a su gobierno interior.

En el primer proyecto de Constitución de 1842, se estableció como facultad del Congreso, en la fracción XXIV de su artículo 79: "Mantener la independencia de los Departamentos, por lo que respecta a su Gobierno interior, y la paz y la armonía que deben guardar entre sí".

Más tarde, en la Constitución de 1857 se encuentra consignada en su artículo 116 la siguiente disposición: "Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En caso de sublevación o trastorno interior les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida".

Finalmente encontramos que el artículo -- 122 de la Constitución de 1917, reproduce el texto del artículo 116 de la Constitución de 1857.

De la lectura del artículo 122 de la Constitución vigente, se desprenden dos hipótesis: a) -- la protección que debe dar el Gobierno Federal a -- las entidades federativas en el caso de una inva-- sión extranjera, y b) en el caso de una rebelión in terna.

Cuando se trate de una invasión externa -- la federación de oficio tiene el deber de proteger la integridad del país. En el supuesto de una rebelión interior, sólo podrá hacerlo siempre que así -- lo solicite la Legislatura local o el Gobernador en su caso.

B) EL FUNCIONAMIENTO DE LA GARANTIA FEDERAL EN ARGENTINA.

Según el tratadista argentino Juan A. González Calderón, la intervención de la federación en las entidades federativas se puede clasificar en -- dos categorías: "Una es la intervención que llamaré reconstructiva, y otra es la que llamaré ejecutiva. La primera tiene lugar cuando está subvertida la -- forma republicana de gobierno y es necesario que el Poder Federal lleve su acción suprema a tal o cual --

Provincia donde aquello sucede para restablecer y - garantizar dicha forma de gobierno. La segunda tiene lugar cuando ocurre alguno de los otros casos - previstos por el artículo (6°.), invasión exterior, derrocamiento de las autoridades constituídas por - sedición o invasión de otra Provincia, en los cuáles casos el Poder Federal debe cumplir los mandatos de la Constitución que lo obligan a proceder en el sentido que ellos determinan: repeler la invasión exterior o, a requisición de aquellas autoridades provinciales, sostenerlas o restablecerlas". -- Considera que la intervención federal solamente debe ser en aquellos casos excepcionales que así lo - requieran, "y no por transitorias y leves complicaciones en la vida institucional y política de las - provincias, cuyos correctivos pueden hallarse dentro de sí mismas"; pues la regla general es que la federación no intervenga en las entidades autónomas; ya que, agrega el autor argentino: "... si la regla fuera que el Poder Federal puede intervenir sin mayores motivos y frecuentemente en las provincias, - las fórmulas constitucionales que consagra nuestro federalismo serían groseras mistificaciones y aún - ridículos desmentidos a los propósitos que presidieron nuestra organización nacional". Las facultades de referencia residen en el Congreso según González Calderón, y no solamente en el Presidente de la República. ¹

1 González Calderón, Juan A. Derecho Constitucional-Argentino. Buenos Aires. 1931. Tomo III. Págs. - 571-573.

Carlos Sánchez Viamonte, por su parte dice: "Una intervención federal en las provincias es, siempre, un acto de soberanía nacional y consiste en la imposición de la voluntad que emana del cuerpo orgánico de la Nación referida a una de sus partes componentes".²

El artículo 5º. de la Constitución argentina dispone: "Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria". Como vemos, el precepto establece que las Constituciones de las provincias deben estar acordes con los principios fundamentales que rigen a la Constitución Nacional, así como la obligación para la constitución de cada provincia, de asegurar la administración de justicia y la educación primaria.

Las constituciones de las provincias de acuerdo con el precepto citado, dice Sánchez Viamonte, deben reunir las siguientes características: -- dictarse bajo el sistema representativo republicano; no contravenir los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Federal; procurar el aseguramiento de la administración de justicia y régi-

2 Carlos Sánchez Viamonte. Manual de Derecho Constitucional. Buenos Aires 1959. Pág. 99.

men municipal, así como asegurar la educación prima
ria.³

Según Sánchez Viamonte, cuando han sido-
cumplidas éstas condiciones, el Gobierno Federal es
tá obligado a respetar y garantizar la autonomía de
cada provincia; en caso contrario, o sea, cuando se
ha incumplido alguna de ellas, se faculta al mismo-
Gobierno Federal a no respetar dicha autonomía y -
en consecuencia a intervenir en la provincia que se
encuentre en ese caso.

La intervención federal la establece el -
artículo 6º. de la misma Constitución argentina, en
los siguientes términos: "El Gobierno Federal inter
viene en el territorio de las provincias para garan
tizar la forma republicana de gobierno, o repeler -
invasiones externas, y a requisición de sus autori-
dades constituídas para sostenerlas o restablecer--
las, si hubiesen sido depuestas por la sedición o -
por la invasión de otra provincia". De Tal manera,
que la obligación del Gobierno Federal según este -
artículo, consiste, dice Sánchez Viamonte en: "1º.)
Garantizar la forma republicana de gobierno 2º) Re-
peler invasiones externas; 3º) Sostener las autori-
dades constituídas, ante el peligro de sedición in-
terior o invasión de otra provincia; Restablecer las
autoridades constituídas depuestas por sedición in-
terior o por invasión de otra provincia". Sánchez-
Viamonte está de acuerdo con González Calderón, en-
cuanto a que la mencionada facultad corresponde al-

Congreso, pues "cuando la Constitución reconoce la existencia de un poder que corresponde al Gobierno-Federal y no determina a que forma gubernativa pertenece, debe interpretarse a favor del Congreso, -- porque este cuerpo representa íntegramente la soberanía ordinaria de la Nación (pueblo de la Nación y provincias que la forman) y porque además, tiene -- atribuciones implícitas por expresa disposición -- constitucional".⁴

Dice Sánchez Viamonte que en cuanto la - intervención federal no sea reglamentada, toda ley- de intervención, debe: "1º.) Declarar la caducidad- del poder o poderes que se considere necesario renovar; 3º.) Fijar el término dentro del cual debe -- proceder el interventor, a la renovación de los po deres caducos; 4º.) Dar como instrucción general - al interventor la de atender las necesidades urgen- tes de la administración, limitándose el ejercicio- de las atribuciones que, según la Constitución lo-- cal, correspondan al Poder Ejecutivo; 5º.) Señalar- la obligación de cumplir la Constitución y las le-- yes locales, salvo el caso excepcional de que el mo- tivo de la intervención sea precisamente la Consti- tución o una ley contraria al régimen republicano - o a los preceptos de la Constitución Nacional. En- tal caso, corresponde prescindir de su cumplimiento en la medida en que lo disponga la Ley de interven- ción".⁵

⁴ Sánchez Viamonte. Ob. Cit. Págs.101-102.

⁵ Sánchez Viamonte. Ob. Cit. Pág. 104.

Concluye este autor señalando que en la Argentina se ha abusado de esta facultad, debido a que la interpretación que ha imperado, puesta al servicio de intereses personales, "ha dado como fruto la anulación práctica de la autonomía provincial, bajo cualquier pretexto". 6

C) LA GARANTIA FEDERAL EN ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.

En la Constitución norteamericana se encuentra también consignada la intervención federal, en su artículo 4º. Sección IV, en los siguientes términos: "Los Estados Unidos garantizan a cada Estado de esta Unión una forma republicana de gobierno y protegerán cada uno de ellos contra la invasión, y a pedido de la legislatura o del ejecutivo, cuando la legislatura no pueda ser convocada, contra la violencia doméstica".

Como vemos, la Constitución norteamericana comprende a la garantía federal en un triple aspecto;

1.- Externa.- La federación debe proteger a los Estados federados contra las invasiones extranjeras.

6 Sánchez Viamonte. Ob. Cit. Pág. 106.

2.- Forma republicana.- La federación, - tiene la obligación de garantizar la forma republicana de gobierno en las entidades federativas.

3.- Interna.- Por último, la federación - deberá intervenir para mantener el orden cuando --- existan disturbios internos, siempre que medie solicitud de parte de la entidad federativa de que se--trate.

En los primeros dos casos la federación - puede intervenir de oficio, es decir, sin tener que esperar que así lo soliciten las autoridades loca--les facultadas para ello; en tanto que en el último caso, si es necesaria dicha solicitud.

De acuerdo con la Constitución Norteamericana podemos señalar tres casos de intervención del Gobierno Federal en las entidades federativas, principalmente : la garantía de la forma republicana de gobierno, la protección de las entidades en contra de toda invasión exterior, caso en el que la intervención federal es de oficio, y la ayuda contra toda rebelión interna, violencia doméstica, siempre - que la Legislatura local así lo solicite, o el Ejecutivo cuando no se encontrare reunida aquella. Debe advertirse que las anteriores hipótesis se dan - únicamente en los textos constitucionales de la República de Argentina y Norteamericana, que se han - estudiado en el presente capítulo ; pues la Consti-

tución Mexicana vigente en su artículo 122, solamente establece dos de éstas, y que son: la protección en los casos de una invasión exterior y en los casos de rebelión interna, faltando por tanto la garantía que establece la forma republicana de gobierno, no obstante que había sido establecida ya en el Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824.

Sin embargo, como acertadamente señala Jorge Carpizo y con él estamos de acuerdo; que si bien la garantía de la forma republicana de gobierno no se encuentra consignada expresamente en el texto constitucional mexicano en la forma en que la encontramos en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, sí está contenida en la fracción V del Artículo 76 de la propia Ley Fundamental.⁷

Hemos visto que en los textos constitucionales de Estados Unidos de Norteamérica y Argentina se consignan dos formas de intervención del Gobierno Federal: la reconstructiva, que tiene por objeto restablecer la forma republicana de gobierno y la ejecutiva, que es la protección en los casos de una invasión exterior y en los de una rebelión o revolución interna.

7 Jorge Carpizo. Sistema Federal Mexicano en : Los Sistemas Federales del Continente Americano. UNAM y Fondo de Cultura Económica. Pág. 509.

En nuestro orden jurídico sólo se consigna la forma ejecutiva; o sea, aquella por medio de la cual se va a restablecer el orden y los poderes que han sido legalmente constituidos ; ignorando - por tanto los motivos que el legislador tuvo para - suprimir la forma reestructiva, que es el caso de la garantía de la forma republicana de gobierno. - Sin embargo, como apuntábamos en líneas anteriores, el problema se resuelve aplicando la fracción V -- del artículo 76 de la Constitución General.

Por ótra parte, encontramos que la propia Constitución General en su artículo 115, impone a - todos los Estados, dentro del régimen federal, la - obligación de mantener una identidad de principios - fundamentales, entre ellos, la forma de gobierno - republicano.

D) CRITICA DE TENA RAMIREZ Y ENRIQUE GONZALEZ FLORES AL ARTICULO 122 CONSTITUCIONAL

Por lo que respecta a la primera hipótesis del artículo 122 que dice: "Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior", el tratadista mexicano de Derecho Constitucional Felipe Tena Ramírez, considera como superfluo este enunciado "en un régimen federal, pues por carecer de personalidad internacional las entidades federativas, - ninguna de ellas es susceptible de ser objeto aisla

damente de un ataque exterior"; estamos de acuerdo con el anterior criterio, toda vez que si una parte del territorio nacional es atacada por una potencia extranjera, debe entenderse dicho ataque dirigido al Estado Federal. ⁸

Por su parte, Enrique González Flores considera que el artículo 122 constitucional resulta innecesario en su totalidad, en virtud de que la fracción VI del artículo 89, faculta al Presidente de la República a disponer de la fuerza armada para la seguridad interior y defensa externa del Estado-mexicano, pues en lo esencial - sigue diciendo el autor - sólo se trata de un problema de seguridad.⁹ En efecto, la citada disposición expresamente otorga dicha facultad al Titular del Poder Ejecutivo, en los siguientes Términos: "Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación".

Nosotros pensamos que por lo que respecta a la primera hipótesis del artículo 122 constitucio

⁸ Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano -- Págs. 174-175.

⁹ Enrique González Flores. Manual de Derecho Constitucional. México 1965. Pág. 147.

nal, o sea, en los casos de un ataque o violencia -- exteriores en contra del Estado mexicano, quien -- debe intervenir es el Presidente de la República -- con apoyo en la fracción VI del artículo 89; pero -- por lo que toca a la segunda hipótesis, es decir, -- en los casos de violencia interior o doméstica, sólo podrá intervenir el Poder Ejecutivo siempre que así lo soliciten la Legislatura Local o el Gobernador en su caso.

Sin embargo hemos visto que en la realidad, ésta segunda hipótesis ha tenido muy poca aplicación, ya que cuando se han presentado algunos disturbios en el interior del país, quien generalmente ha resuelto la situación ha sido el Presidente de la República sin consultar a nadie, ni tampoco esperar la solicitud de las autoridades estatales facultadas para ello; lo cual ha implicado siempre -- por parte del Gobierno Federal, un acto atentatorio en contra de la autonomía de las entidades federativas que en muy pocas ocasiones se ha visto -- respetada, no obstante que para la existencia real de un Estado Federal como es el nuestro, se haga -- imprescindible la existencia cabal de este principio.

CONCLUSIONES.

I.- El Estado Federal es un Estado similar al unitario, pero con un gobierno doble: el de la federación y el de las entidades federativas.

II.- Hoy en día, es inexacto hablar de una sola clase de Estado Federal, ya que existen diversidad de Estados Federales.

III.- En México, la tesis que asienta la Constitución de 1917 sobre la naturaleza jurídica del Estado Federal, es errónea, al considerar que tanto la federación como los Estados miembros, son soberanos. La soberanía no es susceptible de dividirse, y el único soberano es el pueblo. Pensemos que más bien, el problema que se presenta no es de soberanía sino de competencia; principio éste, perfectamente establecido en los artículos 41 y 124 constitucionales. Los Estados miembros gozan de una autonomía constitucional, la cual tiene por límite los principios fundamentales contenidos en la Constitución Federal; además, participan en la formación de la voluntad federal a través del Senado y directamente por su participación en el procedimiento de reformas a la Constitución General.

IV.- La implantación del federalismo en México, no fue una imitación extralógica del sistema norteamericano, sino la obligada consecuencia de

una realidad histórica y política, y la única solución posible, capaz de mantener unido a nuestro - país.

V.- Desde el punto de vista de la descentralización, el Estado Federal ocupa un lugar intermedio entre el Estado Unitario y la Confederación de Estados; y su diferencia con dichas formas de organización estatal, sólo es de grado, más no de esencia.

VI.- El problema de la división de competencias que se establece entre la federación y las entidades federativas es fundamentalmente un problema de derecho positivo, es decir, la solución debe buscarse en la Constitución de cada Estado Federal. En México, la encontramos en los artículos 41 y 124 constitucionales.

VII.- En nuestro país no existen las llamadas facultades concurrentes, en virtud de que tanto la federación como las entidades federativas son jerárquicamente iguales, según lo establece el artículo 133 constitucional; y cuando se presenta alguna aparente contradicción entre una norma federal y una local, debe examinarse qué autoridad es competente sobre esa materia. En consecuencia, el problema no es de supremacía sino de competencia, ya que la única norma suprema es la Constitución General o Constitución del orden jurídico total.

VIII.- La facultad de declarar que ha llegado el caso de nombrar un gobernador provisional en un Estado corresponde únicamente al Senado de la República y no a la Comisión Permanente, y es indebido atribuir dicha facultad al último órgano mencionado por que no es representativo del elemento federativo dentro del sistema, pues se trata de un órgano mixto que realiza ciertas facultades de trámite y que por ser un problema tan delicado, sólo debe limitarse llegado el caso, a convocar a sesiones extraordinarias al Senado para que sea éste, el que se avoque al conocimiento del asunto.

IX.- La facultad que la fracción V del artículo 76 constitucional concede al Senado ha significado una limitación más a la autonomía de los Estados, pues el Senado no sólo ha declarado que es el caso de nombrar gobernador provisional, sino que ha decretado la desaparición de los poderes de un Estado, lo que rebasa, y en mucho los marcos de la norma en cuestión.

X.- La forma en que se ha interpretado y aplicado la fracción V del artículo 76 constitucional ha sido totalmente incorrecta, y se ha dañado el sistema federal al hacer nugatoria la autonomía de las entidades federativas. Es por ello, que se hace necesario que se promueva la expedición de una ley reglamentaria de la citada disposición, que en forma acusiosa resuelva todos los problemas que la fracción plantea. Asimismo, es urgente que todos--

los Estados prevean el caso de sustitución de funcionarios a que se refiere la parte final del precepto.

XI.- En México, la existencia de un partido político dirigido y sostenido por el Gobierno, ha sido fundamentalmente la causa de que la democracia mexicana con frecuencia se vea seriamente perturbada; pues en una auténtica democracia representativa de partidos políticos, debiera existir por lo menos dos de ellos con iguales posibilidades de triunfo, y su actividad ser totalmente ajena a la que el Gobierno realiza. Por otra parte, debido a la dependencia que existe entre diputados, senadores y gobernadores con el partido oficial y principalmente con el Presidente de la República que en la realidad es el jefe máximo, el federalismo mexicano consagrado en la Constitución General, resulta gravemente afectado.

XII.- La garantía federal en nuestro país se encuentra en el artículo 122 constitucional y resulta incompleta en relación con los artículos norteamericano y argentino, pues omite la hipótesis relativa a la violación por una entidad, de la forma republicana de gobierno; los otros dos supuestos se encuentran correctamente establecidos. Sin embargo, pensamos que dicha omisión está contenida en la fracción V del Artículo 76 Constitucional.

XIII.- Factores de índole política, jurídica y económica, han hecho que el federalismo mexicano, hoy en día, se encuentre en plena decadencia; y con tristeza vemos que cada vez el país sufre una mayor tendencia centralizadora del poder político.

B I B L I O G R A F I A .

Benson, Nettie Lee. La Diputación Provincial y el -
Federalismo Mexicano. México, 1955.

Burgoa, Ignacio. Evolución de la Idea Federalista,-
en: 50 Años de Revolución. Tomo III. Méxi-
co, 1961.

Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano.
México, 1973.

Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917.
UNAM. México, 1969.

Carpizo, Jorge. Federalismo en Latinoamérica. Ins-
tituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
México, 1973.

Carpizo, Jorge. La Interpretación del Artículo 133-
Constitucional, en "Boletín Mexicano de -
Derecho Comparado". Año II. Nueva Serie -
No. 4. México, 1969.

Carpizo, Jorge. Lineamientos Constitucionales de la
Commonwealth. Instituto de Investigacio-
nes Jurídicas, UNAM. México, 1971.

Carpizo, Jorge. Sistema Federal Mexicano, en Los --
Sistemas Federales del Continente America
no. UNAM. y Fondo de Cultura Económica. -
México, 1972.

Constitución de la República Federal de Alemania.

Constitución Mexicana de 1917.

Cue Cánovas, Agustín. El Federalismo Mexicano. Mé-
xico, 1960.

De Alba, Pedro. Primer Centenario de la Constitución
de 1824. Cámara de Senadores. México,
1924.

De la Cueva, Mario. Apuntes de Derecho Constitucio-
nal. México, 1966.

De la Cueva, Mario. La Constitución de 5 de Febre-
ro de 1857, en El Constitucionalismo a me-
diados del Siglo XIX. México, 1957.

De la Cueva, Mario. Prólogo a Plan de Ayutla. Méxi-
co, 1954.

Declaración de Principios, Programa de Acción y Es-
tatutos del PRI. México, 1972.

Delhumeau Arcillas, Antonio. México: Realidad Polí-
tica de sus Partidos, México, 1970.

Dublán y Lozano. Legislación Mexicana. México, 1876.

Duverger, Maurice. Los Partidos Políticos. Fondo de Cultura Económica. México, 1972.

Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Barcelona, 1970.

Fuente Díaz, Vicente. Los Partidos Políticos en México. México, 1972.

Friedrich, Carl J. Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática. México, 1946.

García Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional Comparado. Madrid, 1961.

González Calderón, Juan A. Derecho Constitucional Argentino. Buenos Aires, 1931.

González Flores, Enrique. Manual de Derechos Constitucionales. México, 1965.

Hernández, Octavio A. La Lucha del Pueblo Mexicano por sus Derechos Constitucionales, en Los Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones. Cámara de Diputados. México, 1967.

- Jellinek, Georg. Teoría General del Estado. Buenos-Aires, 1943.
- Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. México, 1949.
- Kelsen, Hans. Teoría General del Estado. México, -- 1972.
- Lanz Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. México, 1947.
- Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución.
- Madison, Hamilton y Jay. "El Federalista". México-1957.
- Marquet Guerrero, Porfirio. Los Principios Fundamentales de la Democracia Occidental y el -- Federalismo, en la Constitución Mexicana. Tesis Profesional. México, 1969.
- Mendieta y Núñez, Lucio. Los Partidos Políticos.-- México, 1973.
- Mier, Fray Servando Teresa de. Discurso de las Profecias, en Revista de la Facultad de Derecho, UNAM. No. 48. México, 1962.
- Moreno Díaz, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. México, 1972.

Mouskheli, M. Teoría Jurídica del Estado Federal. -
Madrid, 1934.

Ortíz Ramírez, Serafín. Derecho Constitucional Me-
xicano. México, 1960.

Rabasa, Emilio. La Constitución y la Dictadura. Mé-
xico, 1956.

Reyes Heróles, Jesús. El Liberalismo Mexicano. To-
mos I y II. México, 1957.

Sánchez, Prisciliano. "El Pacto Federal de Anáhuac",
en Revista de la Facultad de Derecho, UNAM.
No. 56. México, 1964.

Sánchez Viamonte, Carlos. Manual de Derecho Consti-
tucional. Buenos Aires. 1959.

Seara Vázquez, Modesto. Derecho Internacional Pú-
blico. México, 1971.

Schmitt, Carl. Teoría de la Constitución. 1952.

Sierra, Justo. Evolución Política del Pueblo Mexica-
no. México, 1948.

Story, Joseph. Comentario sobre la Constitución Fe-
deral de los Estados Unidos. Buenos Aires,
1888.

S. Corwin y Peltason. La Constitución.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. México, 1964.

Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, México, 1964.

Tocqueville, Alexis de. La Democracia en América.- México, 1963.

Villoro Toranzo, Miguel. Introducción al Estudio - del Derecho. México, 1966.

Wilson, Woodrow. El Estado. Buenos Aires, 1943.

Zarco, Francisco. Historia del Congreso Constituyente de 1856-1857.