

N° 240
261



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
" A R A G O N "

INCONSTITUCIONALIDAD EN LA DESIGNACION DEL
C. LICENCIADO IGNACIO PICHARDO PAGAZA COMO
GOBERNADOR SUBSTITUTO EN EL ESTADO DE MEXICO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
JAVIER GUADALUPE MENDOZA ORTIZ

SAN JUAN DE ARAGÓN, EDO. DE MÉX.

1992

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**INCONSTITUCIONALIDAD EN LA DESIGNACION DEL C. LICENCIADO
IGNACIO PICHARDO PAGAZA COMO GOBERNADOR SUBSTITUTO EN EL
ESTADO DE MEXICO**

INTRODUCCION..... 1

I.- EL ESTADO Y EL FEDERALISMO

**I.1. EVOLUCION HISTORICA DEL ESTADO
Y DEL FEDERALISMO..... 4**

- I.1.1. GRECIA..... 4**
- I.1.2. ROMA..... 6**
- I.1.3. EDAD MEDIA..... 7**
- I.1.4. EPOCA MODERNA..... 8**
- I.1.5. EPOCA CONTEMPORANEA..... 10**

I.2. CONCEPTO DE ESTADO 11

- I.2.1. ETIMOLOGIA DE LA PALABRA ESTADO..... 12**
- I.2.2. CONCEPTO VULGAR DEL ESTADO..... 13**
- I.2.3. CONCEPTO JURIDICO DEL ESTADO..... 14**
- I.2.4. CONCEPTO SOCIAL DEL ESTADO..... 15**
- I.2.5. CONCEPTO ANALITICO DEL ESTADO..... 16**

I.3. ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN..... 17

I.4. FORMAS DE ESTADO..... 18

II.- EL FEDERALISMO

II.1. ORIGEN DEL FEDERALISMO 20

**II.2. DIFERENCIA ENTRE FEDERALISMO CENTRIPETO Y
CENTRIFUGO..... 31**

II.3. DIFERENCIA ENTRE FEDERALISMO, CENTRALISMO Y CONFEDERACION.....	32
III.- ANTECEDENTES DEL FEDERALISMO MEXICANO.....	47
III.1. CONSTITUCION DE 1824.....	56
III.2. CONSTITUCION DE 1836.....	61
III.3. CONSTITUCION DE 1843.....	67
III.4. CONSTITUCION DE 1847.....	70
III.5. CONSTITUCION DE 1857.....	74
III.6. CONSTITUCION DE 1917.....	80
IV.- EL PODER EJECUTIVO EN LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO	
IV.1. AUTONOMIA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MEXICO.....	88
IV.2. EL PRINCIPIO DE LA DIVISION DE PODERES EN LA CONSTITUCION DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO.....	91
IV.3. ORGANIZACION DEL PODER EJECUTIVO EN LA CONSTITUCION DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO.....	96
V.- LA VIOLACION A LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN LOS ARTICULOS 40, 41, 84 Y 86 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN LA DESIGNACION DEL C. LICENCIADO IGNACIO PICHARDO PAGAZA, COMO GOBERNADOR SUBSTITUTO EN EL ESTADO DE MEXICO.....	103
CONCLUSIONES.....	112
BIBLIOGRAFIA.....	119

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

Teóricamente las entidades federativas son autónomas en cuanto a que su población tiene libertad para escoger y elegir a su gobernador, de acuerdo con los rasgos generales del régimen federal mexicano a nivel estrictamente constitucional. Sin embargo, en la realidad el presidente de la República designa a los gobernadores en los Estados, cumpliéndose sólo formalmente con el requisito de la elección popular mayoritario. Para tal designación no se consulta al pueblo de la entidad federativa de que se trate, aunque se realice cierta labor de auscultación entre los sectores mayoritarios que lo componen y que también formalmente están incorporados a la membrecía del Partido Revolucionario Institucional. Los gobernadores prácticamente fungen como auxiliares o colaboradores del ejecutivo Federal, por no decir como servidores del mismo.

La destitución o renuncia de un mandatario estatal debe darse cuando se justifique plenamente, más no puede destituirse a un gobernador, como fue el caso del Licenciado Mario Ramón Beteta, por que no es útil para los planes del partido oficial, pues con ello se rompen principios federalistas.

Resulta pues incuestionable la ilegitimidad de substituir a los gobernadores porque éstos no se ajustan a un programa de gobierno partidista o por pretender salvar a un partido.

El Ejecutivo Estatal no debe dirigir su gobierno conforme a las decisiones del Ejecutivo Federal, ni éste puede arbitrariamente imponer determinado personaje, como es el caso del Licenciado Pichardo Pagaza, ya que ello demuestra una actitud centralista y violatoria de la autonomía estatal, además de que equivale a que se gobierne por decreto, o de espaldas a la voluntad del pueblo, toda vez, que si en algún Estado existe un problema de gobierno, debe ser resuelto por el propio pueblo, sin la ingerencia de la federación.

Es evidente, que en el Estado de México se dio una clara intervención del Ejecutivo Federal en el Congreso de esa entidad, pues nadie pudo disimular que Mario Ramón Beteta, que había sido electo para gobernar durante el periodo 1987-1993, fue tratado como un empleado más y no como Gobernador de una entidad federativa autónoma, pues cualquiera que haya sido el motivo de su destitución, justificable o no, una decisión en ese sentido correspondía tomarla única y exclusivamente al pueblo del Estado de México, a través de su Congreso Estatal, y observando las vías legales que establecen su Constitución y sus Leyes complementarias; es decir, si la ciudadanía del Estado de

México fue la que formalmente eligió a Beteta para guiar los destinos de la entidad por un periodo de seis años, a ella le hubiera correspondido decidir sobre su destitución y, en su caso elegir, a quien correspondería sustituirlo.

Sin embargo, aunque en la sustitución del gobernador mexiquense se cuidó, tal como lo establece la Constitución, que el Congreso local (supuesto representante del pueblo) designara al nuevo gobernador, se descuidaron ciertos aspectos que se traducen en una flagrante y objetiva violación a la esencia de los artículos 40, 41, 84 y 86 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estas anomalías detectadas, son las que nos llevan a escudriñar en el presente trabajo sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la designación del C. Licenciado Ignacio Pichardo Pagaza como gobernador sustituto del Estado de México.

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

I. EL ESTADO Y EL FEDERALISMO**I.1. EVOLUCION HISTORICA DEL ESTADO Y DEL
FEDERALISMO**

Al entrar al estudio de cualquier objeto del conocimiento, se hace imprescindible escudriñar en sus orígenes para poder entenderlo, de ahí que sea necesario iniciar el estudio del Estado como forma de organización política natural, donde se presenta el fenómeno del federalismo, desplazándonos desde la antigüedad hasta nuestros días. Así podremos comprobar que, a través de la historia, las comunidades humanas crearon formas políticas anteriores a la época en que se usó por primera vez el término Estado, a las que les asignaron diferentes denominaciones.

I.1.1. GRECIA.

Los griegos denominaron a su forma de organización política "polis", vocablo que significa ciudad, por lo que la ciencia del Estado entre los griegos se cimentó esencialmente sobre el Estado-ciudad o sobre la ciudad-Estado, y nunca pudo llegar a comprender al Estado como dotado de una extensión territorial.

Este fenómeno estatal tenía una extensión territorial que no iba más allá de lo que comprendía su propia circunscripción; para el griego común y corriente la polis significaba todo, pues sólo en ella tenía razón y sentido su vida, es por ello que para denominar lo que concierne a esa comunidad social que es la polis, se empleó la palabra política, habiendo pasado a la terminología científica como adjetivo para calificar los fenómenos sociales derivados de las agrupaciones humanas, con los motivos propios que les hacen referir ese adjetivo.

Conforme va pasando el tiempo van apareciendo en Grecia numerosas polis, fenómeno que se da no sólo en la Grecia continental sino en las numerosas islas del Mar Egeo, en las costas del Asia Menor y en el sur de Italia, formando el conjunto helénico conocido como "Magna Grecia" y originándose con ello un fenómeno político más amplio, el de comunidad, que los griegos expresaban con las voces "to koinón", y que literalmente quiere decir comunidad, presentándose paralelamente, el fenómeno de las confederaciones griegas, que no son otra cosa que alianzas militares, las cuales están lejos de ser el antecedente del sistema federal de los estados contemporáneos.

De lo expuesto podemos concluir que en Grecia, como cuna de la civilización occidental, tiene su antecedente el fenómeno estatal de la actualidad, sin que ello quiera decir

que en esa época se haya dado el federalismo como forma de organización política estatal.

I.1.2. ROMA.

En Roma todavía no se encuentra un Estado como lo conocemos actualmente, ni tampoco un antecedente del federalismo, sino que más bien, como herederos de la cultura griega, los romanos van a contar con una organización política similar a la polis griega, llamada en latín "civitas", cuyo significado también corresponde al de ciudad.

Cabe destacar que no es el único fenómeno político que se da en Roma, ya que posteriormente existió una terminología que se empleó para denominar la comunidad de intereses "Res pública", que significaba no el Estado, sino la cosa pública, o sea, la cosa común al pueblo y que se equipara precisamente a la expresión griega "to koinón".

Esta voz, república, se siguió utilizando durante varios siglos para denominar a la comunidad política en sentido general, incluso en el siglo XVI Bodino puso por título a su célebre obra "Los Seis Libros de la República", queriendo significar con esta voz a la palabra Estado. En la actualidad la palabra República se refiere a la forma de gobierno en la que hay alternancia en el poder; o sea, a la

forma de gobierno cuyos gobernantes se renuevan periódicamente.

Con el crecimiento de Roma no se modificaron esas expresiones y se siguió empleando la palabra civitas, y así solamente tenía plenitud de derechos el cives romanus, es decir, el ciudadano.

En una época más evolucionada surgió un nuevo fenómeno que rebasó los límites de la ciudad romana, y que se denominó con el término Imperium, sin embargo ya con esta expresión dejó de concebirse a la organización política como extensión territorial y se le atribuyó el concepto de poder, ya que Imperium quiere decir precisamente poder.

Lo cierto es que no podemos decir que el federalismo se haya manifestado en esta etapa de la vida evolutiva del Estado, toda vez que como lo veremos en su oportunidad, dicho fenómeno es propio del estado contemporáneo y surge precisamente en los Estados Unidos de América al surgir como estado independiente de Inglaterra.

I.1.3. EDAD MEDIA.

Durante la Edad Media el fenómeno político estatal fue adoptando diferentes vocablos, en los que destaca primordialmente el factor "dominio", así por ejemplo, en

Alemania se denominó a la organización política a través del concepto del poder, utilizando la palabra alemana "Reich" que deriva de la latina regnum y que significa dominación, lo mismo sucedió con la mayoría de los pueblos europeos, quienes para denominar a la organización política, adoptaron, entre otras terminologías, la palabra castellana "Reino", la inglesa "Empire" y la francesa "Empire", las cuales traducen la idea de la dominación de un Rey, de un Príncipe.

No obstante lo anterior, también fueron utilizados otros términos que hacen referencia al fenómeno estatal como extensión territorial y no como poder, así vemos que en Alemania se emplearon las voces Land, Terra, Terrae, como muchos otros vocablos en el resto de Europa, tales como la marca, el ducado, el feudo, la villa y otros, sin que en ningún caso pueda encontrarse antecedentes del federalismo.

I.1.4. EPOCA MODERNA.

Cuando en Italia, en el Renacimiento, se presentó el problema de tener que distinguir la totalidad de las diversas comunidades políticas particulares en que estaba dividida la península itálica, se empezó a emplear la voz "Stato", la cual en su concepto general se asoció inicialmente al nombre de determinadas ciudades, así por ejemplo se hablaba de Estado de Florencia, Estado de Roma, etc. Este término podía aplicarse a cualquier Estado, no

obstante la forma que revistiese; una monarquía, una república, un principado, un Estado grande o un Estado pequeño, y no es sino hasta principios del siglo XVI cuando se emplea el mismo término, como la expresión corriente para designar a toda comunidad política autónoma.

Lo expuesto nos lleva a considerar que en el Renacimiento nace el Estado moderno y la palabra para designarlo, como lo enseña de una forma evidente la expresión con la que comienza Maquiavelo su libro El Príncipe: "Todos los Estados, todos los Señores que han tenido o tienen dominación sobre los hombres han sido y son, o Repúblicas o Principados".

Ya para fines de este siglo, se comienza a utilizar en las ciudades italianas la palabra Estado, bajo muy limitadas acepciones, que poco a poco fueron evolucionando hasta llegar a comprender la totalidad de los aspectos de la organización política.

En los siglos XVI y XVII penetra esta palabra en el lenguaje francés y en el alemán. Bodino, en Los Seis Libros de la República, habla de república al referirse al Estado y llama Estat, vocablo arcaico de Etat, a una forma determinada de Estado. Años después, Loyseau habla de Estat en el mismo amplio sentido que Maquiavelo.

Asimismo, en el siglo XVI se habla de Estado para distinguirlo de los demás fenómenos particulares, como el ejército y la Corte, entre otros, pero ya para finalizar el siglo XVIII, se aplica para designar la comunidad política, aun cuando en un doble sentido; el general, para designar la comunidad política, y el particular, para designar una demarcación territorial dentro del Estado. No obstante ello, en esta época tampoco existe antecedente alguno sobre el Estado Federal.

I.1.5. EPOCA CONTEMPORANEA.

En el curso del siglo XVIII se consolida la expresión "Estado" bajo el influjo de la literatura de la Ciencia del Estado y se designa con esta voz a la totalidad de la comunidad política. Sin embargo, en la época contemporánea, que se inaugura precisamente al finalizar el siglo XVIII y hasta nuestros días, podemos observar que la voz "Estado" conserva un doble sentido, para denominar tanto a la Federación como a las entidades-miembros, así por ejemplo el Estado Mexicano se encuentra comprendido por la República Mexicana, misma que está integrada por Estados particulares, que también cuentan con su Constitución propia y ambos se designan con el mismo vocablo de Estado. En sentido científico estricto no debería usarse esta denominación para referirse a las entidades federativas, pues la palabra Estado debe reservarse para denominar a la

organización política a la que corresponde la soberanía plena, que es el Estado Federal.

No obstante lo anterior, en la actualidad, todavía no existe una terminología precisa para designar el fenómeno político, ya que aún hay confusión y ambigüedad y muchas personas, inclusive tratadistas, usan expresiones como "Poder", "Pueblo", "Nación" y "Potencia", entre otras, para designar lo que propiamente es el Estado, dichas expresiones son impropias para aplicarlas al fenómeno político en su totalidad, toda vez que únicamente hacen alusión a alguna parte de él.

I.2. CONCEPTO DE ESTADO.

Cuando se pretende llegar a precisar el concepto de la palabra Estado, se tropieza con una realidad tornadiza y multifacética, ya que el historiador, el economista, el político, el jurista y el hombre ordinario, lo definen desde sus respectivos puntos de vista; no obstante ello, si queremos llegar a una concepción verdadera del Estado, no debemos tomar los derroteros ni de la historia ni de la economía, ya que nos llevarían a otras regiones en las cuales no se presenta la esencia de todo Estado, por lo que si queremos entender la realidad estatal íntima y operante se hace necesario remontarnos a los otros puntos de vista.

I.2.1. ETIMOLOGIA DE LA PALABRA ESTADO.

Etimológicamente la palabra Estado proviene del latín "Status" que significa estar; es decir, Estado equivale a la manera de ser o estar las cosas, o lo que es lo mismo, lo distinto del cambio.

La palabra Estado en su significado etimológico, fue empleada para expresar un estado de convivencia en un determinado momento, con la ordenación de la misma. En un sentido más general este término sirvió para designar a la autoridad soberana que se ejerce sobre una población y territorio determinado, y es a partir de ese momento cuando dicho término adquiere carta de naturalización en el lenguaje político.

Por otra parte, el tratadista español Adolfo Posada afirma que, en sentido gramatical, Estado significa una situación que permanece y es lo contrario de lo que cambia, "Estado es una manera de ser o de estar."⁽¹⁾ Y en sentido político, "Estado" es también una manera de ser o de estar, políticamente. Ordinariamente, al hablar de Estado, se alude a la manera de ser o estar constituida políticamente una sociedad humana.

(1) Citado por Francisco Porrúa Pérez, *Teoría del Estado*, 24a. Ed., Editorial Porrúa, México, 1991, pág. 197.

I.2.2. CONCEPTO VULGAR DE ESTADO.

En el hombre común y corriente encontramos un concepto vulgar de Estado, ya que para él la organización política existe cuando el guardián del orden público le llama la atención por algo justo o injusto, considerando que el Estado no es una cosa grata, sino una fuerza ciega que lo domina, un poder que le exige y que lo aniquila. Asimismo, siente la acción del Estado cuando lo agobia con los impuestos, con las cargas administrativas y con las múltiples exigencias del aparato burocrático.

En la mentalidad de este tipo de hombre, existe en ocasiones la confusión de que el Estado es la cosa o cosas materiales en los que se alojan los funcionarios públicos, como el Palacio Nacional, los edificios de las Secretarías de Estado y otros semejantes, llegando en muchas otras ocasiones al extremo de confundir a los funcionarios que ocupan los puestos públicos, con la propia organización política.

Lo anterior, demuestra que la gente ordinaria no concibe al Estado como un orden jurídico de convivencia que organiza y combina elementos muy complejos, todo ello para servir a la sociedad, debido a que como lo afirma Laski (Gramática de la política): "El Estado presentó siempre el aspecto asombroso de una basta multitud que debe obediencia a

un número relativamente reducido de hombres".(2) El panorama parece no haber cambiado en algunos Estados modernos en que grandes muchedumbres viven apasionadamente los mandatos de un dictador, de una clase dominante o de una estructura oligárquica.

I.2.3. CONCEPTO JURIDICO DEL ESTADO.

En la idea jurídica, el Estado es sujeto de derechos y deberes, es persona jurídica, y en este sentido es también una corporación ordenada jurídicamente. El sustrato de esa corporación lo forman hombres que constituyen una unidad de asociación, unidad que persigue los mismos fines y que perdura como unidad por influjo o por efecto del poder que se forma dentro de la misma. Esta personalidad jurídica del Estado no es una ficción, sino más bien, es un hecho que consiste en que el ordenamiento jurídico le atribuye derechos y deberes; derechos y deberes que crean en el hombre la personalidad jurídica y en los entes colectivos la personalidad moral.

Jellinek define jurídicamente al Estado como la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio; o

(2) *Andrés Serra Rojas, Ciencia Política, 9a. Ed., Editorial Porrúa, México, 1988, pág. 283.*

lo que es lo mismo, nos dice que es la corporación territorial dotada de un poder de mando originario.(3)

I.2.4. CONCEPTO SOCIAL DEL ESTADO.

Científicamente el Estado es definido como un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente político superior, soberano y coactivo; es decir, se integra u organiza con una población -elemento humano o grupo social sedentario, permanente y unificado-, asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberana y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo.

Para la opinión científica el punto de partida y de llegada no puede ser otro elemento que la sociedad. Las creaciones jurídicas son creaciones sociales y no tienen otra vitalidad y otra proyección que el que la misma sociedad le conceda. Este orden jurídico total que es el Estado está tan estrechamente vinculado al orden social, que si la sociedad desapareciera del planeta en ese mismo instante desaparecería el Estado y todas las creaciones de la cultura. Por eso el hombre social impregna al orden jurídico de la idea de justicia porque ella al elevar al hombre cumple con la rutina y la sedentariedad social.

(3) Francisco Porrúa Pérez, Op. cit., pág. 197

Lo anterior, nos lleva a la conclusión de que desde el mirador científico, el Estado es un orden jurídico de convivencia en un territorio determinado; una forma de asociación superior a todas las formas de asociación, pues supone el monopolio y exclusividad del poder coactivo.

I.2.5. CONCEPTO ANALITICO DEL ESTADO.

En la realidad, el Estado presenta una unidad indisoluble de las partes que lo componen; es decir, su vida es el resultado de la unión de las notas que integran su concepto.

La doctrina política ha llamado a esas notas del concepto del Estado, elementos, y si bien no todos los pensadores contemporáneos están de acuerdo con esa denominación, por razones pedagógicas, es conveniente conservarla.

La enumeración de esas notas o elementos, nos proporciona la definición del concepto analítico del Estado, considerándolo como una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal, para obtener el bien público temporal de sus componentes.

I.3. ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN.

Hemos indicado al estudiar el concepto del Estado que éste es una sociedad humana con determinadas características, unificada por la consecución de unos mismos fines, sujeta a un poder que dimana del mismo Estado y asentada en un territorio. Ahora vamos a examinar, en esta parte de nuestro trabajo, los elementos del estado.

El concepto analítico de Estado nos lleva a encontrar los diversos elementos que lo integran, entre los que tenemos a los siguientes:

a).- La presencia de una sociedad humana, sin la cual consideramos que definitivamente no podría concebirse al Estado.

b).- Un espacio territorial que sirve de asiento permanente a esa sociedad, el cual de acuerdo con la maestra Aurora Arnaiz Amigo es un elemento sine qua non del Estado.

c).- Un poder que se caracteriza por ser supremo.

d).- Un orden jurídico que es creado, definido y aplicado por el poder estatal, y que estructura a la sociedad que está en su base.

e).- Un fin de carácter teleológico, que consiste en la combinación del esfuerzo común para obtener el bien público temporal.

La reunión de esas notas, permite también observarlas no de manera analítica, sino sintética y en esta forma darnos cuenta que, además de esas notas o elementos, el Estado presenta las siguientes características esenciales.

a).- Soberanía como objetivo del poder, pero calificando al Estado, mismo en su unidad total como soberano.

b).- Personalidad moral y jurídica, al ser el Estado un ser social con posibilidad de tener derechos y obligaciones.

c).- Sumisión al Derecho que significa que la necesidad de que la estructura del Estado y su funcionamiento se encuentren regulados por un orden jurídico imprescindible.

I.4. FORMAS DE ESTADO.

Por formas de Estado debemos entender la estructura o composición que configura a la propia organización política llamada Estado, parafraseando al famoso filósofo de estagira Aristoteles, podríamos decir que incurriríamos en un grave

error si confundimos al Estado con alguno de sus elementos o notas características; o sea, no podemos confundir al todo con una de sus partes.

Con base en lo anterior, debemos decir que independientemente de que diversos autores sostienen que existe una estrecha vinculación entre las formas de gobierno y las formas de estado, lo cierto es que de acuerdo a nuestro criterio estamos frente a dos cosas distintas ya que una cosa es el gobierno como órgano directriz de la sociedad y otra muy distinta el Estado.

En este orden de ideas, podemos concluir que formas de gobierno existen muchas, mientras que formas de estado solamente son conocidas dos atendiendo al punto de vista de su estructura jurídico-política, que son la centralista y la federalista.

El Estado Central o centralista es aquel que así nació y sigue conservando una estructura unitaria y simple, o sea, no se encuentra integrado por estados miembros, ni cuenta con una dualidad de jurisdicciones coextensas y coexistentes que se ejercen sobre el gobernado, una soberana y la otra autónoma, como es el caso de la forma de estado federalista, el cual estudiaremos en los capítulos procedentes.

C A P I T U L O S E G U N D O

II. EL FEDERALISMO**II. 1.- ORIGEN DEL FEDERALISMO**

Como ha quedado esbozado en el capítulo anterior y de acuerdo con la opinión de diversos tratadistas, el federalismo es un fenómeno político de creación reciente, surgido con la guerra de independencia de los Estados Unidos de América, a finales del siglo XVIII, es por ello que hoy en día nadie duda que la idea moderna del Sistema Federal ha sido determinada por éste país, de donde se inspiraron los demás países que han adoptado este sistema; aunque sin lograr la pureza de líneas y el vigor que conserva en el país que le dio vida y lo exporto al mundo. Tan es así, que siempre que se pretende llevar a cabo un estudio de esta forma de organización política, se parte del principio de analizarla en base al modelo norteamericano, lo que nos obliga a su análisis en este trabajo.

Desde sus orígenes, las trece colonias inglesas que se establecieron en el litoral del Océano Atlántico, gozaron de suficiente libertad para manejarse cada una de forma independiente de las demás. No obstante ello, estaban subordinadas al soberano inglés; pero esta subordinación no excluyó la participación de los colonos en el gobierno propio, pues a partir de 1619, en que la Compañía de Londres

autorizó a los colonos de Virginia para hacerse representar en el gobierno, las cartas de concesión estipularon explícitamente que la legislación se dictaría con el consentimiento de los hombres libres.

Fue hasta la consumación de la independencia cuando el fenómeno del federalismo nació y se desarrolló, motivado por el juego de dos fuerzas aparentemente desarticuladas, como eran la independencia de las colonias entre sí y su dependencia de la corona inglesa. Para debilitar su dependencia de la Corona fue necesario debilitar su independencia entre ellas, en otros términos; las colonias se vieron en el caso de unirse y de fortalecer su unión a fin de presentar un frente común y vigoroso en su lucha contra Inglaterra. En este proceso de debilitamiento de la subordinación a la metrópoli, las colonias utilizaron un viejo instrumento que había servido para fabricar el constitucionalismo inglés, y que consistía en hacerse representar en la recaudación y en la aplicación de los fondos públicos, táctica que por sí sola fue suficiente para conducir a la autonomía, ya que del erario depende el gobierno. En tanto que en el proceso de unificarse entre sí, las colonias salvaron varias etapas sucesivas, que a continuación se mencionan. En la relación de los acontecimientos hemos de hallar mezclados y a veces en contradicción ambos procesos, porque la unificación de las colonias no era una finalidad en sí, sino un medio de

desunirse de Inglaterra; de ahí que con frecuencia prevaleciera el regionalismo, que era lo auténtico y permanente, sobre la unificación, que parecía ser lo artificioso y transitorio.

En el año de 1754, mucho antes de que se iniciara la Guerra de Independencia, se reunió en Albany, un congreso de representantes de las asambleas de siete colonias, donde se presentó y adoptó el llamado Plan de Unión de Albany, cuyo autor fue Benjamín Franklin, este documento se constituyó en el primero y original programa de gobierno federal y punto de partida de todas las elaboraciones posteriores. En dicho plan se confiaban los asuntos de interés común a un organismo central, integrado por un presidente que sería designado por la Corona y un Gran Consejo elegido cada tres años por las asambleas coloniales; los asuntos de carácter local corresponderían a las colonias. Sin embargo, este plan acogido por el congreso de Albany, no fue aceptado por las asambleas coloniales, ya que consideraban que no debían ceder en ninguna forma al órgano central la facultad de fijar impuestos y tarifas, como lo establecía el plan, manifestando con ello un regionalismo extremo en el primer intento de coordinación federal.

A partir de 1764 las leyes que expidió el parlamento inglés (Ley de Ingresos, Ley del Timbre, Leyes de Townshend), gravando con impuestos el comercio colonial,

provocaron oposición y reavivaron el argumento de los impuestos sin representación, en virtud de que las colonias no se consideraban representadas en el Parlamento ya que ellas no elegían miembros de la Cámara de los Comunes, por tanto, los colonos rechazaban en su calidad de ingleses los impuestos en cuya fijación no habían participado.

Más tarde en octubre del 1765, por iniciativa de la Cámara de Massachusetts, se reunió en Nueva York el primer congreso intercolonial de tendencias revolucionarias, que censuró la Ley del Timbre, brotando una apelación al nacionalismo como medio de mantenerse firmes en la defensa de los derechos comunes, cuando el representante de Carolina del Sur dijo: "Debemos mantenernos firmes en el vasto campo de los derechos naturales. Aquí no debe haber ni ciudadanos de Nueva Inglaterra ni de Nueva York, sino que todos nosotros somos americanos".

Cuando Inglaterra pretendió castigar a Massachusetts, las demás colonias hicieron causa común con ésta y, a instancias de Virginia, los delegados de doce colonias se reunieron en Filadelfia, el 5 de septiembre de 1774, para formar el llamado Congreso Continental.

Ya para entonces había madurado la idea que estaba llamada a ser el fundamento del constitucionalismo de Norteamérica y de todos los pueblos que, como el nuestro, lo

imitaron. Las arbitrariedades que las colonias atribuían al Parlamento inglés y que escapaban del control constitucional, puesto que la Constitución por ser flexible estaba a merced del propio Parlamento, hicieron pensar en la necesidad de una Constitución fija, que limitara a todos los poderes, inclusive al Legislativo. De la afirmación que hizo Massachusetts, al señalar "En virtud de que la autoridad del poder legislativo supremo deriva de la Constitución no cabe admitir que aquel poder se desprenda de los lazos de ésta sin destruir sus propios cimientos", se hacía derivar la nulidad de los actos que traspasaran la autorización constitucional, con lo que se llegaba a la primera y capital idea de la supremacía de la Constitución rígida.

Truncada de este modo la soberanía del Parlamento inglés los norteamericanos dedujeron la consecuencia de que podían coexistir dentro de una misma organización constitucional dos o más legislaturas, coextensas y coordinadas entre sí, con competencia distinta y suficiente cada una, ligadas todas por la Constitución, lo cual era el federalismo. Con intuición extraordinaria -señala Tena Ramírez- tres gentes (Thomas Jefferson, Jhon Adams y James Wilson) habían llegado separadamente a la conclusión de que el imperio británico realizaba ya ese orden. "Todos los distintos miembros del imperio inglés -decía Wilson- son Estados diferentes, independientes unos de otros, pero relacionados entre sí por la misma soberanía dimanante de la

misma Corona". Ese era precisamente el sistema que siglo y medio más tarde habría de reconocer Inglaterra como base de la comunidad Británica de Naciones.

Sin embargo, el Congreso Continental no llegó a nada concreto en punto al federalismo, pues el proyecto que en ese sentido presentó, no fue aceptado por la asamblea.

En mayo de 1775 se reunió en la misma ciudad de Filadelfia el segundo Congreso Continental y formuló la Declaración de Independencia del cuatro de julio del 1776, llevando a cabo la guerra con Inglaterra. En cuanto a su aportación al sistema federal, cabe señalar la orientación que dio a las colonias para convertirse en Estados independientes y la alianza en confederación que logró de las mismas.

La recomendación del Congreso para que las colonias formaran nuevos gobiernos, pronto fue seguida por todas, redactando nuevas Constituciones. En Massachusetts y New Hampshire la transformación se operó a través de asambleas constituyentes elegidas especialmente para expedir la Constitución, misma que fue sometida al referéndum popular; este método se consideró el típico en la elaboración de Constituciones.

La integración por separado de los nacientes organismos estatales, propiciada por el Congreso, podía parecer un retroceso en el camino de la unificación, puesto que la independencia iba a favorecer a trece entidades autónomas, con lo que se perdía la oportunidad de que la unificación se realizara cuando aún era conveniente para todos, es decir, durante la acción conjunta contra la metrópoli, sin embargo, la actividad disgregante del Congreso al favorecer la aparición de nuevas soberanías se atenuó gracias a la creación de la Confederación.

En julio de 1776 se presentó ante el Congreso Continental un proyecto de artículos de la Confederación y de Unión Perpetua, el cual fue largamente discutido por el Congreso hasta noviembre de 1777 y, previa la ratificación de los Estados entró en vigor en 1781. En estos artículos, se observa que los Estados conservan su soberanía, pero buen número de atribuciones entre las que podemos mencionar las relaciones exteriores, sostenimiento de fuerzas armadas, regulación de la moneda, pesas y medidas, correos, etc., se otorgaban al Congreso, en el que cada Estado gozaba de un solo voto. No obstante ello, para el éxito del sistema faltaba que el Congreso tuviera el control de las contribuciones, que existieran como poderes federales el ejecutivo y el judicial y que el desacato por los Estados a las disposiciones federales contara con suficiente sanción.

No obstante, la debilidad de la confederación se hizo más patente después de celebrada la paz con Inglaterra en 1783. El problema de las tierras del Oeste, que se disputaban entre sí varios Estados, tuvo favorable final con la cesión que de ellas se hizo a la Confederación, gracias a lo cual ésta adquirió jurisdicción directa sobre los territorios anexados; más tan importante conquista, cuyos principales frutos habrían de recogerse en lo porvenir, de nada serviría para fortalecer al Congreso, que en realidad estaba atenido a la buena voluntad de los Estados, de los que recibía mezquinas contribuciones y a quienes no podía hacer cumplir las leyes de la Unión.

A finales de 1786, debido al fracaso notorio de la Confederación, la situación era ya insostenible, a grado tal de que se llegó a pensar en la implantación de la monarquía, pero la tradición democrática, la difícil y apenas consumada liberación de la monarquía inglesa y el poderoso aliento del nuevo derecho público que se presentía como una primavera de la Historia, alimentó honda reacción emocional en los mejores hombres, y en mayo de 1787 se reunió en el Palacio del Estado de Filadelfia una Convención federal que, a pretexto de enmendar los artículos de la Confederación, iba a dar una genuina Constitución federal.

Aquella Convención, presidida por Washington, era en verdad una asamblea de los hombres más notables de los

Estados, de los cuales sólo estuvo ausente Rhode Island. No obstante que figuraban entre ellos grandes juristas, rectores de universidad y profesores de derecho, su obra estuvo presidida por el sentido común y por una clara visión de la realidad. "La experiencia debe ser nuestra única guía; el raciocinio podría desviarnos"; así se expresó uno de los miembros de la Convención, resumiendo el espíritu que campeó en ella.

Dentro de la asamblea se esbozaron dos tendencias principales; la de los Estados grandes y la de los Estados pequeños. Los primeros, tan luego que se iniciaron las deliberaciones, presentaron el llamado plan de Virginia, mediante el cual se proponían la creación de un poder nacional con sus tres ramas clásicas, de las cuales la legislativa estaría dividida en dos cuerpos, designados sus miembros proporcionalmente a la población y con facultades para legislar en todo lo que quedara fuera de la competencia de los Estados, mientras que para la observancia del derecho federal por parte de los Estados, se proponía el juramento de oficio, la no aceptación de las leyes contrarias a las federales y la coacción directa sobre los Estados remisos.

Por su parte, los Estados pequeños exhibieron un contraproyecto, al que se le conoció con el nombre de plan de New Jersey, en el cual se adoptaba el sistema de la cámara única, con representación igual para todos los Estados, y se

establecía la coacción armada para imponer el derecho federal. Este documento contenía un artículo que iba a ser la piedra angular del sistema Federal, al instituir la supremacía del derecho federal expedido de acuerdo con la Constitución, la nulidad de las leyes de los Estados que se le opusieran y la competencia de los tribunales para declarar dicha nulidad.

El plan de Virginia no era aceptado por los Estados pequeños, porque la representación proporcional al número de habitantes daría a los Estados grandes mayor número de votos. El plan de New Jersey era rechazado a su vez por los Estados grandes, ya que, al contar con voto igual cada Estado, el mayor número de Estados pequeños dispondría de la suerte de los grandes. Sin embargo un tercer plan, conocido por transacción de Connecticut, que formuló una comisión integrada por un miembro de cada Estado, acertó con una solución feliz que conciliaba los intereses de ambos grupos y que, aceptada por la asamblea, iba con el tiempo a ser elemento característico del sistema federal. Este plan, recogió del de Virginia la representación proporcional al número de habitantes, pero únicamente para la Cámara de representantes, a la que incumbiría por otra parte como materia exclusiva la financiera; mientras que del plan de New Jersey acogió el voto igual para los Estados dentro de la otra Cámara, es decir, la de el Senado. Así nació un bicamatismo propio del sistema federal, en el que una Cámara

representaba directamente al pueblo y la otra las entidades federativas. Por otra parte, como complemento del sistema, se contemplaba en el concebido plan, que en la revisión de la Constitución tendrían que intervenir, además del Congreso, las legislaturas de los Estados o convenciones de los mismos..

Así fue como la asamblea de Filadelfia, con sentido práctico e intuición política, salvo la pugna entre lo regional y lo nacional. La novedad del sistema consistió en que en un gobierno nacional, ejercido directamente sobre los súbditos y no por mediación de los Estados, desplazaba dentro de su propia esfera limitada a la autoridad de éstos; pero al mismo tiempo los Estados conservaban su gobierno propio y directo en todo lo no otorgado al gobierno nacional por la Constitución, la cual de esta suerte señoreaba y unificaba a los dos órdenes.

Tal es en síntesis la génesis del sistema federal en Estados Unidos. Su desarrollo posterior no ha hecho sino afinar y fortalecer las líneas maestras del sistema, que dejó trazada la Constitución de 1787. De ahí el punto categórico de Bryce "La aceptación de la Constitución de 1789, hizo del pueblo americano una nación. Lo e hasta entonces había sido una liga de Estados se transformó por el establecimiento de

un gobierno nacional, con autoridad directa sobre todo los ciudadanos, en Estado federal."(4)

II.2. DIFERENCIA ENTRE FEDERALISMO CENTRIPETO Y CENTRIFUGO

El Estado Federal, es un estado compuesto que ha sido formado a través de un proceso histórico político por diferentes entidades miembros, ya sea por una formación centrífuga o centrípeta.

Lo anterior, se traduce en que el establecimiento de una federación, puede tener su origen derivado, ya sea de un pacto de Estados preexistentes, o bien, de la adopción de la forma federal por un Estado primitivamente centralizado; es decir, de una forma centrípeta o centrífuga. En el primer caso los Estados contratantes transmiten al poder federal determinadas facultades y se reservan las restantes; en el segundo suele suceder que sea a los Estados a quienes se les confiere facultades enumeradas, reservándose para el poder federal todas las demás.

Lo anterior nos lleva a la conclusión de que la diferencia entre federalismo centripeto y federalismo centrifugo radica esencialmente en que en un caso el poder central se formó de lo que tuvieron a bien cederle las

(4) Citado por Daniel Moreno, *Derecho Constitucional*, 11a. Ed., Editorial Porrúa, México, 1990, pág. 347.

partes, en tanto que en el otro caso, fueron las partes las que recibieron vida y atribuciones al desmembrarse del poder central.

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

II.3. DIFERENCIAS ENTRE FEDERALISMO, CENTRALISMO Y CONFEDERACION.

En opinión de la mayoría de los autores constitucionalistas, únicamente existen dos formas de Estado; la unitaria, mejor denominada central, y la federal. Algunos otros autores, como Hauriou, hablan también de "uniones de Estados", de carácter personal (cuando dos monarquías se colocan bajo la dependencia de un mismo monarca) y de carácter real, que generalmente proviene de un tratado. Dichas "uniones" no merecen el calificativo de "formas de Estado", toda vez que no dan nacimiento a un Estado distinto

de los que se unen por modo personal, o real, pudiendo subsumirse, según el grado de descentralización o centralización, en el tipo "Estado federal" o en el de "Estado unitario", sin perjuicio de que impliquen una confederación, que tampoco es forma estatal. Ante este panorama, es necesario conceptuar y distinguir una forma de otra.

ESTADO UNITARIO. El estado central o unitario, de formación original unitaria, es calificado por la maestra Aurora Arnaiz Amigo(5), como un estado simple, esto es, aquel que desde su principio nació, es y se ha mantenido en el tiempo con la misma estructura unitaria.

En el Estado unitario se forma un poder central, sin autonomía para las partes o regiones que lo componen, y es el único que regula toda la organización y acción de un poder único, que unifica y coordina a todas las demás entidades públicas y privadas.

La idea de un poder central significa que de él emanan las decisiones políticas fundamentales, sin que se desvirtúe la acción centralizada, por la colaboración de entidades encargadas de mantener y ejecutar esas decisiones.

(5) Aurora Arnaiz Amigo, *Soberanía y Potestad*, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 1971, pág. 118

En el Estado unitario existe lo que en doctrina constitucional se llama homogeneidad del poder. Este elemento implica que, en cuanto a las funciones legislativa y administrativa, no existen órganos distintos que autónomamente las desempeñen. Así, en dicho tipo de Estado existe un solo órgano que dicta las leyes sobre cualesquiera materias con vigencia espacial en todo su territorio, siendo sus destinatarios, a guisa de obligados, todos los individuos y grupos de diferente índole que en él existan y actúen. En otras palabras, en un Estado unitario no existe la dualidad de ámbitos competenciales en lo que a la función legislativa concierne, sino una unidad legal en los términos que acabamos de expresar. Por cuanto a la función administrativa, los gobernantes de las divisiones político-territoriales en que se organiza el Estado unitario, dependen del ejecutivo central, sin que aquéllos deriven su investidura de ninguna elección populares directa o indirecta.

No está por demás hacer la observación de que en el Estado unitario opera el fenómeno de la descentralización funcional en lo que atañe a la actividad administrativa y jurisdiccional. Dicho de otra manera, un Estado unitario no es monolítico, ya que por la presión de necesidades de diferente naturaleza su territorio suele dividirse política y administrativamente en circunscripciones que se denominan "departamentos" o "provincias", y cuyo gobierno se encomienda, en lo que respecta a la primera de las funciones citadas, a

órganos subordinados al órgano central, y por lo que toca a la segunda de dichas funciones, la impartición de justicia se confía a autoridades judiciales dentro de un sistema de competencia territorial.

La descentralización funcional de que acabamos de hablar no llega al grado de autonomía en lo que a las tres funciones estatales concierne. Este último elemento distingue también al Estado unitario del Estado federal, distinción que, según puede fácilmente advertirse, no es esencial.

En conclusión, 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 devuelven sus respectivas estructuras gubernativas, el criterio para distinguir esas dos formas estatales hay que buscarlo, a nuestro entender, en la génesis de la entidad estatal federal. Ahora bien, si la creación de un Estado federal no responde al proceso histórico-político que reseñaremos a continuación, aunque exista como forma estatal declarada en la Constitución, su diferencia con el Estado central o unitario dependerá de los grados de autonomía de las respectivas estructuras gubernativas, según lo hemos dicho coincidiendo en ese punto con Kelsen.(6)

(6) Hans Kelsen, *Teoría General del Derecho y del Estado*, traducción Eduardo García Maynez, 2a. Ed., UNAM, México, 1983, pág. 376 y 377.

ESTADO FEDERAL. El Estado federal, ha expresado Mouskheli, "es un Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y de grado más elevado; que se compone de colectividades miembros dominados por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad nacional, distinguiéndose de este modo de las demás colectividades públicas inferiores".(7)

Etimológicamente, la palabra "federación" implica alianza o pacto de unión y proviene del vocablo latino foedus. Foederare, equivale pues, a unir, a ligar o componer. Desde un punto de vista estrictamente lógico, el acto de unir entraña por necesidad el presupuesto de una separación anterior de lo que se une, ya que no es posible unir lo que con antelación importa una unidad.

Cuando dos o mas cosas se unen es porque cada una de ellas permanecía separada o desvinculada de las demás, de tal suerte que la unión comprende inexorablemente la idea de composición, de formación de un todo mediante la aglutinación de diversas partes.

Esta acepción, lógica y etimológica se aplica puntualmente en el terreno jurídico-político por lo que a la federación se refiere. Si este concepto traduce "alianza o

(7) M. Mouskheli, *Teoría Jurídica del Estado Federal*, traducción Armando Lazaro y Ros, Editora Nacional, México, 1981, pág. 319

unión" debe concluirse que un Estado federal es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos. De ahí que el proceso formativo de una federación o, hablando con más propiedad, de un Estado federal, deba desarrollarse en tres etapas sucesivas, constituidas, respectivamente, por la independencia previa de los Estados que se unen, por la alianza que concertan entre sí y por la creación de una nueva entidad distinta y coexistente, derivada de dicha alianza. La independencia previa de Estados soberanos, la unión formada por ellos y el nacimiento de un nuevo Estado que los comprenda a todos sin absorberlos, importan los tres supuestos lógico-jurídicos y prácticos de la creación de un Estado federal o federación.

Con base en lo anterior, podemos definir a la federación, como aquella forma de estado soberano con dualidad de jurisdicciones coextensas y coexistentes ejercidas directamente sobre el gobernado. Este concepto implica necesariamente, la existencia de la jurisdicción federal y la local, la primera como soberana y la segunda como autónoma, ambas aplicadas directamente al individuo.

LA CONFEDERACION. Aunque se ha dicho en renglones anteriores que la confederación no es en estricto rigor una forma de estado, en virtud de que no tiene el resultado de

crear una entidad estatal, es debido de todas maneras hacer mención de ella.

La Confederación es una liga o asociación de Estados que han decidido formar, de manera permanente y orgánica, una Unión pero sin que desaparezcan como Estados, ni formar una entidad superior a ellos, pero a la cual delegan ciertos y limitados poderes.

La Confederación que precede al Estado federal, tiene como base un pacto internacional o interestatal, para realizar propósitos concretos, principalmente de carácter defensivo. Las facultades de la Confederación no pueden extenderse más allá de lo pactado, ni implican intervención en los asuntos propios de un Estado soberano. El gobierno central no aparece con mucho poder y las relaciones entre los Estados no son muy rigurosas.

Tampoco sufre restricciones la soberanía de los Estados, pues éstos continúan en el ejercicio pleno de sus derechos, lo cual hace, hasta cierto punto, inestable a toda Confederación. Una vez desaparecidas las causas temporales de éstas, se opera la transformación hacia otras formas políticas.

En rigor, la Confederación no es un Estado, sino una asociación internacional de Estados, los cuales conservan

su soberanía, sus leyes, sus tribunales, sus funcionarios propios. Los principios de Derecho Internacional Público sirven para solucionar los conflictos entre los diversos Estados miembros de la liga. A diferencia del Estado federal, la confederación realiza sobre las partes constituyentes, y no sobre los ciudadanos, los derechos y obligaciones de los órganos del todo.

En síntesis, el Estado federal ocupa un sitio intermedio entre el Estado unitario y la Confederación de Estados. El Estado unitario posee unidad política y constitucional, es homogéneo e indivisible, sus comarcas o regiones carecen de autonomía o gobierno propio. En la Confederación los Estados que la integran conservan su soberanía interior y exterior, de suerte que las decisiones adoptadas por los órganos de la Confederación no obligan directamente a los súbditos de los Estados, sino que previamente deben ser aceptadas y hechas suyas por el gobierno de cada Estado confederado, imprimiéndoles así la autoridad de su soberanía. En la federación los Estados-miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central. Desde este punto de vista aparece la distribución de facultades como una de las características del sistema que estudiamos, el cual consagra predominantemente -según palabras de Wheare- una división de

poderes entre las autoridades generales y regionales, cada una de las cuales, en su respectiva esfera, está coordinada con las otras e independiente de ellas. (8)

En la escala de la descentralización, el Estado federal ocupa un lugar intermedio entre el unitario y una unión internacional 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, es decir, con una comunidad constituida por el derecho internacional.

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 parte de este territorio; es decir, para los territorios de los Estados componentes o miembros. Las normas centrales generales o "leyes federales" son creadas por un órgano legislativo central, o lo que es lo mismo, la legislatura de la "federación", mientras que las leyes generales locales son creadas por órganos legislativos locales, o legislaturas de los Estados miembros. Esto presupone que en el Estado Federal el ámbito material de validez del orden jurídico, o dicho de

(8) Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, 21a. Ed., Editorial Porrúa, México, 1985, pág. 113.

otro modo, la competencia de legislación del Estado, encuentrarse dividida, entre una autoridad central y varias locales. En este punto existe una gran semejanza entre la estructura de un Estado federal y la de un Estado unitario subdividido en provincias autónomas. Mientras más amplia es la competencia de los órganos centrales (competencia de la federación), más restringida es la de los órganos locales, es decir, la de los Estados miembros, y tanto mayor resulta el grado de centralización. En este aspecto, el Estado federal difiere de un Estado unitario con provincias autónomas, únicamente en que las materias sujetas a la legislación de los Estados miembros son más numerosas e importantes que las sujetas a la legislación de las provincias autónomas.

Las normas centrales forman un orden jurídico central, por el que se constituye una comunidad jurídica parcial que comprende a todos los individuos que residen en la totalidad del territorio del Estado federal. Esta comunidad parcial constituida por el orden jurídico central es la "federación". Es una parte del Estado federal total, así como el orden jurídico central es parte integrante del orden jurídico total del Estado federal. Las normas locales, válidas solamente para determinadas partes de todo el territorio, forman órdenes jurídicos locales por los que se constituyen comunidades jurídicas parciales. Cada comunidad jurídica parcial comprende a los individuos que residen en cada uno de esos territorios parciales. Las comunidades

jurídicas parciales son "Estados miembros". Cada individuo pertenece pues, simultáneamente, a un Estado miembro y 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.

Cada una de las comunidades parciales, federación y estados miembros, descansan su propia constitución en la Constitución federal y a las de los Estados componentes. La Constitución de la federación o "Constitución federal", es simultáneamente, sin embargo, constitución del todo el Estado federal.

El Estado federal se caracteriza por el hecho de que los Estados miembros poseen un cierto grado de autonomía constitucional, es decir, por el hecho de que el órgano legislativo de cada Estado miembro es competente en relación con materias que conciernen a la Constitución de esa comunidad, de tal suerte que estos Estados miembros pueden realizar, por medio de leyes, cambios en sus propias Constituciones.

Sin embargo, esta autonomía constitucional de los Estados miembros es limitada, ya que se encuentran ligados

por ciertos principios constitucionales de la Constitución federal. Por ejemplo; de acuerdo con tal Constitución, los Estados miembros pueden encontrarse obligados a tener Constituciones democrático-republicanas. El Estado federal se distingue de un Estado unitario relativamente descentralizado, organizado en provincias autónomas, precisamente en esta autonomía constitucional de los Estados miembros, aunque tal autonomía sea 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 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. La legislación en materias constitucionales se encuentra aquí completamente centralizada, mientras que en el Estado federal sólo está incompletamente descentralizada, es decir, se encuentra hasta cierto punto descentralizada.

La centralización en el Estado federal, esto es, el hecho de que una considerable porción de las normas del orden jurídico total tenga validez en toda la extensión de la federación, se encuentra limitada por el hecho de que el órgano legislativo central está compuesto de la siguiente manera, especialmente típica del Estado federal: consta de

dos Cámaras; los miembros de una de ellas son directamente elegidos por todo el pueblo del Estado federal. La primera es la llamada Cámara de los representantes, o de Diputados, también llamada popular. La segunda se compone de individuos elegidos, bien por el pueblo, bien por el órgano legislativo de cada Estado miembro. Los representantes son considerados como representantes de los Estados miembros. Esta segunda Cámara lleva el nombre de Cámara de los Estados, o Senado. Corresponde al tipo ideal del Estado Federal que los Estados componentes se encuentren igualmente representados en la Cámara de los Estados, o Senado, y cada Estado miembro, independientemente de su extensión, es decir, independientemente de su amplitud de su territorio o del número de sus habitantes, envíe al Senado el mismo número de representantes.

Normalmente, un Estado federal adquiere existencia por medio de un tratado internacional concluido por Estados independientes. El hecho de que cada Estado miembro se encuentre representado en el Senado por el mismo número de delegados, revela que los Estados componentes de la federación eran originalmente independientes, y que deben ser tratados de acuerdo con el principio de derecho internacional conocido como principio de la igualdad de los Estados. Esta composición del Senado garantiza que los Estados miembros, las comunidades locales, " como tales ", tomen parte en el procedimiento central de la legislación, lo que implica un

elemento de descentralización. Pero este elemento de descentralización, basado en la idea de la igualdad de los Estados componentes, resulta casi completamente neutralizado por el hecho de que el Senado toma sus resoluciones de acuerdo con el principio mayoritario. En virtud de tal hecho, el órgano legislativo queda privado de su carácter internacional.

Una unión puramente internacional de Estados, equivalente a una comunidad organizada, la llamada confederación de Estados, como, por ejemplo, la Liga de las Naciones, puede asemejarse en muchos aspectos a un Estado federal. La Constitución de tal comunidad forma el contenido de un tratado internacional, como ocurre normalmente en el caso del Estado federal. La Constitución de una confederación de Estados es un orden jurídico válido en el territorio de todos los Estados de tal comunidad internacional. Tiene el carácter de orden central y constituye una comunidad parcial, la "confederación". Los distintos Estados, llamados "Estados miembros", son, los componentes del Estado federal, también comunidades parciales, constituidas por órdenes jurídicos locales, es decir, por sus órdenes jurídicos nacionales. La confederación, conjuntamente con los Estados miembros, forma la comunidad jurídica total de los Estados confederados. La Constitución de la comunidad total de la confederación, puede establecer un órgano central competente para expedir normas válidas para todos los Estados de la comunidad, esto es, para

toda la extensión de la unión. Tal órgano puede ser comparado con el órgano legislativo central de un Estado federal. Ordinariamente es un Consejo compuesto de representantes de los Estados miembros; estos representantes son nombrados por sus respectivos gobiernos. Normalmente, el órgano central expide unánimemente resoluciones obligatorias para los miembros de la unión, y cada Estado miembro de los representantes en el órgano central tiene el mismo número de votos. No quedan excluidas las resoluciones mayoritarias obligatorias, pero tales resoluciones son la excepción. Ejemplo de un órgano semejante es la Asamblea de la Liga de las Naciones.

La Constitución de una confederación ordinariamente no contiene preceptos relativos a las Constituciones de los Estados miembros. Es posible, sin embargo, que la autonomía constitucional de los miembros de una unión puramente internacional se encuentre restringida en alguna medida. Por ejemplo, el Pacto de la Liga de las Naciones exige que cada miembro de ésta sea un Estado " que se gobierna enteramente a sí mismo ". Nada impediría que el acuerdo relativo a la Constitución de una confederación obligase a los Estados miembros a tener Constitución democrático-republicanas.

En resumen, solo son dos las formas estatales; la central o simple y la federal o compuesta.

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

III. ANTECEDENTES DEL FEDERALISMO MEXICANO.

Resulta difícil exponer los antecedentes del federalismo mexicano sin vincular su evolución al contexto político y social de cada momento, en virtud de que su implantación y evolución han acompañado debates y aún luchas que han perfilado la historia del país, sin embargo atendiendo a la finalidad de este trabajo, es suficiente que nos concretemos a reseñar en forma general la génesis y evolución del sistema federal en nuestro país, destacando algunos caracteres y peculiaridades que han modelado el federalismo mexicano.

El breve recuento histórico que aquí se emprende responde, asimismo al propósito de lograr la comprensión de los siguientes capítulos de nuestro estudio.

Mucho se ha hablado del origen del federalismo mexicano, desde quienes sostienen que no fue mas que una imitación extralógica de las instituciones de los Estados Unidos, que se dio a través de una mala traducción de la constitución de ese país; hasta los que afirman que tal sistema tenía ya profundos antecedentes en México; teniendo su origen definitivo en una institución como la de las diputaciones provinciales. Sin embargo agotada la etapa polémica, puede afirmarse que en su tiempo resultó bastante

postizo el sistema Federal, a tal punto que a pesar de su victoria formal, primero en 1824, y después en forma definitiva en 1857, el centralismo tradicional se impuso y en 1980 se aprecia en todo su esplendor.

Existen a pesar de todo, antecedentes poco recogidos, como son los señoríos indígenas, tales como el azteca, tarasco, maya, otomí, mixteco, zapoteca y otros, que en buena parte sirvieron de base para la organización de las provincias españolas, la persistencia de tales factores comarcanos o regionales, a veces de enorme extensión, son sin duda un antecedente de las primeras provincias. Después tenemos un antecedente de tipo colonial, que se hizo consistir en la formación de las Intendencias en la segunda mitad del siglo XVII, ya que al mismo tiempo que sirvió para establecer un gobierno de mayor centralismo; atribuyó mayores facultades a determinadas autoridades locales, con lo que se auspició cierta autonomía localista.

El imperio de Iturbide no alcanzó a establecer bases administrativas ni mucho menos constitucionales, en buena parte preocupado por las resistencias que provocaba; y en forma decisiva, por la actitud pugnaz de los españoles. Así es que apenas si se creó la Junta Nacional Instituyente y expidió el Reglamento Provisional del Imperio Mexicano, al disolverse el primer congreso constituyente.

Disuelto por Iturbide el primer Constituyente, estalló la rebelión de Casa Mata, encabezada por Santa Anna. Fue entonces cuando se agitó la opinión pública por los jefes rebeldes, despertando la ambición de las diputaciones provinciales, creadas por la Constitución centralista de Cádiz, para ejecutar las medidas administrativas del gobierno central y que hasta entonces no habían tenido manifestaciones de vida.

Otro factor que influyó en el desarrollo del federalismo mexicano, y que ha sido muy poco estudiado, fue el caciquismo, es decir, la forma de gobierno indígena que, bajo la influencia española, adulteró el poderío legítimo de los señores del mundo prehispánico. Entre el Plan de Casa Mata de febrero de 1823 y el voto del Congreso constituyente del federalismo, apenas hay un lapso de poco más de un año, por tanto, resulta imposible que la idea federalista haya fecundado tan intensamente, por lo que fueron otros los factores determinantes. Recojamos dos juicios modernos sobre aquel fenómeno político, de aparentemente extrañas consecuencias:

"El Plan de Casa Mata -dice el jurista Ignacio Burgoa- dio oportunidad para que se desarrollara el germen federalista. Al conocerse su proclamación, varias provincias, entre ellas Oaxaca, Puebla, Nueva Galicia, Guanajuato, Querétaro, Zacatecas, San Luis Potosí, Michoacán y Yucatán,

Disuelto por Iturbide el primer Constituyente, estalló la rebelión de Casa Mata, encabezada por Santa Anna. Fue entonces cuando se agitó la opinión pública por los jefes rebeldes, despertando la ambición de las diputaciones provinciales, creadas por la Constitución centralista de Cádiz, para ejecutar las medidas administrativas del gobierno central y que hasta entonces no habían tenido manifestaciones de vida.

Otro factor que influyó en el desarrollo del federalismo mexicano, y que ha sido muy poco estudiado, fue el caciquismo, es decir, la forma de gobierno indígena que, bajo la influencia española, adulteró el poderío legítimo de los señores del mundo prehispánico. Entre el Plan de Casa Mata de febrero de 1823 y el voto del Congreso constituyente del federalismo, apenas hay un lapso de poco más de un año, por tanto, resulta imposible que la idea federalista haya fecundado tan intensamente, por lo que fueron otros los factores determinantes. Recojamos dos juicios modernos sobre aquel fenómeno político, de aparentemente extrañas consecuencias:

"El Plan de Casa Mata -dice el jurista Ignacio Burgoa- dio oportunidad para que se desarrollara el germen federalista. Al conocerse su proclamación, varias provincias, 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 deliberaran ampliamente acerca de la conveniencia de su adopción. Esta circunstancia revela la conciencia que tenían las provincias sobre su propia autonomía, que es el supuesto político e ideológico de todo régimen federal. Pero es más, puede afirmarse que las provincias estuvieron en la posibilidad de erigirse en Estados independientes de no haber aceptado voluntariamente el consabido Plan, cuya finalidad esencial, que era la reinstalación del Congreso disuelto por Iturbide, las vinculaba en una nación unitaria, pero no central".(9)

De acuerdo con el tratadista Daniel Moreno, en estos párrafos hay una serie de afirmaciones verdaderas, mezcladas con otras falsas, ya que si bien es cierto que la conciencia de la propia autonomía es el supuesto de todo régimen federal y el hecho de la sublevación de las provincias; no menos cierto es la falsedad de la premisa de que el Plan de Casa Mata desarrollara el germen federal. Lo más cierto se encuentra al final "la reinstalación del Congreso, más que causa, pretexto para choque frente a Iturbide, porque entonces ya se contó con un elemento legítimo para resistir al emperador, que desde el principio dio muestra de autocrátismo y provocó los ataques de Fray Servando, de Carlos Ma. de Bustamante (de los primeros

(9) *Ignacio Burgoa Orihuela, La Idea Federalista en México, incluido en México, 50 años de la Revolución, Editorial FCE, México, 1961, pág. 793.*

enemigos), o de un Manuel Crecencio Rejón y otros muchos, sin distinción de credo centralista o federalista. (10)

Quien mejor ha analizado la intervención de las diputaciones provinciales es la estudiosa Nettie Lee Benson, que ha proporcionado magníficas pistas a los investigadores y tratadistas mexicanos, misma que ha hecho las siguientes afirmaciones:

" Con la adopción del Plan de Casa Mata, en menos de seis semanas, por parte de casi todas las circunscripciones territoriales principales, México quedó dividido en provincias o Estados independientes. Al tiempo que cada una de ellas prestaba su adhesión al Plan, asumía el dominio absoluto sobre sus asuntos provinciales y que declaraba a sí misma independiente el aún existente gobierno de Iturbide".(11) A la propia investigadora se le escapa - según el propio Daniel Moreno- una afirmación que, en esencia, contradice sus asertos: "El jefe político se había convertido en el ejecutivo provincial y la diputación provincial y alguna junta había asumido las funciones legislativas".(12) En suma el caciquismo latente y vigoroso

(10) Daniel Moreno, *Op. Cit.*, pág. 106.

(11) Nettie Lee Benson, *La Diputación Provincial y El Federalismo Mexicano*, El Colegio de México, Editorial FCE, México, 1955, pág. 21.

(12) Luis Islas García, *Apuntes para la historia del caciquismo en México*, Editorial Jus, México, 1960, pág. 51.

que siempre existió, abierta o solapadamente, va a ser su aparición en forma clara y definitiva.

Como ha precisado y puntualizado verazmente el historiador Bocanegra, el primer congreso constituyente no tuvo, desde su instalación hasta que legalmente dejó de existir, sino turbulencias y trastornos, anarquía y dificultades; en suma, no conoció "ni un momento de verdadera tranquilidad, ni aun en los últimos momentos de su existencia." (13)

Agrega el propio historiador que tal era el estado de la República, que se veía combatida por todo tipo de exigencias nacionales, que resultaba insatisfecha, por falta de erario, de orden y de seguridad. El 31 de marzo de 1823 por decreto expreso, se dio por terminado el ejecutivo de 1822, es decir, el imperio de Iturbide. A partir de ese momento el ejecutivo se integró por Don Nicolás Bravo, Don Guadalupe Victoria -antiguos insurgentes- y Don Pedro Celestino Negrete, exsoldado virreinal, lo que indica que los factores del poder comenzaban a tomar otro cause. Fueron suplentes Don Mariano Michelena, Don Miguel Domínguez y Don Vicente Guerrero; o sea, mayoría completa de parte de los antiguos insurgentes o de sus partidarios.

(13) José María Bocanegra, *Memorias para la historia de México independiente, 1822-1846*, tomo 2, imprenta del Gobierno Federal en el ex-Arzbispado, México, 1982, pág. 201 y 202.

Aunque el Congreso inicial, que en verdad fue el primer constituyente, no haya dictado una carta política, aunque dicha asamblea cesó hasta el 30 de octubre de 1823, después de haberse declarado nada mas convocante, desde la sesión del 12 de junio del mismo año, se inclinó decisivamente por la federación, al expedir lo que en nuestra historia constitucional se llama "Voto del Congreso", por el cual, para calmar las provincias rebeldes declaró que "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 en voto de su soberanía por el sistema de república federada, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya a la nación".(14) En efecto desde el 21 de mayo de ese mismo año, el Congreso había resuelto convocar a un segundo Constituyente para que expidiera la Constitución que el primero no había podido formular. Cinco días después del voto del Congreso, éste expidió la convocatoria para las elecciones del nuevo Congreso, y en ella se enumeraban veintitrés provincias, que serían las que eligieran a sus representantes.

(14) José Gamás Torruco, *El federalismo mexicano*, Editorial Melo, México, 1957, pág. 46.

El jurista Mario de la Cueva sostiene que "Cuando el Congreso Constituyente restaurado pronunció el "Voto por la forma federal de la república", el federalismo era una realidad que se estaba viviendo en México".(15) Se concluye con la afirmación de don Jesús Reyes Heróles "Las manifestaciones federalistas eran emanación y sólo así se explica su reciedumbre, de fuerzas reales, no carentes de profundidad."(16)

El historiador de nuestro derecho patrio, Miguel S. Macedo, estima que en virtud de esa ley de convocatoria nacieron los Estados de la federación mexicana, puesto que, establecido el sistema federal por el voto del Congreso, los Estados tuvieron vida propia al enumerarlos una ley posterior. Tal afirmación -asevera Tena Ramírez- es errónea a nuestro ver, ya que el voto del congreso, que sólo perseguía una finalidad política, se dio cuando el Congreso ya no era constituyente, sino convocante, y carecía por lo tanto, de facultades para decidir la forma de gobierno; revelando así no sólo la situación que prevalecía al emitirse el voto, sino el texto mismo de éste.

(15) Mario de la Cueva, "El constitucionalismo mexicano", en el constitucionalismo a mediados del siglo XIX (varios autores), tomo II, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1957, pág. 1239.

(16) Jesús Reyes Heróles, El liberalismo mexicano, tomo I, segunda reimpresión, Editorial FCE, México, 1982, pág. 358.

El hecho de que el primer Congreso Constituyente se declarara convocante, determinó que el segundo también se llamara constituyente, el cual celebradas las elecciones se reunió el 30 de octubre de 1823 en juntas preparatorias y se instaló el 7 de noviembre de ese mismo año.

Resuelta la opinión por el sistema republicano, pronto hicieron su aparición las dos tendencias llamadas federalistas y centralistas, que iban a chocar en esa asamblea. En las elecciones habían influido los ayuntamientos y las diputaciones provinciales, de manera que había en los nuevos diputados, una tendencia por la federación, aunque fuesen tratados de modo despectivo por uno de ellos, Lorenzo de Zavala, cuando dijo que: "Los diputados de los nuevos Estados vinieron llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual era la Constitución de los Estados Unidos del Norte, de la que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Angeles, que servía de texto y de modelo a los nuevos legisladores. (17)

Las labores se efectuaban en un clima de agitación, incluso con amagos de separatismo, por lo que hubo que celebrar algunos pactos. En esas condiciones, la inclinación hacia el federalismo fue en buena parte, como se ha dicho, para llevar la tranquilidad a las conciencias, lo cual no se

(17) Lorenzo de Zavala, *Ensayo histórico de la Revolución de México desde 1808 hasta 1830*, tomo 2, Ed. FCE, México, 1980, pág. 463.

logro. Correspondería por tanto, al segundo congreso constituyente expedir, primero el Acta Constitutiva de la Federación; y después, la Constitución federal de 1824.

III.I. CONSTITUCION DE 1824.

La Constitución de 1824 tuvo no solamente el mérito de establecer un sistema de gobierno federal, sino también el haberse consolidado como la primera constitución política mexicana que, aun sin la existencia de una unidad nacional, política, económica y social, hizo posible un gobierno constitucional, que fue el del presidente Guadalupe Victoria.

Se instaló el llamado Segundo Congreso, cuya misión principal era establecer la forma de gobierno y procedió a este trabajo, nombrando Miguel Ramos Arizpe una comisión de constitución. El 20 de noviembre de 1823 el proyecto de Acta estaba listo y fue leído por primera vez, derivándose de dicha lectura la recomendación de que se incluyese a la provincia de Chiapas y, sin otras observaciones, se mandó imprimir.

El "Proyecto de Acta Constitutiva de la Nación Mexicana" fue elaborada, no únicamente como plataforma política para orientar los trabajos y para fijar los puntos fundamentales de la Federación, sino también, como una declaración de principios que debía ser promulgada y

protestada por todos los funcionarios y habitantes de toda la República, a fin de que tuviesen la más completa seguridad de que las labores del Congreso se habían de ajustar a los términos de un pacto Federal.

En tales circunstancias se explica que varios capítulos de importancia quedaran pendientes; como el funcionamiento del Poder Ejecutivo, que siguió siendo tripartita; la cuestión del bicamatismo; y algo que produjo graves desajustes a lo largo del siglo XIX; la discusión territorial, que en lo general no tuvo soluciones jurídicas, sino en muchos casos, de fuerza. Sin embargo no puede negarse que constituyó el primer documento jurídico, expedido con todas las formalidades, para establecer el sistema republicano y federal en nuestro país.

Este Proyecto constaba de un discurso preliminar, como le llama José Barragán, y de un cuerpo de 40 artículos en los que se entretrejan principios jurídicos provenientes de la ilustración francesa, del liberalismo gaditano y, por primera vez, como ya se mencionó, aparecieron principios provenientes del constitucionalismo norteamericano, como fueron los principios y preceptos jurídicos para integrar la Federación. (18)

(18) José Barragán, *Introducción al federalismo (La formación de los poderes en 1824)*, Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1978, pág. 181 y ss.

Deben destacarse los artículos 5o. y 6o. que resultaban ser el meollo del problema a resolver; es decir el sistema federal. Dichos artículos a la letra decían: "ARTICULO 5o. La nación adopta para su gobierno la forma republicana representativa popular federal." "ARTICULO 6o. Sus partes integrantes son Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su gobierno interior, según se detalle en esta Acta y en la Constitución General."

El día 20 de diciembre de 1823 quedó sancionado constitucionalmente el sistema federal mexicano, surgiendo así, formalmente el pacto federal como figura jurídico-política que permitía transigir en la pugna de las provincias por su autonomía; es decir, por su descentralización, sin perder por ello el propósito de unidad de una nación que estaba apenas por emerger. De inmediato se pusieron en práctica los artículos 5o. y 6o. del Acta Constitutiva. El artículo 6o. fue aprobado por 41 votos contra 29, por lo que ganó el federalismo. Es de importancia comentar que Fray Servando Teresa de Mier votó en favor del artículo 6o., aunque con la redacción "estados libres e independientes", en lugar de "soberanos", sin embargo su enmienda fue desechada, lo que el dominico consideró una gran pérdida para la patria.

En enero de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y para darle cumplimiento se procedió

a instalar los congresos locales en provinciales, base del movimiento de las provincias e instrumento primigenio del sistema federal mexicano. Y como afirma el constitucionalista Felipe Tena Ramírez: "Fue el Acta Constitutiva el documento que consignó la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano, y en ella aparecieron por primera vez, de hecho y derecho, los estados."(19)

El 4 de octubre de 1824 se expide la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos definiendo, en su artículo 4o., como lo había determinado el Acta Constitutiva, que "la nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal" y establece que los estados y territorios son las partes de la Federación. Las provincias pasaron de su carácter eutárquico, que en sentido jurídico era entendido como el régimen aplicable a una organización política regional en el que ésta goza de facultades reglamentarias y administrativas, pero no legislativas, a un carácter de autonomía, es decir, a un régimen en el que los gobiernos estatales, para ser tales, gozan de facultades legislativas para dotarse de su propia Constitución, en apego a los lineamientos de la Constitución Federal. El que los estados de la Unión fueran soberanos no quedó inscrito en la Constitución de 1824, como sí lo fue, de acuerdo con lo antes señalado, en el Acta Constitutiva de ese mismo año. Sin embargo, la ausencia del concepto de soberanía radicada en

(19) Felipe Tena Ramírez, *Op. Cit.*, pág. 110.

los estados, no modificó el esquema del sistema federal que entonces se adoptaba.

Otro rasgo del federalismo incorporado en la Constitución de 1824 radica en que no solamente el gobierno federal se organizaría de acuerdo a la división de poderes ejecutivo, legislativo y judicial, sino que también los estados dividirían el ejercicio del gobierno en tres poderes, no pudiendo unirse dos o más de esos poderes en una corporación o persona, ni el legislativo depositarse en un solo individuo.

Asimismo, se estableció para los Estados una forma republicana de gobierno, lo cual constituye otro de los méritos del constituyente que hizo viable la implantación de la Constitución y, con posterioridad a su supresión, el haber cobrado nueva vigencia, consecuentemente se subraya que la identidad de decisiones fundamentales en el caso de México, ha sido un hecho en los federalismos que se han sucedido a partir de 1824, siendo la identidad republicana un elemento de estabilidad para el sistema federal. Emilio O. Rabasa, sostiene que esta constitución sí es "una verdadera obra revolucionaria dentro del campo político, porque crea una

forma de gobierno, la república, y dentro de esta le otorga un tipo especial, el federal".(20)

Otro elemento que conviene destacar, en la misma constitución, es la institucionalización de un senado puro en sentido federalista, puesto que se dispuso en su artículo 25 "se compondrá de dos senadores de cada estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años".

III.2. CONSTITUCION DE 1836..

En 1835, el gobierno se determinó a acabar con el sistema federal. El congreso, que legalmente debía de limitarse a reformar la Constitución, iniciar las modificaciones y dejar a la legislatura siguiente la aprobación necesaria para su adopción, según los preceptos de ella, encontró tardío y embarazoso el procedimiento y tuvo por más fácil declararse constituyente, para dar una carta nueva de todo a todo.

Felipe Tena Ramírez señala que "El federalismo que había sido actitud política en su origen, siguió siéndolo al convertirse en bandera de partido, cuando los liberales lo defendieron como forma indeclinable de libertad. Hasta el

(20) Emilio O. Rabasa, *El pensamiento político del Constituyente de 1824*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1986, pág 123.

triunfo definitivo de la República, fue dentro del programa liberal la tesis más combatida por los conservadores y la más discutida en los intentos de transacción de los modernos. Su importancia polémica, esencialmente política, ocultó durante los años de lucha su conveniencia real para la vida del país. Sólo voces aisladas señalaron por entonces la necesidad de descentralizar el mecanismo gubernamental, atendiendo a las peculiaridades regionales. El tiempo y la victoria dieron la razón a quienes consideraron inevitable fraccionar la autoridad en la basta extensión territorial."(21)

Las dificultades condicionales políticas del momento, la falta de experiencia práctica del sistema federal -lo que no implica solamente la definición de una distribución de competencia sino también la coordinación y colaboración entre esferas de gobierno- y el temor al fortalecimiento indeseado de cacicazgos regionales, hicieron que se formara una conciencia favorable a la centralización;(22) la que desafortunadamente ha subsistido hasta fecha reciente, sino es que hasta el presente, aunque con nuevos argumentos en pro del centralismo. En su origen la práctica del federalismo constitucional entró rápidamente a una fase de desorden y de descoordinación, situaciones que fueron aprovechadas por el partido conservador.

(21) Felipe Tena Ramírez, *Op. cit.*, pág. 110 y 111.

(22) *Idem.* pág. 111.

El 15 de diciembre de 1835 concluye la primera etapa de vigencia de la constitución de 1824, en esa fecha el congreso constituyente expidió las llamadas "bases constitucionales", señalando en su artículo 3o. que "El sistema gubernativo de la nación es el republicano, representativo popular"; ya no federalista.

Los hasta entonces llamados estados libres, soberanos e independientes, cambiaron su denominación por la de departamentos, y su gobierno interior estaría a cargo de gobernadores nombrados por el ejecutivo supremo y juntas departamentales elegidas popularmente, como órganos de consejo. Los ayuntamientos fueron también afectados por las medidas centralistas, ya que se redujo su número, subsistiendo sólo los de las capitales de departamento, en las prefecturas y Distritos, y en puertos a partir de esas bases constitucionales.

El 29 de diciembre de 1836, los centralistas lograron imponer una constitución, la cual fue llamada "siete leyes" por dividir sus textos precisamente en siete ordenamientos constitucionales. Esta carta constitucional se caracterizó por el reestablecimiento de la república central, con todos los atavismos del gobierno colonial, y por haber creado un cuarto poder, el supremo poder conservador, que lejos de llegar a ser el poder moderador que quiso verse en él, se acercaba más al tipo de poder despótico y absoluto,

uno de los más fieles reflejos jurídicos de la vida del México conservador. Las siete leyes constitucionales son las siguientes:

Primera: Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República, que constituye el primer catálogo organizado de garantías; Segunda: Organización de un supremo poder conservador; Tercera: Del poder legislativo, de sus miembros y de cuando se dice relación a la formación de las leyes (con cámaras de diputados y senadores, con alguna tendencia oligárquica); Cuarta: Organización del supremo poder ejecutivo; Quinta: Del poder judicial; Sexta: División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos.

El artículo 1° de esta Ley establecía el centralismo, ya que indicaba que la República se dividiría en departamentos, conforme a la octava de las bases orgánicas. A su vez, los departamentos se dividirían en distritos, y éstos en distritos.

Séptima: De las variaciones de las leyes constitucionales.

El bicameralismo, establecido en la constitución de 1824 subsistió, pero el senado, como consecuencia lógica de la desaparición de los estados, deja de tener la función de

representante de éstos, quedando por tanto plenamente desnaturalizado. Este cuerpo pertenece como parte del congreso, pero como un ente aristocrático al que sólo podían aspirar personajes identificados plenamente con la corriente centralista y sobre todo con una posición económica privilegiada, toda vez que para ser senador se exigía, entre otros requisitos, un capital que produjera anualmente una renta determinada.

En el accionar del centralismo se presenta la paradoja constitucional, consistente en que la constitución centralista, a la inversa de la federalista de 1824, elevó a ese rango al municipio y le otorgó autonomía tributaria para recaudar sus ingresos e invertirlos, así como sus arbitrios. Asimismo, deja conforme a la Constitución de Cádiz, que el municipio se desenvuelva de manera democrática autorizándose procesos de elección popular.

Esta Constitución centralista conservó algunos aspectos formales de descentralización política, como fueron las juntas departamentales, órganos legislativos de los departamentos. Entre sus funciones tenía la de elegir al Presidente de la República de la terna que le enviaba la Cámara de Diputados, cuestión que era meramente procedimental y no substancial.

Don Jesús Reyes Heróles afirmó que "...tanto la Constitución de 1824, como las Siete Leyes chocaban con la realidad; la primera en cuanto contenía elementos de innovación -tesis histórica de los conservadores- y las segundas en tanto pretendían negar las fuerzas nuevas. Empero, el cotejo de ambos textos con la propia realidad revela una importante diferencia desde el punto de vista de su vigencia; la Constitución de 1824 trazaba hábilmente con las fuerzas viejas; las siete leyes eran intransigentes y negadoras de las fuerzas nuevas. De esta diferencia provino el que con la Constitución de 1824 se pudiera gobernar dentro de la elástica acción y reacción liberal. En cambio, las Siete Leyes auspiciaron la zozobra y durante su vigencia formal convirtieron, en lucha civil permanente la que sólo en potencia existía y se exteriorizaba en brotes intermitentes. (23)

A los doce años de haberse promulgado el Código Federalista de 1824, el ilustre guanajuatense José María Luis Mora hizo la apreciación de sus logros, encontrando que el gran acierto del constituyente fue la adopción del sistema federal pues, gracias a él y no a los pormenores detallados en la constitución, se mantenían las instituciones y el gobierno. Gracias al sistema federal ninguna persona, ninguna fracción, había podido hacerse dueña de la república. El equilibrio de fuerzas entre el celo de las provincias por su

(23) *Jesús Reyes Heróles, Op. cit., pág. 235*

independencia y el influjo de la capital, había impedido la disgregación del cuerpo social; y estas ventajas eran producto del sistema federal adoptado. Sin embargo, el centralismo había sentado sus reales y tenía escenario ideal para su actuación. (24)

Los años de vigencia de la ley fundamental de 1836 fueron turbulentos, llenos de rebeliones e insurrecciones, de las cuales una de las más importantes fue la que dirigió Valentín Gómez Fariás, en 1840, con miras a reestablecer el sistema federal.

III.3. CONSTITUCION DE 1843.

La etapa centralista fue todavía menos tranquila que los años de vigencia de la carta de 1824. Apenas puestas en vigor las Siete Leyes, comenzó la hostilidad de los federalistas, que en muchos casos llegaron a la rebelión armada. La prensa hizo una campaña intensa y muchos pedían el restablecimiento del federalismo. Sin embargo, una nueva fuerza, que estuvo en apariencia adormecida, afloró en 1840, al publicar Gutiérrez Estrada su famosa carta, en la que censuraba tanto a los federalistas como centralistas y pedía la monarquía. La situación era más grave porque ahora se encontraba el país con los gastos y transtornos que producía la guerra de Texas.

(24) *Idem.* pág. 14

Según Tena Ramírez cuatro criterios se disputaban el mando en esos momentos; el de los centralistas como Don Carlos Ma. de Bustamante, que simplemente sostenían la Constitución de 1836; el de los centralistas que, sin variar el sistema, pedían reformas en el complicado mecanismo gubernamental que la Constitución establecía; el de los federalistas moderados que, como Gómez Pedraza, propedían a la restauración del sistema de 1824; el de los federalistas radicales encabezados por Gómez Farías, que había regresado al país y se hallaba arrestado en la capital, para quienes no bastaba el sistema federal, sino que era preciso continuar las reformas de 1833. (25)

Santa Anna, ante un federalismo amenazante, disuelve el Congreso e incita a una junta de Nobles nombrada por el propio gobierno y a la cual se le conoció con el nombre de Junta Nacional Legislativa, para la discusión del proyecto de Constitución, que bajo el título de "Bases de Organización Política de la República Mexicana", conocida con el nombre de "Bases Orgánicas", el propio Santa Anna sanciona y publica en 1843. Las Bases constaban de once títulos: I. De la nación mexicana, su territorio, forma de gobierno y religión; II. De los habitantes de la República; III. De los mexicanos, ciudadanos mexicanos y derechos y obligaciones de unos y otros; IV. Poder Legislativo; V. Poder Ejecutivo; VI.

(25) Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1957*, Editorial Porrúa, 15a. Ed., México, 1990, pág. 325 y ss.

Poder Judicial; VII. Gobierno de los Departamentos; VIII. Poder Electoral; IX. Disposiciones generales sobre administración de justicia; X. De la hacienda pública; y XI. De la observancia y reformas de estas bases.

Con su expedición se restablece el centralismo y, aunque subsiste el Senado como parte integrante del Congreso, su función de hecho se resume a ser un apéndice del poder ejecutivo, acentuándose asimismo su categoría de representante "de clases".(26)

Por lo que se refiere a las asambleas departamentales, estas ven ampliadas sus funciones en materia municipal, facultándoseles para aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de sus gastos. En relación a la Constitución de 1836 la regulación de los departamentos y asambleas en general no había variado, pero en el caso de la municipal, se redujo notablemente.

Las "Bases Orgánicas" eliminaron al Supremo Poder Conservador y permitieron a Santa Anna llevar al extremo del despotismo constitucional con las clases militares a la cabeza. Se pretendía dar nueva vida al centralismo, pero sólo se consiguió dividir al país en los momentos en que la invasión norteamericana obligaba a la unidad, desprestigiándose esta forma de organización.

(26) José Gamas Torruco, *Op. cit.*, pág. 65

En síntesis, "Las Bases Orgánicas" de 1843, reiteraron la independencia de la nación y la organización en República centralista, conservaron la división territorial establecida en 1836, dejando a una ley secundaria precisar el número y los límites de los departamentos, suprimió al Supremo Poder Conservador, y declaró que el país profesaba y protegía la religión católica. Estas bases, rigieron un poco más de tres años, pero habrían de sucumbir a pronunciamientos y revueltas que deseaban la convocación de un nuevo constituyente para poner en vigor otra vez los documentos constitucionales de 1824.

III.4. CONSTITUCION DE 1847.

En el año de 1846, en medio de la agresión de los texanos, auxiliados por Estados Unidos, y ante la inminente invasión de nuestro país, se restaura el federalismo. El Plan de la Ciudadela que derribó a Paredes, expresaba en su Artículo 10.: "En lugar del congreso que actualmente existe, se reunirá otro compuesto de representantes nombrados popularmente según las leyes electorales que sirvieron para el nombramiento del de 1824, el cual se encargará de constituir a la nación adoptando la forma de gobierno que le parezca conforme a la voluntad nacional..."

En condiciones tan difíciles se efectúan las sesiones de la asamblea. El Congreso designó para intengrar

la Comisión de Constitución a Juan J. Espinosa de los Monteros, Don Crecencio Rejón, Don Mariano Otero, Joaquín Cardoso, Pedro Zubieta. Tanto en la Comisión como en el congreso había divisiones. En febrero de 1847 poco antes de la rebelión de los polkos, treinta y ocho diputados propusieron el restablecimiento literal de la Constitución de 1824, que muchos vieron como una maniobra dilatoria de las reformas.

La mayoría de la comisión pedía que se declarara "como única Constitución legítima del país" la de 1824, "mientras no se publiquen todas las reformas que determine hacerle el presente congreso". Esto ocurre el 4 de abril, y en la misma fecha Mariano Otero presenta su voto particular, que disentía del dictamen de la mayoría, sosteniendo la misma carta pero proponiendo un Acta de Reformas. Este fue el voto que se discutió, ya que el de la mayoría fue rechazado.

El voto particular del gran jurisconsulto jalisciense en síntesis establecía:

1.- La conservación del sistema federal con el establecimiento de los principios liberales y filosóficos propios del siglo XVIII, inspirándose en las constituciones de la Francia revolucionaria, las instituciones inglesas y la Constitución norteamericana.

2.- La nueva Constitución debería establecer las garantías individuales para todos los habitantes del territorio de la República, y sin distinción de nacionales y extranjeros, proponía que la Constitución fijara los derechos individuales y su inviolabilidad, dejando a una ley posterior, general y de carácter más elevado, el detallarlos, fijando también el único caso en que pudieran suspenderse las garantías.

3.- En relación con los poderes federales proponía, respecto de la cámara popular, que tuviera tres objetivos de reforma: su número, las condiciones de elegibilidad y la forma de elección. La Cámara de Diputados deberá ser más numerosas (un Diputado por cada 50 mil y no 80 mil habitantes que prescribía la Constitución de 1824), las condiciones de elegibilidad debieran ser muy genéricas: tener 25 años de edad, estar en ejercicio de los derechos de ciudadano y no estar comprendidos dentro de las causas de excepción del artículo 23 de la Constitución de 1824.

Por lo que hacía al Senado, solicitaba su renovación por tercios cada dos años y además de los dos Senadores electos por cada Estado.

4.- En cuanto a la formación de leyes se requería el voto de dos tercios de la cámara iniciadora, unido al de poco más de un tercio de la revisora.

5.- En relación con el Ejecutivo, debiera suprimirse el cargo de vicepresidente que establecía la Constitución de 1824. También fijaba nuevas reglas por delitos de altos funcionarios, correspondiendo a la Cámara de Diputados la función acusatoria y, al Senado, el de jurado de sentencia.

6.- Como gran novedad, proponía la facultad del Congreso de la Unión de declarar nulas las leyes de los estados que implicasen una violación al pacto federal, o fueran contrarias a las leyes generales. También en defensa de las entidades federativas, el determinar por la mayoría de estas legislaturas, si las resoluciones del Congreso General fueran o no anticonstitucionales.

7.- Finalmente, la mayor aportación de Otero es el amparo. En efecto, los tribunales de la federación ampararían a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos concedidos por la Constitución y las Leyes Constitucionales.

Como ya se mencionó, el Acta de Reformas propuesta por Otero fue aprobada casi en su totalidad y en unión del Acta Constitutiva y de la Constitución de 1824, conformaron la Ley fundamental de la nación.

Todo esto ocurrió cuando el invasor se había apoderado de buena parte de la República. Incluso la ciudad de Puebla había caído, por lo que el congreso tuvo que trasladarse a Querétaro. Poco después se firmó el Tratado de Guadalupe, por el que México perdió más de la mitad de su territorio, resultado de una guerra inicua, largamente preparada por Estados Unidos.

III.5. CONSTITUCION DE 1857.

El federalismo nacido en la Constitución de 1824, reimplantado por el Acta de Reformas de 1847, después de la intermedia vigencia centralista de las Constituciones de 1836 y 1843, se inserta definitivamente en la Constitución de 1857.

Jorge Carpizo, al analizar este aspecto de la Carta de 1857, afirma que en ella "se filtró el espíritu federalista, y diseñó un sistema federal, inspirado en el norteamericano, pero con notas distintivas y peculiaridades que con los años se han acentuado y perfilado, hasta constituir un régimen de características surgidas de la realidad y necesidades del pueblo mexicano".(27)

(27) Jorge Carpizo, *Estudios Constitucionales*, 2a. Ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1983, pág. 92.

El congreso de 1856-1857 había optado en sus inicios por la reimplantación de la carta fundamental del 4 de octubre de 1824, el acta constitutiva del 31 de enero del mismo año y el Acta de Reforma de 1847, sin embargo, fue Francisco Zarco quien logró con decisión y talento salvar al Congreso para que creara una nueva Constitución.

Si bien los debates de este Constituyente no fueron tan arduos como en el Constituyente de 1823-1824, aún hubo discusiones en torno del federalismo. Un punto especial versó sobre la soberanía estatal, considerándose que era sólo una expresión y que en la realidad no existía; en respuesta se indicó que la existencia de un gobierno nacional condiciona a los estados, pero que éstos gozarían de plena independencia en su orden interior.

No obstante que la Constitución de 1857 vino a ser el pilar en el que se sustentaría el sistema federal, éste se encontraba trunco, puesto que el Constituyente suprimió al Senado y depositó al Poder Legislativo Federal en una sola asamblea, a la que denominó Congreso de la Unión.

La determinación sobre la integración del Poder Legislativo en una o dos cámaras fue uno de los puntos que con más encono se debatió en las sesiones de ese Congreso. La propuesta de un sistema unicameral tubo como elemento

esencial la intrascendente, cuando no perjudicial, actuación y elitista conformación del Senado en el régimen centralista.

En un sistema federal auténtico, el Senado es para el Estado y Nación, lo que los vasos comunicantes para el agua, ya que esta Cámara representaba el equilibrio de los Estados federados, al tener dos miembros por cada uno de los mismos, independientemente de la dimensión geográfica, magnitud de la población o potencial económico.

En la realidad norteamericana fue imprescindible el Senado para hacer posible no sólo el sistema federal, sino incluso la forma republicana de gobierno.

El municipio tampoco fue considerado por el Constituyente de 1856, en virtud de que como expresa José Francisco Ruiz Massieu, quien cita a Francisco Zarco, "los redactores del estatuto se dejaron influir por las bases orgánicas; atribuyeron al gobernador, tomando como expresión sacramental la redacción de la última Constitución centralista, las facultades de establecer corporaciones municipales y expedir sus ordenanzas, así como aprobar los planes de arbitrios y presupuestos de egresos de los municipios.(28)

(28) José Francisco Ruiz Massieu, *Estudios de Derecho Políticos de Estados y Municipios*, Editorial Porrúa, México, 1990, pág. 37.

Don Francisco Zarco también es el gran defensor de las garantías individuales y dentro de ellas la de la libertad de imprenta, la Constitución de 1857 en buena parte debe a él, plasmar por primera vez el capítulo relativo a las garantías individuales.

Los trabajos de la asamblea constituyente terminaron en febrero de 1857, después de tenaces debates. Fue firmada el día 5 de febrero de ese año y el presidente Comonfort hizo el juramento ante el Congreso, que la promulgó con toda solemnidad, el 12 de febrero de 1857.

La Constitución, finalmente aprobada, constó de 128 artículos, albergados en ocho títulos, y un transitorio:

Título I, IV secciones: los derechos del hombre, los mexicanos, los extranjeros y los ciudadanos mexicanos;

Título II, II secciones: soberanía nacional y la forma de gobierno, y las partes integrantes de la federación y del territorio nacional;

Título III, III secciones: división de poderes; Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial;

Título IV, responsabilidad de los funcionarios públicos;

Título V, Estados de la federación;

Título VI, Previsiones generales;

Título VII, Reformas de la Constitución;

Título VIII, Inviolabilidad de la Constitución;

Artículo Transitorio: "con excepción de las disposiciones relativas a las elecciones de los supremos poderes federales y de los estados, no comenzará a regir hasta el día 16 de septiembre próximo venidero..."

A juicio de José Gamas Torruco los sesenta años de vigencia de la Constitución de 1857 pueden dividirse en tres etapas bien diferenciadas; "La primera abarca la guerra de Reforma, la intervención extranjera y el imperio de Maximiliano; la segunda se identifica con la restauración de la República, es decir, con los gobiernos constitucionales de Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada y la tercera y última etapa comprende el porfiriato. En cada una de ellas la situación de la Constitución y del sistema federal, fue distinta.(29) La primera de esas etapas fue verdaderamente azarosa, lo que impidió el desarrollo del sistema federal.

(29) José Gamas Torruco, *Op. cit.*, pág. 77.

A partir de 1867 tiene inicio la segunda etapa, identificada con la entrada de Juárez a la ciudad de México, la Constitución y las Leyes de Reforma adquieren entonces pleno vigor. Se fortalece al Poder Ejecutivo ante el Legislativo Federal, se restablece el Senado y se inicia un proceso centralizador de competencias constitucionales en favor de la federación.

Al restablecerse el Senado, contrapeso necesario de la Cámara de Diputados, se integra plenamente otro pilar de nuestro sistema federal y se reafirma la República.

Cuando el Presidente Lerdo decidió su reelección, Porfirio Díaz proclamó el plan de Tuxtepec, iniciando con él la revuelta que lo llevó al poder, y a su vez, la tercera etapa de la vigencia de la Constitución de 1857. (30)

La cuestión relativa a la propiedad, es otra de las grandes innovaciones que serán parte en 1873 de la Constitución de 1857, en donde se establece la desamortización de las fincas rústicas de las corporaciones civiles o eclesiásticas.

Ponciano Arriaga, con mucha convicción, incursionó en el tema de la intervención necesaria del Estado y de la

(30) Idem. pág. 81.

Constitución, en el culto religioso y la disciplina eclesiástica.

El Juicio de Amparo aparecerá también aquí, habiendo tenido su génesis a nivel federal en el Acta de Reforma de 1847, por obra de Mariano Otero.

Las Leyes de Reforma, entre ellas la que establece la separación Iglesia-Estado, vendrán a incorporarse a esta Constitución en forma definitiva en el año de 1873.

III.6. CONSTITUCION DE 1917.

La Constitución de 1917 mantuvo como decisión política fundamental nuestro sistema federal y dio paso a una nueva concepción del Estado y sus responsabilidades en la conducción del desarrollo.

Ante la usurpación de la Presidencia de la República que realiza Victoriano Huerta, consumando el asesinato del Presidente Madero, el Congreso Coahuilense desconoce al gobierno federal. Dicho acto es significativo para el federalismo mexicano, en virtud de que las provincias se levantaban para exigir al gobierno central el apego al derecho; la reafirmación del federalismo es clara en la decisión de las provincias que se unen al reclamo carrancista. Si el gobierno federal tienen facultades para exigir respeto

a la Carta Magna a los Estados, es decir, la garantía federal, éstos también tienen la facultad de decir al ejecutivo federal que ha incumplido con la norma fundamental. El federalismo implica un sistema coextenso en el que los órdenes de gobierno gozan de igual jerarquía.

Victorioso, Don Venustiano Carranza en su mensaje al Constituyente de Querétaro expresó "Ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la federación de los Estados que forman la República Mexicana, estableciendo que ellos deben ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél." (31)

En todo el Congreso de Querétaro alentaba un espíritu convencidamente federalista, por lo que el sistema federal, más que discutido, fue reafirmado unánimemente por el Constituyente.

La adopción del federalismo por el Estado Mexicano en la Constitución de 1917, se expresa en la declaración

(31) Citado por Ignacio Burgoa Orihuela, *Derecho Constitucional Mexicano*, 7a. Ed., Editorial Porrúa, México, 1989, pág. 448 y 449.

contenida en el artículo 40 de la propia Carta Magna, el cual proviene íntegramente de la Constitución de 1857, ya que fue retomado sin reparo alguno, por lo que se puede afirmar que la coincidencia entre ambos constituyentes no sólo era total y absoluta, sino que no arrojaba la más mínima duda respecto a la vocación federal de la nación. El citado precepto, a la letra dice: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Del texto de la disposición constitucional transcrita, se observa que el orden jurídico de México encuentra en el sistema federal su principal punto de apoyo y la connotación más clara de su forma de organización política. Este precepto determina la composición del Estado federal mexicano, el que destaca, se compone por la federación y los Estados miembros.

Como puede fácilmente advertirse, el artículo 40 proclama una inexactitud jurídica, al atribuir a los estados miembros de la Federación las calidades de "libres y soberanos", ya que ni en México ni en ningún Estado federal las pueden tener las entidades federativas, tema que ha sido motivo de profundas investigaciones dentro del campo de la ciencia jurídica, a grado tal que hay quienes lo consideran

un asunto agotado. Sin embargo no es nuestro propósito entrar en esta polémica, haciendo énfasis de las numerosas teorías jurídicas, filosóficas y políticas que con el tema se relacionan, toda vez que para lograr la finalidad propuesta en el presente trabajo, basta tomar como punto de partida la conclusión a la que han llegado la mayoría de los juristas, al sostener que los estados están sujetos a los principios de la Constitución General y por ello no son libres; es decir, no tienen una competencia ilimitada, por esta misma razón es que no son soberanos. Por consiguiente, hablaremos de autonomía de los estados-miembros, entendida como la capacidad de regular su régimen interior, destacándose la capacidad de otorgarse su propia constitución, de acuerdo a las estipulaciones de la Constitución Federal.

Por otra parte, es evidente que el Estado federal tiene un territorio que, a su vez, comprende los diferentes territorios que corresponde a las entidades federativas. Sobre el territorio federal, también llamado nacional, las autoridades u órganos del Estado federal o "Federación" ejercen las funciones legislativa, ejecutiva o administrativa y jurisdiccional, a través de las cuales se desempeña el poder público. Ahora bien, la autonomía de las Entidades federativas se refleja en que las autoridades u órganos de las mismas despliegan, dentro del espacio territorial que a cada una de ellas pertenece, las citadas funciones públicas. En consecuencia, dentro del territorio de las mencionadas

entidades se ejercen el poder público federal y el poder público local, dualidad que podría implicar una trastornadora interferencia entre ambos si no existiera un principio cardinal sobre el que se sustenta el sistema competencial entre los órganos federales y los de los Estados federados, por virtud del cual las autoridades de la federación deben tener facultades expresamente consignadas en la Constitución para desempeñar cualquiera de las tres funciones públicas aludidas, pudiendo las autoridades locales ejercerlas sobre las materias que no encuadren dentro del marco competencial de los órganos federales. Este principio se preconiza por el artículo 124 de la Constitución mexicana de 1917 que corresponde con toda exactitud al artículo 117 de la Ley Suprema de 1857.

Asimismo, es de importancia señalar que entre las caracterizaciones más importantes del régimen federal mexicano figura la señalada en el artículo 115; según Carpizo, "existe, por esencia, identidad y coincidencia de decisiones fundamentales entre la federación y las entidades federativas. O en otras palabras, no es concebible la existencia de una monarquía o la supresión del sistema representativo de un Estado miembro.

Como se observa, los artículos 40 y 115 señalan la coincidencia de decisiones fundamentales; sin embargo, en este capítulo no trataremos las disposiciones del 115

constitucional, puesto que se deja para su análisis en el capítulo siguiente.

Ahora bien, en todo sistema jurídico federal, que se integra con dos tipos de derecho positivo, el nacional y el local, o sea el de la federación y el de las entidades federadas, opera necesariamente el principio de la supremacía del primero, ya que sin este principio, dicho sistema no podría funcionar. En efecto dentro del territorio de un Estado miembro rige su derecho y el derecho federal en diferentes ámbitos de normatividad, establecido conforme al principio al que se alude en el artículo 124 Constitucional.

Estas consideraciones teóricas se reflejan en lo establecido por el artículo 41 Constitucional, el cual dispone: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

En este precepto, adecuado a las circunstancias cambiantes de medio siglo, y con proyección al futuro, se encuadro la descentralización política como característica del Estado federal.

En palabras del jurista Jorge Carpizo, ello se aprecia de la siguiente manera: "El poder del Estado Federal, único en sí, que es la unidad del orden jurídico está plasmado en la Constitución, y se divide en dos campos, se descentraliza, se descompone en dos órdenes delegados de igual jerarquía; el federal y el de las entidades federativas. El poder no se encuentra únicamente en el centro, sino también en las provincias, las que tienen facultad de decisión política en la esfera de su competencia.

Por otra parte, "las entidades federativas -anota Carpizo- se dan libremente su propia constitución, en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución General; es decir, mientras que cada Estado puede darse a sí mismo la constitución local que más convenga a sus propios intereses, costumbres, ubicación geográfica o comportamiento social de sus habitantes, ésta deberá estar en todo caso sometida a los lineamientos de la Constitución nacional, sin que en ninguna circunstancia pueda contravenirla, ya que ella representa la unidad del Estado Federal.

En nuestra Constitución vigente se reafirma, pues, el sistema federal, reiterándose la "soberanía y libertad" de los Estados en cuanto a su régimen interior. Esta "soberanía y libertad", que desde el punto de vista jurídico constitucional propiamente traduce "autonomía", es ejercible

en el terreno político y en el gubernativo dentro de la demarcación establecida por la Ley Suprema. Políticamente, los Estados gozan de "autonomía democrática" para elegir o nombrar a las personas que encarnen sus órganos de gobierno con base en los imperativos inviolables consignados en la Constitución Federal. desde el punto de vista gubernativo y por lo que toca a las tres funciones del poder público, la llamada "Soberanía" estatal, está delimitada por el principio clásico en todo régimen federal, que señala que las facultades que la constitución no establezca expresamente en favor de la Federación, se entienden reservadas a los Estados, así como por prohibiciones y obligaciones estatuidas en el ordenamiento constitucional de la República. Es más, aún en la misma potestad que tienen las entidades federativas de darse sus propias constituciones particulares está restringida por éste.

Para resumir, en México las decisiones fundamentales de la Constitución de 1917 son siete: soberanía, derechos humanos, separación de poderes, sistema representativo, régimen federal, juicio de amparo, y supremacía del Estado sobre las iglesias.

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

IV. EL PODER EJECUTIVO EN LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO**IV.1. AUTONOMIA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MEXICO**

De lo expuesto en los anteriores capitulos, podemos afirmar sin lugar a dudas, que la piedra angular de toda federación la constituyen los Estados como entidades federativas, entendiendo a éstas como estados-miembros que integran parte de la federación(32). El Estado federal - afirma nuestro artículo 41 constitucional- está compuesto 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.

Lo anterior, nos conduce a sostener que el elemento esencial que configura a un Estado-miembro, es su autonomía constitucional, entendida ésta -como ya lo habíamos apuntado- como la capacidad para otorgarse su propia ley fundamental para su régimen interno, pero sin contravenir el pacto federal, adoptando necesariamente las disposiciones políticas fundamentales aplicables en el orden federal.

Efectivamente, el signo específico del Estado Federal consiste en la facultad que tienen las entidades

(32) *Diccionario Jurídico Mexicano. Edición Segunda, Editorial UNAM, México 1987, pág. 1291.*

federativas de darse y revisar su propia Constitución, considerada esta característica como un fenómeno de descentralización, vemos que se diferencia de las demás descentralizaciones por elementos cualitativos y no cuantitativos, ya que es la calidad de las funciones de que disfrutaban las entidades federativas y no su número o cantidad, lo que determina la existencia de una federación. Mientras la autonomía constitucional no exista no aparece el Estado Federal cualquiera que sea el número de facultades que se descentralicen, y en cambio, es suficiente que se descentralice una sola competencia, la de que cada entidad pueda darse su propia Constitución, para que surja la característica de una federación.

Este imperativo, de darse cada entidad federativa su Constitución, que la teoría reconoce como característica esencial del sistema, impónelo a su vez la Constitución General en su artículo 41, al señalar que el pueblo ejerce su soberanía en los términos establecidos por dicha Constitución y por "las particulares de los Estados".

Es de importancia destacar que la doctrina suele dar el nombre de "autonomía" a la facultad con que cuentan los Estados miembros para darse sus propias normas, específicamente su Constitución. Trátase de distinguir así dicha facultad de la "soberanía", que, aunque también se expresa en el acto de darse una Constitución, se diferencia

de aquélla por un dato de señaladísima importancia, consistente en que mientras la soberanía revela una autodeterminación plena; es decir, un poder supremo, ilimitado, nunca dirigido por determinantes jurídicos extrínsecos a la voluntad del soberano, en cambio la autonomía presupone al mismo tiempo una zona de autodeterminación, que es lo propiamente autónomo, y un conjunto de limitaciones y determinaciones jurídicas extrínsecas, que es lo heterónomo, o lo que es lo mismo, autonomía implica un poder jurídico limitado, se tiene un espacio de actuación libre, y al mismo tiempo, un campo que jurídicamente no se debe traspasar. (33)

La zona de determinación es impuesta a las Constituciones locales por la Constitución Federal. De esta manera -como lo mencionamos anteriormente- nuestro artículo 41 dispone expresamente que las Constituciones particulares de los Estados "en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal"; en tanto que los artículos 115 y 116 señalan la estructura política esencial que las entidades federativas deben respetar, estableciendo como primera limitación impuesta a los Estados la que encontramos en el encabezado del artículo 115 de nuestra Carta Magna, consistente en el deber de adoptar, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular,

(33) *Diccionario Jurídico Mexicano. Edición Segunda, Ed. UNAM, México 1987, pág. 1292.*

teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre, conforme a las bases que precisa el propio precepto y que no abordaremos en este trabajo ya que no es materia de nuestro estudio.

Para ajustarse a las indicaciones característica de la forma de gobierno, la Constitución local del Estado de México comienza por insertar en su artículo 7o. la fórmula del artículo 115 de la Constitución Federal, al señalar que "el Estado adopta el sistema de gobierno republicano representativo y popular, reconociendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre". Posteriormente, en los preceptos adecuados, observa las prescripciones generales y concretas de la Constitución federal en punto a la forma de gobierno.

IV.2. EL PRINCIPIO DE LA DIVISION DE PODERES EN LA CONSTITUCION DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO

El artículo 116 de nuestra Ley Suprema, sostiene que el poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, estableciendo asimismo, que los poderes de los Estados se organizarán conforme a su propia Constitución, pero estarán sujetos a las siguientes normas:

I.- Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tenga distinta denominación;

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos último años del periodo.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o

con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso no podrá ser menor de siete Diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

En la legislación electoral respectiva se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales,

III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

Los magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales deberán reunir los requisitos señalados por el artículo 95 de esta Constitución.

Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los jueces de primera instancia y los que con cualquiera otra denominación se creen en los Estados, serán nombrados por el Tribunal Superior o por el Supremo Tribunal de Justicia de cada Estado.

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser

privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidad de los Servidores Públicos de los Estados.

Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración, adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo;

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su realización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

V.- Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias; y

VI.- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras

y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Ahora bien, en la Constitución particular del Estado de México, podemos observar que se respeta el principio de división de poderes, señalado por el artículo 116 de nuestra Carta Constitucional Federal, el cual acabamos de transcribir, haciendo recaer dicho poder en las tres funciones fundamentales del Estado; la Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial. Examinar la organización del Poder Ejecutivo mexiquense, sin ocuparnos de lo relativo a sus funciones, constituye el objeto de nuestro estudio en el siguiente apartado.

IV.3. ORGANIZACION DEL PODER EJECUTIVO EN LA CONSTITUCION DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO

Después de haber dejado asentado, que la pieza básica que refrendó la creación de la federación es el estado federado o estado-miembro, y que el elemento constitutivo o esencial de éste es la autonomía concretada en la Constitución Federal, nos corresponde examinar el contenido de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México en

relación con el Poder Ejecutivo, a fin de indagar hasta que grado adopta el sistema instituido por nuestra Carta Magna.

De acuerdo con el artículo 74 de la Carta local de este Estado, "El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado Gobernador del Estado de México", consagrando así, al igual que la Constitución federal, al Ejecutivo unipersonal.

Conforme al artículo 76 de la propia carta mexiquense, el encargo del gobernador está limitado a seis años como máximo, requisito que por referirse a la renovación periódica del mandatario estatal, mira al elemento republicano de la forma de gobierno, establecido por nuestra ley fundamental.

Consagra asimismo, en sus artículos 76 y 75 la elección directa y el principio de la no reelección de gobernadores, lo cual constituye la limitación que trata de proteger al elemento democrático.

La Constitución del Estado mexiquense, señala también, en su artículo 77, las exigencias requeridas para la ocupación de tal cargo, mismas que a continuación enumeramos:

En su fracción I establece que para ser Gobernador del Estado se requiere "ser mexicano por nacimiento y nativo

del Estado, o con vecindad en él, no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección".

Otro requisito -fracción II- es la de ser ciudadano del Estado, en pleno goce de sus derechos políticos.

Un requisito más -fracción III- es el de tener treinta años cumplidos el día de la elección; que a semejanza del Presidente de la República, se requiere un mínimo de prudencia que solamente la edad puede conferir.

La fracción IV de este artículo, preceptúa la exigencia de no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.

La fracción V establece que no se debe ser funcionario civil en ejercicio de autoridad, ni militar en servicio activo o con mando de fuerzas dentro del Estado en los últimos noventa días anteriores al día de la elección, o en los días corridos desde el quinto siguiente a la fecha de promulgación de la convocatoria respectiva, en el caso de elecciones extraordinarias.

Cabe destacar que no obstante que la Ley Fundamental de la República sólo consigna dos de tales requisitos, y que consisten en que únicamente puede ser gobernador constitucional el ciudadano mexicano por

nacimiento y nativo del Estado de que se trate, o en defecto de esta última circunstancia, que el aspirante al cargo respectivo tenga una residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección, no impiden que respetándolos o acatándolos, las constituciones locales señalen otras condiciones para tal efecto, ya que la Constitución Federal sólo consigna prohibiciones mínimas para los Estado, en lo que respecta a las condiciones para ser gobernador constitucional; pero de ello no se infiere, en sana lógica jurídica y conforme al espíritu de dicha norma fundamental, que no puedan éstas complementarse, afianzarse o consolidarse por requisitos anexos.

Por otra parte, en su artículo 78, la Constitución en comento establece que el periodo constitucional del gobernador del Estado comenzará el dieciséis de septiembre del año de su renovación.

Al igual que la Constitución federal, la Constitución mexiquense prevee también el problema relativo a la sucesión del Gobernador, o sea, a la manera de substituir al Gobernador electo cuando su falta ocurre antes de la expiración del término, o bien, cuando éste no se presente a desempeñar sus funciones; estableciendo en su artículo 79 que "si por algún motivo no se hubiere podido hacer la elección de Gobernador o publicarse la declaratoria respectiva, para el día en que deba tener lugar la renovación, o el nuevo

Gobernador electo, no se presentare a desempeñar sus funciones, cesará no obstante el saliente, y la legislatura nombrará Gobernador Interino, supliendo inmediatamente la falta el Secretario de Gobierno o el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, la Legislatura en seguida hará la convocatoria respectiva, para la designación del Gobernador Interino".

Mientras que en su artículo 80 establece que "Las faltas temporales del Gobernador que excedan de 15 días las cubrirá por ministerio de Ley el Secretario de Gobierno o, en su caso, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia".

En su artículo 82 dispone que si la falta del Gobernador fuera absoluta, la Legislatura se constituirá en Colegio Electoral y hará la designación de Gobernador Substituto, quien ejercerá sus funciones hasta terminar el periodo constitucional de que se trate. Dispone asimismo, en su artículo 83, que si por cualquier motivo la Legislatura no pudiere hacer el nombramiento a que se refieren los artículos 79 y 82, y hubiere por consiguiente acefalia en el Poder Ejecutivo, el Secretario de Gobierno, o en su caso, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia se hará cargo del Poder Ejecutivo.

En el caso previsto en el artículo 83, el Gobernador Interino convocará inmediatamente a elecciones

tanto de Gobernador como de Diputados, las que se verificarán en un periodo de tiempo que en ningún caso exceda de tres meses y sólo dejará de hacerlo en lo que respecta a la de Gobernador cuando falten seis meses o menos para que se verifique la renovación de Poderes, conforme a las disposiciones relativas de esta Constitución, disposición que se contempla en el artículo 84 de la carta constitucional que se comenta. En tanto que en su artículo 85, señala que el Ciudadano que substituyere al Gobernador Constitucional en sus faltas temporales o absolutas, no podrá ser electo Gobernador en el periodo inmediato.

Por su parte, los artículos 86 y 87 de la carta local mexiquense, preceptúan que el cargo de Gobernador de Estado es renunciable por causa grave calificada en la Legislatura ante la que se presentará la renuncia, así como la obligación por parte del ejecutivo estatal de prestar su protesta ante la propia legislatura.

Con base en lo expuesto, puede fácilmente advertirse que en la Constitución del Estado de México, se sigue para el Gobernador la misma tónica que para el Ejecutivo federal; unipersonal, por elección directa; seis años en el cargo y en principio sin reelección; es decir, no puede reelegirse de manera absoluta el gobernador cuya elección sea ordinaria o extraordinaria.

No obstante ello, podemos observar que lamentablemente la Constitución particular del Estado de México, no adopta las reglas claves establecidas en la Constitución Federal para la suplencia presidencial, que por analogía deberían ser aplicables en la designación del gobernador provisional, interino o sustituto, lo que ha provocado que se caiga en observaciones de tipo jurídico-político, al dejar a capricho de la Legislatura del Estado el determinar cuando un gobernador tiene un carácter u otro, sin importar el momento en el que se produce la vacante en el Poder Ejecutivo, prestándose con ello a violentar nuestro orden Constitucional Federal y la propia voluntad del pueblo, quien elige a su gobernador, el cual, en la actualidad, puede o no terminar su encargo a capricho del Presidente en turno.

C A P I T U L O Q U I N T O

V. LA VIOLACION A LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN LOS ARTICULOS 40, 41, 84 Y 86 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN LA DESIGNACION DEL C. LICENCIADO IGNACIO PICHARDO PAGAZA COMO GOBERNADOR SUBSTITUTO EN EL ESTADO DE MEXICO.

Es indudable que en la designación del Licenciado Ignacio Pichardo Pagaza como Gobernador substituto en el Estado de México, se violaron los principios contemplados por nuestra Ley fundamental en sus artículos 40, 41, 84 y 86, cuyo análisis constituyen el objeto de estudio del presente capítulo, a fin de demostrar el criterio que se sustenta al respecto.

Hemos aseverado en el capítulo precedente, que de acuerdo con los artículos 40 y 41 de nuestra Carta Magna, las entidades federativas están sujetas a los principios de la ley fundamental; es decir, su competencia y las bases de su régimen interior están prescritas por la propia Constitución Federal, y por lo consiguiente, si bien es cierto que los Estados-miembros, tienen la capacidad o facultad de regular su régimen interior, otorgándose su propia Constitución, no menos cierto es que ésta se encuentra limitada conforme a las estipulaciones de la Constitución Federal. De esta manera, la carta particular del Estado de México, como entidad integrante de la Federación, debe regirse de acuerdo con las estipulaciones de la Constitución General de la República.

Asimismo, dejamos establecido que además de que las Constituciones particulares de los Estados, deben estar conforme a las estipulaciones de la Constitución Federal, de igual forma no pueden contravenir el pacto federal, por lo que tienen que adoptar necesariamente las decisiones políticas fundamentales aplicables en el orden federal.

Lo anterior, nos lleva a concluir que las declaraciones políticas fundamentales del orden constitucional federal deben ser obedecidas por las constituciones particulares de los Estados miembros, ya que sería contrario al sistema federativo que éstos se organizaran conforme a las contrarias u opuestas, toda vez que esta posibilidad entrañaría la ruptura del Estado nacional. Por consiguiente, los lineamientos estructurales básicos del órgano ejecutivo de la Federación deben considerarse extensivos a los órganos ejecutivos de los Estados miembros, en virtud de que sería ilógico, por no decir absurdo, que en sus principios jurídico-políticos fundamentales, ambos tipos de órganos estuviesen configurados de diferente manera. En este sentido, la Constitución mexiquense debió adoptar la mecánica operativa legal establecida por la Constitución federal, para substituir al primer magistrado en sus faltas temporales o en su ausencia definitiva o, lo que es lo mismo, en su falta absoluta.

Esta mecánica establecida por nuestra Carta Magna, la encontramos plasmada en su artículo 84 que a la letra dice: "En caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en colegio electoral, y, concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de Presidente interino, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el período respectivo, debiendo mediar, entre la fecha de la convocatoria y la que señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará, desde luego, un Presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso, para que éste, a su vez, designe al Presidente interino y expedida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.

Cuando la falta de Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al Presidente

substituto que deberá concluir el período; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un Presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del Presidente sustituto.

Como se advierte, en el texto Constitucional transcrito, se configuran diversas denominaciones para distinguir entre sí a los presidentes que reemplazan al titular del Ejecutivo Federal en sus faltas absolutas, correspondiendo a cada una de esas denominaciones una hipótesis diferente a saber:

1.- Cuando la falta absoluta ocurre en los dos primeros años del período respectivo.

a) Si el Congreso estuviere en sesiones, designará un presidente interino y deberá convocar a elecciones para elegir al nuevo presidente que concluya el período; o bien,

b) Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará un presidente provisional, convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste designe al presidente interino y se convocará a elecciones para elegir al nuevo presidente que concluya el período.

2.- Cuando la falta ocurre en los dos últimos cuatro años del período respectivo:

a) Si el Congreso se encuentra en sesiones, designará al presidente sustituto que deberá concluir el período; o bien,

b) Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará a un presidente provisional, convocará a sesiones extraordinarias del Congreso y reunido éste, se designará al presidente sustituto.

De acuerdo con la explicación anterior, podemos darnos cuenta que los tipos de presidentes que pueden existir son el "constitucional", el "substituto", el "interino" y el "provisional". El primero es el que se elige popularmente para el período de seis años o para completarlo en el caso de que la falta absoluta de aquél ocurra durante los dos años siguientes a su iniciación. El presidente sustituto es el que designa el Congreso de la Unión para concluir dicho período, si la mencionada falta acontece después de esos dos años. Se llama interino al presidente que nombra el propio Congreso mientras se elige a la persona que deba completar el período de gobierno. Por último, tiene el carácter de provisional el presidente que nombra la Comisión Permanente mientras se formula por el Congreso los nombramientos de presidente interino o sustituto en sus respectivos casos.

Con base en los someros comentarios que anteceden, se puede inferir que en caso de interpretación por las constituciones locales de las distintas denominaciones utilizadas por la Constitución Federal, en su artículo 84, deben estarse al contenido de dicho precepto, en cuanto a su designación en los lapsos dentro del sexenio.

Ahora bien, la Constitución local mexiquense no respeta, en principio, lo estatuido por el artículo 84 constitucional en cuanto a la sucesión presidencial, en los lapsos dentro del sexenio, según se advierte del texto de sus artículos 82, 83 y 84, los cuales hemos tenido oportunidad de transcribir en el capítulo anterior.

En este orden de ideas, y de acuerdo con nuestro criterio personal, se puede afirmar, sin lugar a dudas que en la designación del Licenciado Ignacio Pichardo Pagaza como Gobernador sustituto del Estado de México, no obstante que se hizo conforme a lo establecido por la Constitución local de esa entidad, la cual, como ya vimos, no recoge la mecánica operativa legal establecida por la Constitución Federal para substituir al primer magistrado en sus faltas absolutas, se revela una clara contravención al pacto federal, ya que en concordancia con el artículo 84 de nuestra propia Carta Magna, y toda vez que la renuncia del Gobernador electo para el período 1987-1993, Licenciado Mario Ramón Beteta Monsalve, fue presentada antes de haber cumplido dos años en el cargo;

pues tomo posesión del Gobierno del Estado mexiquense el 15 de septiembre de 1987 y lo abandonó el 11 del mismo mes de 1989; la Legislatura Local erigida en Colegio Electoral debió nombrar un gobernador interino, expidiendo posteriormente, dentro del plazo correspondiente, la convocatoria para la elección del Gobernador sustituto que debía concluir el período respectivo, lo cual nos lleva a la conclusión de que el Licenciado Pichardo Pagaza debió estar sólo de paso como gobernador interino; pues no podría aspirar a ser candidato a la gubernatura con el carácter de sustituto, en las elecciones extraordinarias que resultaran de un proceso apegado a los términos constitucionales.

Para la soberanía estatal mexiquense y los legítimos derechos de los habitantes del Estado, es una pena que su propia constitución no les permita convocar a elecciones, máxime cuando faltan más de dos terceras partes del período gubernamental actual. Más allá de las cualidades propias del Licenciado Ignacio Pichardo Pagaza, los mexiquenses deberían poder elegir.

Otra flagrante violación a la Constitución General de la República, es la relativa al principio establecido en su artículo 86, que establece que "el cargo de Presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión ante el que se presentará la renuncia"; principio que a su vez, se encuentra plasmado

en el artículo 86 de la Constitución mexicana, al señalar que "el cargo de Gobernador del Estado es renunciable por causa grave que calificará la Legislatura ante la que se presentará la renuncia".

La hipótesis contenida en estos preceptos, supone la existencia de algún tipo de crisis política que coloca al titular del Ejecutivo (federal o Local) en la necesidad de separarse de su cargo, siendo claro que aún tratándose de una causa vinculada con el estado de salud del mismo, la situación tiene que haber llegado a tal extremo que no sea posible substituirlo temporalmente y, por consiguiente, se entiende que la situación política se ha tornado crítica al grado de que dicho funcionario presente su dimisión.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa no existe ninguna explicación clara, ya que de ninguna manera puede considerarse como una causa grave que justifique la renuncia del Licenciado Mario Ramón Beteta Monsalve a su cargo de Gobernador Constitucional, el hecho de haber sido invitado a colaborar con el Presidente de la República, con lo cual únicamente se revela una clara intervención del Poder Ejecutivo Federal en la vida política del Estado de México, lo que inevitablemente deservocó en un verdadero atentado a su autonomía estatal, ya que la determinación presidencial de convertir al Licenciado Beteta en su asesor y Director de Comermex, constituyó un simple pretexto para remover a un

governador, rompiéndose con ello, un principio fundamental en la vida republicana, en el sentido de que los cargos de elección popular tienen una prioridad.

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

A través de la historia, las comunidades humanas crearon formas políticas anteriores a la época en que se usó por primera vez el término Estado, asignándoles diferentes denominaciones a saber: En Grecia se denominó a la organización política estatal "Polis" y "To koinón"; en Roma "Civitas", "Res pública" e "Imperium"; en la Edad Media se emplearon los términos "Reich" y "Empire"; en la Época moderna se empezó a utilizar la voz "Estado"; en tanto que en la Época Contemporánea se consolida la expresión del Estado.

Sin embargo, en la actualidad todavía no existe una terminología precisa para designar este fenómeno político, ya que aún hay confusión y ambigüedad en muchas personas, incluso tratadistas, quienes utilizan expresiones como poder, pueblo, nación, potencia, entre otras, para designar lo que propiamente es el Estado, dichas expresiones son impropias para aplicarlas al fenómeno político en su totalidad, toda vez que únicamente hacen alusión a alguna parte de él.

Por lo que hace al concepto de la palabra Estado, cuando se le pretende precisar, nos encontramos con una realidad tornadiza y multifacética, ya que los especialistas lo definen desde sus respectivos puntos de vista, así nos

damos cuenta que el historiador, el economista, el sociólogo, el político y el jurista, así como el hombre ordinario, proporcionan sus propias definiciones. Sin embargo, algunas de ellas nos llevan a regiones donde no se presenta la esencia de todo Estado, como es el caso de las concepciones dadas por el economista y el historiador.

En la actualidad, el Estado presenta una unidad indisoluble de las partes que lo componen; es decir, su vida es el resultado de la unión de las notas que integran su concepto. La doctrina política ha llamado a esas notas del concepto del Estado "elementos"; en tanto que la enumeración de esas notas o elementos, nos proporciona la definición del concepto analítico del Estado, considerándolo como una sociedad humana asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal, para obtener el bien público temporal de sus componentes.

En lo referente a las formas de Estado, diversos autores sostienen que existe una estrecha vinculación entre las formas de gobierno y las formas de Estado, sin embargo lo cierto es que estamos frente a dos cosas distintas, ya que una cosa es el gobernador como órgano directriz de la sociedad y otra muy distinta el Estado, pudiendo afirmarse que formas de gobierno existen muchas, mientras que formas de

Estado solamente son conocidas dos, atendiendo al punto de vista de su estructura jurídico-política; centralista y federalista.

El Estado Central o centralista es aquél que así nació y sigue conservando una estructura unitaria y simple, o sea, no se encuentra integrado por estados miembros, ni cuenta con una dualidad de jurisdicciones coextensas y coexistentes que se ejercen sobre el gobernado, una soberana y la otra autónoma, como es el caso de la forma del Estado federalista.

Por lo que hace al federalismo, según hemos estudiado en el capítulo segundo, es un fenómeno político surgido recientemente con la guerra de independencia de los Estados Unidos de América, en el siglo XVIII, específicamente en las antiguas colonias británicas del Atlántico americano, las que luego formaron los Estados Unidos, de ahí que hoy en día nadie dude que la idea moderna del sistema federal ha sido determinada por este país, de donde se inspiraron los demás países que como el nuestro han adoptado este sistema, aunque sin lograr la pureza de líneas y el vigor que conserva en el país que le dio vida y lo exportó al mundo.

El Plan de Albany de Benjamín Franklin de 1754, el Primer Congreso Intercolonial de 1765, el primer Congreso

Continental de 1774, y el segundo Congreso Continental de 1775, constituyen los inicios del sistema.

Ahora bien, el surgimiento de un Estado Federal solamente puede observarse a partir de dos posibilidades. La primera es la unión de diversos Estados independientes hasta el momento de la suscripción de un pacto federal. La segunda tiene como punto de partida la existencia de un Estado Unitario, el que fracciona su régimen jurídico en órdenes coextensos, central o regionales, reconociendo autonomía a sus provincias o regiones. Esta segunda hipótesis, excepcional en la experiencia universal, ha sido el caso de México.

El federalismo es una de las características del sistema jurídico-político mexicano de mayor profundidad histórica e ideológica. Su implantación y evolución ha acompañado debates y aun luchas que han perfilado la historia del país. Los orígenes remotos de nuestro federalismo los encontramos en los artículos de Confederación y de la Unión Perpetua de los Estados Unidos de América, discutidos en julio de 1776 y finalmente aprobados en 1781. Después de la Constitución de Filadelfia de 1787, vigente todavía.

La realidad histórica y constitucional de aquel país se elevó a doctrina proyectada en América y México. deductivamente la recibimos por primera vez en los albores de

nuestra independencia, siendo el acta constitutiva de la federación del 31 de enero de 1824, la que recibió el injerto; es decir, el federalismo mexicano nació en la Constitución de 1824, siendo reimplantado por el Acta de Reformas de 1847, después de la intermedia vigencia centralista de las Constituciones de 1836 y 1843; y se inserta definitivamente en la Constitución de 1857.

La adopción del federalismo por el Estado mexicano en la Constitución de 1917, se expresa en la declaración contenida en sus artículos 40 y 41.

Las características básicas del Estado federal mexicano se pueden sintetizar en las siguientes: un orden jurídico supremo, es decir, el orden constitucional, que crea dos órdenes que le están subordinados y que están coordinados entre sí: el federal y el de los estados miembros; un sistema explícito y complejo de distribución de competencias que permite la coexistencia de los dos órdenes jurídicos creados por la Constitución; Autonomía de los Estados-miembros, entendida como la capacidad para otorgarse su propia Ley Fundamental para su régimen interno, pero sin contravenir el pacto federal, adoptando necesariamente las decisiones políticas fundamentales aplicables en el orden federal; existencia de mecanismos y reglas que tiendan a evitar que se vulnere el pacto federal, es decir, a la preservación de su integridad jurídica y política.

Por lo que toca al Estado de México, como entidad federativa ha contado siempre con la facultad de otorgarse su propia constitución, la cual, según hemos estudiado en el cuarto capítulo de nuestro trabajo, pretende ajustarse al máximo a los lineamientos establecidos por el artículo 116 Constitucional, sin embargo, en lo que hace al Poder Ejecutivo Estatal, que básicamente constituye el objeto de nuestro estudio, hemos podido observar que lamentablemente no adopta las reglas claves establecidas en la Constitución Federal para la suplencia presidencial, y que consideramos que por analogía deberían ser aplicables en la designación del gobernador provisional, interino o sustituto, toda vez que los lineamientos estructurales básicos del órgano ejecutivo de la federación deben considerarse extensivos a los órganos ejecutivos de los Estados miembros, ya que es ilógico, por no decir absurdo, que en sus principios jurídicos-políticos fundamentales, ambos tipos de órganos estuviesen configurados de diferente manera.

Por tanto, en la designación del Licenciado Ignacio Pichardo Pagaza como Gobernador sustituto en el Estado de México, se violaron los principios contemplados por nuestra Ley Fundamental en sus artículos 40, 41, 84 y 86, ya que no obstante que dicha designación se hizo conforme a lo establecido por la Constitución local mexiquense, la cual no plasma en su texto la mecánica operativa legal establecida por la Constitución para substituir al primer magistrado en

sus faltas absolutas, se revela una clara contravención al pacto federal; toda vez que si la renuncia del gobernador electo popularmente por el pueblo mexiquense para el periodo 1987-1992, fue presentada y aceptada antes de haber cumplido dos años en el cargo; la Legislatura del Estado erigida en Colegio Electoral debió nombrar un gobernador interino, expidiendo posteriormente, dentro del plazo correspondiente, la convocatoria para la elección del gobernador sustituto que debía concluir el periodo respectivo; por lo consiguiente el Licenciado Pichardo Pagaza debió estar sólo de paso como Gobernador Interino, pues no podía aspirar a ser candidato a la gubernatura, con el carácter de sustituto, en las elecciones extraordinarias que resultaran de un proceso apegado a los términos constitucionales.

Asimismo, de ninguna manera puede considerarse como una causa grave que justifique la renuncia del entonces Gobernador Constitucional del Estado de México, el hecho de haber sido invitado a colaborar con el Presidente de la República, toda vez que ello únicamente se traduce en una clara intervención del Poder Ejecutivo Federal en la vida política del Estado de México, lo que inevitablemente desenvocó en un verdadero atentado a su autonomía estatal y con ello necesariamente, la ruptura de los principios básicos que sustenta el federalismo.

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

ARNAIZ AMIGO, Aurora. Soberanía y Potestad, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 1971.

ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho Constitucional Estatal, Ed. Porrúa, Segunda Edición, México, 1988.

BARRAGAN, José. Introducción al Federalismo, Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1978.

BASAVE FERNANDEZ DEL VALLE, Agustín. Teoría del Estado, Ed. Jus, Octava Edición, México, 1985.

BOCANEGRA, José María. Memorias para la historia de México Independiente, 1822-1846, tomo 2, imprenta del Gobierno Federal en el ex-Arzobispado, México, 1982.

BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, Séptima Edición, México, 1989.

BURGOA, Ignacio. México, 50 Años de la Revolución, Ed. FCE, México, 1961.

CALZADA PADRON, Feliciano. Derecho Constitucional, Ed. Haria, México, 1990.

CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales, 2a. Ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1983.

DE LA CUEVA, Mario. El Constitucionalismo Mexicano, tomo II, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1957.

DE ZAVALA, Lorenzo. Ensayo Histórico de la Revolución de México, desde 1808 hasta 1830, tomo 2, Ed. FCE, México, 1980.

FERRANDO BADIA, Juan. El Estado Unitario, El Federal y El Estado Regional, Ed. Tecnos, Primera Edición, Madrid 1978.

- GAMAS TORRUCO, José. El Federalismo Mexicano, Ed. Melo, México, 1957.
- GEORG FISCHBACH, Oskar. Teoría General del Estado, Ed. Nacional, Tercera Edición, México, 1981.
- ISLAS GARCIA, Luis. Apuntes para la historia del Caciquismo en México, Ed. Jus, México, 1960.
- KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado, Trad. de Eduardo García Máynez, Tercera Edición, México, UNAM, 1983.
- LEE BENSON, Nettie. La Diputación Provincial y El Federalismo Mexicano, El Colegio de México, Ed. FCE, México, 1955.
- MARTINEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, Primera Edición, México, 1983.
- MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, Decimaprimer Edición, México, 1990.
- MOUSKHELI, M. Teoría Jurídica del Estado Federal, Ed. Nacional, México, 1981.
- ORTEGA LOMELIN, Roberto. El Nuevo Federalismo, La Descentralización, Ed. Porrúa, Primera Edición, México, 1988.
- O. RABASA, Emilio. El Pensamiento Político del Constituyente de 1824, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1986.
- O. RABASA, Emilio. Historia de las Constituciones Mexicanas, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Primera Edición, México, 1990.
- PORRUA PEREZ, Francisco. Teoría del Estado, Ed. Porrúa, Vigésimacuart Edición, México, 1991.
- REYES HEROLEZ, Jesús. El Liberalismo Mexicano, tomo I, segunda reimpresión, Ed. FCE, México, 1982.

RUIZ MASSIEU, José Francisco. Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios, Ed. Porrúa, Tercera Edición, México, 1990.

SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política, Ed. Porrúa, Novena Edición, México, 1988.

SERRA ROJAS, Andrés. Teoría del Estado, Tomo II, Ed. Porrúa, Onceava Edición, México, 1990.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, Vigésimaprimer Edición, México, 1985.

TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México, Ed. Porrúa, Decimaquinta Edición, México, 1990.

UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, Ed. Porrúa, Segunda Edición, México, 1987.

L E G I S L A C I O N

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, Edición 1992.

Constitución Política del Estado Libre y soberano de México, Edición 1987.