

321309

UNIVERSIDAD del TEPEYAC

6
2019

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No.3213 CON FECHA 16-X-1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

PARA EL DESARROLLO TOTAL



EL EQUILIBRIO JURIDICO EN EL
SISTEMA FEDERAL MEXICANO

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA

FRANCISCO JAVIER HERRERA GONZALEZ

ASESOR DE TESIS:
LIC. SERGIO CUAUHTEMOC MARTINEZ CASTILLO
CEDULA PROFESIONAL 437064

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.

INDEX

INDICE.

	Pág.
INTRODUCCION	I

CAPITULO I DEL ESTADO FEDERAL

1.1 Generalidades	2
1.2 Del Estado unitario y del Estado federal	6
1.3 Naturaleza jurídica del Estado federal	9
1.4 Desarrollo del federalismo en México	19

CAPITULO SEGUNDO.

DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO FEDERAL Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

2.1 De la división de competencias	45
2.2 La garantía federal	52
2.3 La intervención federal en la desaparición de poderes	54

CAPITULO III

LA DECADENCIA DEL FEDERALISMO EN MEXICO

3.1 Las causas políticas	61
3.1.1 La desaparición de poderes en las entidades federativas	64
3.1.2 La desaparición de las milicias locales	65
3.1.3 La intervención del presidente de la república	67

en materia electoral en las entidades federativas	
3.1.4 La centralización en materia educativa	68
3.2 Las causas jurídicas	70
3.2.1 La centralización de la justicia a través del juicio de amparo como control de la legalidad	70
3.2.2 La facultad legislativa del congreso federal en materia penal	72
3.2.3 Igual jerarquía de la legislación federal y de la local	73
3.3 Las causas económicas	75
3.3.1 Las facultades legislativas del ejecutivo federal en materia económica	76
3.3.2 La actividad de los órganos descentralizados y de de la participación estatal	76
3.3.3 La desproporción entre la potestad tributaria de la federación y de las entidades federativas	77

CAPITULO IV

LA REALIDAD Y LAS PERSPECTIVAS DEL FEDERALISMO

4.1 La realidad del federalismo en México	85
4.2 Las perspectivas del federalismo	89
4.3 El federalismo y la organización internacional	91
PROPUESTA	95
CONCLUSIONES	101
BIBLIOGRAFIA	105

INTRODUCCION

Nos proponemos examinar que es el sistema federal mexicano, su estructura jurídica y los factores económicos y políticos que lo configuran en este país.

El federalismo es uno de los factores importantes de nuestro sistema jurídico político.

Nuestro tema es el régimen federal, lo examinamos con cuidado, pero no nos olvidamos de sus relaciones y conexiones con el cuadro político y económico del país, aunque en estos aspectos no se profundiza, si se toman en cuenta para el análisis.

El aspecto histórico es de vital importancia para la comprensión del sistema federal mexicano. La cuestión federal fue el problema vertebral de México, de 1823 a 1856 y fue el pensamiento federal el que inició el movimiento social de 1913 que culminó con la promulgación de la Constitución de 1917.

Carranza se levantó en armas en 1913 contra el usurpador que se erigía como presidente: Victoriano Huerta, su concepción fue que las entidades federativas tenían la obligación de defender la ley fundamental y el régimen federal; idea que proviene del acta de Reforma de 1847.

El sistema federal, en los albores del país, fue identificado

como el único régimen posible para conseguir la libertad y la dignidad. El sistema federal en nuestra historia fue una idea política que se convirtió en pensamiento de lucha de acción que a su triunfo conformó la Constitución de 1857.

La historia, las necesidades y la realidad, han conformado un sistema federal mexicano, que trata de ser instrumento útil en el Mexico actual y elemento de equilibrio, a veces de muralla, a las corrientes centralizadoras que todos los países del mundo, en la segunda mitad del siglo XX, confrontan, y que son las mismas que operan en nuestro país.

Sobre el federalismo mexicano se han expuesto tres teorías sobre su nacimiento y su incrustación en el sistema político mexicano.

La primera fue una imitación extralógica del sistema de los Estados Unidos de Norte América, que México durante los tres siglos de la dominación española fue un gobierno central que los pueblos no estaban acostumbrados a autogobernarse, que el sistema federal serviría para desunir lo que estaba unido; la segunda que el sistema federal fue una necesidad, que sirvió para unir lo que estaba desunido y que en los últimos años de la colonia existió un principio de descentralización política que constituye el germen del sistema federal mexicano; y la tercera, que los pueblos de la Anáhuac en la época prehispánica se organizaron de acuerdo con la

idea del régimen federal, que existió una confederación de los Estados de la Tenochtitlán, Texcoco, y Tlacopan, los que a su vez se estructuraron como federaciones.

La primera interpretación ha sido la tradicional, entre los autores que siguen esta primera interpretación, se menciona a Serafín Ramírez Ortiz, Felipe Tena Ramírez, Aurora Arnaiz.

Pero debido a estudios completos, algunos prestigiados constitucionalistas mexicanos, como son Mario de la Cueva, Jesús Reyes Heróles, Ignacio Burgoa, Jorge Carpizo, siguen la segunda teoría, misma a la que nos adherimos.

La tercera hipótesis, es la que tiene menos fundamento, porque aun suponiendo sin conceder, que el régimen de los pueblos de Anáhuac hubiera respondido al pensamiento federal, éste en nada influyó en el actual sistema mexicano, ya que entre los creadores del federalismo jamás se mencionó tal antecedente, y aunque hubiera existido no dejó ninguna huella.

Las razones por las cuales pensamos que la segunda interpretación es la acertada, se encuentran en las diputaciones provinciales que son el germen del sistema federal mexicano.

La Constitución de Cádiz de 1812 ordenó que el rey nombraría en cada provincia un jefe superior y que en cada provincia habría

una diputación provincial.

Este nuevo sistema de gobierno que se implantó abolió la persona del virrey; el jefe político era el único funcionario ejecutivo de la jurisdicción en que la diputación provincial tenía autoridad, y ésta sería responsable directamente ante las Cortes de España.

Al restablecerse la vigencia de la Constitución de Cádiz se reinstalaron las diputaciones provinciales anteriores y se crearon otras. En 1822 existían 22 diputaciones provinciales y un año después, 23 circunscripciones que son la base de la actual división territorial de México.

Pero el hecho determinante para el federalismo mexicano fue que las provincias exigieron este sistema bajo amenazas de separarse de México, si se establecía el régimen central.

Campeche, proclamó su emancipación absoluta de México y camino parecido siguió Tabasco.

El Águila Mexicana, en su número 68, dio la noticia de la constitución de la República Federativa de Yucatán.

El 12 de mayo de 1823, Guadalajara celebró su separación de México.

El 19 de junio de ese año, Oaxaca manifestó que era independiente y libre absolutamente, constituyéndose en República Federal.

Querétaro y Zacatecas declararon que el Congreso sólo tenía facultad y carácter convocante, por lo cual se atribuían el derecho de aplicar o no las disposiciones que de él emanaran de acuerdo con sus convenciones.

Saltillo, el 5 de junio de 1823, pidió que se convocara a un congreso para que organizaran al país bajo los auspicios de un gobierno de República Federada ante la situación descrita el 12 de junio de 1823, el congreso convocante, no constituyente, expidió el voto por la forma de República Federal.

Los hechos mencionados son la base del sistema federal mexicano, que fue una necesidad y realmente sirvió para unir lo que estaba desunido. Es decir, en México, el régimen federal no fue una solución de mero gabinete, teórica, irreal, sino que fue un anhelo de las provincias, por el que lucharon y triunfaron.

La idea, la columna, la esencia de nuestro sistema federal respondió como ha quedado, analizado, a una necesidad, por que si la solución federal no se hubiera implantado en México, este país se hubiera dividido.

Las características del Estado mexicano, se dan a través de cuatro conceptos: república, representación, democracia y federación.

De los cuatro, el concepto vertebral es el de República; los otros nos dicen únicamente las características, es decir el tipo de República existiendo una similitud e interrelación entre república, representación y democracia la esencia de las tres es la voluntad popular, por república, se entiende cierta forma de gobierno en la cual la jefatura del Estado; no es vitalicia, sino que es electa periódicamente a través del sufragio popular por tanto al afirmar que México es una república se infiere que el pueblo renueva periódicamente al titular del poder ejecutivo (cada seis años) y que ésta es hecha por elección popular.

Es representativa, por que el pueblo va a nombrar, a través de los instrumentos políticos electorales establecidos a un grupo de personas que serán sus representantes, que tomarán por él las decisiones estatales, que en su nombre creará normas jurídicas, que lo representará en la gestión pública.

Es democrática por que en nuestro régimen jurídico-político, el pueblo es el gobernante y el gobernado. Donde el pueblo cuenta con garantías individuales y con un mínimo de seguridad económica; donde se consagra la división de poderes, el de la elección popular, y donde se permite el pluralismo de partidos y de

ideologías. Nuestra república es también federal, el cual consiste en la existencia de dos órdenes jurídicos, el del gobierno de la federación y el de los Estados miembros ambos subordinados a la constitución federal importante es hacer notar que no existe jerarquía entre el gobierno federal y las de las entidades federativas. Que de acuerdo al carácter estricto del sistema de distribución de competencias establecido en el artículo 124 Constitucional. Cada órgano es competente en las materias que le son propias, en el caso mexicano, las que no le son otorgadas expresamente a la federación se entienden reservadas a las entidades federativas.

Otra característica es que las entidades federativas gozan de autonomía constitucional; es decir crean y modifican su orden constitucional interno conforme a las bases de la constitución federal. Poseen recursos financieros propios e intervienen en el proceso de reforma constitucional.

La constitución utiliza la terminología de Estados Libres y Soberanos, esta situación ha sido superada a través de la interpretación de la doctrina ya que la soberanía es indivisible y le pertenece esencial y originalmente al pueblo, y por otro lado, si la constitución les fija a los estados miembros ciertas bases para que se estructuren, internamente circunstancia que es ajena a la soberanía ya que no existe ningún poder sobre la soberanía y las entidades federativas tienen el mandato de la Constitución federal.

Por tanto los estados miembros no son soberanos sino autónomos dentro de los que la constitución les fija, pueden crear su ley fundamental pero sin contrariar los principios básicos de la Constitución federal.

Soberanía: Es calidad de soberano que se atribuye al Estado como organo supremo e independiente de autoridad, y que de acuerdo con la cual es reconocido como institución que dentro de la esfera de su competencia no tiene superior.

El Art. 39 de la Constitución afirma que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo que la ejerce, por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados por lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos en la Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal (Art. 41) como ha quedado explicado.

La autonomía por tanto es la potestad de que, dentro del estado pueden gozar las entidades políticas que lo integran, dentro de una determinada esfera territorial, y que les permite - cuando la tienen la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por los ciudadanos.

Nuestro Estado federal mexicano se denomina ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El régimen federal en México, es uno de los pilares de todo el orden jurídico es parte esencial de nuestro sistema sigue siendo una idea fuerza que identificamos con el principio de libertad.

No desconocemos que en las últimas décadas elementos centralizadores se han incrustado en la estructura federal y la han venido modificando, que nuestro sistema se encuentra entre dos extremos que luchan: una idea y una realidad y de su confrontación e influencia se conforma, delimita y circunscribe el régimen federal que es objeto de esta tesis.

Pachuca de Soto, Hidalgo.

Verano de 1993.

CAPITULO 1
DEL ESTADO FEDERAL

1.1 Según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua(1), el término federal deriva etimológicamente del latín, de la palabra foedus-eris, alianza, pacto; el mismo nos dice que la palabra federativo, aplicase al sistema de varios Estados que, rigiéndose cada uno de ellos por leyes propias, están sujetos en ciertos casos y circunstancias a las decisiones de un gobierno central.

Son nuestras constituciones liberales de 1824, 1857 y 1917 las que adoptan como forma de gobierno el sistema federal, siendo clasificadas las constituciones por la doctrina en dos partes la dogmática que se refiere a los derechos del hombre y la orgánica la cual tiene un doble fin. Por un lado delimita las diversas esferas de autoridad federal y estatal y, por otro, organiza el funcionamiento del gobierno federal.

La estructura del sistema federal mexicano actual está basada, en tres artículos constitucionales, 40, 41 y 124.

El texto de estos artículos es como sigue:

Art. 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su

(1) Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española de la Lengua.

régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

ART. 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

ART. 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales se entiende reservadas a los estados.(2)

Históricamente las federaciones han nacido de una de las dos siguientes maneras. Un grupo de estados preexistentes, soberanos e independientes entre sí los cuales deciden federarse, renunciando los estados a ciertas facultades, que pasan a ser del gobierno federal, siendo la otra que un estado central, unitario decide constituirse en federación y delega, cede, ciertas facultades a los gobiernos locales.

Conservando las que serán del gobierno federal.(3)

(2) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada.

(3) Lic. Carlos Sánchez Mejorada y Velazco. Dinámica del Derecho Mexicano IX. p. 104.

De cualquier forma no importa la forma de federarse, corresponde a la Constitución Federal hacer el reparto de facultades de que se ha hablado con anterioridad el cual se tratará en capítulos posteriores.

Del análisis hecho a la trilogía de los artículos que conforman el sistema federal en la Constitución de 1917 se infiere que las entidades federativas no son soberanas sino autónomas, existiendo como se ha dicho una división de competencias entre los dos órdenes que la Constitución crea y que están subordinados el de la federación y el de las entidades federativas aceptando el citado artículo 41 de nuestra máxima código, que la nota características del Estado federal es la descentralización política.

El artículo 40 entra en oposición aparente con el artículo 39 ya que se habla de la cosoberanía entre la federación y los estados, llegando a la conclusión de que los constituyentes del 17 no tocaron el artículo 40 por tradición pero una interpretación a fondo no dice que es el artículo 41 y 115 de la multitudinaria carta magna del 17, los que señalan la naturaleza del Estado federal mexicano.

De acuerdo con los preceptos ya señalados, el Estado federal sustenta los siguientes principios(4)

(4) Jorge Carpizo. Estudios constitucionales. p. 104.

a) Las entidades federativas son instancia decisoria suprema dentro de su competencia (artículo 40).

b) Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículos 40 y 119).

c) Las entidades federativas se dan libremente su propia Constitución en la que organizan su propia estructura de gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución General, que es la unidad del Estado federal. (artículo 41).

d) Existe una clara división de competencias entre la federación y las entidades Federativas: todo aquéllo que no esté expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas (artículo 124).

Para el maestro Rafael de Pina, Estado federal significa: Organización estatal, representativa del más alto grado de descentralización en el cual el territorio nacional se halla dividido en circunscripciones autónomas constitutivas de los estados particulares formando parte de una realidad política superior, la federal, y cuya competencia, en relación con ésta, se encuentra fijada en la Constitución general. En el Estado federal, el poder político se desdobra, funcional y territorialmente, en dos direcciones, como poder Federal y como poder de las diferentes entidades federativas.

En él, junto a los poderes legislativo ejecutivo y judicial federales, existen los correspondientes poderes legislativos, ejecutivos y judiciales de los estados de la federación.(5)

Siendo importante también señalar los siguientes términos y conceptos que nos permitirán entender mejor la idea del sistema federal.

Federación Sistema de organización política en el cual diversas entidades o grupos humanos dotados de personalidad Jurídica y Económica propia se asocian, sin perder su autonomía en lo que les es peculiar, para formar un solo Estado (denominado federal) con el propósito de realizar en común los fines característicos de esta institución.(6)

Federal: Denominación correspondiente al Estado organizado como una federación de entidades o grupos humanos voluntariamente asociados, sin perjuicio de la conservación de las atribuciones que respecto a su gobierno interior señale la constitución como de su competencia.(7)

Federalismo: Doctrina que afirma la conveniencia política de que las distintas partes del territorio del Estado no sean gobernadas como un todo homogéneo, sino como entidades autónomas de acuerdo

(5) Rafael de Pina. Diccionario de Derecho. p. 256.

(6) Ibid., p. 266.

(7) Idem.

con una coordinación fundada en un reparto racional de competencia.

Federalista: Partidario del sistema federal.(8)

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela, hace mención de la denominación correcta del Estado mexicano, aduciendo que el nombre correcto debería ser REPUBLICA FEDERAL MEXICANA en vez de Estados Unidos Mexicanos, siendo esta cuestión meramente terminológica, careciendo de significación práctica, revistiendo un interés histórico ya que en los albores de nuestro sistema los centralistas preferían el nombre de República Mexicana y los liberales por respeto a la tradición liberal Estados Unidos Mexicanos.(9)

Concepto de administración pública Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del poder ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo y judicial) su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con; elementos personales, elementos patrimoniales, estructura jurídica, procedimientos técnicos.(10)

(8) Idem.

(9) Ignacio Burgoa, Derecho constitucional mexicano. p. 443.

(10) Miguel Acosta Romero, Teoría general del derecho administrativo. p. 63.

1.2 En el Estado unitario existe la homogeneidad de funciones. Siguiendo la metodología de nuestro estudio, analizaremos la diferencia de un Estado federal y un Estado central o unitario, en el inciso anterior decíamos que para nuestro sistema federal mexicano la nota característica del Estado federal es la descentralización política. Ello nos permite concluir que sí, el sistema federal es descentralizado, el unitario o central es adcontrario sensu, es centralizado.

Hans Kelsen, expresa que no existe diferencia entre el Estado federal y la confederación, únicamente el grado de mayor o menor centralización o descentralización. (11)

Y es aún más explícito con nuestro tema, el citado jurista alemán. Menciona que entre el Estado federal y el Estado unitario no hay diferencias esenciales, sino que ambas formas divergen en cuanto al grado de descentralización, siendo mas acentuada en el sistema federal que en el sistema central. (12)

Es necesario hacer la observación que el Estado central o unitario por la presión de las necesidades de diversas naturaleza su territorio suele dividirse en circunscripciones denominados departamentos o provincias a cuyo gobierno se encomienda a órganos subordinados al órgano central, esta división política y

(11) Hans Kelsen. Teoría general del Estado, p. 255.

(12) Traducción Eduardo García Maynez. Teoría general del derecho y del Estado, p. 333.

administrativa no llega al grado de autonomía ya que dependen del órgano central.

El maestro Ignacio Burgoa quien apoya la tesis del célebre jurista alemán, Hans Kelsen, en cuanto a que la diferencia entre el Estado federal y del Estado unitario depende de los grados de autonomía de las diversas estructuras gubernativas.(13)

Para mayor entendimiento del tema mencionare el concepto de Estado unitario o central. Llamado también simple, es aquél que se encuentra organizado de acuerdo con un sistema de centralización, en el que los poderes del Estado-legislativo, ejecutivo y judicial-son únicos.(14)

De acuerdo con la definición anterior, el sistema central choca con la tesis del barón de Montesquieu, en la separación de poderes encontramos otro elemento de diferencia entre ambos sistemas, ya que en el sistema federal el poder federal se divide para su funcionamiento en tanto que en el central es unitario.

1.3 La adopción del sistema federal depende como hemos visto de dos circunstancias, (Ver inciso primero). La denominación de Estado federal se usó por primera vez en los tiempos de la confederación

(13) Ignacio Burgoa. Derecho Constitucional Mexicano, p. 397.

(14) Rafael de Pina. Diccionario de Derecho, p. 256.

Renana y en Zacharia, se usaba como término opuesto al de confederación. Sin embargo - el maestro Manuel García Pelayo dice la denominación no penetra en el derecho positivo, donde continúan usándose los términos federación o confederación como equivalentes al Estado federal. Es hasta la literatura alemana donde surge con un contenido preciso la denominación Estado FEDERAL y como contras entre las confederaciones y las nuevas formas de organización que aparecieron en los Estados Unidos de América y en Suiza en 1848 (15). Encontrar la naturaleza jurídica del sistema federal es explicarnos lo qué es, para ubicarlo dentro del contexto de las instituciones jurídico políticas.

Doctrinalmente, se ha desarrollado una serie de teorías para explicar lo que es la naturaleza jurídica del sistema federal, me propongo analizar las teorías más importantes que se han expuesto los más grandes e importantes investigadores y teóricos de la materia en estudio. Me concretaré a describir cada una de ellas siguiendo la metodología del maestro Carpizo, (16) en cuya opinión son seis teorías las que representan los momentos decisivos en la evolución de esta idea.

Antes de analizar las teorías mencionaré lo que dice García Pelayo al respecto.

(15) Manuel García Pelayo. Derecho Constitucional Comparado. p. 216.

(16) Jorge Carpizo. Constitución y revolución. p. 1136.

El Estado federal planteaba el problema de cómo era posible que sobre un mismo territorio y una misma población pudiera existir y, por consiguiente ejercer su imperio, una pluralidad de Estado, así pues, la discusión sobre la naturaleza jurídica del Estado federal ha sido fundamentalmente una discusión en torno al concepto de soberanía y a su posible o no posible armonización con el hecho de la pluralidad estatal.(17)

El planteamiento anterior tiene únicamente una importancia histórica por que, las teorías desarrolladas en torno a la soberanía respecto de la naturaleza jurídica del Estado federal han sido superadas, su importancia radica en que al surgir el Estado federal fue la idea sobre la que discutieron hasta finales del siglo pasado.

Alexis Tocqueville, pensador francés, siendo muy joven viaja a los Estados Unidos de Norteamérica, aproximadamente en 1830 y estudia el sistema político imperante en esa nueva nación, siendo desconocida en Europa la forma de gobierno que él observó, llamó la atención de los europeos sobre el nuevo sistema, con una obra que publicó con el nombre de La democracia en América, el mérito de Tocqueville reside en haber difundido las ideas de esa nueva estructura política: sin embargo, sus ideas no eran originales, pues fueron expuestas primeramente en el federalista, por Hamilton, Madison y Jay, y construída posteriormente en Alemania por Jorge

(17) Manuel García Pelayo. op. cit. p. 220.

Weitz, quien da la primera explicación jurídica sobre el Estado federal.(18)

Tocqueville afirma, en dicha obra, que la forma de gobierno en Estados Unidos de Norteamérica fue fundada sobre el principio de la soberanía del pueblo y dice:

Los Estados Unidos posee una constitución compleja; se perciben dos sociedades distintas comprometidas, y, si se me permite hablar así encajadas la una de la otra; se ven dos gobiernos completamente separados y casi independientes: uno, habitual e indefinido, que responde a las necesidades cotidianas de la sociedad; el otro, excepcional y circunscrito, que no se aplica más que a ciertos intereses generales. Son, en pocas palabras, veinticuatro pequeñas naciones soberanas cuyo conjunto forma el gran cuerpo de la unión.(19)

Sostiene que la soberanía era compartida por la unión y por cada Estado miembro de ella, de ahí que su tesis se denominará de la cosoberanía.

Así la idea de la coexistencia de dos poderes iguales y coordinados para explicar el sistema federal fracasa, pues va contra la realidad y contra la idea de soberanía; la cual es la

(18) Jorge Carpizo. op. cit. p. 280

(19) Alexis De Tocqueville. La Democracia en América, p. 62.

única e indivisible.(20)

John C. Calhoun y Max von Seydel, afirman que esta teoría niega la realidad jurídica del Estado federal. La razón es justificable, pues en uno y otro caso se tenían razones ideológicas; en Calhoun justificar la separación de los estados del sur de Norteamérica; Seydel a Baviera contra el Reich. Su base es la indivisibilidad de la soberanía o sea:

a) La soberanía es única; dividirla es destruirla; por consiguiente, o radica en el poder central o radica en los estados; en el primer caso nos encontramos ante un Estado unitario en el segundo ante una confederación.

b) El fundamento de un Estado se halla, o en un tratado o en una constitución; en el primer caso, no se da origen a un Estado; en el segundo, se da origen a un Estado unitario.(21)

Tanto Calhoun como Seydel creyeron que el Estado federal y la confederación descansaban sobre un tratado, el cual era concertado por los Estados particulares. Esto les hizo afirmar, equivocadamente, que todos los Estados federales son simples confederaciones de Estados creyendo además, que los Estados particulares podían tener dos derechos, el de anulación y el de segregación. Podían anular todos los actos de la federación que

(20) Jorge Carpizo. op. cit. p. 281.

(21) García Pelayo. op. cit. p. 222.

consideraran contrarios al pacto federal y por la segregación, un Estado podía libremente decidir cuando abandonar la unión.

Jorge Jellinek, afirma que hay Estados soberanos y no soberanos, no siendo la soberanía una nota esencial del Estado, pero sí la relación de dominación. Un Estado no soberano sólo puede existir asociado a otro que sea soberano. Define al Estado federal como un Estado soberano formado por una variedad de estados. (22)

Aduce además que el Estado federal es el único soberano, pero los miembros de esa unión, si son Estados, porque poseen derecho de dominación y en ciertos límites poseen libertad de acción. (23)

En resumen la federación es el único Estado soberano, pero sin negar a los miembros de ella la característica de Estado.

Woodrow Wilson, que fuera presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, expuso una nueva idea sobre el Estado federal, en su libro El Estado. Afirma que al crearse la constitución federal se quería una unión débil, pues no se deseaba sacrificar la autonomía de los Estados particulares, pero durante el siglo XIX diversos acontecimientos perfilaron la nacionalidad norteamericana, y ello trajo consigo un cambio en la mentalidad de los hombres.

(22) Jorge Jellinek. Teoría general del Estado. Traducción de Fernando de los Ríos Urruti, p. 622.

(23) Mouskheli M. Teoría jurídica del Estado federal. pp. 217-218.

Entre esos sucesos menciono los siguientes: los ferrocarriles, los cuales, permitieron al hombre ir y venir de un lugar a otro, realizando un intercambio de personas y productos; la competencia con el comercio inglés, y las guerras que sostuvieron, entre ellas la invasión a México. El concepto de nación imperó sobre la idea de la importancia de los estados miembros, cuando los estados del norte vencieron a los del sur, haciendo imposible la segregación de un miembro de la Unión.

Esta idea de nación realizó el cambio, en lugar de mirar al gobierno de los estados particulares y al gobierno central como dos gobiernos se empezó a considerar como dos partes de un mismo gobierno. Se deja ver al Estado federal como dos Estados, como dos gobiernos, para percibir que el Estado federal es un solo gobierno, pero doble, es decir, La naturaleza del Estado federal es un gobierno doble.

Jean Dabin, expone la teoría del Estado federal como una forma de descentralización. Para Dabin el poder está descentralizado cuando se admite que grupos más o menos naturales que existen dentro del Estado poseen en propiedad determinados atribuidos del poder público, que ejercen por órganos que estos mismos grupos escogen.

El rasgo esencial de la descentralización es participación o colaboración dentro de una señalada esfera con el poder político del Estado. Pero la descentralización nace cuando ese grupo eleva al nivel de órgano de derecho público y colabora con el Estado a la

realización del bien público. (24)

Dabin afirma que una de las ventajas de la descentralización, es que aligera a la federación de algunas tareas de interés público, que realizan las autoridades locales con mas competencia y menores gastos. (25)

Las características que posee las entidades particulares en un estado federal son las siguientes:

- a) Tienen todas las funciones del poder gubernamental y administrativo comprendiendo las funciones Legislativas y Judiciales.
- b) Dentro de su competencia ejercen el gobierno con exclusión de toda vigilancia.
- c) Conservan la facultad de organizarse a si mismo y regular su propia Constitución. (26)

En resumen, para Dabin, lo que caracteriza al Estado federal, es una gran descentralización política, la cual emana de la constitución, obra del pueblo, siendo el quien atribuye las competencias federales y las locales.

(24) Jean dabin. Doctrina general del Estado. p. 314.

(25) Ibid., p. 320.

(26) Idem.

Hans Kelsen, afirma que la nota esencial del Estado federal es la descentralización, al respecto, su teoría de los tres círculos, reviste gran importancia para este problema. Señala que en el Estado federal hay que distinguir tres elementos:

a) La constitución en virtud de la cual se establece la unidad del orden total, y esta norma suprema es válida en todo el territorio. El Estado federal es la personificación de la Constitución.

b) El orden jurídico federal

c) El orden jurídico de las entidades federativas.(27) Afirma que la constitución es el todo jurídico, y es quien señala las atribuciones y límites de la federación y de las entidades federativas, otorgándole a la primera validez normativa espacial. Sobre todo el territorio, y a las segundas, una vigencia limitada a ciertas partes de ese territorio.

Agrega que el poder revisor de la constitución es un órgano propio del Estado federal, pues no pertenece ni a la federación, ni a las entidades federativas.(28)

En conclusión para Kelsen, el Estado federal es similar al unitario siendo la descentralización lo que diferencia a un Estado

(27) Hans Kelsen. Teoría general del Estado, p. 262.

(28) Ibid., pp. 262-263.

de otro.

Señala que la federación y las entidades federativas están coordinadas, no habiendo entre ellas lazos de subordinación, y tanto la una como las otras deben su existencia a la constitución.

Para el doctor Jorge Carpizo las características de un Estado federal son las siguientes.

I. Una constitución que forma dos órdenes subordinados y delegados pero que están coordinados entre sí, el de las entidades federativas y el de la federación.

II. Las entidades federativas para su régimen interior gozan de autonomía y se otorgan su propia Constitución.

III. Los funcionarios federales no subordinan a los estatales.

IV. Las entidades federativas deben contar con recursos económicos suficientes para cumplir con sus necesidades.

V. Las entidades federativas forman parte del proceso de reforma constitucional. (29)

A manera de conclusión del presente inciso. El Estado federal es en realidad un sólo Estado pero con un gobierno doble: el gobierno de la federación, del poder central, y el gobierno de cada

(29) Jorge Carpizo. Op. Cit. pp. 289-290.

una de las entidades Federativas. El único soberano es el pueblo de todo el Estado federal. La soberanía no se encuentra dividida entre las diversas entidades Federativas, las que, desde nuestro punto de vista no son Estados; éstas sin embargo gozan de un régimen de descentralización política, de una autonomía constitucional, la cual se encuentra limitada por la misma. Participan en la formación de la voluntad federal en la medida de la intervención del senado o la cámara de diputados y en la necesaria participación en la modificación a la Constitución Política Federal. Los ciudadanos participan políticamente para votar y ser votados ya sea en cargos locales o federales por todo ello considero que el Sistema Federal, constituye una garantía para la libertad y un factor primordial para el desarrollo social y económico de todo el país.

1.4 El examen de las causas que dieron origen y motivaron la aplicación del federalismo en México, así como la manera como se logró finalmente su implantación definitiva en el régimen constitucional Mexicano nos permitirá determinar si el federalismo es artificial al Estado mexicano, o si por el contrario es el resultado natural y necesario de las condiciones mismas de nuestra república, o si por lo menos lo fue en otra época y en la actualidad las circunstancias obligan a un nuevo planteamiento del problema.

Como dice el maestro Mario de la Cueva:

La integración de nuestra nacionalidad está determinada por tres épocas, que corresponden a las tres auténticas revoluciones políticas, sociales, económicas y jurídicas que hemos vivido y cuyos resultados fueron las tres constituciones que han tenido realidad y vigencia: 1824, que es la era del nacimiento de la nacionalidad; 1857, que es la conciencia de nuestra nacionalidad; y 1917, que es el primer brote universal en favor de la justicia Social. (30)

En las tres constituciones existe como común denominador la forma de gobierno federal, que fue la única capaz de regir verdaderamente al país; desde el establecimiento del primer centralismo hubo siempre descontentos en el interior de la república, cuyas consecuencias negativas son ampliamente conocidas.

Se han expuesto tres interpretaciones sobre el federalismo en México.

I. Que fue una imitación extra-lógica del sistema de los Estados Unidos de Norteamérica.

II. Que el sistema federal fue una necesidad, que sirvió para unir lo que se estaba desuniendo.

III. Que en la época prehispánica, existió una confederación de los Estados de Tenochtitlán, Texcoco y Tlacopan, que dieron

(30) Mario de la Cueva. Prólogo al Plan de Ayutla, pp. X y XI.

forma a una federación (Hueytlahtocáyotl amistad de grandes Estados). (31)

Sobre la primera interpretación, que es la tradicional, creemos que ha sido superada por la segunda interpretación y que explicaremos mas adelante. Respecto de la tercera los diversos estudiosos niegan el que haya sido un federalismo además los artífices de nuestro federalismo jamás mencionaron tal antecedente.

El sistema federal mexicano respondió a una necesidad, realmente sirvió para unir lo que se estaba desuniendo, por las siguientes razones.

El germen de nuestro sistema federal lo encontramos en las diputaciones provinciales.

Las Cortes de Cadiz se abrieron de manera solemne el 24 de septiembre de 1810, en la cual estaban representadas todas las partes del reino, entre las cuales se había reconocido a las colonias americanas.

La diputación mexicana fue integrada por diecisiete miembros entre los cuales destacó Don Miguel Ramos Arizpe, representante de la provincia interna de Coahuila, quien pronto se reveló como el más destacado miembro de la delegación mexicana por su infatigable actividad, sus claras ideas y la vehemencia en la defensa de sus

(31) Jorge Carpizo. Sistema Federal Mexicano. Los sistemas federales del continente americano. p. 474.

puntos de vista.

Ramos Arizpe fue quien propuso a las cortes el establecimiento de las diputaciones provinciales, a cuyo cargo estuviera la parte gubernativa de toda ella y en cada población un cuerpo municipal o cabildo que respondiera a todo el gobierno de aquel territorio. Obedeciendo su nacimiento exclusivamente a la necesidad de las provincias de contar con un órgano político propio que las liberara del centralismo opresor. La idea de Ramos Arizpe prosperó y fue incorporada al texto de la Constitución gaditana, fruto de los trabajos de las Cortes de Cádiz.

La Constitución de Cádiz fue jurada en España el 19 de marzo de 1812, lo fue en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año. Dicha constitución ordenaba que el rey nombraría en cada provincia un jefe superior, además su artículo 325 estableció que en cada provincia habría una diputación llamada provincial, presidida por el jefe superior. Siete diputados formaban cada diputación provincial y eran designados por el pueblo en votación indirecta. Además su artículo 335 enumeraba las facultades de las diputaciones; intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos y examinar sus cuentas, cuidar del establecimiento de los ayuntamientos, proponer al gobierno los arbitrios mas convenientes para la ejecución de obras de utilidad común, promover la educación de la juventud, fomentar la agricultura, la industria y el comercio, dar parte al gobierno de los abusos cometidos en la administración de las rentas públicas formar el censo y la

estadística de la provincia, cuidar el cumplimiento de las tareas correspondientes a los establecimientos piadosos y de beneficencia, dar parte a las cortes de las infracciones cometidas a la constitución en la provincia y velar sobre la economía orden y progreso de las misiones fundadas para la convención de los indios. Dentro del nuevo sistema desaparece el virrey y cada provincia, con su jefe político y diputación respectivos, queda independiente de las otras.

El jefe político, para Benson Nettie Lee, era el único funcionario ejecutivo de la Jurisdicción en que la diputación provincial tenía autoridad, y sería directamente responsable ante las cortes de España. El jefe político en la ciudad de México de hecho reemplazo al virrey, aunque carecía de jurisdicción sobre los jefes políticos de Guadalajara, Mérida, San Luis Potosí, Monterrey o Durango, cada provincia gozaba de una independencia completa con respecto a las demás. (32)

En 1813, las Cortes de Cádiz ordenaron la formación de diputaciones provinciales mexicanas en número de seis. México y San Luis Potosí (correspondientes a la Nueva España), Monterrey, Guadalajara, Durango y Mérida. La de la Nueva España con sede en la ciudad de México; Guatemala, reconocida como provincia en al Constitución de Cadiz y comprendiendo Chiapas y Guatemala, fue

(32) Benson Nettie Lee, La DIPUTACION PROVINCIAL Y EL FEDERALISMO MEXICANO, p. 20.

debidamente dotada de su diputación provincial.

La importancia de la implantación de las diputaciones provinciales, es relevante, por que además de ser el origen de nuestro sistema federal como ha quedado señalado, acostumbraron a las provincias a tener su propio Gobierno y a desarrollarse conforme a sus necesidades y aspiraciones.

Resulta necesario aclarar que las diputaciones provinciales, tuvieron su origen en el sistema de intendencias, creadas por orden de Carlos III, en 1786 al dictar la Real Ordenansa para el establecimiento e instrucción de intendentes del ejército y provincias en el reino de la Nueva España. (33)

En 1814 Fernando VII, desconoce la Constitución de Cádiz, y esta disposición llega a México al año siguiente, el virrey Calleja disuelve las diputaciones provinciales y reestablece el régimen colonial tradicional, pero en 1820 el rey de España se sujeta nuevamente al texto gaditano, y en México vuelven a tener vigencia las diputaciones provinciales.

El 4 de octubre de 1820 Ramos Arizpe y Mariano Michelena, representantes mexicanos en las cortes españolas, propusieron que se aumentara el número de las diputaciones provinciales. Negociadas las peticiones anteriores el 6 de noviembre del mismo año, se creó

(33) Edmundo O'Gorman. Breve Historia de las Divisiones Territoriales. p. 31.

una séptima diputación, con sede en Valladolid, para las provincias de Guanajuato y Michoacán; quedó ésta instalada el 10 de febrero de 1821; también por disposición de las cortes. La provincia de Zacatecas pasó a la jurisdicción de la diputación provincial de San Luis Potosí. A partir de este momento, varias provincias solicitaron de los representantes mexicanos a las cortes hacer todos los esfuerzos necesarios a fin de obtener diputaciones semejantes a las que ya existían en siete de ellas, sin embargo para entonces la independencia estaba por consumarse y fue ya dentro del México independiente, en razón de haberse dejado provincialmente vigente la constitución de Cádiz y las leyes derivadas de ella, que se autorizó su creación.

En estas creaciones no hubo impulso alguno del gobierno central, cada provincia tuvo interés especial en solicitarlas, dado que se consideraba como un derecho adquirido e indiscutible. En diciembre de 1823 se habían autorizado e instalado diputaciones en veintitrés provincias, circunscripciones que sirvieron de base a la actual división territorial de México.

En 1821 una parte del ejército realista, al mando de Agustín de Iturbide, logró unirse con las tropas del insurgente Vicente Guerrero. Ambos jefes firmaron el plan de Iguala que proclamaba la independencia, establecía la monarquía como forma de organización política, ofrecía la corona a Fernando VII o a cualquier otro príncipe de sangre real, aseguraba la vigencia de la religión católica y los privilegios del clero secular y regular, prometía

garantías a la propiedad y, mantenía los cargos civiles, eclesiásticos y militares sin alteración alguna, además esquematizaba un gobierno provisional que actuaría mientras no llegara el monarca.

El 24 de agosto de 1821, Iturbide firmó los tratados de Córdoba con Juan de O'Donojú, último virrey de la Nueva España, sobre las bases trazadas en el Plan de Iguala. También se previó el establecimiento de una junta provisional gubernativa y de una regencia, así como la convocatoria de un Congreso Constituyente. Por otra parte, se dejó vigente el orden jurídico colonial, en todo lo que no se opusiera al Plan de Iguala. Quedando así en vigor la Constitución de Cádiz, y en consecuencia, el régimen de organización territorial en intendencias y provincias junto con las diputaciones respectivas, que se mantuvieron integradas y funcionando.

La junta provisional gubernativa, prevista en el Plan de Iguala y en los Tratados de Córdoba, fue instalada el 28 de septiembre de 1821 quedando integrada con ex funcionarios de la administración colonial y excluyendo a los insurgente y republicanos. De inmediato nombró a Iturbide como su presidente, Expidió un acta de independencia del Imperio mexicano sobre los lineamientos de Iguala y Córdoba, e integró la regencia, presidida por Iturbide.

El Congreso Constituyente fue convocado el 10 de noviembre de 1821, se integro de acuerdo con el sistema electoral previsto en

la Constitución de Cádiz e inició sus trabajos el 24 de febrero de 1822, en su seno se encontraron las tendencias predominantes de la época:

Los iturbidistas, servidores de las ambiciones del ex oficial realista, los borbonistas, defensores de los postulados del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba y los republicanos.

Hubo una serie de medidas de tipo económico que promovió la representación nacional, tales como la disminución de los sueldos de empleados civiles y militares, medidas que irritó a la burocracia, al ejército y al mismo Iturbide, estas medidas produjeron divisiones entre el Congreso y la regencia.

Encontrándose en esta situación crítica la política mexicana, llegó la noticia del desconocimiento del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba por las cortes españolas. Iturbide vió en ellos la oportunidad de realizar sus ambiciones personales y decidió dar un golpe militar, presionando al Congreso por medio de las bayonetas para obtener de éste el nombramiento de Emperador Constitucional del Imperio mexicano, el 19 de mayo de 1822.

El gobierno de Iturbide fue despótico y torpe, encarceló a los diputados de orientación republicana, atacó la libertad de prensa ocupó ilegalmente la propiedad particular y menospreció a los antiguos insurgentes.

En virtud de fricciones constantes con el Congreso, decidió disolverlo el 31 de octubre de 1822, reemplazandolo por una Junta

Nacional Constituyente que él mismo nombró.

La situación imperante no podía durar, y al entrar Iturbide en conflicto con los militares, estalló la revuelta, proclamándose el 10. de febrero el Plan de Casa Mata, encabezado por Antonio López de Santa Anna, que pedía la inmediata reinstalación del congreso y el reconocimiento del principio de la soberanía nacional, el movimiento también fue secundado por Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Vicente Guerrero. Iturbide ante la presión de los rebeldes reinstaló el congreso el 4 de marzo de 1823. No bastando esta disposición para calmar los ánimos, el emperador tuvo que abdicar el día 19 de ese mismo mes.

El congreso formó un poder ejecutivo provisional integrado por Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo, y Pedro Celestino Negrete.

El congreso sufría de gran desprestigio por haberse hecho cómplice en la proclamación de Iturbide como emperador, ciertamente que bajo presión, aun así por una u otra razón las provincias sólo lo reconocían como convocante de un nuevo constituyente.

Sin embargo, el 14 de abril de 1823, el congreso recomendó que por lo pronto, no se convocase a una nueva asamblea constituyente, que la comisión respectiva prepararía el proyecto de constitución y que, una vez completo éste, se sometería a discusión, decidiéndose previamente si su ratificación quedaría o no a cargo de un nuevo Congreso.

Al caer Iturbide, la tendencia ideológica se unificó para pedir la forma republicana de gobierno, pero algunos intereses deseaban el centralismo y otros el federalismo. Querían el centralismo: los Borbonistas, los principales jefes del ejército, los terratenientes, el alto clero y algunos intelectuales como Mier, Alamán. Querían el Federalismo; los iturbidistas, las provincias e intelectuales como Ramos Arizpe y Gómez Farías.

El 16 de mayo de 1823 el Soberano Congreso Constituyente publicó el documento titulado Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, conocido como Plan Del Valle por la influencia que en él tuvo el diputado guatemalteco José del Valle, en dicho plan también participó Fray Servando Teresa de Mier entre otros, dicho plan que no llegó a discutirse, enunciaba que la soberanía de la nación era única, imprescriptible e inalienable, pudiendo ejercer su derecho de modo diverso, entre esto la forma de gobierno, así declaraba que la nación mexicana era una república representativa y federal. Dicho plan no habló de la soberanía de los estados miembros, idea que consideraban primordial las provincias en el régimen que deseaban.

La situación política en la nueva nación se tornó crítica y de esta manera algunas provincias empezaron a declarar que resumían su soberanía, pero hubo una idea determinante para el federalismo mexicano, fue que exigieron este sistema las provincias, bajo amenaza de separarse de México si se establecía el régimen central.

En los días anteriores a la elaboración del Plan Del Valle, la junta provincial de Guadalajara y la provincia de Oaxaca, que habían rechazado la convocatoria y formado su propio congreso, proclamaron su independencia, sólo revocable por la adopción del sistema federal. Querétaro, Yucatán y Sonora se pronunciaron asimismo por esa forma de gobierno, igual camino siguieron Campeche y Tabasco, de tal manera que la adopción del federalismo vino a ser una exigencia que se manifestó de la periferia al centro y que originaba en la conveniencia de proteger intereses locales.

Alarmado por la desmembración que se planteaba, el Congreso Constituyente, reconociéndose como simple convocante, emitió el 12 de junio de 1823, un documento denominado: Voto del Congreso que dice:

"El soberano Congreso Constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche ha tenido ha bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federal y que no lo ha declarado en virtud de haberse decretado en forma convocatoria para un nuevo Congreso que constituya a la Nación".(34)

Los hechos anteriormente señalados sirvieron de base al sistema federal mexicano, y es por esta razón que se considera actualmente que el sistema federal mexicano fue una necesidad, que sirvió para unir lo que se estaba desuniendo.

(34) Felipe Tena Ramírez. Leyes fundamentales de México.

El nuevo congreso Constituyente quedó instalado el 7 de noviembre de 1823, aprobándose el acta Constitutiva de la Federación el 31 de enero de 1824, adoptando en su artículo quinto la forma de gobierno federal; el sexto enuncia que la federación se integra por estados independiente, libres y soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior (35) y en el artículo séptimo enumeró los estados de la federación.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos se comenzó a discutir el 10. de abril y se firmó el 4 de octubre de 1824. El artículo cuarto señaló que México adoptaba el sistema federal.

El federalismo quedó consagrado en el acta constitutiva de la federación, y en la Constitución de 1824, se establecieron dos, tipos de órdenes, el de la federación y el de cada uno de los estados. Se crearon tres órganos federales: el legislativo formado por el congreso General compuesto por dos cámaras: la de diputados, integrada por representantes de elección popular en un número proporcional a la población y la de senadores integrada por dos representantes de cada estado. El ejecutivo quedó depositado en un presidente y un vicepresidente para suplir las ausencias del primero, ambos se elegían por las legislaturas de los estados; cada una de estas designaba dos personas; las que obtenían mayor número de votos sería presidente y el que le siguiera vice-presidente.

(35) Idem., p. 154.

Esta norma produjo resultados funestos ya que el vice-presidente casi invariablemente fue el rival del presidente.

El poder judicial federal quedó depositado en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, y Juzgados de Distrito, cada uno de los órganos federales fue dotado de sus respectivas competencias. Las que no fueron enumeradas quedaron reservadas a los estados; gozaban éstas de autonomía para darse su constitución y sus normas fundamentales de gobierno dentro del marco señalado por la Constitución Federal.

Se previó que los estados se organizaran entre poderes, ejecutivo, legislativo y judicial, el legislativo quedaría depositado en una legislatura, compuesta del número de individuos que determinarían las constituciones locales o estatales, y electos popularmente, el poder ejecutivo quedaría depositado en una o varias personas, según lo decidiera cada estado, que lo ejercitaran por tiempo limitado.

Es de notar que nuestro federalismo surgió en forma inversa al de los Estados Unidos de Norteamérica, no puede hablarse entre nosotros de estados miembros, que hayan cedido una parte de su soberanía (externa) para fundirse en uno solo, se trata como dice Sayeg Helú de un Estado unitario que se transformó en Estado federal al otorgar a sus antiguas provincias cierta autonomía y participación en la creación de la voluntad estatal, dando lugar a

los estados miembros. (36) La constitución de 1824 tuvo vigencia hasta finales de 1835 en que se declaró investido el Congreso federal de poderes constituyentes y transformó la forma de gobierno a unitaria. Durante esa época aun no se definía la fisonomía de la sociedad mexicana.

Citando a Reyes Heróles, que habla de una sociedad fluctuante, dice:

"México consumó su independencia jurídica con el texto de 1824, mas a partir de esa fecha se mantuvo fluctuante entre dos órdenes: uno que no acababa de nacer y otro que no terminaba de morir, los trastornos y desórdenes y perturbaciones a que el país se enfrentaba en un largo período de su historia son resultados de esa permanente fluctuación, de ese vivir entre dos sociedades, entre un final y un comienzo en pos de su auténtica fisonomía. (37)

El 4 de enero de 1835 abrió sus sesiones el Congreso. El partido conservador inició una fuerte campaña en favor de la derogación de la constitución de 1824 y la adopción del centralismo. La amenaza del centralismo sirvió de pretexto, para que Texas declarará su independencia, y que Santa Anna en persona, combatiera en desastrosa campaña.

(36) Jorge Sayeg Helú. El nacimiento de la república federal mexicana. p. 42.

(37) Jesús Reyes Heróles. El liberalismo mexicano. p. 4.

El congreso expidió el 15 de diciembre de 1835 las bases constitucionales que establecieron el centralismo; terminaba así la vigencia de la Constitución de 1824.

Mientras la guerra con Texas continuaba, el congreso llevó adelante sus tareas elaborando las leyes constitucionales en número de siete, la primera de las cuales se promulgó el 13 de diciembre de 1835 y la última el 30 de diciembre de 1836 las leyes constitucionales de 1836, perseguían tres propósitos fundamentales: establecer el régimen centralista, estructurar un mecanismo de frenos y contrapesos entre los poderes públicos y preservar los intereses de la clase conservadora.

El texto de 1836, dio fin al federalismo transformando los estados en departamentos y dividiendo éstos en distritos y partidos, el ejecutivo quedaba en manos de un gobernador y de una junta departamental de elección popular a la que no se dieron, desde luego, facultades legislativas sin embargo, tuvieron amplia competencia administrativa facultándoseles para proponer al gobierno la terna base para el nombramiento del gobernador. Los gobernadores quedaron supeditados a las autoridades del centro. Se celebraron elecciones conforme al procedimiento previsto en las leyes constitucionales, resultando electo presidente de la república Anastasio Bustamante, quien tomó posesión del cargo el día 19 de abril de 1837.

El 8 de agosto de 1841, tuvo lugar en Guadalajara la sublevación del general Mariano Paredes, quien derrocó al

presidente Bustamante y de acuerdo con las bases de Tacubaya, que dieron fin a la vigencia de las leyes constitucionales, del 28 de septiembre de 1841. Se convocó a un congreso Constituyente que comenzó a sesionar el 10 de julio de 1842. En ese congreso se presentaron dos proyectos, uno el que sostenía la mayoría de los diputados, en favor de una república unitaria y central, otro el de la minoría que se inclinaba por el sistema federal, la comisión presentó entonces un proyecto de transacción que se comenzó a discutir el 14 de noviembre. El proyecto de espíritu liberal admitía implícitamente la práctica privada de religiones distintas a la católica y declaraba libre enseñanza privada; estos proyectos no fueron del agrado del poder ejecutivo por sus tendencias liberales y decidió disolverse la asamblea Constituyente.

Se designó una junta de notables que expidió las bases de organización política de la república mexicana el 14 de junio de 1843 cuyo espíritu centralista fue más acentuando que la de 1836.

El 4 de agosto de 1846, el general José Mariano Salas encabezó el golpe militar de la ciudadela, cuya bandera fue de que se convocara a un nuevo congreso constituyente, para que se decidiera en forma definitiva la organización política del país. En virtud de este levantamiento se restableció la vigencia de la Constitución de 4 de octubre de 1824.

La Asamblea Constituyente de 1846, ratificó la vigencia de la Constitución de 1824 y expidió un documento que se conoce con el nombre de Actas de Reforma Constitucionales, en cuyo artículo 25 se

encuentra la base del juicio de amparo mexicano, que fue jurada el 21 y se publicó el 22 de mayo de 1847.

El acta de reformas estuvo vigente sólo seis años, durante ese lapso se celebró el Tratado de Guadalupe Hidalgo, de paz y límites, que puso término a la guerra con los Estados Unidos de Norteamérica, firmado el 2 de febrero de 1848, en el que México se vió obligado a ceder al vencedor los estados de Texas, Alta California, y Nuevo México y una parte considerable de Chihuahua, Sonora, Coahuila y Tamaulipas.

El 1ero. de abril de 1853, Santa Anna regresó al país a consecuencia de la conspiración del hospicio, tramada por los conservadores de Guadalajara, el día 22 de abril expidió las bases para la administración de la república, redactadas por Lucas Alamán y en virtud de las cuales acabó con el federalismo, creó un consejo de estado, puso en reseso a las legislaturas y reglamentó las funciones de los gobernadores; suprimió los ayuntamientos en todas las localidades que no fueran capitales, prefecturas o cabeceras de cantón o distrito, impuso nuevas contribuciones al pueblo.

La oposición liberal a estas formas extremas de centralismo se manifestó en el Plan de Ayutla expedido por el coronel Florencio Villareal, formulado en esta población el 1ero. de marzo de 1854 y ratificado y adicionado en Acapulco el 11 de abril de ese mismo año, en este documento se consideró un amago constante para las libertades públicas, la permanencia de Santa Anna en el poder, la necesidad inaplazable de constituir a la nación de un modo estable

y duradero.

La revolución se propagó por todo el país y el 9 de agosto de 1855.

Santa Anna, huyó definitivamente de México por Veracruz.

El 18 de febrero de 1856, se instaló el Congreso Constituyente donde se dio la batalla definitiva a los conservadores por parte de los liberales para instaurar definitivamente el federalismo.

El Congreso Constituyente estaba constituido por conservadores y liberales y éstos a su vez se dividían en puros y moderados, los liberales puros luchaban por una reforma radical, los moderados, pretendían establecer fórmulas de equilibrio con el pasado centralista, mientras la asamblea deliberaba, debió regir al país, por decreto del presidente Comonfort, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, redactado por Jose María Lafragua, según el cual los gobernadores serían designados por el gobierno central, el congreso y las provincias lo rechazaron y el decreto no llegó a entrar en vigor, la Idea federalista impero en el Congreso.

El 5 de febrero de 1857, se juró por el Congreso General Constituyente la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, los primeros 38 artículos de la nueva ley suprema se dedicaron a las garantías individuales (derechos del Hombre) y a definir la calidad de mexicanos, extranjeros y ciudadanos. Luego de señalar, en el artículo 39 que la soberanía nacional reside

esencial y originalmente en el pueblo, estableció en el artículo 40; es la voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y 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.

El territorio quedó formado con las partes integrantes de la federación y las islas adyacentes en ambos mares, fueron parte de la federación, los estados.

Las novedades, respecto de la constitución de 1824, fueron las siguientes: se erigieron en estados Colima y Tlaxcala que habían sido territorios; Coahuila, que estuvo unida a Texas, formó una entidad con Nuevo Leon; Sonora y Sinaloa se separaron; se confirmó la creación de Aguascalientes, segregado a la jurisdicción de Zacatecas, y se previó el del Valle de México para el caso de que los supremos poderes se instauraran fuera del Distrito Federal, los artículos 109 al 116, precisaron lo que los estados podían hacer por sí mismos y aquello que expresamente les estaba prohibido en virtud del pacto federal.

La constitución estableció la clásica división de poderes el legislativo, ejecutivo y judicial. El legislativo estuvo depositado en un Congreso de la Unión compuesto por una sola cámara de diputados, determinada en el número de sus componentes por la población. Los representantes fueron electos cada dos años por los ciudadanos mexicanos, la elección fue indirecta en primer grado. El

senado fue excluido. Sin que esto afectara el sistema federal, el ejecutivo se depositó en un presidente de la República nombrado por la elección indirecta en primer grado, las ausencias temporales y absolutas del presidente de la república fueron cubiertas por el presidente de la suprema corte de justicia. aunque en el segundo caso su posición fue la de un simple interino hasta en tanto se realizara una nueva elección. El Legislativo en caso de urgencia calificada por el voto de los dos tercios de los diputados presentes, pudo expedir leyes con dispensa de los trámites legislativos normales que exigían la intervención del ejecutivo. Se estableció como poder judicial de la federación una jerarquía de órganos cuyo vertice fue la Suprema Corte de Justicia, compuesta de miembros provenientes de la elección indirecta. Estableció la constitución un cuadro completo de derechos humanos y su protección a través de dicho poder judicial consagrando los principios básicos del juicio de amparo. La constitución tuvo además una serie de disposiciones que expresaron las ideas reformistas: la ley no autorizó ningún contrato que tuviera por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación, o de voto religioso, la enseñanza fue declarada libre y por tanto no sujeta al dogma religioso; la libertad de imprenta se concedió sin cortapisa alguna, omitiéndose la prohibición de los ataques a la religión; quedaron prohibidos los fueros, los títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios, y los poderes federales quedaron facultados para ejercer en las materias de culto religioso y disciplina externa la

intervención que designaran las leyes respectivas.

La plena vigencia de la constitución federal fue interrumpida durante dos períodos; de 1858 a 1860, en ocasión de la guerra de tres años; y de 1862 a 1867, por la intervención francesa ambas emergencias fueron superadas por el gobierno de Benito Juárez, quien asumió la presidencia de la república, llamado a ese difícil puesto por un precepto constitucional y no por favor de las fracciones, cuando Ignacio Comonfort, a consecuencia del golpe de Estado que el mismo propicio, fue despojado de su investidura por los conservadores. El 15 de julio de 1867, volvió Juárez a la ciudad de México y se restableció de modo pleno la ley fundamental.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857, se crearon 4 estados: el de Campeche, el 19 de febrero de 1862; el de Hidalgo, el 7 de enero de 1869; el de Morelos, el 16 de abril de ese mismo año; y el de Coahuila cuyo decreto del 26 de febrero de 1864 fue ratificado por el congreso el 18 de noviembre de 1868, el territorio de Tepic fue instituido el 12 de diciembre de 1884; y el de Quintana Roo, el 24 de noviembre de 1902, de este modo, las partes de la federación llegaron a ser 27 estados, 3 territorios y el Distrito Federal.

El 13 de noviembre de 1874, se volvió al sistema bicameral al incluirse en el artículo 51 al senado, estableciéndose en los apartados A, B y C, del artículo 58, disposiciones relativas a

éste. (38)

Si bien la Constitución de 1857 consagró definitivamente al federalismo y desde el punto de vista teórico - constitucional no volvió a aparecer nunca más el centralismo, en la realidad, durante el período del presidente Díaz., el federalismo fue seriamente afectado pues aunque se decía que la autonomía de las entidades era respetada y que el pueblo de cada una de ellas era quien libremente elegía a sus gobernantes, en realidad éstos eran impuestos a voluntad por el presidente de la República, por lo que, como dice Ignacio Burgoa: "Bajo el porfiriato, México fue, de hecho, un Estado central". (39)

La revolución de 1910 derrocó al general Díaz y permitió, tras múltiples acontecimientos, la reunión del congreso constituyente de 1916-1917, que inicialmente debía reformar la constitución de 1857, por cuyo respeto había luchado Carranza, y que terminó expidiendo una nueva constitución, que como se ha dicho en repetidas ocasiones resultó ser la primera en el mundo que incluía la declaración de los derechos sociales. En el congreso constituyente no hubo discusión respecto al federalismo y éste fue unánimemente ratificado por 169 votos y sin discusión.

La constitución de 1917, conserva la misma división territorial

(38) Edmundo O'Gorman. Op. cit., pp. 149-153.

(39) Ignacio Burgoa. Op. cit., pp. 161-163.

en términos generales, que la que consignaba en 1857, con sus reformas salvo la novedad, tanto en el proyecto, como en el texto definitivo, de la erección del territorio de Tepic en estado, bajo el nombre de Nayarit, así como la supresión del estado del Valle de México, de la enumeración de las partes integrantes de la federación, pues en realidad no llegó a existir; se consignó sin embargo la posibilidad de su erección siempre que los poderes federales cambiaren de residencia. (40)

Ya en vigor la Constitución de 1917, se han introducido algunas modificaciones en años posteriores, relativas a la situación de las entidades federativas: así:

- a) El 7 de febrero de 1931, el territorio de Baja California se dividió en dos territorios: el norte de Baja California y el sur de la misma.
- b) El 19 de diciembre de 1931 se suprimió el Territorio de Quintana Roo, aplicandose una parte al estado de Yucatán y otra al estado de Campeche.
- c) El 16 de enero de 1935 se erigió otra vez el territorio de Quintana Roo, con los límites que originalmente tenía. (41)
- d) Por decreto de 31 de diciembre de 1951, publicado en el

(40) O'Gorman. Op. cit., pp. 161-163.

(41) Ibid., pp. 169-170.

diario oficial de 16 de enero de 1952, fecha en que entró en vigor, se erigió en estado de Baja California Norte.

E) Finalmente por decreto de 7 de octubre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la federación el 8 del mismo mes y año, fecha en que inició su vigencia, se erigieron en estados a los últimos territorios, Baja California sur y Quintana Roo.

El sistema federal de gobierno se ha visto teóricamente respetado desde la vigencia de la Constitución de 1917, pero en realidad como sucedió en el período del régimen porfirista, la autonomía, de los estados, principio esencial del federalismo, se ha visto afectada por diversas causas que se analizará mas adelante.

Siendo tal vez la más importante, la concentración de poder en manos del presidente de la República, quién en realidad determina quiénes deben ser los gobernantes de las entidades federativas, sin considerar en ocasiones el verdadero sentir de los gobernados, es decir, del pueblo de las entidades federativas.

CAPITULO II

**DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO FEDERAL Y LAS ENTIDADES
FEDERATIVAS**

2.1 En opinión de Alexander Hamilton, otro de los autores del federalismo, la distribución de facultades se sujeta a la siguiente norma. (42)

Los principales propósitos a que debe responder la unión son éstos: la defensa común de sus miembros; la conservación de la paz pública lo mismo contra las convulsiones internas, como contra los ataques externos; la reglamentación del comercio con otras naciones y entre los Estados; la dirección de las relaciones políticas y comerciales con las naciones extranjeras.

Es de considerarse que los creadores del federalismo, los constituyentes de Filadelfia de 1787, buscaron establecer el adecuado balance entre los gobiernos generales y locales, trataron de lograr este equilibrio asegurándose de que el gobierno central no fuese tan fuerte que convirtiera en breve tiempo a los estados en meras dependencias suyas. Esto se logró limitando la actuación del gobierno federal, sobre las facultades que expresamente se le confirieron. Mientras que los estados miembros conservaron el ejercicio de todos los poderes, excepto aquellos que la propia Constitución les vedó.

De lo anterior se concluye que el gobierno federal es un

(42) Alexander Hamilton. El Federalista. p. 93.

gobierno de facultades expresas, mientras que los gobiernos estatales son gobiernos de facultades residuales. No obstante lo hasta aquí expuesto, la característica fundamental del sistema federal viene a ser el establecimiento de dos órdenes, de dos jurisdicciones diferentes.

Según Mario de la Cueva existen dos criterios para la determinación de las competencias correspondientes a la federación y a los estados miembros: a) el seguido por el sistema norteamericano y b) el seguido por el sistema canadiense. De acuerdo con el primero la competencia originaria corresponde a los estados miembros y la delegada a la federación; esta delegación existirá en tres casos: 1. Cuando la Constitución conceda expresamente una facultad exclusiva a la federación; 2. Cuando se conceda por la constitución una facultad a la unión sin afirmar que es exclusiva, pero prohibiendo simultáneamente su ejercicio a los estados miembros; 3. Cuando se concede determinadas facultades a la unión, que sea incompatible con su realización por cualquiera de las entidades federativas. De manera que toda la facultad no concedida a la federación se entiende reservada a los estados miembros, aclaración expresa introducida en la constitución norteamericana por la enmienda X.

El segundo sistema es el contrario, es decir, las atribuciones no delegadas expresamente a los estados miembros, se entienden reservadas a la federación; y esto explica por que Canadá

evolucionó de estado unitario a estado federal. (43)

La Constitución mexicana de 1917, sigue, en su artículo 124, el sistema norteamericano; sin embargo, en este existen las denominadas facultades concurrentes que se presentan cuando el gobierno federal no ejercita una determinada facultad que le está conferida y, en tanto no lo hace ésta es ejercitada por alguno o varios de los estados miembros, la que sin embargo, quedará sin efecto cuando la federación haga uso de ella, como tal caso no sucede en el régimen mexicano, pues no necesariamente excluye a las entidades, se dice que cuando se concede una facultad al poder central sin que al mismo tiempo se prohíba ni sea incompatible al poder de los estados miembros, lo que existe son más bien facultades coincidentes.

El citado artículo 124 constitucional a la letra dice: (44)

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

El precepto así enunciado parece indicarnos que la distribución de competencia puede ser una situación sencilla y

(43) Mario de la Cueva. Apuntes de Derecho Constitucional. pp. 209-213.

(44) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

fácil de manejarse, sin embargo, es todo lo contrario por los motivos siguientes:

La propia Constitución establece una serie de principios sobre el problema de la competencia en el estado Federal que se pueden presentar de la forma siguiente:

- 1.- Facultades Atribuidas a la Federación.
- 2.- Facultades Atribuidas a las Entidades Federativas.
- 3.- Facultades Prohibidas a la Federación.
- 4.- Facultades Prohibidas a las entidades federativas (hasta aquí la clasificación inspirada en Bryce). (45)
- 5.- Facultades coincidentes.
- 6.- Facultades Coexistentes.
- 7.- Facultades de Auxilio.
- 8.- Facultades que emanan de la Jurisprudencia, ya sea reformando o Adicionando la clasificación anterior. (46)

Sobre las facultades atribuidas a la federación las podemos encontrar de dos maneras, en forma expresa como lo señala el artículo 73.

(45) Jaime Bryce. La República Norteamérica, pp. 113-115.

(46) Jorge Carpizo. Sistema Federal Mexicano, p. 480.

Constitucional y ad contrarium sensu las prohibiciones que tienen las entidades federativas en los artículos 117 y 118.

Encontramos que las primeras 29 fracciones del artículo 73 son facultades expresas, que se delimitan y se aclaran en el mismo artículo.

La última fracción del artículo 73 señala las facultades implícitas que son en opinión del maestro Tena Ramírez las que el poder legislativo puede concederse a sí mismo o cualquiera de los otros dos poderes federales como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explícitas. (47)

Señala además que la facultad implícita no es autónoma, sino que está subordinadas a una facultad principal.

Es de aclarar que la fracción XXX del artículo 73 no presupone facultades nuevas, sino más bien, facultades explicativas para hacer efectivas las atribuciones señaladas en las 29 fracciones que le anteceden.

Sobre las facultades atribuidas a las entidades federativas, éstas se encuentran señaladas en el artículo 124, expresándonos que las facultades no concedidas a la federación pertenecen a las entidades federativas salvo las prohibiciones que la misma constitución le impone.

(47) Felipe Tena Ramírez, op. cit. p. 123.

Las facultades prohibidas a la federación, podemos pensar que resulta innecesario que la constitución niegue expresamente una facultad a la federación, si con sólo no dársela se la estaría negando, pero se menciona esta norma en beneficio de la claridad. Así, el segundo párrafo del artículo 130 dice: el congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo cualquier religión.

Facultades prohibidas a las entidades federativas, éstas pueden ser de dos clases: absolutas y relativas.

Prohibiciones absolutas son los actos que jamás pueden realizar las entidades federativas, y las prohibiciones relativas son los actos que en principio están prohibidos a las entidades Federativas pero que con autorización del Congreso Federal sí lo pueden realizar.

El artículo 118 establece las prohibiciones relativas, su encabezado dice: (los estados) tampoco pueden, sin consentimiento del congreso de la Unión.....

Facultades coincidentes son aquéllas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional. se establecen en dos formas, una amplia y otra restringida. La Constitución señala la facultad coincidente en forma amplia cuando no se faculta a las entidades federativas o a la federación a expedir las bases o establecer un criterio de división de esta facultad, por ejemplo: el último párrafo del artículo 18 señala que la federación y los gobiernos del estado

establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores, la facultad coincidente en forma restringida es cuando se confiere tanto a la federación como a las entidades federativas, pero se signa una de ellas la atribución de fijar bases o un criterio de división; por ejemplo: el artículo 30. dice: la educación que imparta el Estado - Federación, Estados, Municipios - tenderá a.....

Pero en la fracción VIII se establece: el congreso de la unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios.

Facultades coexistentes son aquéllas que una parte de la misma facultad compete a la federación y la otra a las entidades federativas por ejemplo: el artículo 73, fracción XVI, otorga al gobierno federal facultad para legislar sobre salubridad general y según la fracción XVII respecto a las vías generales de comunicación son competencia de las legislatura de las entidades federativas.

Las facultades de auxilio son aquéllas en que una autoridad ayuda a auxiliar a otra por disposición constitucional. Por ejemplo: el párrafo introductorio del 130 dice: corresponde a los poderes federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes, las demás autoridades obrarán como auxiliares de la federación.

Las facultades que emanan de la jurisprudencia pueden sufrir modificaciones en el sentido de la disposición constitucional. Por ejemplo: respecto a las facultades tributarias, si aplicamos el artículo 124, diremos que la federación sólo puede imponer contribuciones en los aspectos que la propia constitución le autoriza.

Sin embargo, la jurisprudencia de la suprema corte acepta, que el campo restante desde el punto de vista tributario, es coincidente, o sea que tanto la federación como las entidades federativas son competentes para establecer las restantes contribuciones.

2.2 Se entiende por garantía federal la protección que la federación debe otorgar a las entidades Federativas, misma que está incorporada a nuestra Carta Magna en su artículo 122, que a la letra dice: (48)

Los poderes de la unión tienen el deber de proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o transtorno interior por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviera reunida.

El citado artículo establece dos hipótesis:

(48) Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Obra citada. p. 163.

I. Los poderes de la unión tienen la obligación de proteger a las entidades federativas contra toda invasión o violencia exterior.

II. La misma protección les otorgará la federación en casos de sublevación o conflicto interior, si esta ayuda le es solicitada por la legislatura local o por el ejecutivo cuando el congreso del estado no se encuentre reunido.

Artículo inspirado en el artículo 4to. sección IV de la Constitución Norteamericana,

Respecto a la primera hipótesis opina, Tena Ramírez, que el enunciado resulta superfluo en una constitución federal porque las entidades federativas carecen de personalidad jurídica internacional, resultando por tanto que ninguna de ellas puede ser objeto de ataque aislado por nación extranjera alguna. (49)

El ataque a una porción del territorio Federal, es un ataque al Estado Mexicano en su conjunto y no a una sola parte de él.

Citando a González Flores, todo el precepto del 122 es innecesario pues en los casos que prevé se otorga, según la fracción VI del artículo 89, competencia al Presidente de la República para que disponga de la Fuerza armada para la seguridad Nacional tanto Interna o externa, criterio que el maestro Jorge

(49) Felipe Tena Ramírez. op. cit., p. 163.

Carpizo tilda de impreciso. (50)

Sin embargo, es Emilio Rabasa quien pensó que cuando los dos poderes estatales están de acuerdo en solicitar a los poderes federales ayuda para sofocar un conflicto doméstico, se trate de sublevación o una rebelión interior (51), ello sí justifica la existencia del artículo 122 de la Constitución.

En México, uno de los últimos casos que se conocen de aplicación de la segunda hipótesis del artículo 122, se dio en el Estado de Chihuahua, en los últimos meses del año de 1965, al solicitar a las autoridades locales la ayuda federal, después que un grupo de guerrilleros atacó un cuartel en el poblado de Madera. (52)

2.3 En la elaboración de la Constitución de 1917 se observaron, en lo fundamental, los mismos lineamientos y principios sobre la desaparición de poderes, que los incluidos en la Constitución de 1857 a través de las reformas de 1874, comentadas en el primer capítulo de esta tesis.

No se verificó debate sobre el particular en el congreso

(50) Enrique González Flores. Manual de Derechos Constitucionales. p. 180.

(51) Felipe Tena Ramírez. op. cit., p. 164.

(52) Jorge Carpizo. Estudios Constitucionales. p. 120.

Constituyente de 1916 - 1917; sólo fue rendido un dictamen general, de todo el artículo 76, el 15 de enero de 1917.

El cual quedó integrado como sigue:

Son facultades exclusivas del senado.....

V.- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado, el nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes y, en los recesos por la comisión permanente, conforme a las mismas reglas, el funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen de la convocatoria que el expidiese. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los estados no prevean el caso.

Los argumentos y las consecuencias de cada uno de los elementos que integran el precepto constitucional citado, se analizarán bajo los siguientes rubros:

- a) aspecto declarativo de la desaparición de los poderes constitucionales de un estado.
- b) Desaparición total de dichos poderes constitucionales.
- c) Designación, carácter y funciones del gobernador

provisional.

d) Aplicabilidad de las constituciones estatales.

e) Reglamentación del ejercicio de esta facultad.

Siendo los rubros B), C) y D) las innovaciones introducidas por la vigente Constitución Política, según Manuel Barquín siendo las tres diferencias entre la Constitución de 1857 y la Constitución de 1917. (53)

A) aspecto declarativo de la desaparición de poderes constitucionales de un estado.

El senado no puede hacer desaparecer mediante una declaratoria los poderes constituidos de los estados, pues ello representaría la destrucción misma del sistema federal mexicano, (54) se atentaría contra la autonomía de los estados al depositar en un órgano federal.

Como lo es la cámara de senadores, la facultad suprema de calificar a su arbitrio la legitimidad de los poderes estatales, así como la legalidad de sus actos y la posibilidad de remover a sus titulares de dichos poderes sin ninguna consideración. La declaración no puede tener efectos constitutivos, sino que debe ser

(53) Miguel Lanz Duret. Derecho Constitucional Mexicano. p. 190-I.

(54) Ibid., pp. 186-187. y Tena Ramirez. Derecho Constitucional Mexicano. p. 443.

reflejo de la realidad y sólo constatar el hecho previo de la desaparición de poderes, (55) sin olvidar que debe examinar las circunstancias que acompañen la desaparición y estudiar sobre sí el caso amerita emitir dicha declaración. Hay supuesto en la que deberán de constatar y llevar a cabo una investigación y examen acucioso.

La doctrina mexicana reconoce dos formas de desaparición de poderes: fáctica y jurídica. Se entiende fáctica aquélla desaparición por la cual los titulares de los poderes estatales fallezcan, renuncien, abandonen sus cargos o tengan alguna imposibilidad física en forma simultánea para continuar ejerciendo su cargo, lo cual hace aparecer esta forma como hipotética. Por lo que se refiere a la jurídica caben dos supuestos: el relativo a que los titulares de los poderes se conviertan en funcionarios de hecho o usurpadores, (56) y el que dichos titulares pretendan modificar el sistema de gobierno previsto en los artículos 40 y 115 constitucionales.

Es claro que en sentido estricto la función del senado según el artículo 76 fracción V de la Constitución, no es la de declarar la desaparición de poderes en un estado, como tradicionalmente se ha usado, sino lo es la de declarar que ha llegado el momento o el caso de nombrar un gobernador provisional, es decir, consiste en

(55) Jorge Carpizo. Sistema Federal Mexicano. p. 509.

(56) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. pp. 389-391.

una facultad de designación condicionada a la constatación de un hecho, de lo anterior resulta que la naturaleza de la función del senado es meramente declarativa respecto a la previa desaparición de poderes, la designación de un gobernador provisional es su función. (57)

En consecuencia, a pesar de que la facultad senatorial es meramente declarativa, declaración necesaria para la designación de un gobernador provisional.

Es de pensarse que el verbo declarar no es utilizado en el sentido de decidir, sino de constatar o verificar, sin embargo, el verbo declarar implica la acción de manifestar y éste a su vez significa dar a conocer.

En el contenido del artículo en cita se establece que esta disposición seguirá sus efectos siempre y cuando las constituciones de los estados no prevean el caso a que me he referido, remitiendo las causales a la constitución local.

Sin embargo, y al existir el vacío de las causales en nuestra ley máxima, se promulgó la ley reglamentaria, publicadó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978, la cual señala que son desaparecidos los poderes de un estado, únicamente en los casos en que los titulares de los poderes constitucionales:

(57) Manuel Gonzalez Dropeza. La intervención federal en la desaparición de poderes. pp. 109-158.

- a) Quebranten los principios del régimen federal.
- b) Abandonaren el ejercicio de sus funciones, a no ser que medie causa de fuerza mayor.
- c) Estuvieren imposibilitados físicamente para el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos o con motivo de situaciones o conflictos causados o propiciados por ellos mismos, que afecten la vida del Estado, impidiendo la plena vigencia del orden jurídico.
- d) Prorrogan su permanencia en sus cargos después de fenecido el período para el que fueron electos o nombrados y no hubieran celebrado elecciones para elegir a los titulares.
- e) Promovieren o adoptaren forma de gobierno, o base de organización política distinta de las fijadas en los artículos 40 y 115 de la Constitución General de la República.

CAPITULO III

LA DECADENCIA DEL FEDERALISMO EN MEXICO

3.1 Tras la implantación definitiva del federalismo en la Constitución de 1857 y la derrota del Imperio de Maximiliano todo hacía parecer que el federalismo se consolidaría y que las aspiraciones centralistas se extinguían, sin embargo, no sucedió así, sino que como dice Rafael Matos Escobedo:

"Sólo cambiarón de táctica. Aceptarón el nombre del federalismo pero con el pretexto de extinguir los rezagos de las contiendas civiles que, casi sin interrupción conmovieron al país hasta más allá del segundo tercio del siglo pasado, se propusieron y lograrón crear un vigoroso poder central que, en las manos hábiles y enérgicas del general Porfirio Díaz, produjo hasta el año de 1910, la impresión viva de una nación unida, fuerte y acorde con un método de gobierno que no conservaba del federalismo más que como un vago recuerdo en la sonoridad del nombre". (58)

La Constitución de 1917 ratificó como forma de gobierno el republicano, democrático, federal. Sin embargo, como bien dice nuevamente Matos Escobedo, la contienda entre federalistas y centralistas no concluyó.

"De nuevo brotan actividades que en nombre de la técnica cuando no del patriotismo, aspiran a socavar los cimientos de

(58) Rafael Matos Escobedo. La crisis política y jurídica del federalismo, pp. 7 - 8.

nuestro régimen político, el cual vuelve a ser sometido a una crisis más grave que todas las anteriores. Más grave por que la nueva incursión centralista no se limita a procurar el control y el centralismo del poder público sólo de hecho, dejando en pie una ficticia estructura federalista, sino que entra de lleno a crear leyes incongruentes con las bases del federalismo. No es, pues, solamente una crisis política y de hecho: es también una crisis que invade el terreno jurídico. (59)

Por otra parte la acusación que desde el punto de vista político se hace al federalismo, debido a los cacicazgos, de las entidades federativas, no siempre es justificada, pues en ocasiones el mecanismo electoral manejado desde el centro es el que crea y sostiene los cacicazgos.

Por el contrario, se puede asegurar que la liberación del sufragio público y el respeto a las bases democráticas del federalismo, no producirán peores gobernantes de los ahora encabezan esos cacicazgos, sino es que habrían de mejorar su calidad. (60)

No puede negarse sin embargo que el desarrollo del país desde el punto de vista social, económico y político, exige transformación en sus instituciones, es decir, los sistemas

(59) Ibid., pp. 8-10.

(60) Ibid., pp. 10-11.

políticos y jurídicos deben estar abiertos a las nuevas ideas, tendencias y necesidades, pero respetando en todo momento las decisiones del pueblo soberano y no realizar las transformaciones con interpretaciones o reformas que busquen simplemente la consolidación del poder por intereses personalistas o de grupo.

El maestro Ignacio Burgoa opina que a medida que la evolución económica y social de nuestro país lo iba requiriendo, así como para lograr una coordinación de las diferentes actividades gubernativas consecuentes, la órbita autónoma de los estados dejó paulatinamente algunas materias de legislación, por ende, la administración, ampliándose, en concomitancia, el ámbito de competencia de los poderes legislativo, ejecutivo y federales, afirmando que:

"Bajo la vigencia de la constitución de 1857, la unidad del Estado mexicano fue cada vez más compacta, sin perder su forma federal, o era posible que, a medida que nuestro país se incorporaba a la evolución económica y social de la época, los estados de la federación conservan su amplia esfera de autonomía interior para autogobernarse en forma diferente en materias que interesan a toda la república y cuyo tratamiento reclamaban un poder concentrado en los órganos federales.

Dejando para el gobierno interior de los estados aquellas cuestiones que podían manejarse legislativa y administrativamente por cada uno de ellos, dentro de una órbita autónoma, sin afectar

los intereses económicos y sociales vitales de la nación". (61)

El elemento autonomía de las entidades federativas, indispensables en todo régimen federal, se ha visto afectado seriamente desde el régimen del presidente Porfirio Díaz, pues las modificaciones constitucionales realizada durante su gobierno, en general pasaron a la Constitución de 1917, aunado a que desde la fecha citada, en adelante ha habido modificaciones a la constitución vigente que han debilitado más a las entidades federativas lo que necesariamente imposibilita la existencia de una auténtica autonomía, las causas o factores que han conducido a esta realidad son de índole política, jurídica y económica.

3.1.1 Uno de los factores políticos que con mayor fuerza han contribuido a la fortificación del poder central, y consecuentemente al debilitamiento de las entidades federativas, ha sido la aplicación e interpretación que ha dado la facultad concedida al senado en la fracción V del artículo 76 constitucional, el cual ha sido tratado con anterioridad. El senado ha ejercitado una facultad de carácter declarativo, como si fuera consitutivo, y además normalmente lo ha hecho a iniciativa del presidente de la República, quien interviene después en la

(61) Ignacio Burgoa. Evolución de la idea federalista en México. 50 años de revolución, p. 79.

designación del gobernador provisional al enviar una terna entre la cual deberá hacer la declaración el senado, en su caso, la comisión permanente rompiendo con ello el principio de autonomía de las entidades federativas base fundamental del sistema federal.

Una aplicación indebida de esta disposición consiste en la intervención que ha venido la Comisión Permanente, de acuerdo con el texto del precepto constitucional, la citada comisión deberá limitarse a convocar al senado a sesiones extraordinarias para que se avoque al conocimiento del problema, sobre si hay lugar o no a declarar que es llegado el caso de nombrar gobernador provisional, cuando ésta se encuentre en receso. Sin embargo, en varias ocasiones la comisión permanente ha declarado que es llegado el caso de nombrar gobernador provisional sin que constitucionalmente tenga facultades para ello.

La amenaza constante que sufren las entidades federativas de ser desconocidos ilegalmente por parte de poder central por una mala interpretación de la constitución, esta situación se agrava si se considera que las constituciones locales no prevén el caso y algunas que los prevén, lo hacen en forma incorrecta lógica y jurídicamente.

3.1.2 Otro factor de índole político que produjo el debilitamiento de las entidades federativas es precisamente la desaparición, como tales, de las milicias locales, verdaderos

ejércitos que algunos estados llegaron a enfrentar los gobiernos centrales.

La constitución de Cádiz reconocía que en cada provincia habría cuerpos de milicias nacionales, artículo 362 al 365.

Siendo un antecedente de esta facultad que se le otorgó a las provincias más tarde, Entidades federativas, las constituciones anteriores a la Constitución de 1857 si hablaban de la milicias locales habiendo algunos estados que reglamentaban y contemplaban las mencionadas milicias, es el artículo 36 de la constitución de 1857 que establecía las obligaciones de los ciudadanos de alistarse en la Guardia Nacional, por lo que no puede aceptarse que el ciudadano tuviera además la obligación de alistarse en algún cuerpo distinto como lo eran las multitudadas milicias locales.

Las constituciones locales expedidas posteriormente de la Constitución de 1857 por parte de las entidades federativas no mencionan las milicias locales, sino sólo la guardia nacional.

La Constitución de 1917 repite en esencia lo de su antecesora es así como pensamos que las milicias locales son una facultad que le fueron sustraídas a las entidades federativas concentrando esa facultad en el ejecutivo federal y el legislativo federal, quedando las entidades únicamente con la policía.

Pensamos que esto obedece a una unificación de las fuerzas armadas del Estado federal, aunque con perjuicio de las entidades

federativas. (62)

3.1.3 Otro de los factores de índole político que han contribuido a la decadencia del federalismo en México, es la actuación decisiva del presidente de la República en las elecciones de los poderes legislativo y principalmente del poder ejecutivo de cada entidad federativa.

Nuestro país ha adoptado en su régimen democrático, representativo, el sistema de partidos políticos; sin embargo en la realidad es un partido contralado y sostenido por el gobierno, quien domina en casi su totalidad las votaciones. Los candidatos designados por el titular del Poder Ejecutivo Federal, casi nunca han sido derrotados salvo excepciones contadas. Ejemplo: El estado de Baja California que venció el P.A.N.; el Estado de Chihuahua que venció el P.A.N. en últimas fechas.

A esta circunstancia agregamos que el presidente de la República tiene influencia decisiva en la nominación de candidatos por el partido oficial para la gubernaturas de cada una de las entidades federativas.

Atentando con ello el principio de la autonomía de las entidades federativas, fundamental como ha quedado asentado para el Régimen Federal.

(62) Felipe Tena Ramírez. op. cit., p. 612

Con ello el candidato vencedor queda comprometido con el que lo apoya, El titular del ejecutivo federal, y si este respetará y haría respetar la autonomía de la entidad federativa, tiene ante sí la facultad concedida al senado en la fracción V del artículo 76 constitucional.

La solución podría ser que se aplique la disposición constitucional citada, con una interpretación correcta de la misma.

Así como una descentralización del partido oficial o bien la creación o el fortalecimiento de los partidos de oposición para que fueran capaces de enfrentarse al primero con posibilidades reales de vencerlo y no sólo consiguiendo algunas representaciones en los municipios.

3.1.4 En la Constitución de 1857, se consignó una libertad absoluta de enseñanza, por lo que está quedó a cargo de los estados, el artículo tercero de la Constitución de 1917, estableció algunas cortapisas o limitaciones, a dicha libertad. Aunado a que el citado precepto constitucional ha sido modificado.

En la Ley Orgánica de la Educación Pública, reglamentaria de los artículos 30, 31 fracción I, 73 fracción X y XXV; 123 fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ella encontramos algunas disposiciones que centralizan la materia educativa en detrimento de la participación al respecto de las entidades federativas, esta ley por ser federal es de aplicación en

toda la República, de acuerdo con lo que dispone el artículo primero del capítulo VIII de la educación primaria.

Sin negar las indudables ventajas que se derivan de la unificación de los programas de estudio, el hecho concreto que sea el ejecutivo federal quien los determine produce necesariamente la dependencia, en esta materia, de las entidades federativas respecto de la federación. El ejecutivo federal tiene la potestad de la educación Primaria, Secundaria y Normal y la destinada a los campesinos y obreros, en general es una subordinación de las entidades federativas a la federación.

Por lo que respecta a la educación superior se ha producido también el fenómeno de centralización, pues el Distrito Federal tiene en su circunscripción diversos centros importantes de educación superior entre ellos la U.N.A.M. y el Politecnico, quienes absorben una gran parte de la población estudiantil del país, esto se debe a que gran parte de las instituciones educativas de las entidades federativas no alcanzan esa categoría, que las del Distrito Federal si alcanzan, y esto es, por la diferencia de recursos con que cuentan.

La situación se agrava por que los estudiantes de los estados, que han realizado sus estudios en el Distrito Federal, en la mayoría de los casos no regresan a sus lugares de origen y su permanencia en el Distrito Federal, congestiona y perjudica a las Entidades Federativas de donde proceden, pues carecen siempre de ciudadanos preparados que podrían ayudar al desarrollo de todas y

cada una de las entidades federativas.

3.2 Otro de los aspectos importantes de la decadencia del sistema federal mexicano, es el jurídico que implica la identidad de decisiones fundamentales entre la federación y las entidades federativas, principio que resalta el principio republicano del sistema y nos caracteriza dentro, del aspecto federal.

Esta coincidencia o identidades de decisiones, nos da una conformación de sistema federal muy particular de México dentro de un contexto mundial de sistemas federales.

3.2.1 La centralización de la justicia a través del Juicio de amparo como control de la legalidad, fue problema discutido en el congreso Constituyente de 1916-1917; los diputados Jara y Medina consideraban que el sistema de la centralización de la justicia:

"Estaba lleno de vicios al propiciar que la influencia política prevaleciera sobre la justicia dejando esta a merced de abogados influyentes, y al obligar al pueblo de todos los rincones de la provincia Mexicana a venir a la capital y perder su dinero si querían salvaguardar sus derechos.

Sin embargo, otros diputados, entre ellos Lizardi, rechazaron esos argumentos y al final fue desechado el voto particular de Jara y Medina considerando sobre todo los males ocasionados por el caciquismo a la administración de justicia en los estados,

consignándose en la constitución de 1917 la procedencia del control de la legalidad por medio del Juicio de amparo. (63)

El autor mexicano Lucio Cabrera, señala como se incremento, al amparo de la legalidad en materia civil y penal; Ocasionando así la federalización o centralización de la justicia en México, y lo mismo sucedió más tarde en materia administrativa y en materia de trabajo agudizándose así el rezago. (64)

Ante el problema del rezago se han buscado diferentes soluciones y algunas de ellas se ha llevado a la práctica: el aumento de salas y de ministros; la creación de los tribunales de circuito, siendo al parecer, la más efectiva la descentralización de los asuntos de amparo pero dentro de la misma justicia federal, no en favor de los tribunales de los estados sino de los colegiados de circuito integrantes del propio poder judicial federal. (65)

Así pues, a través del control de la legalidad por medio del juicio de amparo, las sentencias de los tribunales de las entidades federativas nunca son absolutamente definitivas porque siempre existe la posibilidad del amparo. Independientemente de las grandes ventajas que se han observado, produce una reducción más a la autonomía de las entidades federativas.

(63) Lucio Cabrera. El poder judicial federal mexicano y el Constituyente de 1917, pp. 80 y 81.

(64) Ibid., p. 116.

(65) Ibid., p. 126.

3.2.2 Cuando la federación tiene competencia para legislar uniformemente en toda la República, puede también tipificar delito y señalar sanciones a las infracciones que se cometan a esa ley uniforme; o por el contrario, no tiene la facultad anterior, ya que la materia penal es competencia de las entidades federativas, con las excepciones que la propia ley fundamental demarca en la fracción XXI del artículo 73 y en el III y por tanto se lo hiciera, estaría invadiendo la esfera de competencia de los estados miembros.

Planteado el problema, Becerra Bautista opina que el congreso federal por medio de las facultades implícitas sí puede legislar en materia penal cuando sea necesario hacer efectivas leyes que expresamente son campos de las legislaturas locales, por tanto según el autor los estados quedan excluidos de poder legislar en materia penal respecto a leyes federales cuya competencia es exclusiva del Congreso federal.(66)

Matos Escobedo por el contrario opina que el congreso federal sólo puede legislar en materia penal en los casos específicos que le señala la fracción XXI del artículo 73 y el III de la ley suprema. señalando que la federación puede imponer disposiciones represivas, pero entonces la acción legislativa se limita a la facultad expresa de la constitución federal.(67)

(66) Apud. Jorge Carpizo. Estudios Constitucionales. p. 113.

(67) Rafael Matos Escobedo. Límites de las facultades federales. p. 194.

En conclusión este problema se resuelve en favor de la federación. La constitución es clara, ya que en algunos casos se necesita la unidad, y por lo tanto las sanciones por infracciones a leyes federales son de jurisdicción federal; es el propio congreso federal el que puede reglamentarlas; no debiendo intervenir las entidades federativas por carecer de facultad, por ser incompetentes de intervenir en la unidad federal.

A todo esto ¿las entidades federativas se encuentran en estado de indefensión? No, porque podrán intervenir a través de las sanciones, modificar o nulificar la legislación federal, cuando éstas así lo requieran en la entidad federativa.

Podemos analizar como las entidades federativas muchas veces por desconocimiento no aplican las facultades que la constitución les otorga siendo la federación la beneficiada de esta inaplicabilidad por parte de las entidades locales.

3.2.3 La jerarquía de la legislación federal y de la local en un sistema federal se da conforme a la propia estructura jurídica y a la concepción del sistema federal que se tenga en el país.

En México, la situación de la norma federal respecto de la local encuentra su solución en el artículo 133, que dice; (68)

(68) Constitución política de los estados unidos mexicanos.

Esta Constitución, las leyes del congreso de la unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del senado, serán la ley suprema de toda la unión, los jueces de cada estado se arreglarán a dicha constitución, leyes y tratados, a pesar de que la disposición en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.

De aquí se puede relacionar el citado artículo con la norma 124 constitucional resultando las facultades concurrentes.

La doctrina mexicana no tiene un pensamiento uniforme respecto de la jerarquía de las normas en nuestro país. Para Eduardo García Maynez y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (69), la legislación federal tiene primacía sobre la legislación local.

Mario de la Cueva y Miguel Villoro Toranzo (70), ambos manifiestan que no existe tal supremacía de la legislación federal.

El artículo 124 constitucional marca el campo de acción de la federación y de las entidades federativas diciendo que todo lo que no está expresamente otorgado a la federación es atribución de las

(69) Eduardo García Maynez. Introducción al estudio del derecho. pp. 87-88

(70) Mario de la Cueva. Apuntes de Derecho Constitucional. pp. 46-48. Miguel Villoro Toranzo. Introducción al estudio del derecho. p. 308.

entidades federativas.

La palabra expresamente obliga a la federación a actuar sólo en aquellos renglones en que la constitución le señala y que por tanto son de su competencia, pero no puede actuar más allá de su límite jurídico, por que entonces sus actos son inválidos.

Si la federación se introduce en la competencia de las entidades federativas, esas normas son inconstitucionales.

En México, el derecho federal y el local tienen la misma jerarquía el uno no priva sobre el otro.

Cuando existe alguna contradicción entre una norma federal y una local, se debe examinar que autoridad es la competente respecto de esa materia, no puede existir contradicciones entre una norma federal y una norma local si no el problema es de competencia.

El problema radica en el hecho de que la federación trasgrede su ámbito de competencia en detrimento de las entidades federativas.

3.3 El aspecto económico ha sido un factor centralizado de importancia primordial. Al recaudar la federación casi una novena parte de todas las contribuciones del país y al necesitar las entidades federativas la ayuda económica del centro; equilibrio económico entre la federación y las entidades federativas no existe

por tanto la federación adquiere un lugar de superioridad y control sobre las entidades federativas del país. Resultando un grado de subordinación de quien puede proporcionar, tratando los Estados de no disgustar y estar en los mejores términos con la poderosa federación.(71)

3.3.1 El segundo párrafo del artículo 131 de la constitución permite al congreso de la unión facultar al ejecutivo federal para aumentar o disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio congreso y para crear otras; así como para restringir y prohibir las importaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estime urgente. En fin, estas modificaciones aumentan de manera importante la fuerza del poder ejecutivo federal, al poder éste intervenir directamente y de manera decisiva en la vida económica del país.

Este fortalecimiento evidentemente aumenta también la desproporción de poder entre las autoridades federales y la de las entidades federativas.

3.3.2 Los órganos descentralizados que, en términos generales se ocupan de cumplir algunos cometidos estatales, y por su propia

(71) Jorge Carpizo. Ob. cit. p. 151.

naturaleza requieren de procedimientos técnicos al alcance de los funcionarios con una preparación especial.

Su actividad es a nivel nacional y de interés público, por lo que si bien el Estado les concede personalidad jurídica y patrimonio propio, se reserva normalmente ciertas facultades respecto a su organización.

En la actualidad si bien hay una política de vender las empresas paraestatales, aún hay algunas de importancia primordial, Petróleos Mexicanos, I.M.S.S., Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México.

Su actividad económica es muy importante para el país, pues constituye una fuente de ingresos segura y abundante, como sujetos de derecho tributario; son una fuente importante de trabajo.

Si bien prestan un servicio público a precios en ocasiones razonables. El gobierno federal ejerce un control sobre dichos organismos, de acuerdo con la ley relativa a la misma y ello constituye finalmente un factor más de centralización.

3.3.3 La división de la facultad tributaria entre la federación y las entidades federativas encierra un problema de índole económico. Si aplicáramos el artículo 124 constitucional concluimos que las entidades federativas tienen competencia para imponer y cobrar toda clase de contribuciones, salvo aquéllas que están expresamente atribuidas a la federación en el artículo 73 y aquéllas que le

están prohibidas en el artículo 117 así como el 118.

Sin embargo la jurisprudencia y la doctrina mexicana son contrarias a dicho postulado.

Tanto Sergio de la Garza y Ernesto Flores Zavala están de acuerdo en que la facultad tributaria de la federación y de las entidades federativas son concurrentes, para el maestro Carpizo son coincidentes, es decir, que la legislatura federal y locales tienen competencia tributaria limitada con excepción de las locales que no pueden incursionar en el campo expresamente concedido a la federación ni a las prohibiciones que la Ley Fundamental les impone. (72)

La jurisprudencia de la suprema corte de justicia de la nación acepta que la facultad tributaria es concurrente de la federación y de los estados miembros, con las excepciones que la propia constitución establece. (73)

Las constituciones anteriores a la constitución de 1857 no establecieron un principio para delimitar el campo impositivo entre la federación y las entidades federativas, aunque si existieron varias leyes de clasificación de rentas.

El problema que se planteó en la ley fundamental de 1857, fue

(72) Jorge Carpizo. Estudios constitucionales, pp. 103-104.

(73) Amparo en revisión 3368/65 tribunal pleno jurisprudencia, pp. 177-198.

el siguiente: ¿ puede la federación establecer impuestos en forma ilimitada con la finalidad de cubrir su presupuesto, o únicamente debe limitarse a las facultades tributarias expresas ? Las cuales en la época eran realmente escasas.

Fue Vallarta quien fuera presidente de la suprema corte de justicia de la nación quien al interpretar la Constitución de 1857. Aceptó la tesis de Hamilton y la hizo suya, en un famoso voto en el que declaró que: las facultades del congreso federal y de las legislaturas de los estados en materia de impuestos, son concurrentes y no exclusivas, es decir, que puede decretar una contribución que recaiga sobre el mismo ramo de la riqueza pública ya gravado por el Estado.

La tesis de Vallarta implantó en México, la anarquía en materia fiscal.

El problema proveniente de la Constitución de 1857 continuó en 1917 después de promulgada la actual constitución y hasta 1925.

Ante la anarquía fiscal, el ministro de Hacienda, ingeniero Alberto J. Pani, por indicaciones del presidente Plutarco Elías Calles, convocó el 28 de julio de 1925 a la Primera Convención Nacional Fiscal, siendo uno de sus fines estudiar el problema de la división de competencias tributarias.(74)

(74) Manuel Yáñez Ruiz. El problema fiscal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. pp. 438-440.

La conclusión de la convención fue que debía existir un reparto de facultades fiscales entre la federación y las entidades federativas aunque fuera en forma provisional mientras la experiencia mostrara que medidas definitivas deberían de ser adoptadas.

En mayo de 1932 se convocó a la segunda convención fiscal nacional que se efectuó en 1933, y entre sus recomendaciones sostuvo una serie de materias que fueran competencia exclusiva de la federación.

En noviembre de 1947, se convocó a la tercera convención fiscal nacional la idea primordial de esta convención fue abolir la exclusividad de los impuestos por la coordinación entre las dos esferas impositivas del país.

A pesar de las reformas constitucionales que se sucedieron con respecto al sistema tributario, de las convenciones nacionales fiscales y del sistema de participaciones, el problema fundamental subsiste:

¿ Hay coincidencia de facultad tributaria entre la federación y las entidades federativas, con la excepción de las materias fiscales exclusivas de la primera ? o por el contrario, de acuerdo con el artículo 124 constitucional, ¿ pueden las entidades federativas legislar sobre todas aquellas materias fiscales que no están expresamente atribuidas a la federación y esta tiene circunscrito su campo tributario exclusivamente a aquellas materias

que la constitución le atribuye ?

En 1957, la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación opinó, que la federación sólo puede establecer impuestos sobre las materias enumeradas en la fracción XXIX del artículo 73, por lo que existe coincidencia de la materia fiscal entre la federación y las entidades federativas. Para llegar a esta conclusión, el máximo tribunal relegó un dato que hasta entonces había jugado un papel primordial la fracción VII del propio 73 que faculta al congreso a imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, la tesis anterior alarmó al gobierno federal, ya que le haría perder más o menos el 40% de sus ingresos ordinarios.

El gobierno federal reaccionó ante la tesis expuesta, proponiendo un proyecto de reformas a la ley orgánica de los tribunales de la federación, para que los amparos de revisión por leyes impugnadas de anticonstitucionalidad fueran competencia del pleno de la Corte.

La suprema Corte varió su criterio respecto a 1957 y volvió a la tesis tradicional de coincidencia de facultades fiscales.

Como fácilmente se puede percibir cada año la federación aumenta el porcentaje de sus ingresos en detrimento del de las entidades federativas, ésta no es una situación privativa de México, pero ello no justifica al gobierno federal, para que atente contra las entidades federativas y propicie el centralismo

económico del país, ya que es uno de los elementos centralizadores más importantes, por que aun en el supuesto de que la federación derrame de su presupuesto en ayuda a las entidades federativas, éstas están colocadas, desde un punto de vista económico, en un plan de subordinación, pues en última instancia quien decide sobre las subvenciones obras y ayudas federales es el gobierno central, el que, en sus consideraciones para decidir tales aportaciones se encuentran factores de carácter político, así como la obediencia y docilidad del estado miembro respecto al propio gobierno central.

En resumen, de todo lo que se ha expuesto en el presente capítulo puede concluirse en el sentido de que el federalismo se encuentra en franca decadencia, siendo uno de los factores fundamentales la desproporción que existe entre la federación y los estados miembros y los municipios en materia tributaria.

Siendo la federación la que obtiene el 80% del ingreso público en tanto que las entidades federativas obtienen menos del 10% el distrito federal obtiene mas que las entidades federativas los municipios el 3% restante.

La centralización es cada vez mas evidente y el futuro del federalismo es dudosa. Al respecto dice Matos Escobedo: la división esquemática de los antecedentes y del desembolvimiento histórico del sistema federal en México, permite esperar que resista con éxito el enjuiciamiento y la revisión a que está siendo sometido, el federalismo, además.

El federalismo presta un servicio estimable, como lo es el de erigir frenos pacíficos y normales al crecimiento del poder central unipersonal y oligárquico, que pretende adjudicarse una omnipotencia colindable o similar, a un régimen autocrático. (75)

No puede desconocerse las ventajas, particulares económicas y jurídicas, que el país ha podido obtener gracias a la centralización, de algunas materias, así como tampoco puede desconocerse que en el mundo actual la centralización en materia económica aparece como necesaria.

Sin embargo debe tenerse presente que el federalismo ha constituido y constituye una garantía de mayor democracia en cualquier sistema y que su establecimiento en nuestro país no fue obra de la casualidad sino de años de discusiones y luchas políticas y militares.

Particularmente de la legítima aspiración de las entidades federativas de gozar de un régimen que les permitiera una mayor libertad.

(75) Rafael Matos Escobedo. op. cit., p.185.

CAPITULO IV

LA REALIDAD Y LAS PERSPECTIVAS DEL FEDERALISMO

4.1 La interpretación del artículo 124 constitucional ha sido un problema permanente para las entidades federativas, ya que el texto del mismo les permite posibilidades reales de creación legislativa, de acción gubernamental y de espacios políticos y administrativos. Pero la poca imaginación interpretativa y de creación que ha caracterizado a las legislaturas locales y en general a los gobiernos de los estados miembros, les ha impedido lograr el equilibrio ante el gobierno federal, y es este último el que se beneficia de la apatía por parte de las entidades federativas. (74)

Para el Maestro Ignacio Burgoa, nuestra forma de estado no corresponde a la realidad de nuestro país, y dice teóricamente las entidades federativas son autónomas, sin embargo la realidad es otra.

El presidente de la República designa a los gobernadores de los estados que están incorporados a la membresía del P.R.I. por ello los gobernadores fungen como auxiliar o colaboradores del ejecutivo federal, las legislaturas locales aprueba las reformas a la Constitución federal, aunque restrinjan su autonomía legislativa esto aunado a la insuficiencia económica por parte de las entidades federativas, los cuales no podrían subsistir sin el respaldo pecuniario de la federación.

(74) Gustavo Martínez Cabañas. La administración estatal y municipal en México. p. 44.

Alejando a nuestro federalismo del tipo teórico diseñado constitucionalmente, y agrega el maestro. México en realidad no es un Estado federal, si no un Estado descentralizado políticamente, administrativamente y legislativa, entre sí conservamos la forma federal de Estado es sólo por razones históricas y por reminiscencia ideológica. (75)

Para el maestro Jorge Carpizo nuestro sistema federal Mexicano ha cambiado por factores que enuncia como sigue:

- a) La paulatina centralización de facultades que en varias ocasiones ha sido benéfica.
- b) La creación de organismos y empresas nacionales poderosos que influyen en las entidades federativas.
- c) La centralización política que no es factor nuevo en la vida del país.
- d) La conciencia de que México es una nación y como tal tenemos, una sola proyección hacia el futuro, según frase de Ortega y Gasset. (76)

Y agrega, existe la convicción de que el sistema federal es importante y tiene una función que cumplir: ser un límite a una mayor centralización que puede ser perjudicial y que no se

(75) Ignacio Burgoa Orihuela. Derecho constitucional mexicano. p. 454.

(76) Ortega y Gasset. op. cit.

desea y, especialmente, que los gobernantes locales sean realmente elegidos por el pueblo de cada entidad federativa para que resplandezca su autonomía.(77)

Los sistemas federales seguirán evolucionando, México entre ellos, la centralización del país a traído ciertas ventajas pero el futuro de nuestro sistema federal es el reto de equilibrar el poder federal con el poder local.

El mundo de hoy tiende al centralismo, pero hay algo que es la esencia del sistema federal y que no debe desaparecer por ser una de las bases de la democracia: que las comunidades se gobiernen, que el poder esté descentralizado, que las decisiones no se tomen sin discusión, sin conocer el pensamiento de los gobernados. Que los gobernantes sean personas de la localidad, que conozcan los problemas de la localidad, que no todo sea decidido en la capital del país, que exista descentralización administrativa.(78)

El sistema federal en México ha sido, desde su origen un elemento de equilibrio entre las dos fuerzas imperantes en México el liberalismo y centralismo, lograr que florezca crezca y se fortalezca el principio de la descentralización constituyente el más grande desafío para el régimen federal mexicano.(79)

(77) Jorge Carpizo. Estudios Constitucionales. p. 154.

(78) Jorge Carpizo. Obra Citada, p. 155.

(79) Jorge Carpizo. Obra Citada, p. 156.

Existe actualmente un fenómeno de concentración de las facultades que nadie puede detener. El único camino en palabras del doctor en derecho Andrés Serra Rojas es el de no tolerar que desaparezca ninguna entidad federativa absorbida por el poder central, lo cual sería tanto como destruir el sistema federal y pasar a un sistema centralista. (80)

El centralismo, es algo que choca con nuestra tradición constitucional liberal y con el desarrollo de las mismas, ya que está íntimamente ligado a las tendencias conservadoras, principalmente a tendencias monárquicas, la idea de centralizar evoca la dictadura.

El federalismo en su evolución tiene que respetar la provincia debe de procurarse el detener el proceso de federalización gubernamental.

Habría que buscar, como reformar algunas de las fracciones del artículo 73 de la constitución en materia impositiva, en el sentido de que los estados tengan mayor participación en la actividad económica del país.

Debe fortalecerse a las entidades federativas convirtiéndose en el medio de integrar y de unir el Estado mexicano, es cierto el federalismo se encuentra en crisis ya que en algunos aspectos es meramente teórico, hay que tener la certeza de que la idea del

(80) Andrés Serra Rojas. Dinámica del derecho mexicano. p. 100.

federalismo debe ser defendida y encontrar la fórmula que mantenga a la entidad federativa y subsista el régimen federal. (81)

4.2 En los albores del año 2000 la centralización agobia al sistema federal, encontrar la solución a tal problema es nuestro propósito en este inciso.

Los principios de solidaridad y subsidiaridad dan una limitante al poder político central o mejor dicho al gobierno federal. El principio de subsidiaridad significa el compromiso y la obligación por parte del gobierno federal de ayudar, y estimular a las entidades federativas las que se integran y se coordinan con los fines comunes. (82)

El maestro Sánchez Agesta interpreta la subsidiaridad como una justa división de competencia, entre la federación y las entidades federativas y prosigue el maestro español, siendo estas competencias la estructura misma de la organización federal. (83)

Si se quiere preservar el federalismo se debe respetar las facultades de las entidades federativas por, que se caería en la absorción del gobierno federal. por consiguiente es una garantía la

(81) Andrés Serra Rojas, op. cit., p. 101.

(82) Luis Sánchez Agesta. Principios de teoría política, pp. 498, 499.

(83) Luis Sánchez Agesta. op. cit., p. 500.

autonomía de los estados miembros.

Correspondiéndole a la federación fomentar, estimular, coordinar suplir e integrar la acción de los estados miembros.(84)

Los principios básicos para el federalismo serán en un futuro.

- a) La autonomía de las entidades federativas es decir su fortalecimiento y verdadera aplicación.
- b) la subsidiaridad o competencia entre los dos ámbitos el equilibrio entre ellos.
- c) la participación de los estados miembros con el gobierno federal.
- d) La cooperación, o colaboración horizontal.
- e) La complementariedad en la división de competencia entre los estados miembros.(85)

El federalismo encuentra su futuro en la agrupación de nuevas unidades territoriales geográficamente contiguas y con afinidades económicas al parecer puede ser la nueva evolución del federalismo, sino éste decaerá y proseguirá su extinción.(86)

(84) Guy Heraud, los principios del federalismo en la federación Europea.

(85) Karl Loewenstein. Teoría de la Constitución. p. 364.

(86) Ibid., pp. 365-366.

4.3 El regionalismo internacional

Son los fenómenos de solidaridad en la órbita internacional, que entraña un fraccionamiento de la comunidad universal en unidades particulares y orbitas de intereses comunes más amplia que la del Estado nacional.

La región internacional tiene varios caracteres entre los que puede destacarse: contigüedad geográfica, la ideología política la comunidad cultural (raza, lengua, Religión.) y la comunidad de intereses económicos. que tiene formas específicas de manifestarse. (87)

Las agrupaciones supranacionales. El federalismo y el funcionalismo.

El regionalismo se desenvuelve claramente en la órbita del derecho internacional, el supranacionalismo quiere constituir nuevas estructuras políticas como formulas de derecho constitucional.

Para Ortega y Gasset el fenómeno nacionalizador ha sido un proceso de incorporación regido por un proyecto de vida en común Ortega sugiere que el nacionalismo no es un proceso histórico

(87) Luis Sanchez Agesta. Ob. Cit. p. 504.

acabado sino por el contrario siempre está abierto. (88)

La tendencia federalista propugna la agrupación de los pequeños estados en unidades más amplias. La Comunidad Británica de Naciones. Estados Unidos etc. son modelos de esta tendencia.

Sin embargo, las realizaciones prácticas de este supranacionalismo se están realizando en una vía al margen de estas corrientes por la ordenación de funciones supranacionales que se desintegran de la soberanía de los estados. (89)

A primera vista resulta anacrónico que en una época en que el federalismo como estructura interna estatal se encuentra en declinar para algunos pensadores.

La ideología del federalismo encuentre asiduos defensores sobre todo en el campo de las relaciones internacionales. tanto regional como mundial.

Dicha contradicción desaparece cuando se da uno cuenta de que el federalismo aplicado a las relaciones entre estados es quien expresa el deseo de asociación interestatal más estrecha. Para loewenstein el federalismo significa el esfuerzo de montar una organización suprenacional en lugar de soberanías estatales. (90)

(88) Ortega y Gasset, La rebelión de las masas.

(89) Luis Sanches Agesta. op. cit., pp. 505 y 506.

(90) Karl Loewenstein op. cit., p. 386.

a manera de corolario:

Sobre el porvenir del federalismo hay varias posibilidades de organización previstas en la actual regulación internacional. Una solución es la agrupación de estados que ya hemos tratado con anterioridad la otra una organización universal como podría ser la O.N.U., pero tendría que salvar esta innumerables obstáculos que se oponen a sus desembolvimiento. (91)

Estos temas deberán madurar para que adquieran verdadera actualidad pero su vigencia son indiscutibles.(92)

(91) Karl Loewenstein op. cit., p. 388.

(92) Luis Sánchez Agesta. op. cit., p. 509.

PROPUESTA

En la división de competencias se sigue dos métodos, el primero consiste en enumerar las atribuciones del Estado central dejando las no mencionadas, bajo la competencia de las autoridades locales; el otro consiste en que las atribuciones de las autoridades son las enumeradas, quedando la presunción de las no concedidas a éstas, en favor del Estado central. Las facultades enumeradas deben interpretarse, en forma limitativa, el poder cuyas atribuciones han sido enumeradas tropezará con mayores dificultades para ampliar su jurisdicción a materias nuevas, mayor libertad tiene el poder a cuyo favor queden las materias no enumeradas en favor del otro ya sea el central o los locales, según sea el sistema.

Se admite que los intereses de orden general corresponde administrarlos a la federación y los locales a los estados; pero ambos se encuentran en transformación constante, dando ocasión a que los intereses locales se conviertan en intereses generales; también la creación de nuevas materias originada por el desarrollo de la vida; esto ha hecho pensar que el sistema mas conveniente sería dejar a la federación todas las facultades concedidas a los estados con este sistema, pasarían a su órbita de competencia con mayor naturalidad las nuevas materias que reclaman una reglamentación.

En la práctica en la mayoría de los países federalistas se ha seguido generalmente el procedimiento contrario, en algunas

ocasiones por intereses históricos y en otras por intereses políticos.

Pero al final el poder central ha aumentado sus facultades aumentando o modificando su constitución y en otras ocasiones interpretando las facultades que la constitución le ha otorgado.

Nuestra constitución provee este problema de los conflictos entre los dos órdenes jurídicos mencionados, buscando que una facultad no corresponda al mismo tiempo a la federación y a los estados miembros; el principio general del reparto de competencia lo consagra en el artículo 124 de la Constitución federal, del mismo se deduce que la federación como los estados tienen facultades limitadas, no pueden salirse de ellas sin realizar un acto ilegal, en este sistema no se puede hacer uso de facultades por igualdad, analogía o mayoría de razón, sino circunscribirse a las facultades expresamente concedidas por la constitución.

La rigidez del principio anterior, se rompió en favor de la federación al surgir la teoría de las facultades implícitas, fue en Estados Unidos donde por primera vez el presidente de la Suprema Corte, Marshall, estableció esta teoría, basándose en la organización política de su país, afirmaba que; el gobierno no puede invocar más poderes que aquéllos que le otorga la constitución y que éstos no pueden ser, sino expresamente concedidos u otorgados por necesaria implicación y al referirse a

las facultades implícitas las concretó diciendo que poderes distintos de los expresamente concedidos pueden y a menudo son otorgados por implicación, es una verdad admitida para ser dudosa. En toda constitución debe aceptarse la doctrina de la implicación para llevar adelante los poderes generales concedidos, Una constitución no puede, por su naturaleza, entrar en una explicación minuciosa de todas las facultades menores, que natural y obviamente están incluidas en ella, y que se derivan de los grandes e importantes poderes expresamente concedidos.

De aquí que esté establecido como regla general, que cuando una constitución confiere una facultad o impone una obligación da también implícitamente todas las facultades necesarias para el ejercicio de una o el cumplimiento de otra.

Los poderes reservados a los estados estaban destinados a servir de freno real y muy poderoso contra el gobierno Federal. y sin embargo se puede ver bastante claramente hoy que este freno de los estados contra las autoridades nacionales, se han revelado entre todas las restricciones constitucionales como la menos eficaz.

Nuestra constitución en su artículo 73 fracción XXX, dice que el congreso tiene facultades para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta constitución a los poderes de

la unión. Las facultades implícitas son las requeridas para actualizar las facultades expresamente concedidas a cualquiera de los poderes Federales. las facultades implícitas las concede el Congreso tanto a los otros poderes como así mismo, bajo la condición de que exista la facultad explícita, y que ésta requiera la implícita para que pueda ejecutar, es necesaria la relación de necesidad. Las autoridades Federales son en la mayor parte de los casos, los únicos jueces de las invasiones cometidas sobre los poderes de los estados, por lo que éstos se encuentran imposibilitados de toda defensa, así lo demuestran las fracciones II y III del artículo 103.

En México se ha seguido el sistema de modificar la constitución. otorgando o suprimiendo facultades a los órganos de los poderes públicos, sin dar mayor importancia a las facultades implícitas; éstas existían también en la Constitución de 1857, en iguales términos a los de la fracción XXX del artículo 73 antes citado.

La expedición de los códigos federales civil y de procedimientos civiles, es un caso típico del uso de las facultades implícitas en México.

El maestro Lanz Duret dice al respecto: Ciertamente que en México no se ha dado todavía a esa facultad del Congreso el desarrollo y el alcance que necesariamente tiene, y que la Suprema Corte de

Justicia de los Estados Unidos ha dado., hasta transformar como sucede hoy, la estructura del Estado federal Norteamericano. en lo que respecta a las competencias constitucionales de la Federación y sus partes integrantes; pero esto se debe además de la ninguna importancia que han dado nuestros legisladores al precepto, por no haber estudiado con atención que merece su significación trascendental, el hecho de que nosotros hemos optado de preferencia por el sistema de reformar la constitución, dando o quitando facultades a los órganos públicos, en vez de aceptar las interpretaciones legislativas por medio de la teoría de los poderes implícitos, que deben ser confirmados por la jurisprudencia de la corte posteriormente.

CONCLUSIONS

El sistema federal consiste en que dentro de un territorio del Estado, se crean dos poderes, el de los estados o poderes locales y el del poder federal o nacional, ambos con facultades propias, limitándose recíprocamente en los términos fijados por la constitución federal.

Para las diversas entidades federales la forma federal implica relaciones muy particulares, entre ambos órdenes jurídicos, de competencia.

El estado federal está fundado por una constitución la cual contiene a todos los estados miembros, de manera que las relaciones internacionales son competencia exclusiva del poder federal.

Las relaciones entre los dos poderes el federal y el local que demarca nuestra constitución son muy favorables a la libertad, permiten un poder federal fuerte que se hará sentir en el exterior, pero que en el interior no resultara peligroso, gracias al enérgico amortiguador que se constituye por la confusión de competencia que obliga al poder federal a negociar con los estados más que a darles órdenes.

Las entidades federativas son iguales entre sí y tienen la misma importancia en el conjunto del Estado federal.

Desde el punto de vista de la organización política y constitucional los estados federales tienen cada uno su constitución, teniendo la libertad de redactarla como lo deseen obedeciendo a las necesidades de su región. Sin contravenir con la constitución federal los estados tienen la facultad de nombrar delegados al congreso 2 senadores por cada entidad federativa y el número de diputados federales correspondiente.

Constituyendo el reparto de competencias por tanto, es una garantía para los ciudadanos además de las que consagra nuestra constitución en su parte dogmática.

Por tanto considero que ninguna institución o poder puede sobrepasar las atribuciones otorgadas por nuestra carta magna.

Por consiguiente, en la realidad, el poder central o federal ha reducido progresivamente la competencia de las entidades federativas sea por medio de la legislación federal ya que ésta por encima de la local, y sobre todo por modificaciones a la Constitución Política Federal. Esta fuerza centralizadora con la que las entidades federativas apenas si pueden defenderse y en la gran mayoría no se defienden.

Todo ello nos hace concluir que el equilibrio que la constitución quiso mantener por medio del reparto de competencias se ha roto en favor de la federación cuyos poderes son los únicos

capacitados para resolver en caso de conflicto entre el poder federal y el poder local.

Por todo ello es de considerarse que en todo orden jurídico éste se tiene que respetar, protegiendo nuestros derechos y libertades debiendo vigilar se ejercite íntegramente para conservar el estado de derecho que se está perdiendo.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel., Teoría General del Derecho Administrativo.
Editorial Porrúa, S.A. México, 1981.

BENSON NETTIE, Lee., La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano. El Colegio de México. México 1955.

BRYCE, Jaime., La República Norteamericana. Traducción Adolfo Posada, s. f. T. II. Editorial la España moderna. Madrid.

BURGOA, Ignacio., Evolución de la idea federalista en México 50 años de la revolución, Fondo de Cultura Económica. México 1961.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio., Derecho Constitucional Mexicano
Editorial Porrúa, S.A. México, 1982.

CABRERA, Lucio., El Poder Judicial Federal y el Constituyente de 1917. U.N.A.M. México. 1968.

CARPISO, Jorge., Estudios Constitucionales U.N.A.M. México. 1980.

CARPISO, Jorge., Constitución y Revolución Revista de la facultad de Derecho núm. 79, 80. México. U.N.A.M. 1970.

CARPISO, Jorge., Sistema federal Mexicano. Los sistemas federales del continente americano, Mexico. U.N.A.M. y FCE. 1972.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Comentada.
D.D.F., U.N.A.M., P.G.J.D.F. Mexico. 1992.

DABIN, Jean., Doctrina General del Estado Editorial Jus. México.

1946.

DE LA CUEVA, Mario., Prólogo a Plan de Avutla. U.N.A.M. México

1954.

DE LA CUEVA, Mario., Apuntes de Derecho Constitucional. Edit. Porrúa. México.

DE PINA, Rafael., Diccionario de Derecho Editorial Porrúa, S.A. México. 1981.

DE TOCQUEVILLE, Alexis., La Democracia en América Madrid. Editorial Guadarrama. 1969.

DICCIONARIO DE LA REAL LENGUA ESPAÑOLA Academia Española de la Lengua.

DUVERGER, Maurice., Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Editorial Ariel. Barcelona. 1970.

FRAGA, Gabino., Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México 1966.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo., Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S.A. México. 1972.

GARCIA PELAYO, Manuel., Derecho Constitucional Comparado Madrid. Revista de Occidente (manuales). 1967.

GONZALEZ FLORES, Enrique., Manual de Derecho Constitucional. Texto Universitarios, S. A. U.N.A.M. México. 1975.

GONZALEZ OROPEZA, Manuel., La Intervención Federal en la Desaparición de Poderes Editorial U.N.A.M. México, 1983.

GUITRON FUENTEVILLA, Julian., Tesis. Editorial. Promociones Jurídicas y Culturales, S.C. México. 1991.

GUY, Heraud., Los principios del federalismo en la federación europea. (s. traducción) Buenos Aires. 1968.

HAMILTON, Madison y Jay., El Federalista. Traducción de Gustavo de R. Velazco. México. 1957.

HAURIUO, Andre., Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Editorial Ariel. Barcelona. 1971.

JELLINEK, Jorge., Teoría General del Estado Editorial Continental. s.f. México. (traducción de Fernando de los Rios Urruti).

KELSEN, Hans., Teoría General del Estado Editorial Nacional. México. 1970.

LANZ, Duret., Derecho Constitucional Mexicano Editorial Norgis. México. 1959.

LASSALLE, Ferdinand., ¿Qué es una Constitución? Editores Siglo Veinte. Buenos Aires. 1980.

LOEWENSTEIN, Karl., Teoría de la Constitución. Traducción Alfredo Gallego Anabirtarte. Editorial Ariel. Barcelona-caracas-México. España 1979.

LUCERO ANTUNA, Hector., Evolución Política Constitucional de Baja California Sur U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1979.

MARQUET GUERRERO, Porfirio., La Estructura Constitucional del Estado Mexicano U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1975.

MARTINEZ CABANAS, Gustavo., La Administración Estatal y Municipal I.N.A.P. CONACYT. México. 1985.

MATOS ESCOBEDO, Rafael., Crisis Política y Jurídica del Federalismo. Editorial Veracruzana. México. 1966.

MATOS ESCOBEDO, Rafael., Límites de las facultades federales para legislar en materia penal. edit. Criminalista. México. año XL, núm. 4 abril de 1945.

MOUSKHELI, M., Teoría Jurídica del Estado Federal Editorial M. Aguilar. Madrid. 1934.

O' GORMAN, Edmundo., Breve Historia de las Divisiones Territoriales Editorial. Polis. México, 1937.

ORTEGA Y GASSET., La revelión de las masas. España. 1979.

REYES HERDILES, Jesus., El Liberalismo Mexicano. Facultad de Derecho. U.N.A.M. México. 1957. T. II.

SANCHEZ AGESTA, Luis., Principios de Teoría Política. Editorial Nacional. Madrid. 1979.

SANCHEZ MEJORADA Y VELASCO, Carlos., El Sistema Federal. Editorial P.G.R. Mexico. 1976. Coleccion actualidad del derecho IX.

SAYEG HELU, Jorge., El Nacimiento de la Republica Federal Mexicana. Editorial Sep-Setentas. Mexico. 1974.

SERRA ROJAS, Andres., Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Mexico, 1959.

TENA RAMIREZ, Felipe., Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. 1972.

TENA RAMIREZ, Felipe., Leyes Fundamentales de Mexico Editorial Porrúa Mexico. 1975.

VILLORO TORANZO, Miguel., Introduccion al estudio del derecho, editorial Porrúa, Mexico. 1966.

YANEZ RUIZ, Manuel., El problema fiscal y la suprema corte de justicia de la nacion. memorandum presentado a la suprema corte. Mexico. Ediciones Mayo. 1970 Primera Parte.