



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

"REALIDAD DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO"



TESIS PROFESIONAL QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: FRIAS GARCIA MARIA ELENA

ASESOR DE TESIS: LIC. EDUARDO BECERRIL VEGA



ACATLAN.

FEBRERO DE 1997

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

A Dios, creador nuestro:

inspiración presente en -  
mi vida, por la bondad -  
siempre infinita, con la-  
que, aveces sin pedir, -  
diario me colma, y provee  
de fortaleza y bienestar  
tanto espiritual como ma-  
terial, y gracias a quién  
debo todo lo bueno que po  
seo.

Por todo tu amor.

Gracias.

A la memoria de mi padre:  
Don Ricardo Frías Bustos.  
Tuya es esta victoria por-  
que siempre creíste en mí,  
enseñandome a tener segu-  
ridad y confianza, porque  
a tus luchas debo el haber  
despertado el deseo de ser  
abogada a muy temprana -  
edad, de donde compruebo -  
ahora que es cierto, que -  
el sentido de justicia es-  
natural al hombre, y su -  
ejercicio comprometido, -  
arduo, pero gratificante -  
camino en la defensa de -  
de las causas justas, por-  
lo que te puedo decir, que  
a diario, agradezco lo que  
soy.

Dofia Albina García de Frías.  
Por ser apoyo imprescindible  
en la familia: por su forta-  
leza, ejemplo de tenacidad,  
y por legar a sus hijos el-  
valor de forjarse todo por -  
su propio esfuerzo, pero  
sobre todo por su amor de

madre y por haberme dado la vida.

A mis hermanos:

Mary, Marcela y Jose Luis,  
porque apesar de ser tan -  
diferentes, hemos crecido-  
uniendonos y apoyandonos -  
como familia.

A mis mas cercanos amigos:

A la Licenciada Ma. del  
Carmen Meléndez Valerio,  
con quién, para mi fortuna  
en la vida coincidí y ha  
sido compañera de todo  
momento, maravilloso ser  
humano, de la cual siempre  
he recibido más de lo  
esperado, participe de  
todos mis éxitos, por su  
incondicional apoyo este  
simbólico testimonio de mi  
admiración y cariño.

A Ma. Luisa Romero González.  
Amiga incondicional, gracias

por alentarme y distinguirme  
con su afecto.

A Rosaura E. Aranda Ser-  
vin, por su apoyo y dar un  
significado especial a  
nuestra larga a mistad:  
igualmente con singular  
afecto a su esposo Armando  
Espinos Ganado.

A la Licenciada Rosa Martínez  
Olmedo.

Por su sensible afecto el cuál-  
ha sido de gran impulso siempre,  
el que valoro infinitamente.  
De igual modo, con mi aprecio a  
su esposo Licenciado Gonzalo -  
Agamenón Orozco Albarrán.

Al Bufete Jurídico JINFRA,  
empresa de gran valía,  
tanto moral como profesio-  
nalmente, por la generosa  
disposición y apoyo que me  
confieren en su dirección.

A mis maestros:

Distinguidos y fecundos  
universitarios, con gratitud  
por haber contribuido gene-  
rosamente a mi formación  
profesional y por su con-  
fianza que estoy segura no  
defraudaré.

A la memoria del señor Licenciado  
Don Carlos Díaz de León Fleury.  
Inolvidable maestro, de quién -  
además tuve la distinción de su-  
amistad, generosa ayuda, su pa-  
ciencia y consejos siempre pre-  
sentes, en base a los cuáles se  
desarrolló este trabajo que hoy-  
pudimos terminar.

Gracias maestro.

A mi insigne Escuela  
Nacional de Estudios  
Profesionales Acatlán.

A la que solo con hono-  
rabilidad y contribución  
a su academia, podemos -

corresponder su invaluable legado.

A la Universidad Nacional Autónoma de México. con profunda gratitud. con el ineludible deber de cumplir y responder a su prestigio. por el engrandecimiento que significa para nuestro pueblo y porque por él. por mi raza hablará el espíritu.

A mis compañeros y amigos de carrera: generación 85-89. en especial a los integrantes de nuestro querido grupo "Espíritu Universitario".

A mi asesor de tesis:

Al señor Licenciado Eduardo Becerril Vega. por su invaluable apoyo y confianza depositados. por su generosa ayuda. paciencia y sobre todo. por sus sabias observaciones. que hacen evidente su amplia experiencia en la formación de innumerables profesionales del derecho.

Mi profundo agradecimiento a Usted. apreciable maestro.



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

Las breves reflexiones que en este trabajo se ofrecen al lector, no tienen otro objeto que el poner de manifiesto un fenómeno político que tiene y tendrá, mayores puntos de análisis en los años venideros. Tal vez como lo han señalado muchos de los tratadistas que aquí se citan, lo que realmente se quiere dejar aclarado, es que al sistema constitucionalista mexicano ha pretendido una doctrina política de tinte federalista, empero sin despojarse aún de estructuras de arraigo a los regimenes dictatoriales o centralistas; y es este el punto de discordancia grave en la evolución del constitucionalismo mexicano.

Se ha considerado necesario abordar como marco básico, el desarrollo del tema del Estado como concepto medular y categorial de la Ciencia Política, de la que sin duda es parte dialéctica la jurídica, y desde luego la rama constitucional. Apartir de su planteamiento, se arriba a los antecedentes de la forma de estado federal vigente en nuestro sistema; la influencia que recibe y el influjo que aporta hasta la Constitución Federal de 1917.

Se expone de igual modo, un capítulo denominado "Contexto del Estado Federal Mexicano", cuyo objetivo es subrayar la forma en que nuestra máxima ley prevee cada uno de los principios y elementos esenciales, distintivos del sistema federal, como también las facultades y prerrogativas que corresponden en su ejercicio a los poderes constituidos.

Por último, se aborda integralmente el análisis de la realidad del sistema federal en México y su alcance como forma de Estado - en el muy particular caso mexicano, sin dejar de exponer y hacer planeamiento de las necesidades de adecuación que se observan - para su eficaz funcionamiento, con objeto de alejarlo de ambi - guedades políticas y jurídicas graves por las que se ve afectado y marcan su retroceso.

Sin duda, la aportación que cree cumplirse, no es otra que la de exponer con un marco propicio, el material de investigación - reunido y estar en aptitud de hacer análisis de él. Con la di - versidad de cuestionamientos y aportaciones que de aquí surjan, - es dable decir, que la semilla prodiga buenos frutos.

**INDICE**  
**CAPITULO PRIMERO.**

**I.-RESEÑA DEL ESTADO FEDERAL.**

1.1	El nombre de Estado. . . . .	4
1.1.1	Idea y concepto de Estado. . . . .	8
1.2.	Formas de Estado. . . . .	12
1.2.1	Estado Unitario. . . . .	13
1.2.2	Uniones de Estados. . . . .	15
1.3.	Antecedentes del Estado Federal. . . . .	18
1.3.1.	Declaración de independencia del 4 de Julio de 1776, las 13 colonias inglesas. . . . .	22
1.3.2.	La Constitución de los artículos de Confederación - y Unión Perpetua Norteamericana, del 5 de Noviembre de 1776. . . . .	27
1.3.3.	La Constitución Federal Norteamericana de 1787 y - sus principales enmiendas. . . . .	36

**CAPITULO SEGUNDO.**

**II.- EL ESTADO FEDERAL MEXICANO.**

2.1.	Influencia de la Constitución de Cádiz. . . . .	48
2.2.	Influencia de la Constitución Norteamericana. . . . .	53
2.3.	Constitución Federal Mexicana de 1824. . . . .	57
2.4.	Constitución Federal Mexicana de 1857. . . . .	63
2.5.	Constitución Federal Mexicana de 1917. . . . .	67

**CAPITULO TERCERO.**

**III.-CONTEXTO DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO.**

3.1.	División de Poderes. . . . .	71
3.1.1.	Poder Ejecutivo. . . . .	72
3.1.2.	Poder Legislativo. . . . .	76
3.1.3.	Poder Judicial. . . . .	84

3.2.	Régimen financiero. . . . .	86
3.2.1.	Contribuciones. . . . .	89
3.2.2.	Empréstitos. . . . .	92
3.3.	Coordinación presupuestaria del Estado Federal. . . . .	93
3.3.1.	Distribución impositiva. . . . .	95
3.3.2.	Procedimientos de recaudación. . . . .	97
3.4.	Organización Política. . . . .	99
3.4.1.	Formas institucionales de participación y acceso al ejercicio del Poder Público. . . . .	101
3.4.2.	Elección de representantes del poder legislativo y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. . . . .	103
3.5.	Distribución Constitucional de Competencias. . . . .	107
3.6.	Realidad de las competencias explícitas e implícitas. . . . .	109

**CAPITULO CUARTO.**

**IV.-DESEQUILIBRIO DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO.**

4.1.	En facultades y prerrogativas constitucionales. . . . .	113
4.2.	En distribución de competencias. . . . .	122
4.3.	Por dependencia patrimonial del erario federal, hacia las entidades. . . . .	125
4.4.	En reforma constitucional. . . . .	129
4.5.	Por incidencia partidista en el ejercicio de poderes. . . . .	133
4.6.	Por Jurisdicción y control constitucional. . . . .	138

**CONCLUSIONES**

**FALTA PAGINA**

No. 3

## CAPITULO PRIMERO

### I. RESEÑA DEL ESTADO FEDERAL.

#### 1.- El nombre de Estado.

Para ubicarnos sobre el tema capital de nuestro estudio, habremos de empezar por tener las consideraciones necesarias que el nombre de estado merece, y que son del todo básicas y elementales a saber. En este sentido hemos de apuntar sobre los estudios más profundos, que tratadistas en esta materia, generosamente han abordado con resultados muy fecundos, y al mismo tiempo con resultados de propósitos muy objetivos.

Al respecto es Nicolás Pérez Serrano, quien nos ofrece en forma verdaderamente sistemática y seria, un estudio que salva una amplitud excesiva, poniéndonos al alcance de la precisión.

Dice este autor que: "... la designación de estado, usual hoy, y que suele entenderse acertadamente en el conocimiento vulgar, no es demasiado antigua, acaso porque en la evolución paralela que recorren los conceptos científicos y la terminología y en la referencia obligada de unos y otra a la realidad, no surgió hasta la época moderna la necesidad de buscar expresión que diera forma a una manifestación nueva o que de modo nuevo subyajara las ya existentes..."<sup>1</sup>

Así, dice, en la antigüedad griega se mueve en torno al estado

1. Pérez Serrano, Nicolás., Tratado de Derecho Político, Civitas, Madrid, 1984, pp.85.

ciudad, y cuando estado alude a comunidades políticas de mayor extensión emplea la denominación personal de sus habitantes Vgr. " los egipcios", " los persas", etc. En Roma se habla de Civitas o de res pública, aunque también de "imperium" , por identificación de esta con el poder de mando. En la edad media y aún manteniéndose la nomenclatura latina, aparece asimismo la palabra terra, land.<sup>2</sup>

En una apreciación técnica de este autor y probablemente en un justificado afán que provoca la necesidad de exposición para el investigador, comenta que: " pudiera decirse, aunque con las reservas inevitables en toda generalización, que Grecia da preferencia al elemento personal, para concebir lo que es el estado al usar la referencia, denominada "los persas", "los egipcios", etc.; Roma al elemento autoritario, la res pública etc., y la edad media al territorialista, terra, land, etc..."<sup>3</sup>

Lo anterior merece considerarse, desde luego, como un apuntamiento válido, más aún cuando nos acerca al principio del problema y su desdoblamiento para la conceptualización del estado. Sin embargo, es hasta este punto donde el citado autor nos coloca en la necesidad de un verdadero " realismo " en el concepto y su identidad con lo científico del vocablo que le pertenezca, o lo que es más, con el de su apoyo social, político o desde donde se le quiera observar, por que sin duda, que cualquiera nos llevará a un único resultado de su existencia.

-----

2. Pérez, N., op. cit., p.85.

3. Ibidem.

De la misma manera, argumenta el tratadista que: " cuando la ciencia empieza a servirse de las lenguas vulgares y al mismo tiempo han ido enriqueciendo el mapa de Europa nuevas modalidades políticas, siéntese la necesidad de un vocablo que reuna esta doble condición: designar la comunidad estatal sin prejuizar cual sea su forma de gobierno; abarcar cualesquiera verdaderamente estatales..."; ...." Siendo la especial situación de Italia, al advenimiento de la edad moderna la que hace que allí, en este país, sea donde el vocablo surja, sin embargo la palabra citta, resulta insuficiente, por su corto radio para referirse a Florencia o a Venencia; la voz Regno, o la voz imperio, o la palabra República, implican una organización monárquica o no monárquica que en algunos casos impide su aplicación exacta y neutra. Así nace la expresión "stato", que ya emplea Maquiavelo en las primeras líneas de " El Príncipe" , y que divulga poco a poco por Europa (en Francia durante el siglo XVI, y en España y Alemania durante los siglos XVII y XVIII), llega a arraigarse de modo definitivo. Quizá deba el éxito a su misma imprecisión; etimológicamente sólo indica cierta idea de permanencia o situación (status de stare); y acaso tenga razón MAUTHNER cuando ingeniosa y humorísticamente dice que " la palabra fundamental en nuestra ciencia es un vocablo al que se ha privado previamente de todo contenido propio, al modo como una calabaza puede convertirse en botella vaciándola de su natural contenido..."<sup>4</sup> "... Lo cual no impide que la moderna teoría lingüística (aplicada al problema

-----  
4. Pérez, N., op. cit. pp.86.



del conocimiento), nos describa la palabra estado como una de las gebundenen worte, es decir como una dicción en que la estructura de sentido actúa como cubierta o envoltura de una referencia metafísica (en el vocablo estado hay ligazón de territorio y pueblo), y creemos es lo anterior, a decir de Pérez Serrano, lo que probablemente sea el meollo del problema, esa referencia metafísica y que comprueba su inicial tesis, que ésta designación, usual hoy, sí suele entenderse y lo que es más -dice-, en forma acertada, pero en el conocimiento vulgar. <sup>5</sup>

En un particular punto de vista, encontramos que si bien el vocablo estado es impreciso para referirnos a lo que se ha de comprender con su enunciación, y que en el concreto caso ofrece la idea de permanencia o situación, etc., también es cierto, que debe ser considerado como el más acertado, amén de que el vocablo cumple con su particular finalidad, más próxima o inmediata. Se dirá el porque de este parecer.

La idea de estado como ente propicio para la organización de una comunidad, pretende el establecimiento, la idea de permanecer (lo permanente presupone un sustento rígido) con la idea de perfeccionamiento. Por tanto, no se constituye si no es como un motivo de necesidad a lo perfecto de la convivencia y finalidades humanas, y no se constituye si no es una forma científica que ampare su correcta función.

En este sentido la permanencia, la idea de estar, de sujetarse a una forma, cualesquiera que esta sea, es el elemento transcen-

5. cfr. Pérez, N., op. cit. pp.86.

dente que nos refiere a su razón, lo imperioso de estarnos a esa forma; y no será sino el concepto, y ya no el vocablo, nombre en sí, quien cumplirá la específica función de colocarnos en lo concreto, lo preciso del objeto de conocimiento; el que de igual modo, no cumplirá su cometido si se aparta o es separado de lo científico de su susceptibilidad.

#### 1.1.1.- Idea y Concepto de Estado.

De igual manera, es Nicolás Pérez Serrano, quien en forma prudente, sin prescindir de lo profundo de su contenido teórico, expone las doctrinas que se proponen ser consideradas por auspicios de autores connotados, sobre el contenido conceptual del Estado. En este orden de ideas, formula clasificatóriamente la diversidad de ellas, haciendo al final, un análisis de las sensibles debilidades que vierten las mismas. En nuestro trabajo sólo valga enunciarlas en referencia, debido a que el esquema de éstas, nos lo dá su propia ubicación en la clasificación. De acuerdo al citado autor, existen teorías que conceptualizan al estado desde un tipo:

" a) Empírico e Ideal; encontrándonos en tales a expositores como Jellinek y Waldecker;

b) Excesivas o ambiguas y parciales o rigoristas; que precursan Krause, Giner y Gil Robles.

c) Materialistas, organicistas (sociológicas) y polémicas; van guardistas son de ellas Gumplowicz, Oppenheimer, Platón, Spencer, Kiellen y Hertwig.

d) Formalistas y antiformalistas, al respecto lo son los doctrinarios Kelsen, Heller, Senn y Schindler.

e) Institucionales, cuya relevancia hace Hauriou, quien principalmente trabajó en su elaboración y perfeccionamiento." <sup>6</sup>

A todas por consiguiente, las persigue y circunda la inevitable posición de lo ecléctico.

Por lo anterior, nos permitimos aceptar en conclusiones análogas la consideración que al respecto dá el citado Pérez Serrano a la diversidad doctrinal y queriendo ilustrar el concepto de estado, con los matices que estas corrientes proponen, dice dicho autor: "... 1) habríamos de demarcar el ámbito de éste, dentro de lo social, repudiando la tesis de un estado individual, o la inclusión en el mundo de la biología; 2) sería necesario reafirmar que el individuo no existe fuera y antes del estado, ni se concibe como creador de este; 3) descartar por insuficientes los criterios que sólo ven en el estado un fenómeno de lucha o de prepotencia; y 4) superar por unilaterales las tentativas de explicación meramente jurídica o sociológica y procurando en cambio, fundir estos dos aspectos en una contemplación unitaria y entrañable. ...". <sup>7</sup>

Así, el autor prefiere la idea de acoger además, la manifestación vital que el organicismo ético entraña, " el comprender que en el fenómeno estatal se origina: a) mediante un proceso integrador que toda institución lleva consigo, b) y que en lo estatal, se tipifica por las notas de organización (jurídica-coactiva), c) por el asunto territorial que lo encuadra y estabi-

6. cfr. Pérez, N., op.cit., pp. 87-95.

7. cfr. Pérez, N., op.cit., pp.95.

liza y también, d) y muy especialmente por la soberanía que le da la propia significación: todo ello -dice- aparte del fin que se persigue, y que reúne junto con propósitos de defensa, interior y exterior, los de una misión cultural para cumplir el destino de la nación en que el estado encarna."<sup>8</sup>

Sólo se ampliaría esta posición con afán de destacar algunos puntos y procurar tal vez con ello hacerle mas tentatoria a lo preciso: Diciendo que, no sería objeto del concepto hablar de el origen de los términos que lo compondrían, lo que sería objeto de un estudio aparte; por tanto, lo histórico no se debe impregnar en el concepto, desde luego sirva para justificarlo más no para que su innecesaria inclusión contribuya a hacerlo vago.

Tal vez por esta peculiar incidencia, a la que no todos los autores escapan, es por lo que se ve desviado el propósito de la conceptualización.

Es así que se considera, (v.gr.) el punto social, es más preciso la comunidad, no debe hablar del proceso que lo llevó a este lugar, sino simple y virtualmente es social, o es una comunidad; y si bien debemos considerar (v.gr.) lo ético del proceso y del fin objeto en su modo de organización, excluyámoslo sólo en cuanto al término, pues el mismo enfoque de comunidad, presupone, sin su mención, lo idéntico de ella con el bien propositivo de la existencia del Estado.

Sirva entonces el apuntamiento para salvar al concepto de tanta inclusión terminológica innecesaria, que por la amplitud particular que cada término acuña, amenaza con enfocarlo invaria-

8.Pérez, N., op.cit., pp.94.

blemente con todos sus significados, cuando para el concepto de estado sólo cobre relevancia uno de sus aspectos, que asegure la sensibilidad de muchos otros haciéndolo de carácter categorial.

Pese a ser parte del esquema teórico que inevitable e ineludiblemente resulta en un trabajo de investigación, se presenta aquí lo que en un particular estudio, necesitaría ser vista la noción de estado. Así entendemos por éste, la forma de ser demarcada e instituída bajo causas que le dan orden. Comprende esta noción un análisis amplio en primer término y se considera es, en un punto de vista estricto de la ciencia política, una idea a la vez, que abarca todo tipo de comunidades estatales, que no prejuzga además, ni su forma ni su gobierno. Sin embargo y no obstante en esta construcción teórica, este estudio en lo general se basará en una noción clásica del estado, que ha ofrecido buena sensibilidad a un sin número de tratadistas, tanto de ciencia política como jurídica, todos ellos la recogen en forma idéntica y otros agregan algunos aspectos. Pero en su concepción esencial son coincidentes.

Esta noción la desarrolla Jellinek, quien le dá una connotación sociológica, cuyo sustento es basado para el expositor, en el realismo o empirismo y en un aspecto teleológico. Da entonces esta noción diciendo: "... sociológicamente el estado será la asociación o unidad de hombres asentados en un territorio y que cuentan con un poder originario de imperium"...<sup>9</sup>

Hay en la doctrina quienes dicen que lo que ofrece la noción

-----

9. Jellinek, G. Teoría general del Estado. Ed. Nacional, México, 1959. pp. 112.

de estado es una construcción analítica que define los elementos de éste, y a decir verdad las que no los mencionan los presuponen como parte integrante del mismo.

#### 1.2.- Formas de Estado.

Este apartado se abocará a plantear las generalidades sobre el estudio de la forma del estado, debiendo dejar entendido que existe disparidad de criterios para ubicarse en un orden, considerándose son los más relevantes a precisar; uno el que plantea la forma del estado, seriando el orden de su complicación progresiva de tipo empírico, en estados simples o unitarios, o compendios o uniones de estados, expresión genérica que engloba, pretendiendo caracterizar por un aspecto, una gama de figuras muy diferentes, desde reminiscencias de vinculación dinástica entre países; los de carácter federalista, hasta los grandes ensayos de magnas sociedades de estados y la tentativa de estructuración de los llamados estados "integrales". Dentro de este criterio de las uniones de estados, se hacen derivar clasificaciones donde se abordan toda esta gama de figuras.

Así también, el segundo criterio que lleva a pretender ordenar la forma del estado en uniones políticas perfectas y uniones políticas imperfectas, ello desde un punto de vista de las relaciones entre estado y población; en una relación de congruencia de ambos elementos de manera armónica y cuando no se consigue esta homogeneización constituyendo un pueblo, las hace llamar sociedades políticas imperfectas.

El primer criterio, en que se reúnen diversas corrientes, asume una postura de orden, bajo un sólo aspecto que ofrece a

veces incongruencias en la ubicación de un sin número de figuras dadas. Sin embargo, a pesar de basarse en un aspecto formal de territorialidad o suma de espacios y entidades, es más profunda. El segundo criterio basado en al congruencia armónica de la relación estado-población, aspecto que no bastaría para explicar y resolver todas las estructuras que actualmente presentan muchas comunidades estatales que cobran vida. En este estudio, se toma la exposición del primero de los criterios mencionados, que es el que siguen buena parte de tratadistas estimando que éste asegura el análisis de las estructuras que escaparían posiblemente para otros criterios y que muestran relevancia en el derecho político como en el internacional.

#### 1.2.1. El Estado Unitario.

A decir de autorizados tratadistas, como Nicolás Pérez Serrano, " el estado unitario constituye la expresión más clara y elemental de la formación política".<sup>10</sup>

Para el maestro Carlos Díaz de León, " el estado unitario adquiere su básica distinción entre otras formas de estado, en el grado o modo del ejercicio del poder, se encuentra en un sólo órgano o sistema. Mientras que (v.gr.) en el estado federal se distribuye el ejercicio del poder (en dos poderes), un poder federal nacional y poderes estatales de aplicación parcial."<sup>11</sup>

Como lo apunta de igual modo Pérez Serrano, " hay en el

10. Pérez, Serrano., op.cit. pp. 230.

11. Díaz de León, Carlos. Curso de Derecho Constitucional II, ENEPA, UNAM, México, 1987.

estado unitario un sólo pueblo que ocupa todo el territorio y depende de una sola soberanía. "12

Para HAURIUO, " se le puede llamar estado simple porque no es divisible interiormente en sectores que merezcan el nombre de estados, contraponiéndose en este modo a los llamados estados compuestos. " 13

El maestro Carlos Díaz de León, indica sobre la concepción del estado unitario como características las siguientes:

"En el estado unitario no hay división de territorios.

Prevee la existencia de un sólo orden constitucional.

Determinación de un sólo orden jurídico.

Plantea un sólo sistema tributario.

La soberanía es ejercida sin intermediación.

Apologeta en este sentido del gobierno directo lo fue Rosseau.

Existencia de homogeneidad social, en el estado unitario, los poderes de la división clásica, legislativo, ejecutivo y judicial, son únicos.

- Precisa el citado maestro- , que, el sistema unitario se confundió regularmente con el origen de regímenes dictatoriales, asimismo -argumenta- se confunde a la necesidad de erigir un poder fuerte a circunstancias de riesgo de el estado." 14

Cabe en este aspecto señalar que también ha solido identificarse, estado unitario y estado centralizado o central, conceptos  
-----

12. Pérez, N., op. cit. pp. 230.

13. Hauriou, A., Derecho Constitucional e instituciones políticas, Ed. Ariel, Barcelona, 1971. pp.157.

14. Díaz de León, C., curso citado.



que no puede eludirse y al respecto se ofrece una noción; en el estado unitario es cierto que se opera en favor de un poder central absorbiendo todo elemento territorial inferior, pero no es menos que pueda concebirse el estado unitario mediante un régimen descentralizado, sin que por ello sea afectada la imperiosa sustantividad del poder interno y no sólo exterior.

### 1.2.2.- Uniones de Estado

Cuando dentro de la unidad exterior que presenta un estado existen núcleos estatales interiores, se halla en la presencia de uniones de estado, que en una terminología estricta de forma de estado, vista desde el punto de la ciencia político jurídica, no se refiere en ningún momento a la comunidad internacional que forman los estados, ni tampoco es aplicable el término a aquellas agrupaciones de países con intereses comunes o que se conforman en base a alguna característica que les es común.

Vale hacer aquí la distinción básica entre lo que es unir y lo que se entiende por asociar. Unir es la acción de mezclar la singularidad; asociarse es reunir, conjuntarse sin que presuponga necesariamente la unión.

Abundando más sobre este criterio de quienes que ubican a la forma del estado en una apreciación clasificatoria, y no obstante de hacer más adelante de manifiesto las reservas sobre el mismo, advierte que las uniones de estados se subdividen en dos grandes grupos: administrativas y políticas; las políticas a su vez pueden revestir vínculos de derecho internacional o de derecho interno, pueden de igual modo las uniones políticas de estados con vínculos de derecho interno, basarse en un criterio de des-

igualdad o en un criterio paritario y por último, pueden contar con órganos propios de actuación o valerse de órganos internacionales, lo que la doctrina llama organizadas o no organizadas.

Recogiendo el pensamiento de Jellíneck, respecto a la forma científica en que debe ser estudiado el estado, manifiesta que se entiende por éste: "... La asociación o unidad de hombres asentados en un territorio que cuenta con un poder originario de imperium..."<sup>15</sup> Cabe plantear las reservas que en una personal consideración, provee la corriente expuesta.

Es verdad que el estado como ente organizacional es sujeto a adquirir diferentes connotaciones o modalidades, teniendo presente que sus realidades históricas o pretéritas, cultura de su comunidad, condiciones fisiogeográficas y en general, todo aquel conjunto de causas y fines que lo demarcan son los que determinan su orden, sin embargo, ello no presenta que las cualidades de las que es dotado el ente político para el cumplimiento de sus fines sean los que por sí creen diversas uniones de estados con carácter de forma del estado, porque como se adujo, el reunir no implica mezclar para hacer un ente único. Las comunidades estatales pueden, reunirse para cooperar, ayudar a un fin inmediato de defensa común o mantenimiento de derechos. Esta condición necesariamente habrá de ubicar a los estados en un plano internacional o interestadual, en una terminología ficticia a que ofrece el concepto nación; y no para que dichas cualidades de asociación, de cooperación, etcétera, sirva para calificarlas como uniones de estados, como segunda forma del estado. Es así que la cualidad de

15. Jellíneck, G., op. cit. pp. 153

uniones de estados administrativas (uniones postales, de pesas y medidas, etc.), el tener vínculos de derecho internacional, (por ejemplo el protectorado o de derecho interno, la confederación); relación de desigualdad o de igualdades frente al ente político y la de contar con órganos propios o al amparo de órganos internacionales, no posee relevancia para ser considerada dentro del estudio de la forma del estado, si bien cobra importancia en el derecho de gentes, al ser figuras de cooperación internacional que en muchos casos son basados en el valor de derechos humanos, es cierto de igual forma, que en el ejemplo de el protectorado no se está en presencia de una forma de estado, es una figura internacional con carácter transitorio, con fines de defensa y de mantenimiento de derechos, que ineludiblemente habrá de ubicarse en una forma de estado y que de momento presupone no tener las condiciones propicias para su establecimiento. Por lo que hace a las dos últimas caracterizaciones que nos da la corriente citada, son connotaciones que obedecen a distintas ordenes que en estricto sentido son resultado de la conformación de la forma de gobierno.

La idea de que una unión de estados puede tener vínculos de derecho internacional o de derecho interno, para teoría del estado soberano no cabría la distinción, porque ésta presupone al estado conformado por un poder soberano que, parafraseando sería: " ningún poder igual a él en su régimen interno ni poder alguno superior a él en lo externo."

Por lo anterior, mientras se reconocen diferentes figuras ficticias en el derecho internacional, para el cual resultan de verdadera trascendencia social, política y jurídica, en la teoría

del estado sólo presentan características de estudio las unas, por antecisión inmediata, y las otras por encontrarse como reminiscencia histórica, más no son recogidas como formas de estados por distar totalmente de lo que involucra el concepto y la realidad política.

En este orden de ideas, las uniones reales, personales, las alianzas, ligas y la confederación, no sobreviven a la autenticidad del estado que expresan, en forma simple el estado unitario, o en la compuesta la federación.

### 1.3.- Antecedentes del Estado Federal.

A decir de prestigiados politólogos y tratadistas en materia de constitucionalismo, los antecedentes del estado federal, que versa dentro de las uniones de estados, según la clasificación bipartita, por la que opta este estudio en las formas de estado, han apuntado que si bien han existido figuras políticas que se conformaron con una nota de asociación o unión, no revisten un auténtico antecedente de la forma federalista. Es así que para Daniel Moreno, constitucionalista mexicano, comenta es su obra "Derecho Constitucional Mexicano" que: " ... Aunque se han buscado antecedentes remotos al régimen federal, llegando incluso al mundo clásico grecolatino, la verdad es que se trata de un fenómeno político surgido en el siglo XVII, en las antiguas colonias británicas del Atlántico Americano, las que desde luego formaron los estados unidos...".<sup>16</sup>

-----  
16. Moreno, Daniel., Derecho constitucional mexicano. Pax, México, 1984, pp. 354.

En realidad, como el mismo tratadista señala, " las alianzas entre estados, las uniones políticas bajo tratados y otras organizaciones similares, fueron originadas por causa de apoyo militar, necesidades económicas o por razones políticas que imperaban en el momento y por tanto de carácter transitorio, que no se organizaron en sí con fines de unión permanente para conformar una forma única de entidad estatal." 17

Existieron previo al paso de la forma federal, una multiplicidad de figuras político jurídicas que inclusive en la actualidad cobran relevancia preponderante en el Plano del Derecho Internacional y se constituyen en atención a tal orden. Sin embargo, la norma extraestadual no es ajena a reconocer esta eventualidad y únicamente salvaguarda principios de derechos humanos, cooperación y paz, y reconoce de igual modo, que serán las comunidades políticas quienes en actos de libre autodeterminación decidan la forma de organización política y de gobierno que mejor les convenga.

En este orden de ideas, dice Nicolás Pérez Serrano al respecto: "... como se ve, ni las ligas ni las alianzas dan lugar a una verdadera unión política en el sentido de originar un estado nuevo...", "...pueden servir considerablemente, sin embargo para alterar el mapa político, así por las consecuencias de una guerra a que contribuyan, como porque la convivencia obligada de los países asociados engendra vínculos de mayor cohesión entre ellos..". 18

-----  
17. Cfr. Ibidem.

18. Pérez, N., op.cit. pp. 232.

De igual manera señala el autor referido que: "Los estados vasallos, protectorados y mandatos: en ninguno de estos casos hay tampoco verdadera unión entre estados, es decir entre comunidades políticas soberanas. Se trata de fórmulas más o menos felices para coordinar la vida de poblaciones estimadas inferiores con estados de capacidad superior, siendo la civilización del país inculto el motivo que se invoca y la expansión, no siempre injusta del estado dominante, la verdadera causa a que obedecen". 19

Además, otro número de tratadistas importantes en su orden de antecedentes del estado federal, formulan como a un paso de éste, a los actos de uniones real y personal de estados que ponderaron en los regímenes monárquicos del siglo XVIII, aunque al parecer muy discutible, porque si bien connotan ciertos elementos recogidos en la forma federal, no comprenden en su estructura ni en su ideario político el cuerpo de una unión federal.

André Haoriou, en su obra " Derecho Constitucional e Instituciones Políticas " subraya: "...La cuestión de la forma de estado que supone resulta previamente la de diferenciar un estado de una sociedad que no sea estado, interesa igualmente al derecho internacional público y al derecho político: al Derecho Internacional Público, porque ante él, únicamente los Estados o las sociedades de Estados son sujetos jurídicos, y porque las relaciones internacionales influyen la forma que ellos revisten; al Derecho Político, porque únicamente los estados tienen una construcción formal, que se encuentra en gran parte condicionada por la forma

-----  
19. Ibidem.

de Estado. Se observa que se trata aquí de la forma misma del estado, y no de la forma de gobierno...". 20

Entendido de esta manera, el autor deja asentado que "...Los estados compuestos, pueden presentar diversas forma, pero es nota común de todos el que, entre los estados interesados, se crea una cierta sociedad y relaciones de derecho internacional; hay uniones de Estados y Estados Federados..."<sup>21</sup>

Las uniones de estados, formas antiguas, Monarquías de Unión personal y de Unión real.

En las uniones personales, dos monarquías se colocan bajo la dependencia de un mismo monarca pero, aparte de esta unificación que se refiere sólo a la propiedad del poder, ambos gobiernos son independientes entre sí, es decir, que la unificación no se extiende hasta el ejercicio del poder. En las uniones reales, las monarquías se unen en la persona de un mismo monarca, no sólo en cuanto a la soberanía o propiedad del poder, sino también -parcialmente- en cuanto al gobierno, es decir, en cuanto al ejercicio del poder.

La unión gubernamental se realiza en lo que concierne a las relaciones exteriores, y puede realizarse también en lo que concierne a la guerra y a la hacienda; pero el gobierno permanece diferenciado en lo que se refiere al resto de la administración y muy especialmente en lo que concierne a la legislación.

Como lo señala Pérez Serrano: "...Constituyen lazo más estre-

-----

20. Haoriou, André. Derecho Constitucional e instituciones políticas. Ed. Ariel. Barcelona, 1971. pp.224.

21. Ibidem.

cho, es común no sólo el monarca sino la Ley de sucesión a la corona, y también determinados asuntos. Por lo pronto, en materia internacional hay unidad en el ministerio de asuntos exteriores, embajadores únicos, y para ciertos efectos casi una única nacionalidad y un único territorio (siempre en al esfera del Derecho Internacional)." 22

Cabe advertir, que en un particular criterio seguimos como antecedente del estado federal, la Declaración de Independencia del 4 de julio de 1776, de las 13 colonias inglesas, y la constitución de los artículos de confederación y unión perpetua, en sentido si no bien de estructura política, sí como conjunto de instituciones y esquema político, sí por tomar el carácter tal en su concepto organizacional, relativo a la evolución política de los angloamericanos y que en este contexto, es el que mejor nos ubica en un directo estudio de tan señalado fenómeno político, además de ser para buena parte de estudiosos, consumación y país inaugural constitucionalmente de este sistema.

#### 1.3.1 Declaración de Independencia, 4 de julio de 1776, de las 13 Colonias inglesas.

Documento perene del constitucionalismo Norteamericano, resultado de los ideales individualistas y de libertad de las 13 colonias inglesas asentadas en América y que tuvo como consecuencia su emancipación de la regencia y dirección política de la corona y parlamentos británicos; La declaración de independencia de 1776, marca el proceso de integración de estados políticos en -----

22. Pérez , N., op.cit. pp.235.



un estado único y nuevo.

Es este fenómeno con sus causas, lo que dará vida al naciente y trascendental estado federado con forma, plasmado en una constitución o carta fundamental que lo organiza y concreta su funcionamiento.

Para muchos estudiosos, es un conglomerado de principios políticos gestados en el basto acontecer histórico, que dieron origen a sistemas organizacionales de remotas civilizaciones, hasta las ideologías pactistas. Sin embargo su novedad no sólo presenta el carácter constitucional de su consumación, sino además, la forma o modo de ejercicio del poder en el seno de un estado compuesto de unidades políticas, organizado bajo un marco de unidad político y jurídico, entrando en negociaciones y arreglos para elaborar soluciones, adoptando políticas conjuntas y tomando decisiones comunes en problemas que a estos afectan y que a su vez y de modo primordial, solidifican el ejercicio del poder, y recojen un ideario democrático aplicado en este marco organizacional.

"Es esta estructura en su forma política y jurídica la que lleva a su análisis y es el hecho mismo de la guerra con la Gran Bretaña, lo que va dibujando los primeros rasgos de la nación americana y de sus futuras instituciones políticas.

Las colonias inglesas en América del siglo XVIII, se encontraban regidas políticamente por el parlamento y corona británicos, mediante normas válidas según el Common Law y las cartas otorgadas en algunas de ellas por la corona. Al final del siglo XVIII, la ruptura al lazo político de las colonias con la metrópoli, se hacia inminente, por las razones del sentimiento político que

toda comunidad oprimida presenta al ser alcanzada por su natural desarrollo y que identifican sus causas afines de status, así como condiciones propias de estructura política, que aseguran conjuntamente sus propias decisiones en el proceso de desarrollo, y que se iniciaba con el paso a la unidad de ellas. Este sentimiento los colonos lo dilucidaron terminada victoriosamente la guerra contra los franceses del Canadá, gracias a la ayuda que aportaron a las tropas inglesas.

Desaparecido el peligro, del mismo modo fue creciendo en los colonos el sentimiento de su propia importancia y atenuándose la lealtad a la corona.

Por otro lado, los futuros Estados Unidos, al menos la colonias del norte, llegan sino al estado industrial, sí al de fabricación. Ahora bien, en esta época la doctrina colonial inglesa sigue siendo la del mercantilismo, es decir, la doctrina según la cual las colonias proporcionan a la metrópoli las materias primas pero dependían ampliamente de ésta en cuanto a sus productos manufacturados y a los fletes."<sup>23</sup>

En suma, América del norte ha dejado de ser, de hecho, una agrupación colonial. Los ingleses quieren obligarla a que lo siga siendo. De ahí la revuelta de los colonos, la guerra de independencia y el nacimiento de Estados Unidos.

Si este acontecer, como ya se dijo, fue causa inmediata al fenómeno independentista, concernido en ello, se encontraban de igual modo las decisiones que la metrópoli implementó, con el infructuoso propósito de tomar el control sobre los ánimos orga-

23. Cfr. Hauriou, André., op. cit. pp. 417-419.

nizacionales. Estas decisiones tuvieron lugar en un plano que multiplicó la efervescencia y que fue poco conciliador, como el fiscal; punto que eliminaba prerrogativas de las que gozaban los colonos según el Common Law, de acuerdo al derecho no escrito, los colonos no podían ser gravados más que por tasas que ellos mismo hubiesen consentido previamente, pero de hecho las cartas otorgadas en diversas colonias, habían reservado al parlamento inglés, el derecho de votar los impuestos aplicables en las colonias del nuevo mundo, sin ningún asentimiento previo de los colonos.

Reformas en materia tributaria como Sugar act de 1764, no provocó más que descontento inorganizado; pero no sucedió lo mismo con la reforma del Steamp act que exigía el uso del papel timbrado en América.

El parlamento Inglés no obstante las medidas drásticas, dicta nuevas leyes y con mucha torpeza, relativas a los colonos americanos, las que desde luego tenían la misma tónica.

En 1767 se crean bajo ley, nuevos derechos de aduana que traerían desfavorables resultados para el futuro colonial de la metrópoli.

Importantes incidentes como el conocido por la historia, con el nombre de "Masacre de Boston" que entrañan el boicot de los productos ingleses.

Sensibles a estas medidas de retorsión y deseoso igualmente de apaciguar a la opinión americana, el parlamento suprime los nuevos derechos de aduana, salvo el que grava al té. Esta medida a medias, lejos de suprimir el efecto deseado, fue tomada como una provocación y éxito más el descontento.

El 16 de diciembre de 1773, tuvo lugar el tea party, por el impuesto que gravaba al té proveniente de las colonias, en el que el cargamento de un navío que llevaba té fue arrojado al mar.

El gobierno inglés reacciona mediante las " cinco leyes intolerables" de abril de 1774, que constituyó el cierre el puerto de Boston hasta el total reembolso del té. La carta de Massachusetts fue modificada y se prohibió, los town-meetings. Se reservó en adelante al rey, el nombramiento de los magistrados, se dispuso que los juicios de traición se llevaran a cabo en Inglaterra y se autorizó el establecimiento de tropas en la casa de los habitantes.

A pesar de las vigorosas protestas, no se suprimieron estas leyes y en la primavera de 1775, se llegó al conflicto armado con la batalla de Lexington, cerca de Boston, en la que se enfrentaron las milicias coloniales rebeldes y las tropas inglesas regulares. El conflicto se prolongó durante seis años, hasta la toma de York town en octubre de 1781, y terminó en parte gracias, a la ayuda francesa de voluntarios y tropas regulares, con una victoria completa de los americanos.

El documento formal independentista se traduce, en una declaración en la que se expresan, en primer lugar, la idea del individualismo optimista del siglo XVII; el sentido de las realidades políticas jurídicas y económicas de los estados nacientes y de las posibilidades y soluciones para su futuro rumbo. El espíritu de determinación expuesto en 27 puntos; sobre las quejas, todas ellas apoyadas en un sentido de injusticia, sobre los derechos elementales, de su carácter como gobernados, así como el suplicio

económico a que se les condenaba con las constantes reformas fiscales, a que la corona los sujetaba.

Redactada por Jefferson y votada por el congreso continental, (organismo de unión al que el conjunto de colonos rebeldes había encargado la dirección de la guerra), de el 4 de julio de 1776, la declaración de independencia, tiene como punto de partida la forma de constituirse, las iniciantes trece colonias inglesas, en estados libres e independientes de la corona británica y no será, sino hasta 1783 con el tratado de París en el que, en el plano diplomático, es reconocida la independencia de las antiguas colonias aportando con ello la conclusión de la guerra.

### 1.3.2.- La Constitución de los artículos de Confederación y Unión Perpetua Norteamericana del 15 de noviembre de 1777.

La rebelión contra Inglaterra, como lo escribe André Hauriou: " se había producido especialmente por razones de orden económico y en particular por el hecho de que las colonias americanas, una vez alcanzado el final del siglo XVIII, el nivel de manufactura se negaba a soportar por más tiempo el pacto colonial" - y concluye-, "... por el contrario, la búsqueda del federalismo, cuyas dos etapas son el tratado de confederación y unión perpetua del 15 de Noviembre de 1777 y la constitución federal de 17 de Septiembre de 1787, es en gran parte, la conclusión de un conflicto social" <sup>24</sup>

Mediante la unidad colonial, el plan de independencia fue llevado a conflicto armado en 1775 con la batalla de Lexington,  
-----

24. Hauriou, André., op.cit. 417-418.

cerca de Boston. El conflicto se prolongó durante seis años, hasta la toma de Yorktown en Octubre de 1781, con la victoria de los americanos que contaron con la ayuda francesa.

Alcanzada la victoria y hasta la elaboración del documento de independencia, hubo partidarios en la dirección rebelde, de constituir en primer término, las bases de Constitución Política de los nuevos estados, con la propuesta de una confederación de los "Estados Unidos" y posteriormente realizar la Declaración de Independencia. Ello sin lugar a dudas tendría fundadas razones, y una fundamental era que ante una resolución formal de independencia, las implicaciones consiguientes los podrían ante la inseguridad de la desorganización como estados que requerían, lo que un régimen político establecido les garantizaba, no solo ante aquellas posibles eventualidades sino inclusive, ante las decisiones de la autoridad general de los miembros.

Sin embargo, esta idea no prevaleció y la independencia fue declarada el 4 de julio de 1776.

El plan de Confederación y su establecimiento fue aprobado por los 13 estados: Nuevo Hampshire, Bahía de Massachusetts, Rhode Island y providence Plantations, Connecticut, Nueva York, Nueva Jersey, Pensilvania, Delaware, Maryland, Virginia, Carolina del Norte, Carolina del sur y Georgia.

La estructura que guardaba la confederación como figura e instrumento de organización política, es determinada por los siguientes caracteres:

- 1.- La confederación de estados es más que una simple alianza, porque posee una organización que consta de una dieta o asamblea de delegados de los estados, o de ministros plenipotenciarios,

representantes o embajadores de los estados confederados, que se reúnen periódicamente para resolver los asuntos comunes que se han pactado.

2.- Su fin no es crear una voluntad superior estatal. No asume la confederación una representación internacional, sino tan sólo un instrumento para realizar en común la voluntad de cada uno de los estados. La dieta no es un órgano de autoridad, sino una especie de conferencia internacional en que las decisiones importantes requieren la unanimidad de los votos de los estados y frecuentemente se adoptan ad referendum. No poseen un ejército propio, no cuentan con una hacienda, se sostiene de un presupuesto que es suministrado por los miembros. Sus resoluciones tienen que ser ratificadas por los congresos de los estados para serles válidas y sujetas al estado como colectividad; no son dirigidos a los individuos por no existir forma de exigir su cumplimiento en forma coherensiva.

3.- Un estado confederado es teóricamente libre para retirarse de la confederación.

Es de trascendencia importante el estudio del prototipo americano, dado que lleva a la apreciación de que éste, además de la valía de ser experiencia remota del federalismo aplicado, aporta la forma presidencial y el inicial sistema de tutela constitucional a los hombres. La constitución de los artículos de confederación fue su antecedente inmediato; organización política que es abandonada por estimarse ineficaz a los requerimientos del naciente estado, particularmente en la circunstancia de que, a juicio de los promotores del congreso de Filadelfia, que proponían el modelo federal, causaban inseguridad las resoluciones

pronunciadas tanto en el exterior como en el interior.

La confederación de acuerdo a la elaboración de Kelsen en su "teoría del estado" presenta diferencias concretas a un sistema federal:

Confederación:

a).- Carece de un territorio y población propias.

b).- Una confederación no ejerce actos directos en relación a la población, dado que los estados que la conforman, mantienen su independencia territorial; y su concepto de población es: Una reunión de estados, consecuencia de un tratado internacional."

"El Estado Federal:

a).- Tiene territorio y población propios.

b).- Ejerce directamente actos de dominio.

La confederación carece de ejercito propio, éste se integra de contingentes aportados por los estados confederados.

El Estado Federal, tiene ejercito propio y reclutamiento directo.

En materia de impuestos, una confederación vive de las aportaciones de los estados que la integra sin ejercer -por falta de capacidad-, reclamación directa de aportaciones financieras a su población.

En el Estado Federal, se tiene un sistema propio que permite receptor las contribuciones a que toda la población queda obligada, para solventar los gastos que origina el aparato administrativo y el cumplimiento de fines.

En la Confederación la materia de relaciones exteriores, la confederación no representa idóneamente a la totalidad de las partes componentes, conservan estas, el derecho de dirigir sus



propias relaciones. En la federación, se reserva esta competencia al poder federal, las unidades políticas que lo forman ceden la representación y negociación al poder federal que se erige.

En un régimen confederado, el derecho de secesión se mantiene vigente en la confederación, siendo aplicable la cláusula SIC RIVUS STANTIVUS o teoría de la imprevisión, cualquier estado puede renunciar o dar por terminada la relación que lo integra en cualquier momento.

A diferencia de un estado federal, el vínculo que se crea entre las entidades componentes es de carácter perpetuo. Desintegrar un estado federal solamente podría obtenerse mediante la rebelión; sería consecuencia de un acto de fuerza que rechace el conjunto de estipulaciones que originan su nacimiento.

El Estado Federal es el resultado de un acto constituyente, es una decisión política fundamental." 25

Para Karl Schmitt; un pueblo que adquiere esta forma de estado y con a la aprobación de la ley fundamental que rige su nacimiento, se obliga a las prescripciones que admite, opera entonces el aforismo latino: PACTA SUNT SERVANDA, estar al cumplimiento estricto de lo pactado.<sup>26</sup>

En la confederación aparece el derecho de anulación, capacidad de la legislatura de cada estado confederal, para rechazar o anular el derecho confederal. Este es objeto de revisión, es materia de análisis, es motivo de apreciación sobre su inconven-

25. Cfr. Kelsen, Hans., Teoría general del derecho y del estado, UNAM, México, 1983. pp. 376-80.

26. Cfr. Schmitt, Karl., Teoría de la constitución. Editora Nacional. México, 1958. pp.365.

niencia o conveniencia.

El estado confederal dicta la resolución que conforme a sus intereses proceda, en relación a la emanación legislativa confederal.

El Congreso Continental, órgano colegiado de las 13 excolonias británicas reunido el 15 de Noviembre de 1777 en Virginia, para elaborar la forma de gobierno que pudiese ser aprobada por los estados separados, resuelve someter a la aprobación estadual, los artículos de confederación; y el 9 de julio de 1778, fueron finalmente aprobados por un número de estados suficiente para entrar en vigencia.

El documento se denominó Artículos de Confederación y Unión Perpetua; Es así que el artículo I dispone: " La denominación de esta confederación será " Los Estados Unidos de América...

Artículo II, Cada estado conserva su soberanía, libertad e independencia, así como todo su poder, jurisdicción y derecho no delegados expresamente por esta confederación a los Estados Unidos cuando actúen por medio de su congreso...

El tratado establece el principio de soberanía y de igualdad de los estados, así como el principio de distribución de competencias traducido, en la formula federal actual: "lo no reservado a los estados se entiendo conferido a la federación" y en algunos adoptantes de este sistema opera en forma exactamente contraria, es decir: lo no atribuido a los estados se tiene reservado a la federación.

Artículo III, Los estados mencionados constituyen por el presente acto, una firme liga de amistad entre sí, para su defensa común, la protección de libertades y su bienestar mutuo y

general, y se obligan a auxiliarse unos a otros en contra de toda violencia que se haga a todos o cualquiera de ellos, o ataque que se les lance, por motivos religiosos, de soberanía, comerciales o con cualquier otro pretexto." 27

Los constituye en liga de Amistad. Los 13 Estados declaran su voluntad de prestarse socorro en caso de invasión, pero el ejercicio común es embrionario, se compone de fuerzas locales y las fabricaciones bélicas siguen siendo cuestión de cada estado, es en sí, un pacto de defensa y cooperación mutua.

El artículo IV, Establece la libertad de tránsito de los ciudadanos, su circulación de un estado a otro es libre y prohíbe la grabación de mercancías o efectos de cualquier índole. En procuración de justicia determina la cooperación en extradición de reos entre los estados y fuera de ellos, dando aviso a todos los tribunales estatales.

Los estados en unión preveían la seguridad económica, y era motivo de gran importancia el libre tráfico comercial entre ellos, lo que desde luego apoyaba su paso al desarrollo.

El artículo V, trata de la representación de los estados a través de delegados en el congreso que se nombran anualmente por la legislatura de cada estado no pudiendo ser lo por más de tres años en un período de seis cada estado no tendría menos de 2 ni más de 7 gozando cada estado de un voto. Además se emplea la figura de investir de fuero constitucional a los delegados y únicamente ser enjuiciados por delitos políticos graves.

-----  
27. Cfr. Farrand, Max., Archivo de la Constitución federal, vol. II. pp. 665-66.

El artículo VI, prohíbe a los estados relaciones internacionales de toda índole, sin consentimiento del Congreso de los Estados Unidos, ni celebrar tratados o alianzas, sin la aprobación correspondiente del congreso, en que se especifiquen exactamente los propósitos de ellas. Se restringe la cantidad de embarcaciones, equipo y materiales bélicos en tiempos de paz. Dispone la prohibición a los estados de emprender la guerra sin autorización del Congreso excepto en los casos de invasión.

Artículo VII, Cuando algún estado reclute fuerzas terrestres para la defensa común, todos los oficiales hasta el grado de coronel serán designados por la legislatura del estado que haya levantado dicha tropa o de la manera que este dispusiere y todas las vacantes serán cubiertas por el estado autor de las designaciones originales.

Artículo VIII, Todas las cargas consecuencia de la guerra y todos los gastos a que den lugar la defensa común o el bienestar general y que haya sido autorizados por el congreso, se sufragará por un tesoro común, el que se alimentará por los diversos estados proporcionalmente al valor de la tierra de cada uno, dicha contribución será recaudada por las legislaturas de los estados, dentro de los plazos que fije el congreso."

El artículo IX, establece el derecho exclusivo del congreso en las relaciones internacionales, así como en la celebración de estados, a excepción hecha del artículo VI, derecho de aduanas, impuestos al comercio exterior, reglamentar lo referente al derecho marítimo<sup>28</sup> El congreso en representación de los Estados

28. Cfr. Farrand, Max., op. cit. 667

Unidos tendrá competencia para dirimir controversias entre dos o más estados con respecto a límites territoriales de las entidades, determinando el procedimiento en que se ventilen. Así también las controversias suscitadas con relación a bienes de derecho privado de los estados, concesiones. Cuando exista conflicto de competencia y jurisdicción entre los estados. El congreso tiene derecho y poder exclusivo de regular la ley y el valor de la moneda que se acuñe por mandato de los estados, fijar patrones de pesas y medidas, correos. Designar los miembros de un comité de los estados que determine sobre créditos públicos y deuda, facultad de requisa, todas las anteriores facultades podrían ejercerse por el congreso previa sesión en que se acuerde su consentimiento.

El artículo X, señala que el comité de los Estados Unidos; funcionará de acuerdo a la figura de una comisión permanente del congreso general que actúa en las facultades expresas que en la constitución se le confieren y en los recesos del congreso.

El artículo XI, prevee la posibilidad de admisión de nuevos estados previa aceptación de por lo menos nueve estados.

El artículo XII, establece que todo empréstito y créditos contratados con al autorización del congreso son a cargo de los estados Unidos y la fe pública.

Artículo XIII, recoge el principio de sujeción de los estados a la constitución, la inviolabilidad y observancia perpetua y la posibilidad de reforma confirmada por las legislaturas de todos los estados. 29  
-----

29. Cfr. Farrand, Max., op.cit. pp.667.

### 1.3.3.- La Constitución Federal Americana de 1787 y sus principales Enmiendas.

La Convención constitucional de 1787 reunida el 14 de Mayo en Filadelfia, tenía poderes únicamente para la modificación de la Convención de 1777, pero bajo la presión de los grandes Estados Massachusetts, Pensilvania y Virginia, se orientó rápidamente hacia un sistema mucho más centralizador que los Estados de Nueva York, Nueva Jersey, Maryland, Delaware acabaron por aceptar.

Los delegados firmaron el proyecto de la Constitución el 17 de Septiembre de 1787; fue ratificado por los Estados en el curso del año de 1788 y entró en vigor el 10. de Enero de 1789.

Dentro de las características teórico generales del documento, presenta ser una Constitución rígida, escrita y por ello novedosa. Ser escrita responde a la influencia Inglesa de las cartas coloniales; De igual modo a la idea de Juan Jacobo Rosseau y de los filósofos del siglo XVIII. sobre la renovación del contrato social por la votación de una constitución. Impulsan la redacción por escrito y el carácter de solemnidad de la operación. A decir de Hauriou, más que ser un contrato social es un contrato político, pues los acuerdos se llevan a cabo entre personajes políticos poderosos y no entre ciudadanos; pero es cierto que en el punto de partida existen elementos consensuales en la organización de 1787.

Además, su carácter federal presenta la necesidad de ser un documento, expreso que requirió de un ajuste muy preciso entre los derechos de los estados miembros y del estado federal. Este

ajuste no pudo realizarse mas que por escrito.

Otra de sus características lo es el carácter de superlegalidad y el principio de control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes.

Por ser originariamente la Constitución en cierta medida, un contrato político entre los estados miembros, fue considerada como constitutiva de una regla de derecho superior a todas las demás (federales y locales), que debe ser respetada tanto por los órganos del Estado Federal, como por los estados miembros. Dicho respeto se conseguirá mediante la creación de una Corte Suprema Federal de los Estados Unidos, encargada del control jurisdiccional de la anticonstitucionalidad de las leyes por la vía de excepción y de autoridad relativa en sus efectos.

Integra el principio de posibilidad de enmienda mediante procedimiento previsto por la propia ley constitucional, siendo precisamente éste lo que le dá el carácter rígido de su obra.

Los Constituyentes de 1787 establecieron un procedimiento de revisión bastante difícil y complicado, que consta de dos fases: elaboración del texto de revisión y ratificación del mismo. La elaboración del nuevo texto puede hacerse por iniciativa del mismo Congreso o por iniciativa de las Legislaturas locales, requiriendo ser votada por las dos cámaras con una mayoría de dos tercios en el primer caso, y por la misma mayoría, además de convocar a una Convención nacional especial para la redacción del documento, en el segundo. La ratificación también ofrece dos vías: El texto, ya haya sido redactado por el Congreso o por una Convención federal, debe ser ratificado, ya sea por las legislaturas locales, ya por Convenciones de Estados, quedando la

elección del sistema a la voluntad del Congreso. Por otra parte ninguna enmienda puede entrar en vigor si no ha sido ratificada al menos por tres cuartas partes de los estados miembros. Cabe señalar por último que en la práctica, se sigue únicamente el procedimiento más sencillo: elaboración de la enmienda por el Congreso y ratificación por las legislaturas locales.

La constitución norteamericana consta de siete artículos y se divide en secciones y cláusulas. Presenta a la fecha, con casi 206 años de longevidad, 25 enmiendas. Las enmiendas en el Derecho Constitucional norteamericano corresponden a adiciones, no observa la interpretación semántica española de corrección sino a adición.

Es de este modo que el texto constitucional norteamericano, codifica el conjunto de disposiciones que se estiman aptas para regir la vida del naciente estado federal norteamericano, considerándose que la eficacia de una Constitución en ese entonces, lo representaba su versión escrita, a diferencia del valor que revistiera una forma de derecho común o *lex nom rescripta*.

A todo lo anterior se le une la característica de ser la más antigua, el no haber sido objeto de abrogación constituyente alguna, y la de ser una constitución precisa, porque cada uno de sus artículos con sus secciones y cláusulas, las dedica a sus instituciones políticas y principios que erige. Es de origen revolucionario, tomando en consideración que es una resultante de la revolución de independencia en la Unión Americana.

Es influida por diversos orígenes de donde toma importantes principios. Por el derecho Inglés: "mal ejercicio o desvío de ejercicio". Por las tendencias pactistas; por el pensamiento de



MONTESQUIEU, división de poderes; por las ideas de Jhon Locke, "propiedad y libertad", "el gobierno debe subsistir en tanto cuanto cumpla su objeto"; por los Jesuitas: "Dios hace su voluntad irrevocable erigida al pueblo"; "El estado surge por el caos, la duda y la inseguridad y el pueblo es obligado a erigirlo"; por el Estatuto de Avila de origen español, resultante de un congreso celebrado en la ciudad del mismo nombre en Castilla, en el año de 1465, mismo que se iniciaba con la afirmación que se dirigió al rey "Nosotros - le decían - en justicia a este, que valemos tanto cada uno como vos, prometemos obedecer a vuestro gobierno, contáis de que mantenéis nuestros derechos y privilegios y sino, no".

De igual modo establece la obligación del rey para ausentarse del territorio, de no solicitarlo y aprobarse que sea por el congreso, se entendería, que el rey abdicaba, dimitía o renunciaba a la corona.

El influjo que ha producido la constitución norteamericana en la historia constitucional de otros estados, es su carácter documentado, institucional, escrito y codificado. Sin embargo no es solo su característica de rigidez y codificación lo que la hace única en su trascendencia, sino en orden a que adopta una latitud de los diversos principios, como lo son: el sistema republicano, que se caracteriza por la existencia de un gobierno elegido popularmente, con la existencia de un período fijo de ejercicio; es igualitario, en orden a que evita todo concepto de privilegio por razones de nobleza o dinásticas, establece el sistema presidencial, porque elige la figura del presidente de la república, funcionario que queda apegado a la ejecución de sus

facultades en un sistema republicano; en su elaboración del principio de división de poderes, porque prevee la delegación y ejercicio de la soberanía en tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial; la recepción y positivación de el principio de soberanía popular: resultado de la mudanza que sufre el principio de soberanía, de monárquica (en la construcción literaria de Bodino y su obra: "Los Seis libros de la República"), a la soberanía popular de Juan Jacobo ROSSEAU y su obra el "Contrato Social", resultado también de la demolición del principio del derecho divino de los reyes, por el reconocimiento del poder del pueblo; y el concepto norteamericano de la tutela de los derechos públicos subjetivos, a través de las diez primeras enmiendas constitucionales.

Pero todos estas creaciones de posterior institucionalidad política y de establecimiento en un gobierno erigido, no cobrarían este último carácter, ni tendrían tan importante trascendencia , y en este sentido importancia y eficacia política, sin su entorno : el sistema federal.

El modelo de estado que nos lega la forma norteamericana, ha de ser distinguido a través de su característica nuclear y motivo de tanto debate en su creación: distribución o distinción de competencias y que mas tarde se convertiría en parte medular en la trascendencia del modelo político federal.

Hasta el presente se han promulgado 25 enmiendas a la Constitución primitiva, lo que es relativamente poco para un texto que cuenta ya con más de 200 años de existencia. Antes de entrar a su análisis debemos apuntar que para los tratadistas entre ellos Hauriou, en su obra: "Las Instituciones Políticas de los Estados

Unidos", consideran que, las enmiendas no han alterado en su fisonomía al pacto votado en 1787 y que sin duda, ha habido cambios importantes en las instituciones norteamericanas, pero éstos han sido al margen del procedimiento de las enmiendas, por medio de las "construcciones" prácticas o jurisprudenciales de reglas establecidas en la constitución, y que esto en gran parte se debe, a que la ley fundamental es un texto corto que concede un amplio espacio a la costumbre, a notada diferencia de las constituciones estatales, agregando que dicha observación, debe ser considerada en lo que respecta a su carácter de rigidez constitucional.<sup>30</sup>

El propio autor nos indica que el procedimiento de enmienda fue utilizado por vez primera, inmediatamente después de la ratificación del texto, para votar y ratificar diez enmiendas entre 1789 y 1791. Esta revisión se hizo completamente indispensable dado que cierto número de estados habían ratificado el texto de 87 únicamente con la condición de que fuese inmediatamente enmendado en lo concerniente a determinados rubros.

Han sido llamadas con frecuencia las diez primeras enmiendas "La Declaración de derechos", sin embargo dice el mismo Hauriou, que "esta apreciación es inexacta, dado que se trata de prescripciones específicas y de indicaciones sobre los procedimientos, que más bien parecen el Bill de derechos Británico de 1689."

Los Artículos que se añaden a la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, mediante procedimiento de enmienda, propuestos por el Congreso y ratificados por las Legislaturas de -----

30. Cfr. Hauriou, André., op.cit. 213-14.

varios Estados de acuerdo con el artículo quinto de la Constitución original, han sido clasificados en grupos bajo criterios de contenido. Por un lado se encuentran los diez primeros artículos de enmienda que se refieren a serias garantías para las libertades individuales, completadas por la enmienda XIII, de 1865, que declara abolida la esclavitud, y por la enmienda XIV, de 30 de marzo de 1868, que establece las condiciones del derecho de ciudadanía y la extensión de las garantías jurisdiccionales de que puede beneficiarse el ciudadano.

Un segundo grupo de enmiendas se remiten a la extensión progresiva del sufragio. Se trata de la enmienda XV, de 30 de marzo de 1870, que prohíbe negar el derecho al voto por razones de raza o color es decir, la igualdad de los derechos políticos; por la enmienda XIX, que continúa garantizando esta misma igualdad, incorporando el derecho de sufragio a las mujeres; la enmienda XXIII, ratificada en marzo de 1963, que concede el derecho a los habitantes del distrito de Columbia (sede de la capital federal), de sufragio, que hasta entonces se encontraban privados del mismo. Por último, la enmienda XXIV, votada en 1962 y ratificada en febrero de 1964, que suprime la poll-tax que, hasta entonces, habían tenido por objeto alejar a los negros de las urnas. Cabe mencionar que de acuerdo al sistema norteamericano sobre la distribución de competencias, ya mencionado, la Constitución ha dejado a la competencia de los Estados particulares la reglamentación electoral; las enmiendas XV, XIX y XXIII sientan únicamente los límites a los derechos de los Estados.

El tercer grupo se refieren a la organización de los poderes públicos, bajo este rubro se ubican la enmienda XI, que habla

sobre la jurisdicción y competencia de los tribunales de la Unión; la enmienda XII, de 1804, en la que se prevé la democratización de las elecciones del presidente y del vicepresidente, que, además en adelante serán distintas; la enmienda XVII, de 1913, que dispone que en adelante los senadores serán elegidos por sufragio; la enmienda XX, de 1933, que decide acelerar la entrada en funciones del presidente nuevamente elegido; la enmienda XXII, de 26 de febrero de 1951, que prohíbe que el presidente de los Estados Unidos sea reelegido más de una vez; y la enmienda XXV, de 11 de febrero de 1967, que organiza la suplencia del presidente de los Estados Unidos, por el vicepresidente en caso de que aquél se encuentre impedido.

El último grupo comprende la enmienda XVIII, de 29 de Enero de 1919, que estableció la prohibición del alcohol y la XXI, de enero de 1934, que suprimió la anterior.<sup>31</sup>

La primera prueba que tuvo a solventar este modelo político, fue la base para trascender hacia el siglo XIX con el éxito que lo hizo; nos referimos a La Guerra de Secesión y el carácter "indestructible" del pacto federal, como lo denomina André Hauriou, quién señala que el motivo principal de este conflicto armado, fue la cuestión de la esclavitud. El disenso ya se encontraba latente, pero no es sino hasta la llegada a la presidencia de los Estados Unidos de Abraham Lincoln, antiesclavista, en 1860, quien a pesar de que el nuevo presidente no había declarado modificar el statu quo, los estados del sur tuvieron temor

-----

31. Cfr. Apéndice V, de la Constitución de los Estados Unidos de América, impresión literal. pp. 395-400.

ante la posibilidad de fuese zanjada en su detrimento, una cuestión que consideraban esencial en su economía y su futuro político. La primera en separarse fue Carolina del Sur y pronto le siguieron otros Estados sureños organizados en una confederación. La guerra entre milicias del sur y tropas federales se prolonga por cinco años, suceso que cuesta la cantidad de medio millón de muertos.

La Guerra de Secesión, significó un golpe decisivo para las pretensiones de vida autónoma de los Estados de la Unión Americana, que se desarrollaban rápidamente. En adelante el federalismo deja de ser un pacto voluntario, para convertirse en un hecho indestructible, en una institución. Por otro lado señala el paso de la "democracia de los Estados", a la "democracia de los ciudadanos", la situación perdida por los Estados particulares en el equilibrio federal primitivo, es asumida, en cierta medida por los ciudadanos. Después de la crisis de 1860, se asiste una especie de fenómeno de inmediatización, comparado con aquél que disfrutó la monarquía francesa en los siglos XIV y XVII, período durante el cuál el poder central se apoyó cada vez más en el pueblo, con el consentimiento durante bastante tiempo, de este último. A partir del siglo XIX, los Estados Unidos van a incluir en su evolución institucional, que los ciudadanos van a pesar de manera mas directa en la vida federal. El sufragio que se hace prácticamente universal. Del mismo modo hubo como consecuencia el establecimiento de una igualdad de derechos entre los negros y los blancos. Los recuerdos dolorosos fueron borrados al paso del tiempo y, por último, la Unión Americana salió de esta crisis mucho más sólida que antes.

Podría dejarnos pensar este acontecer, en una intolerante centralización del poder, lo cuál no es así, dado que la vida local se vio también transformada. Cada uno de los cincuenta Estados es regido por una Constitución, en principio libremente establecida, sin embargo, según el estatuto de 1787, el Estado Federal, tiene derecho a velar por el carácter democrático de las Constituciones particulares de los Estados. Estas Constituciones son generalmente muy largas y difusas. En imitación a la Constitución Federal, todas las locales poseen un sistema bicameral a excepción de Nebraska. El poder ejecutivo esta confiado a un gobernador electo, al mismo tiempo que existe una legislatura, en lo que concierne a la organización Constitucional particular. Muchos de los Estados han adoptado procedimientos de democracia semidirecta. En veinte Estados funciona el sistema de iniciativa popular en materia legislativa, cuyo respaldo lo constituyan varias firmas con la propuesta de ley, y que puede a pesar de la resistencia de su parlamento, adoptarlo por la vía del referéndum. Otra institución original, es el derecho de recall, es decir, de revocación, que puede establecerse frente a los funcionarios designados por elección, mediante una petición que reúna cierto número de votos, que provoca un escrutinio, por medio del cual, el interesado es revocado o confirmado en sus funciones. Pero este procedimiento apenas es usado.

## CAPITULO SEGUNDO

### II.-El ESTADO FEDERAL MEXICANO.

A manera de delimitación del apartado en estudio, diremos que la historia del Constitucionalismo Mexicano, nos marca en estricto, desde la Constitución de Ballona, de Julio de 1808, hasta la Constitución social Mexicana de 1917. Su estudio se presenta bajo una primera división entre los constituyentes mexicanos de la Pre independencia y los constituyentes del México independiente; los cuáles serán abordados en este orden y según quedaran establecidos como marco para nuestro arribo al estado Federal Mexicano contemporáneo.

Por ser este último nuestro objeto central de estudio, destacaremos en un primer lugar, acontecimientos políticos que consideramos de suma importancia, para luego revisar su traslado al cuerpo formal de las leyes fundamentales.

En principio, es imprescindible subrayar, las circunstancias que le son previas al futuro Estado Mexicano con la metrópoli, y que acontecen en la propia España. Tomaremos estos acontecimientos por orden de su fecha e importancia en su proceso. La primer coyuntura se presenta a partir del protocolo de ULTRECH del año de 1713, firmado por Inglaterra y Holanda por una parte, y por España y Francia por la otra; cuyo propósito fue poner fin a la guerra de sucesión monárquica Española. De igual modo, mediante este instrumento, España pierde por la fuerza de los hechos el Peñón de Gibraltar, aún a la fecha en poder de Gran Bretaña. También se prevee que le queda impedido a la corona Española, enajenar ceder o transmitir porciones territoriales a cualquier otra potencia. En contravención a lo anterior Carlos IV que



reinaba en España, Celebró el Tratado de San Idelfonso con el Consulado Francés, representado por Napoleón Bonaparte, en el cual se aprueba la retrocesión de la Luisiana a Francia, Que le había sido cedido, por esta última en 1765. Por otro lado, las razones de orden geopolítico corresponden a la creación de un Estado intermedio entre el pujante y naciente Estado denominado Unión Americana, y los bastos dominios de la Corona Española. Aunado a lo anterior, se toma en consideración la coronación de Napoleón Bonaparte como Emperador, el 18 de Mayo de 1804, previa declaración de investidura del senado Francés, y la declaración de guerra que hace Carlos IV de España a Inglaterra, por el ataque y daños causados a flagrantemente españoles por la marina Inglesa, que tendría como colofón la mayor identidad entre Carlos IV y Napoleón Bonaparte. Se realizaría la celebre Batalla de Trafalgar en 1805, de importancia capital para la Corona Española y principalmente para las Indias Occidentales; en particular para la Nueva España, con la destrucción de España como potencia naval, que originó la liquidación de la escuadra marítima de dominación, que en ese entonces era indispensable para mantener la hegemonía en el nuevo mundo, marcando el punto de partida de su desintegración, y la Nueva España empezará a escuchar exaltaciones de libertad, proclamaciones de Soberanía popular y propósitos de independencia.

Sucesos a los que se une el Tratado de Fontanebleau, mediante el cual se autoriza el paso de tropas francesas por España para invadir el reino de Portugal; previéndose la división o reparto de éste entre las familias reinantes. La suscripción de este documento origina una serie de sucesos en España; origina en

relación sucinta el proceso escorial, el motín de Aranjuez; el tratado de Ballona, mediante el cuál resulta la abdicación de Carlos IV y Fernando VII, del trono español, en beneficio de Napoleón Bonaparte, quien lo cede a su hermano José Bonaparte, lo que motiva también el surgimiento de las juntas patrióticas españolas, a la constitución de Ballona de 1808 y la constitución de Cádiz de 1812.

Del tratado de Ballona, a la constitución de Cádiz, a la guerra de independencia en México, habrían de producirse diversos acontecimientos para culminar en la independencia. En 1808 se constituye la junta soberana de Galicia para oponerse a la presencia francesa, ésta después de nombrar regencia, convoca a las cortes de Cádiz en la Isla de León.

El Tratado de Ballona, es la herramienta principal para la superación del derecho divino de los reyes y de la soberanía monárquica. En la nueva España el régimen colonial se desenvolvía mediante la estructuración del poder político español; unido a esto la jerarquía eclesiástica y el ejercicio de la jurisdicción.

Las juntas patrióticas las integraba la nobleza, el clero secular y el clero regular, quienes celebraron tratados de potencia a potencia; el de Londres, así lo pone de manifiesto. También declaran la guerra de Francia; en su oportunidad, convocan previa integración de la regencia, a un Congreso Constituyente. La Junta convocada, inicia sus sesiones ordinarias el 24 de Septiembre de 1810.

## 2.1.- Influencia de la Constitución de Cádiz

La evolución del Estado Federal Mexicano, tiene sus notas más

distintivas de antecedente, en las Constituciones de Cádiz, de origen español, de 1812; la federal mexicana de 1824, y su similar mexicana de 1857. Textos fundamentales que tuvieron trascendental importancia en la vida política de nuestro país, al grado de ser adoptado en el contemporáneo Estado Mexicano, su forma federal por el Constituyente de Querétaro, que tuvo como resultado la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, vigente hasta esta fecha.

A la expedición de un primer decreto, en el que se declara el principio de soberanía nacional, la sesión de constituyente inicia sus labores el 28 de agosto de 1811. La Constitución de Cádiz queda fraguada y promulgada en 1812. 18 meses funcionaron las cortes constituyentes y ordinarias en la Isla de León frente a Cádiz. Al Constituyente de Cádiz asisten 17 diputados novohispanos, es de destacarse entre estos la presencia de Antonio Joaquín Pérez, representando a Puebla, José Miguel Uralde Alcocér, por Tlaxcala, José Miguel Ramos Arizpe, por Coahuila, Pedro Bautista Pino, por Nuevo México, José Ignacio Veyera Cisneros, por México Capital, Miguel González Ilástidi por Yucatán, y Antonio Larrazabal por Guatemala.

En la Nueva España, se ha producido días antes de la iniciación de sesiones de el Congreso Gaditano, el llamado "grito de independencia" del cura de Dolores, Miguel Hidalgo y Costilla. Igual que paralelamente al desarrollo de independencia Española, la revolución de emancipación de la Nueva España, que frente a los trabajos de las Cortes de Cádiz, Hidalgo publicará el 5 y 6 de Diciembre de 1810, en la ciudad de Guadalajara, sus decretos donde declara abolida la esclavitud y donde determinó que debe

cesar la reclamación de tributos de indios y el papel sellado.

En España debatía el Constituyente de Cádiz. Era presente la representación de la Nueva España y en ésta se proclamaba por la independencia.

Cuando las Cortes de Cádiz concluyen su tarea constituyente, aprueban el texto que contiene: 10 títulos; 384 artículos, éstos a su vez contenidos en secciones, donde sus primeros dispositivos, establecen que la Nación Española, no es propiedad de monarquía o dinastía alguna. Reconoce también el principio de Soberanía popular, la propiedad, la libertad civil y la nacionalidad al antiguo virreinato de la Nueva España. Las disposiciones constituyentes, al reconocer la igualdad de los españoles de ambos hemisferios y dejar establecido que a España, la integran las dos porciones territoriales de ambos lados del océano; reconociendo además, en su Título VI, del gobierno interior de las intendencias y pueblos, la división de poderes, dejando de existir el cargo de Virrey y la presencia de las audiencias de las 12 intendencias y 3 provincias. Humbolt, distingue en su " Ensayo político sobre el virreinato de la Nueva España", que: " se estableció la elección de 19 intendencias presididas por un jefe político superior, y un jefe político destinado a ejercer tareas municipales. El jefe político superior, presidirá las diputaciones provinciales y el segundo los ayuntamientos."<sup>1</sup>, novedad que incorpora la Constitución de Cádiz; Es así que la Nueva España quedaba parcelada en intendencias. La Constitución de Cádiz al establecer las cortes, les atribuye funciones que con respecto a

1. Humbolt, cit., por Daniel Moreno, opus. cit. pp.114.

la Nueva España y demás colonias, corresponden a decretar impuestos y contribuciones, a realizar el repartimiento de montos tributarios a cargo de cada intendencia. Las diputaciones provinciales, están facultadas a promover el desarrollo y bienestar de cada una de éstas y vigilar el desarrollo de las tareas encomendadas a los ayuntamientos, a decretar contribuciones extraordinarias en casos de necesidad con sujeción a determinación final, que las cortes de Madrid pronuncien. También atribuye al rey español, la capacidad de iniciar proyectos de ley, ante las cortes españolas. Admite el sistema representativo, estableciendo una forma de elección indirecta de tercer grado; electores de parroquia, de partido y elección de diputados a cortes.

La expresión territorial Novoispana incluye el reino de México, las Provincias de oriente, de occidente, el Nuevo México, Guatemala, con su extensión territorial hasta la actual Panamá; las dos floridas, oriental y occidental, la península de Yucatán, la Isla de Cuba, la de Puerto Rico y las demás antillas españolas.

Las Cortes de Cádiz, en ejercicio ordinario, expiden decretos de desamortización de bienes de corporaciones civiles y religiosas; también comprenderán mayorazgos, heredades y latifundios. Igualmente decretan sobre la libertad de trabajo, que implica la extinción de estancos y privilegios; decreto sobre la libertad de los montes; extinguen la inquisición en Cádiz, dictándose nuevas bases de el estado español.

Adolfo posadas, en su " Tratado de derecho político", la califica como una carta francesa. " Es reproducción," indica, "de la

primera Constitución Francesa de 1791."2

En la Nueva España es jurada el 30 de Julio de 1812. Vida corta habría de tener ésta. En 1814, después de la celebración del Tratado de BALEN CLALK, mediante el cuál Napoleón Bonaparte renuncia a los beneficios de el de Ballona, reintegrando la corona de España a Fernando VII, quien en sus primeros actos expide el decreto de Madrid de el 4 de Mayo de 1814, declarando insubsistente la Constitución de Cádiz y penando a pérdida de vida a quien se oponga a este decreto. Se apresurará a cumplirlo el presidente de las cortes en ejercicio, Don Antonio Joaquín Pérez, diputado por Puebla; Un Novo hispano fiel al extremo, del absolutismo español. Se dispondrá a clausurar las cortes, a remitir los archivos, a cumplimentar el real decreto; el mismo personaje que en 1821, pronunciará la independencia de el antiguo virreinato ante la restauración de la Constitución de Cádiz. Será firmante Antonio Joaquín Pérez de el acta de independencia mexicana. Firmará como Antonio Joaquín, pesaba sobre su conciencia, clausurar las cortes españolas y haberse opuesto a la Constitución de Cádiz en su momento. Celebre diputado Novoispano absolutista; declarado posteriormente, miembro de la regencia del primer imperio mexicano.

A la par de esos acontecimientos, en la Nueva España, Morelos ha convocado al Constituyente de Chilpancingo; ha pronunciado su celebre mensaje denominado "Al tratamiento de Alteza"; se ha declarado siervo de la Nación; ha expedido el 7 de Noviembre de 1813, las mas legítimas de las actas de independencia y ha pro-

2. Posadas, Adolfo., cit., por Daniel Moreno. opus. cit. pp 84.

mulgado la Constitución de Apatzingán.

## 2.2- Influencia de la Constitución Norteamericana.

A decir del tratadista Daniel Moreno en su obra, "Derecho Constitucional Mexicano", "El sistema federal ha sido ampliamente analizado en los últimos tiempos, como resultado de su implantación, en las mas diversas formas, y en casi todos los continentes: lo mismo en la antigua Confederación helvética en Europa, que en el moderno sistema federal de la Unión soviética, o bien en la integración que existe entre algunos miembros del Commonwealth británico en Australia, Nueva Zelanda o en Canadá, sin excluir la India y, por supuesto, el éxito obtenido en los Estados Unidos desde la centuria Dieciocho, que fue excesivamente imitado en algunos países hispanoamericanos, al surgir a la vida política en el siglo XIX."<sup>3</sup>

La constitución Americana de 1787, goza de un notable prestigio. Destacando su carácter escrito y el ser la más antigua de la época moderna. Por otra parte, ha sido sometida únicamente a modificaciones de detalle y es considerada como pieza fundamental del orden político del estado mas poderoso del mundo.

Los estadounidenses se manifiestan encantados de su constitución. Afirman que ha sabido conciliar de manera excelente el control parlamentario y la estabilidad gubernamental, la autoridad del ejecutivo y la sumisión de este a la voluntad popular.

A todas estas calidades, muy posiblemente se deba que sea imitada por los estados de América central y América del sur.

3. Moreno, Daniel., op.cit. pp.355.

Para algunos politólogos, en ella se inspiraron en gran manera, las constituciones francesas de 1791 y de 1848 y, en menor grado la constitución alemana de Weimar. Para otros, como Nicolás Pérez Serrano, si bien la influencia que ha ejercido la Constitución norteamericana ha sido extraordinaria, este escritor no lo atribuye al genio anglosajón, ni le concede mas trascendencia que la de haber sido, "la primera codificación llevada a ley fundamental de organización y funcionamiento del Estado del siglo XVIII, y base en la evolución del constitucionalismo."<sup>4</sup>

Se trata del primer Estado federal, que sin duda cristaliza las doctrinas e instituciones pactistas de los franceses decimonónicos. Las ideas de los apologetas de la teoría de la Soberanía popular y de la división de poderes, Juan Jacobo Rosseau y Carlos Luis de Secondad barón de Montesquieu, cobran en la Ley básica de 1787, su mayor vigencia en la vida política de los hombres de los nuevos tiempos, en las postrimerías de los Estados. No obstante a los Estadounidenses se reconoce la fórmula del constitucionalismo articulado y escrito.

De este modo, por ser la Constitución Norteamericana la primera en su clase, es que por sus connotaciones mas completas la consideramos la de mayor influjo en el Constitucionalismo Mexicano. Se trata de la base fundamental de donde parte el federalismo de la antigua Nueva España. A ella debemos la esquematización de la forma política del Estado mas revolucionaria y vanguardista que ha construido la ciencia política moderna. No es exagerado

-----  
4. Pérez, Nicolás., Tratado de derecho político. Civitas, Madrid, 1984. pp.236.



decir que quizás dentro de todos los elementos que dirigen su éxito, esté el que su modelo lo mismo se ha aplicado a estados de regímenes socialistas como de libres economías.

En su primer apartado, la Constitución Norteamericana, dedica su primer artículo a la organización y funcionamiento del poder legislativo; el segundo al ejecutivo; el tercero al judicial; el cuarto a los estados; el quinto al procedimiento de la revisión constitucional; el sexto al procedimiento de deuda; el séptimo a la vigencia.

En la construcción teórica de Karl Schmitt, "La Constitución Norteamericana recibe su análisis a saber en que, a ella se debe el carácter escrito; es breve, precisa y rígida. La rigidez constitucional justifica que en poco más de 200 años de vigencia."<sup>5</sup>

Las primeras diez enmiendas se apoyaron en las obras de los historiadores Story y Kent, denominada "Comentarios a la Constitución Norteamericana", sobre tutela de los derechos públicos subjetivos.

En este orden de ideas, incorpora el sistema republicano, que se caracteriza por la existencia de un gobierno elegido popularmente, con sujeción a un período fijo de ejercicio. Es igualitario en razón de que anula todo concepto de privilegio por motivos de nobleza o dinastía; establece el sistema presidencial, porque erige la figura del presidente de la república, mediante el sistema plebiscitario, funcionario que queda apegado en la ejecu-

-----  
5. Schmitt, Karl., Teoría de la constitución, Editora nacional. México, 1958. pp. 321-22.

ción de sus facultades al sistema republicano y representativo; la elaboración del principio de división de poderes; la recepción y positivización del principio de soberanía popular y el concepto norteamericano de tutela a los derechos públicos subjetivos. En su orden es reproducible lo expuesto acerca de ser una constitución escrita, codificada, al ser desplegado el conjunto de principios y objetivos comunes de las entidades componentes; en una serie de artículos y secciones y cláusulas; crea el sistema federal, el cual lo podemos distinguir a través de su característica nuclear; la distribución de competencias mediante la expedición de dos constituciones, una de carácter local y la otra de orden federal. Admite el establecimiento de un Distrito Federal, residencia de los poderes federales, desde luego el poder judicial, depositado en una corte suprema de justicia, cuyo cometido, es el control de la supremacía constitucional; la institución de un senado de la república representantes de los estados y una asamblea de diputados emisarios de la colectividad, ésta última prevista en los dos ordenes constitucionales; dos sistemas jurídico impositivos, bajo el principio de una distribución equitativa de fuentes de ingresos; fundamenta la intervención de las entidades federativas en el proceso de revisión constitucional y en la creación del derecho federal. En este principio se basa el análisis sobre rigidez constitucional, dado que, en éste se requiere para su enmienda, en la nomenclatura estadounidense, reforma en la española, de las dos terceras partes de los miembros del congreso y tres cuartas partes de los integrantes de las legislaturas estatales.

### 2.3.-Constitución Federal Mexicana de 1824.

Instrumento inaugural de un federalismo en la Nueva España, lo constituyó notablemente la Constitución de Apatzingán. Por este documento no habían pasado las luchas por la libertad de conciencia, la facultad de elegir la religión que cada uno deseara; no era presente el pensamiento de Lutero, de que en materia de fe nadie manda. De ahí que la Constitución de Apatzingán incurra en una posición intolerante. Declara que la religión Católica es la única que se ha de profesar en el naciente Estado Mexicano.

Frente al principio de soberanía, la ley instituyente de Apatzingán, lo define como la facultad de dictar y establecer la forma de gobierno que mas convenga a los intereses de la sociedad. Influidos seguramente en la declaración francesa de 1789, indica, que el gobierno se instituye para beneficio general, y ya particularizando, señala que la soberanía reside originalmente en el pueblo y que el ejercicio de ella es la representación nacional compuesta por los diputados elegidos por el pueblo. El principio de división de poderes lo fortalece, queda inscrito, que nadie puede ostentar dos nombramientos de distinto poder, ni ejercer la misma persona de estos. Prevee también, que la ley es la expresión de la voluntad general en el orden de la felicidad común. La Declaración francesa ha recogido este pensamiento de las ideas de Rosseau, en el contrato social. Indica también que provincias comprenden la América Mexicana.

Queda integrada al documento Apatzingán, la organización y funcionamiento de el Congreso; el sistema de elección que esta-

blece la forma representativa, ahí Morelos recoge la experiencia gaditana, y señala una forma de elección indirecta, electores de parroquia, de partido y elección en provincia. La constitución de Apatzingán corresponde al primer constituyente mexicano de la época preindependiente.

La Constitución Federal Mexicana del 4 de octubre de 1824, cuyo segundo congreso constituyente inicia labores para su expedición el 7 de Noviembre de 1823. Primera ley fundamental mexicana, dado que el primer constituyente no cumple su cometido para su elaboración. De conformidad con los tratados de Córdoba, se reconocía la vigencia de la Constitución Española de Cádiz en la América Mexicana, en lo que no se opusieran a lo estipulado en ellos. El segundo Constituyente Mexicano, dicta el acta que dá vida al federalismo mexicano. El acta de 1824, particularmente señala, que adopta para su gobierno la forma de república representativa y popular, implica luego entonces, la adopción del principio de Soberanía popular " en el pueblo reside el poder," quien la delega para su ejercicio en sus poderes construidos o previamente establecidos. Establece una representación concretamente otorgada, frente al sistema federal y el sistema republicano. Presupone respecto a lo federal, que la soberanía se ejerce por los poderes de la Unión y por los Estados en lo que toca a su régimen interno, que se traduce, en la presencia de dos poderes y distribución de competencias. El acta constitutiva establece en su artículo segundo que la nación mexicana es libre e independiente para siempre de España y de cualquier otra potencia y que no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia o persona; cláusula que recuerda al propio artículo tercero de la Constitu-

ción gaditana, que así establece de esta forma el estado patrimonial de la monarquía española. Establece también que la religión católica es oficial, señala las partes integrantes del estado mexicano y recoge el principio de división de poderes, en cuál se inauguró el sistema bicamarista mexicano, una cámara de senadores y una cámara de diputados. Le tocará ser promulgada por un triunvirato ejecutivo.

La ley fundamental de 1824, consta de 171 artículos agrupados en 8 títulos. A su promulgación derivará la elección del primer presidente constitucional de período, que recae en la persona de el general Guadalupe Victoria, miembro del triunvirato, que de acuerdo al artículo 95 de esta carta magna, inicia el primer período constitucional del poder ejecutivo, el 10. de Abril de 1825, con una duración de 4 años, y la primera legislatura o congreso constitucional ordinario, el 10. de Enero de 1825 con una duración de 2 años.

El México decimonónico, no pasaría caos constitucional, pero sí registra caos político. Constantemente el ejecutivo solicitaba licencias de la legislatura en ejercicio y originaba sustitución, interinato o provicionalidad pero regularmente se respetó el período de constitucionalidad.

La influencia que la constitución de 1824 registra son las del texto norteamericano de 1787. Del texto de la constitución de Cádiz de 1812 es influido en orden a que el grupo de constituyentes, reunidos en la ciudad del mismo nombre, lo habían sido en el constituyente mexicano. Concurren diputados novo hispanos en la adopción del sistema federal ofrece dos conjeturas en su decisión de incorporarlo al texto mexicano: Creó una limitación

extralógica en el naciente estado mexicano, éste, había regido su vida en sistema central unitario antes de la constitución de 1812, que dividió el reino en varias intendencias. Ahora bien, la existencia de esta forma de organización central, creó un concepto de solidaridad en la comunidad asentada en cada una de ellas. La Nueva España contenía doce provincias, 12 intendencias en su origen. Cada una de ellas con órganos de ejercicio del poder, de suerte que a la aparición de intendencias, dio por consecuencia entidades federativas del sistema federal mexicano.

Incorpora la cláusula constitucional referida a la oficialidad de la religión católica. Crea un incipiente catálogo de derechos constitucionales naturales o del hombre, en su título referente a reglas para la administración de justicia. Organiza el poder mediante el sistema representativo, que traducido en regla constituyente corresponde a definir: la nacionalidad y la ciudadanía; forma de sufragios, requisitos para ser elegible y conductas reprochables o sancionables, en orden de la gestión de negocios del estado. Reserva también un título al procedimiento de revisión o reforma constitucional y establece límites autónomos, al ejercicio de este poder derivado.

De acuerdo a la teoría de la constitución, por su nacimiento debe quedar caracterizada como una constitución de soberanía popular; por su reformabilidad es una constitución rígida; por su extensión es una constitución basta y por su forma, es escrita.

La Constitución de 1824 no fue reformada, en estricta observancia de el límite autónomo, hasta después de transcurridos los seis años que el constituyente originario, marcó como período en que no debiese ser objeto de enmienda alguna. Señaló procedimien-

to para su efecto, en justificación a la rigidez constitucional que le atribuyó, y en razón del límite autónomo, prohibió alteración o reforma en la forma política, en la religión y en la libertad de imprenta básicamente. Fue promulgada por el triunvirato ejecutivo que sucedió al primer imperio mexicano, en orden del sistema federal que instaura o le dá vida. Fue precisamente respetuosa de la soberanía de las entidades componentes. En su régimen interno, se limitó a establecer como estipulación de inexcusable cumplimiento, que los estados adoptaban la forma republicana, representativa y popular. No insertó indicación alguna en relación a la organización político territorial de éstas. No existía cláusula precisa que exigiera un sistema municipal, sin embargo, los constituyentes no fueron olvidadizos de este nivel de gobierno, fueron altamente respetuosos de la soberanía de los nacientes estados en virtud de su demarcación interna, con lo cual se produjo, la antigua determinación española de: distritos, partidos y municipalidades, presididos por un jefe político. Distinguimos en esta denominación a la correspondiente en su tiempo, las intendencias que se encabezaban por un jefe político superior. Ya no consideró como parte integrante del territorio nacional, a la antigua intendencia de Guatemala, en relación a las fuentes equitativas de ingreso.

El federalismo mexicano nace en una mayor y mejor capacidad financiera de las entidades componentes, afirmación que se justifica en el decreto del congreso, que establece la obligación a cargo de los estados de aportar contingente económico, de parte del rendimiento de los tributos estatales. En cuanto a las relaciones iglesia estado, se iniciará la polémica entre éstos, por

la titularidad del patronato. La iglesia le negará al estado mexicano considerarse sucesor de privilegios del Real Patronato, particularmente en la administración y vigilancia de los recursos del clero. Cederá al estado mexicano la capacidad de anulación, por juzgar inconveniente la aplicación de concretas bulas pontificias, es decir, les reconoce el derecho de pase de las bulas papales. También oportunamente, reconocerá la iglesia, la facultad del estado de proveer el nombramiento de vacantes eclesiásticas, organizado esto en ternas de proposición a estos fines.

Tres periodos presidenciales de 4 años rigieron la vida constitucional mexicana mediante esta carta magna; 6 legislaturas funcionaron. Un detonante que vino a destruir su vigencia es a nuestro juicio, la guerra de Texas de 1835. Los colonos norteamericanos se sublevaron a la autoridad de los poderes federales, pretextando que se pretendía modificar la forma de estado, y efectivamente esa era la tendencia.

La Ley fundamental de 1824, careció de una regulación referente al estado de excepción o suspensión de garantías, no existía un mecanismo constitucional que concentrará el poder ante un estado de riesgo o de peligro, de la integridad territorial nacional.

Los hombres del 36, de acuerdo a su criterio, dictaron las medidas que juzgaron mas oportunas para preservar el estado y la única, era modificar la forma de éste; liquidar el federalismo y erigir el centralismo; abatir la presencia de las autoridades locales en orden de una directa democracia.

La constitución federal, mantuvo entonces su vigencia hasta el año de 1835, en que la sexta legislatura ordinaria, formula las



bases constitucionales que promulga el presidente sustituto, general Miguel Barragán. La constitución de las 7 leyes, fue elaborada también por la misma legislatura y promulgada por el licenciado José Justo Corro, presidente sustituto a la muerte de Barragán.

#### 2.4.- Constitución Federal Mexicana de 1857.

La elaboración de una constitución fue la promesa de la revolución de Ayutla, y cumplieron fielmente convocando al Séptimo constituyente, en la evolución del constitucionalismo mexicano.

Iniciara su funcionamiento, frente a un panorama dividido del estado mexicano a que el acta de reforma habría generado.

Su producto constituyente corresponde a la constitución liberal de 1857. Se aprueba, la adopción del sistema federal; se ratifica la forma republicana, el principio de división de poderes; con la modalidad de que el poder legislativo se ejerce por una sola Cámara que corresponde a los diputados. Se dá por concluido el régimen bicamarista que habia venido funcionando en México, las razones que se adujeron, se centran en la estimación del grave precedente que dejaron los denominados Santaanistas; se prevee también la existencia o funcionamiento de dos períodos de labores legislativas, en el primero la consideración de los proyectos de obras y servicios del poder federal, en el segundo, la aprobación o reducción de éste y el decretamiento de las contribuciones necesarias para llevarlo a efecto.

Miguel de la Madrid, en su obra "Derecho Constitucional Mexicano", indica que este antecedente corresponde a las iniciativas

de ley, que se regresó al criterio de la Constitución del 57." 6

Otra novedad que incorpora la carta de 57, es que declara de competencia federal, la regulación en lo relativo a la religión, bajo el criterio de que la competencia federal responde a atribuciones o aspiraciones de carácter nacional y la local a objetivos e intereses de carácter estatal. Prevé el período constitucional de ejercicio del poder ejecutivo.

Promulgada la Constitución de 1857, se celebran elecciones, asumiendo la presidencia de la República Ignacio Comonfort, el primero de Diciembre de 1857, sustituyendo a Juan Alvarez presidente interino.

Inmediatamente después a su asunción, se conspira contra el documento constitucional; se suscribe uno de tantos pactos o planes, el de Tacubaya, para declarar la abrogación de la Ley suprema recientemente aprobada, y en el desarrollo de dicho plan, lo conjura el General Comonfort quien al parecer, inicialmente estuvo de acuerdo con la constitución.

A continuación defecciona y lo sustituye el Licenciado Benito Juárez. Se inicia la llamada guerra de los tres años, que presenta en el campo liberal la expedición en el segundo grupo de leyes de reforma: la Ley de Nacionalización de bienes del clero; la Ley de matrimonio; la Ley del Registro Civil; el decreto de secularización de nosocomios.

Respecto a la Constitución de 1857, el general Comonfort, en un manifiesto que publica en Nueva York, aclaró su posición

-----

6. Cfr. Madrid, Miguel de la., Estudios de Derecho constitucional, 3a. Edición, México, 1986. pp. 203.

frente a los sucesos anteriores y señala: " que era imposible gobernar porque la ley constituyente de 1857, reinstauraba un régimen congresional y federalizaba lo relativo a la religión".<sup>7</sup>

El Estado mexicano, en contrario a la opinión de Comonfort, ingresaba a una etapa de orden con una clara definición de las funciones de cada poder constituido.

Terminaba el 57, el desorden que había imperado, mediante el cual la calificación del programa de obra y servicios, era simultaneo a la aprobación de contribuciones. Efectivamente el congreso constituyente de 56-57, sujetaba el poder ejecutivo a la decisión de la asamblea legislativa: "si es materia del poder legislativo determinar lo referente a impuestos y tributos, también corresponde a éste calificar el propósito ejecutivo de ejercicio de sus atribuciones y sujetarlo a lo que determina la representación del pueblo, en orden de pago de impuestos."

En lo referente a los asuntos religiosos, Comonfort precisó que la Ley constitucional de 1957, asentó una pesada carga al poder federal: se fronterizó con el clero mexicano, sin estar resuelta la vieja cuestión del Patronato Real. No estaba aclarado en forma terminante la facultad del gobierno mexicano de decidir las facultades del poder civil, lo relativo a las vacantes eclesiásticas, la capacidad de vigilar retribuciones de los tribunales del clero y el derecho de pase de las Bulas pontificias. En este orden de circunstancias constitucionales, federalizar lo religioso, implica atribuir competencia al poder federal para legislar con fundamento en la carta magna.

-----

7. Cfr. Moreno, Daniel., op. cit. pp. 200.

Juárez sostuvo y mantuvo la vigencia de la Constitución federal de 1857, en contra de la conspiración y sedición de Tacubaya; en consecuencia el segundo grupo de leyes de reforma, tienen fundamento constitucional; declaran la secularización del matrimonio, la instalación de oficinas del Registro Civil y la nacionalización de los bienes del clero. Las leyes en comento, encuentran su base en la constitución de 1857, lo que hace inútil el reclamo de Comonfort.

Se regulariza por Benito Juárez el ejercicio del poder y lo sucede Sebastián Lerdo de Tejada, presidente de la suprema Corte de Justicia, quién distingue su período, por el decreto de constitucionalización de las Leyes de Reforma; por la adición federal, que faculta la intervención de un órgano federal en la vida interna de las entidades y para declarar la desaparición de poderes de éstas.

Lerdo de Tejada, con motivo de su primera reelección, es derrotado por sus opositores, particularmente el General Porfirio Díaz, mediante el Plan de Tuxtepec, que desenlaza en la batalla de Tecocac. La Constitución de 1857, será objeto de diversas reformas, es vigente hasta 1917, y durante el porfiriato, se federaliza lo mercantil y se realizan diversas reformas en relación al período de ejercicio del poder ejecutivo, para finalmente, dar por hecho la demolición del principio de no reelección.

El tratadista mexicano Daniel Moreno, escribe: "Así creyeron cumplir los redactores de la Carta de 57. Mas los signos del tiempo eran más amenazadores que al iniciarse la asamblea, porque el propio ejecutivo, que poco después fue designado de manera

constitucional para ejercer el cargo, carecía de confianza en la propia Constitución" <sup>8</sup>

Se estima del mismo modo destacar, el contenido de la Ley constitucional de 57; agrupa el Título I, "De los derechos del hombre;" II, "De la Soberanía nacional y de la forma de gobierno;" III, "De la División de Poderes;" IV, "De la Responsabilidad de los funcionarios Públicos;" V, " De los Estados de la Federación," VI, " Previsiones generales;" VII, " De la reforma de la Constitución;" VIII, " De la inviolabilidad de la Constitución."

#### 2.5. Constitución Federal Mexicana de 1917.

A la segunda parte del gobierno porfirista ya sin interrupción hasta 1911, la carta fundamental de 1857, tuvo reformas (diez y seis veces, por iniciativa expresa del Presidente) aumentando el centralismo, en materia de marcas y patentes, instituciones bancarias, vías de comunicación, correo, emigración, salubridad y otras. La no reelección se suprimió para una segunda etapa, luego para una tercera, hasta dejar la reelección indefinida. Se crea el territorio de Quintana Roo, en 1902, antes se habían aumentado las facultades de la Corte de Justicia. Se establece la vicepresidencia y se aumenta el período de gobierno a seis años.

Son muchos los estudios realizados en torno a las causas y antecedentes de la Revolución Mexicana. Desde luego se señalan como causas fundamentales algunas de tipo económico, sobre todo la dura explotación que sufrían los campesinos y las paupérrimas condiciones en que vivían los obreros. No debe olvidarse que

8. Moreno, Daniel., op.cit. pp.201.

muchos de sus postulados quedaron plasmados en la Constitución de 1917. La naturaleza de los cambios que sufre el Estado mexicano se circunscriben a una mayor justicia social, lo mismo en el plano agrario que en las condiciones económicas del sector laboral, hasta entonces con una nula protección constitucional. Por otro lado en el ámbito político gubernamental, la evolución del constitucionalismo mexicano, habrá de inaugurar con una nueva Carta fundamental, principios e instituciones cuyo propósito era el llevar a la nación mexicana hacia un plano menos especulativo, concretándolos en instrumentos legales e instituciones políticas con gran valor práctico, dado las fórmulas abstractas proclamadas por los legisladores de 1857, condensadas en ese Código político, si bien piezas torales en que se hizo descansar el sistema político del país, se les veían de poca o ninguna utilidad positiva.

Es así que la Ley constitucional de 1917, abordó de manera mas plena, la tutela de los derechos del hombre, si bien éstos previstos en la Carta de 1857 bajo este título, en 29 artículos, la de 1917, bajo el concepto de garantías individuales, contendrá desde luego, además en su artículo 27, la integración de los principios de la distribución social de las tierras y aguas, los medios de adquirirlos a través de el dictado de medidas necesarias para el fraccionamiento de latifundios, la dotación suficiente de tierras para las necesidades de su población, propiciando el fomento de la agricultura y la creación de nuevos centros de población. Prevee el dominio directo de la nación de los minerales, petroleo e hidrocarburos.

El segundo gran aspecto de la novedad constitucional en materia

social, fue por supuesto el laboral dotandosele de marco legal en el artículo 123 de la Ley fundamental de 1917, bajo principios mediante los cuáles quedan abolidas prácticas como las de que se heredasen las deudas de los trabajadores a sus familiares; reconocimiento de derechos como el de huelga, jornada humana, garantías de asociación, administración de justicia laboral, entre otras de gran importancia social.

Cuestión de importante justificación en el decreto correspondiente para la creación de una nueva Constitución, se hizo consistir no por la necesidad de llevar a la constitución la reforma social, sino sólo las reformas de índole política. En otros términos la primera pudo haberse encomendado, sin motivo de inconstitucionalidad al legislador ordinario, en lo que las de orden político requerían la intervención del constituyente. Así se explica que en el proyecto de Constitución, la cuestión social no quedase efectivamente solucionada. Sin embargo, la asamblea correspondiente se manifestó inconforme con dejar a las leyes secundarias la resolución del problema social, y consideró necesario fijarla en la Ley Suprema, a pesar del criterio hasta entonces respetado de que materias de ésta índole no correspondían a la Constitución.

En materia de educación, se estableció la libertad de enseñanza con un marcado signo de anticlericalismo. La obra original y propia de la Asamblea de Querétaro, introdujo en lo relativo a novedades de tipo político el bicammarismo, a través de la instauración de un Senado de la República; suprimió la suplencia por falta absoluta del Presidente de la República del Presidente de la Suprema Corte de Justicia; amplía el período constitucional

del titular del poder ejecutivo, de cuatro a seis años en el cargo; ratifica de manera definitiva el principio de no reelección de dicho cargo; atribuye como facultad del Congreso, legislar lo relativo al patrimonio del Estado; delimita en forma trascendente la participación de las entidades federativas en el rendimiento de las contribuciones especiales que al efecto se establecen de manera específica en el cuerpo constitucional y contempla por primera vez el control de la constitucionalidad de leyes y actos de las autoridades, mediante el juicio de amparo.

La Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el primero de mayo del mismo año.

En uno de los últimos estudios, en cuanto a reformabilidad se refiere, hasta 1975, es decir, a 58 años de su vigencia, ha sido tocada numerosas veces, en vía de reforma o de adición. Las modificaciones han sido promulgadas a través de 82 decretos, y el número total de artículos enmendados ha sido de 56, algunos de ellos en varias ocasiones, ya sea por haber sido afectado un mismo artículo sucesivamente, o por haber alterado un sólo acto del órgano revisor a varios preceptos simultáneamente.

Desde el punto de vista del número de artículos modificados y sin tomar en cuenta la variedad de reformas de que han sido objeto varios de ellos, el área afectada de la Constitución de 1917, representó hasta el período de análisis citado, el 41% del articulado total de la misma. A la fecha sus reformas son innumerables, al grado de hacerse una práctica sexenal.



## CAPITULO TERCERO

### III.- CONTEXTO DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO

El Estado federal mexicano durante su evolución, siempre en forma de constitución escrita, de acuerdo con las influencias que recibe, tuvo entre sus períodos constitucionales experiencias de forma de Estado centralista. Tal vez debido a esta evolución y experiencias, muestre en su esquema vestigios de esta índole. Dicha circunstancia, ha sido abordada por un sinnúmero de estudiosos estadistas, desde luego vista desde distintos enfoques y no menos de análisis, de las diversas características que éste recoge como construcción política. Sus proposiciones van desde ser un federalismo social, hasta un centralismo rígido que se traslado deriva en la figura del presidencialismo.

A reserva de ser tratado en el capítulo toral de este estudio, diremos que el federalismo mexicano efectivamente connota características variantes de la construcción Norteamericana, apologetas de un federalismo llevado a su fin más mediato de las entidades componentes de ser soberanas en sus regímenes, en el grado de sus autónomas e independientes competencias, y con vistas a la consecución de los fines absolutos del federalismo en que el mismo se basa. Dichos fines según la tesis anglosajona, se hacen consistir en un poder popular que determina las decisiones y destino del grupo de hombres que lo componen, lo que elimina, formas de decisión despóticas y oligárquicas, criticadas a las formas centrales de Estados.

Ahora bien, el texto vigente de 1917, cuya vida constitucional es de 70 años de su expedición rebasa en la actualidad, las

calidades de su origen por sus constantes reformas y adiciones de que ha sido objeto; sin exagerar, es reformada por cada período presidencial de gobierno, siendo estas reformas circunscritas al plano de iniciativa del ejecutivo y a su misma esfera. Ha sobrevivido en lo formal, los principios federales, aunque su ejecución esté sujeta a decisiones centralizadas y lo que es más, a las facultades constitucionales, cuando no políticas del suprapoder ejecutivo. Ello, debido a que su formulación y esquema lo permiten, según la elaborada teoría de las facultades implícitas y muy posiblemente, a las muy propias características y esquema constitucionales que lo legitiman.

A este aspecto dedicaremos el siguiente estudio, al aspecto constitucional, por ser éste el engranaje jurídico fundamental del Estado y la forma de ejercicio, su gobierno, los que han de trasponer los principios del federalismo, solo que, en el muy especial caso mexicano.

#### 3.1.1.1. Poder Ejecutivo.

La organización del Ejecutivo, a cuya cabeza está situado un presidente, del que dependen los ministros o secretarios de despacho, y que es a la vez el jefe de Estado y jefe de gobierno, es el elemento mas original del federalismo constitucional Estadounidense, cuyo influjo recibe desde luego, el modelo mexicano. Es elegido por el pueblo, en virtud de un sistema electoral, de los candidatos postulados por los partidos políticos. La elección del presidente, es un gran momento en la vida política de los países, en el se cifra el ejercicio de las facultades previamente conferidas en la constitución.

En primer lugar, el presidente ejerce el poder reglamentario, propio de un jefe de Estado, y de gobierno.

Por otra parte, el presidente es el jefe de la administración federal. Con este título hace funcionar los distintos servicios públicos y controla ese funcionamiento. Nombra a todos los funcionarios federales, aunque como sabemos, en un número considerable de nombramientos está obligado a obtener el visto bueno del Senado. Sin embargo puede apartar a cualquier funcionario, en la medida y según las formalidades que se encuentran previstas en ley, sin tener en cuenta el parecer del Senado.

Esta atribución a decir de sus críticos, ha implicado una extremada politización de la función pública, es decir, el presidente remueve funcionarios sin observancia a límite alguno, reemplazándolo por amigos políticos, en la esfera de sus atribuciones. Este especial hecho, ha sido combatido por las asociaciones políticas, en voz de sus militantes en cargo.

Para Gabino Fraga, citado por Daniel Moreno, expresa : " ... cuando el Poder Ejecutivo tiene el carácter de órgano político, le corresponde dar impulso y orientación a la actividad del Estado y además mantener una relación determinada con los otros poderes del Estado; la fijación de los lineamientos de una política hacendaria, agraria, la proposición a la permanente a convocar a sesiones extraordinarias... cuando nombra secretarios de Estado, cuando designa en los términos constitucionales a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, etc., etc., está obrando el Ejecutivo como órgano político, pues solo con ese carácter puede intervenir en el funcionamiento y en la integra-

ción de los poderes Públicos. Argumenta además el citante que: "Ya hemos dicho que los poderes no realizan forzosamente actos exclusivos que corresponden a la naturaleza de su poder, sino que desde el punto de vista material, resultan administrativos, legislativos y aún jurisdiccionales. Esto, dentro del propio Ejecutivo, aunque formalmente sean administrativos."<sup>1</sup>

De igual modo, el presidente está encargado de conducir la política exterior de la federación, asistido de un secretario de Estado, en México recibe el nombre de secretario de Relaciones exteriores, ejecutor de la política determinada por el propio presidente, quien nombra embajadores y firma tratados con otros estados, aunque en estas atribuciones se encuentra controlado por un visto bueno del Senado.

El presidente es además comandante en jefe de las fuerzas armadas, y a este respecto posee el poder de conducir las operaciones militares en amplio sentido, aunque el Congreso puede declarar la guerra, pero en la experiencia de los estados se llevan a cabo sin previa declaración de guerra.

En tiempo de guerra, el presidente recibe poderes casi dictatoriales, que le permiten hacer requisas de personas y bienes para la defensa nacional. Para hacer frente a sus tareas, el presidente tiene a su disposición, por una parte, un gabinete, es decir un conjunto de secretarios de Estado y, por la otra, un oficina, es decir, una especie de secretariado de la Presidencia.

Los secretarios de Estado, son nombrados por el presidente con

-----

1. Moreno, Daniel., Derecho constitucional mexicano., cit., Ed. Pax, 8 ava. Edición, México. pp.422.

la aprobación del Senado, pero constituye una regla en la experiencia que, tratándose de colaboradores inmediatos del presidente, esta asamblea no rechace jamás el nombramiento. Los secretarios dependen únicamente del presidente, el cual puede apartarlos discrecionalmente de sus cargos y también hacerles cambiar de departamento ministerial. El presidente y sus secretarios forman un equipo, pero en éste solo cuenta la personalidad del presidente. Los secretarios no pueden tener una política personal. Los consejeros personales, fue una creación norteamericana originada de el presidente F.D. Roosevelt, que fue bastante ampliada por Truman. Los diversos servicios de estas oficinas se han mantenido e incluso aumentado. Además en algunos casos, el presidente es asistido por una serie de colaboradores personales que presiden los "Comités de consejeros" para la seguridad nacional, los asuntos de urbanismo, la economía, la investigación y el espacio, etc.. Son los encargados de preveer, mientras los secretarios de Estado se encuentran casi por completo enfrascados en la gestión cotidiana. Este hecho lo encontramos en las sociedades llamadas "superdesarrolladas", de las que el mejor ejemplo sigue siendo Estados Unidos. La oficina de la presidencia, un gabinete y una secretaría personal, comprende un gran número de colaboradores. Entre estos se encuentra un encargado de la preparación del presupuesto, un organismo encargado de prepara el informe económico y político, dirigido del presidente al Congreso, sobre el estado de la nación y en general de informar al presidente sobre la situación económica del País. De igual modo, el presidente se asiste de un encargado u órgano colegiado, de coordinación de las políticas que hagan relación a la seguridad nacional y, una

oficina personal.

Como lo apunta el constitucionalista Daniel Moreno, en su misma obra, "en México, Todavía hay que añadir otra función del ejecutivo: el carácter de autoridad suprema que en materia agraria se le ha concedido. Esto tiene particular interés en un país que ha desarrollado una inmensa tarea, con el propósito de desarrollar una reforma agraria integral. A pesar de las fallas que hasta hoy se han presentado, sobre todo en materia crediticia, aún existe la posibilidad de realizar funciones fundamentales que pueden hacer que esa reforma se encause por senderos positivos. En efecto todo lo que concierne a dotación o restitución de tierras o de aguas que presentan ante él los Estados y Territorios, directamente ante los gobernadores; después de turnarse ante las comisiones mixtas, la resolución final corresponde al Ejecutivo Federal, en los términos estipulados en el artículo 27 constitucional, como también en la explotación de otros recursos, le dá intervención primordial. ..." <sup>2</sup>

### 3.1.2.-Poder legislativo.

Parte fundamental de la teoría de la Soberanía y de la Constitución, es desarrollada por politólogos contemporáneos como André Hauriou y Pablo Lucas Verdú, encuentran su estudio en el cambio y modificación de la Ley fundamental. En primer lugar señala la importancia de la creación de los órganos y en la visión mas valorativa de la Ciencia política, la de División de Poderes de Montesquieu. El examen de la definición de Lucas Verdú, ofrece -----

2. Moreno, Daniel., op. cit. pp.428.

la parte correspondiente al momento de cambio de una ley fundamental, en forma pacífica o revolucionaria. La forma pacífica corresponde a la circunstancia de nacionalidad constitucional coexistiendo la aspiración popular o la demanda expresada a través de la opinión pública o en orden a apreciación juiciosa de los titulares de los poderes constituidos.

En este orden de ideas, se desarrolla la existencia de un poder constituyente y un poder constituido.

Para Verdú, : " el Poder Constituyente, es la voluntad originaria, extraordinaria y soberana de una comunidad que dicta normas fundamentales para la organización y funcionamiento de su convivencia política." Por otro lado los poderes constituidos, gobiernan conforme a la constitución y la soberanía transmitida o delegada, para concreto objetivo: organizar al estado por conducto de su poder electoral, y a través del sufragio se designan o eligen titulares de los poderes constituidos. La Soberanía mantiene su residencia en el pueblo, delegando su ejercicio, en los poderes constituidos, como originalmente lo hace en el poder constituyente."<sup>3</sup> La doctrina se divide, otros señalan que quedan depositados en la Constitución. Creemos que se ejerce por el poder constituyente para proseguir su delegación, integrando el binomio: sistema representativo, poderes constituidos. Desde este punto de vista, la Soberanía permanece anclada la titularidad en el pueblo, este conserva ella, y a través del poder electoral, único poder reservado al pueblo, señala titulares que ejercen esta en

-----  
3. Lucas Verdú, Pablo., Curso de derecho político, Ed. Civitas, Madrid, 1980, pp. 152-54.

su nombre.

El poder constituyente se clasifica en: originario o fundador y derivado o constituido. El Poder constituyente originario en ejercicio de la Soberanía está encargado de elaborar su constitución, condensa el clima de opinión pública o hace intervenir lineamientos, exposiciones o aspiraciones de un pueblo. Traslada estos elementos de ejercicio a la ley fundamental. El constituyente derivado está dotado de una facultad precisa para codificar, reformar o adicionar una constitución, con sujeción a las reglas que el proceso de revisión prevee. No puede violar sus requisitos de nacimiento, no está dotado de capacidad alguna, para decidir en cuanto a totalidades. El poder constituyente derivado es instituto que enlaza la clasificación tradicional de las constituciones en calidad de rigidez o de flexibilidad, calificación que deja declarada o inserta el originario o revolucionario.

Funciona el constituyente derivado salvando el género de obstáculos o de dificultades impuestas, tiene que dar satisfacción a éstas. Pero todo poder constituyente a pesar de que la doctrina le adscribe la calidad de supremo, de no sometido a ley alguna, de capacidad ilimitada de organización, ya desde la propia génesis en la elaboración de Bodino, le señalaba limitaciones en cuanto a su ejercicio y reformabilidad.

El poder legislativo en los Estados Unidos Mexicanos constituido o derivado en orden de estas ideas, se deposita en un Congreso General que se divide en dos Cámaras: una Cámara de Diputados y otra Senadores.

La Cámara de diputados se compondrá de representantes de la



Nación, comprende 500 miembros, 300, electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales; electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado se elegirá un suplente. Para poder ser elegible a la Cámara de diputados se requiere: ser ciudadano mexicano, por nacimiento, tener veintiún años y ser originario o vecino del Estado en que se haga la elección, además de no estar en ejercicio de cargo o comisión alguna gubernamental seis meses anteriores a la elección.<sup>4</sup>

La Cámara de senadores se integra por cuatro senadores de cada Estado y del Distrito Federal, electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

El Congreso sesiona a partir del 1o de Septiembre de cada año, en su primer período y a partir del 15 de Marzo en un segundo período, ambos de carácter ordinario.<sup>5</sup>

Las atribuciones esenciales del Congreso son de orden legislativo. Son ejercidas conjuntamente por las dos Cámaras, que se encuentran en pie de igualdad excepto en materia de impuestos, en que la iniciativa se presenta a la de diputados.<sup>6</sup>

-----

4. Cfr. Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, arts. 51, 52., Ed. Porrúa, 111 ed. México, 1986, pp. 44.

5. Cfr. op.cit. arts. 56, 57, 65., pp. 48-51.

6. Cfr. Ibidem. art. 73. pp. 55-62.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Fuera de las atribuciones legislativas, el Congreso dispone de cierto número de poderes:

a).- En primer lugar ejerce el poder constituyente. A él está encomendada, como hemos dicho, dentro del procedimiento, la iniciación, discusión y emitir voto de aprobación de las dos terceras partes de sus miembros y de la mayoría de las legislaturas de los Estados, de los proyectos de reforma a la constitución.

b).- Detenta además un poder electoral, erigiéndose en colegio electoral para calificar en materia de elecciones federales.

c).-El Congreso tiene también poderes de supervisión sobre el funcionamiento de los servicios públicos y los funcionarios federales.

d).-Por su parte, el senado posee poderes importantes en materia de nombramiento de los altos funcionarios y, en general, de aquellos cuya designación no esté regulada de otra manera por las leyes vigentes. De hecho, es raro que el senado haga alguna objeción a un nombramiento decidido por el presidente.

e).-En el campo de la diplomacia, los tratados internacionales son negociados y concluidos por el presidente, pero deben ser ratificados por el Senado con una mayoría de dos tercios.<sup>7</sup>

Como lo expresa el constitucionalista Daniel Moreno, existe en el propio artículo 73, en su última fracción, lo que se llaman las facultades implícitas, de manera que no solo se cuentan con las que se enumeran.

En el 65 se señala que el Congreso se reunirá el 10. de No-  
-----

7. Cfr. op.cit. art. 76. pp.63

viembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias y teniendo que ejecutar tres obligaciones, que son las siguientes:

I.- Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados, dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y las responsabilidades a que hubiere lugar.

II.-Examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y de votar los impuestos necesarios para cubrirlo, y;

III.-Estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presenten, y resolver los demás asuntos que le correspondan conforme a la Constitución (en este caso nos encontramos con una facultad implícita)."<sup>8</sup>

Es innegable que una de las funciones básicas mas importantes del Poder legislativo, el cuál como lo establece la Ley fundamental, es depositado para su ejercicio en un Congreso General dividido en dos Cámaras, una de diputados compuesta en su totalidad de 500 representantes de la nación electos y una de Senadores compuesta de 4 senadores electos en el Distrito Federal y en cada Estado, es la elaboración de las Leyes, que tiene un proceso no tan sencillo según lo establece el artículo 72 de la Constitución General.<sup>9</sup>

8. Cfr. op. cit. art. 74. pp.61

9. Cfr. art. 72. pp.53.

En esta función fundamental, es donde el federalismo ve robustecido la división de poderes, desde luego no menos importante que la de control y revisión. No obstante en la experiencia mexicana, en la serie de disposiciones relativas al ejercicio de esta facultad, el artículo 72 de la Constitución General advierte que nuestro sistema de separación de poderes tiene importantes excepciones, o sea que hay una colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Por otro lado una creación del propio federalismo norteamericano en el Congreso, es el sistema de Comisiones permanentes análogas a las que existían en Francia, bajo las Constituciones de 1875 y 1946. En su modelo federalista, las Comisiones ejercen un poder de investigación que le permite entregarse a un control muy agresivo del Ejecutivo, debido a que en cualquier momento pueden proceder a a sesiones Públicas o a nombramiento de Comisiones de encuesta (investigación), capacitadas para ordenar la comparecencia de cualquier persona que pueda aportar algún dato aclaratorio al Congreso. En caso de que la persona en cuestión no se presente, el presidente de la Comisión puede ordenar que sea conducida por la fuerza pública. El objetivo oficial de estas prácticas es proporcionar al Congreso la mejor información posible acerca de las decisiones que debe tomar.

Al respecto sostiene Daniel Moreno: "... Los antecedentes de la Comisión permanente, que recoge nuestro sistema constitucional, se encuentran en el pasado de las Cortes españolas, que en los antiguos reinos la establecieron."<sup>10</sup> Esta institución fue

10. Moreno, Daniel., op. cit. pp.490.

acogida desde las siete leyes constitucionales de 1836 y conservada en nuestras subsecuentes cartas fundamentales. A decir de algunos tratadistas no posee representatividad, argumentando otros, que ese no es lo elemental de su carácter, sino el que especifica el artículo 78 constitucional, o sea que durante el receso del Congreso habrá una Comisión permanente compuesta de treinta y siete miembros, de los que 19 serán diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras en la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones, con su correspondiente sustituto. Tiene las funciones que le corresponden a una etapa de receso, y que sobresalen por su importancia las siguientes: Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las comisiones de la Cámara a la que se señale, a fin de que se despachen en el inmediato período de sesiones; acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara, a sesiones extraordinarias. Además de otras facultades de poca importancia, relativas a nombramientos o ratificaciones, tienen otras que se establecen en los artículos 29, 76, fracción V, 84, parte final y 85 constitucionales, relativos a temas de gran interés, como son la suspensión de garantías, la desaparición de poderes de los Estados y nombramientos de gobernadores. De no menor interés es la relativa a designación de Presidente de la República, en los casos previstos por la Ley Constitucional.<sup>11</sup>

-----  
11. Cfr. Moreno, Daniel., op. cit. pp. 491-92.

### 3.1.3 Poder Judicial.

El sistema Judicial presenta complejidad, que necesariamente se resiente de la organización federal de los países que adoptan este modelo político de Estado; hay tribunales propios de cada Estado y otros propios del Estado federal.

De conformidad con el principio de División de Poderes que recoge el Federalismo Norteamericano y que también admitió el constituyente de 1917 mexicano, sin que a la fecha presente reforma su artículo 49 que dispone : "... El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial...". Dispone a su vez el artículo 94: " Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados, Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito." Por otro lado el artículo 41 de nuestra Ley fundamental, establece en base a este principio, el que desde luego será observable por las entidades componentes, que: "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 respectivamente establecidos en la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal."<sup>12</sup>

Este conjunto de cuerpos judiciales desempeña un doble papel en su ámbito de interés Federal:

-----  
12. Cfr. Constitución., op.cit. art.41, pp. 39

a).- Un papel propiamente jurisdiccional, es decir, disposición sobre los procesos que le están por ley sometidos, y que les es atribuido su conocimiento y decisión, en base al tipo de sujetos que intervienen y bienes que jurídicamente tutelan de carácter Federal.

b).- Un papel político - jurisdiccional, que se concreta bien en un control del federalismo, bien en un control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes ordinarias o de las decisiones administrativas.

El papel propiamente jurisdiccional, es el que se refiere a la actividad de administración de justicia. A los Tribunales federales competen dirimir las controversias del orden criminal o civil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano.

El control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes, se trata de comprobar si las leyes ordinarias ( y a veces incluso las decisiones administrativas), no son contrarias a los principios y disposiciones de la Constitución Federal, que se deben traducir en las leyes ordinarias de los Estados. Es de otro modo, la concordancia de la ley ordinaria con la disposición constitucional y puede plantearse tanto en el ámbito del Estado particular como en el marco federal. Así es que el artículo 103 de La Constitución General vigente dispone: " Corresponde a los Tribunales de la Federación, la resolución de toda controversia que se suscite: Por leyes o actos de la autoridad que violen las

garantías individuales...<sup>13</sup> Es precisamente este tipo de control que origina la procedencia del juicio de amparo, en los términos que establece el artículo 107 de nuestra ley fundamental.

Se dice que en parte es un control del federalismo, porque este conocimiento de la Corte Federal, tiene como objeto el conseguir que el Estado Federal y los Estados particulares o más exactamente los parlamentos de estos dos tipos de Estados, respeten el reparto de competencia establecido por la propia constitución, entre la Federación y los Estados miembros.

### 3.2-Régimen Financiero.

De acuerdo con las características de los Estados Federales desarrollada desde el punto de vista de Lucas Verdú, en su obra "Tratado de Derecho Político", precisa son las siguientes: Existencia de 2 soberanías, dos constituciones, duplicidad orgánica, supremacía de la constitución y participación de los Estados en la creación del orden jurídico.<sup>14</sup>

En la opinión del maestro Carlos Díaz de León Fleury, le señala 10 características, y precisa que el sistema federal, no implica fraccionar la Soberanía, no la enajena, su titularidad reside en el pueblo.

- 1.-Ejercicio de la Soberanía por dos poderes;
- 2.-Distribución de competencias;
- 3.-Distribución de fuentes equitativas de Ingresos;
- 4.-Existencia de dos constituciones;

13. Constitución., op.cit. art. 103 pp.82.

14. Cfr. Lucas Verdú, Pablo., op. cit. pp. 431-32



- 5.-Participación de las entidades federativas en la creación del Derecho Federal;
- 6.-Existencia de una Suprema Corte de Justicia;
- 7.- Existencia de un Senado Federal;
- 8.-Determinación de un lugar de residencia del poder federal o distrito federal;
- 9.-Intervención de las entidades federativas en el proceso de revisión constitucional;
- 10.-Supremacía de la constitución y el derecho federal.<sup>15</sup>

Es en este orden de ideas, entendemos que todo sistema y en este caso de estudio, el Federal, presenta la reclamación financiera que ha de realizar el Estado a su comunidad, para el cumplimiento de finalidades o principios políticos, previamente consignados en la Ley Constituyente, misma que queda repartida entre ambos poderes, el local y el federal.

El Estado, en su esfuerzo por alcanzar objetivos del "bien común", no puede alcanzarlos sin los recursos necesarios, para la realización de un gran número de actividades que varían de acuerdo al sistema político que adopten los pueblos para gobernarse y la concepción de valores que éstos recojan como realidades éticas de una sociedad que obtenga los medios necesarios para su completo desarrollo.

Así los responsables de la actividad gubernamental de un Estado, se encuentran frente a la idea de necesidades y satisfactorios: obtención de recursos, manejo de medios y finalmente apli-

15. Díaz de León, Carlos., Curso de derecho constitucional II, ENEPA, UNAM, México, 1987.

cación o pago de lo que la realización de esas actividades representará. Cuando el pueblo expresa su voluntad soberana para formar el Estado, plasma en una Ley Fundamental la organización y funcionamiento de sus órganos, los cuales quedan sometidos al orden jurídico para su desempeño. De esta manera la fuerza del Estado, en el cometido de la atribución soberana que le confiere el pueblo, se transforma en el Poder Público sujeto a las normas jurídicas que regulan su ejercicio, y el cuál le sirve de medida y dirección en la consecución de los fines nacionales.

Este Poder del Estado, trasladado a su expresión mas auténtica y genérica, Poder Público, de acuerdo a los principios que admite, se manifiesta en el cúmulo de atribuciones que le estipula el pacto federal, plasmado en la Ley Suprema que rige la Nación Mexicana. Estas atribuciones tienen su materialización en actos que realiza el ente público, los cuáles son de diversa índole y de conformidad con la Ley que le marca su competencia. En materia Financiera el Estado Federal constituye la fuente de sus ingresos, en base a lo estrictamente conferido por la Constitución en sus dos esferas de gobierno, atendiendo al principio teórico de lo no estipulado como facultades de los Estados se entiende reservado a la federación y en lo particular, atendiendo a las distintas actividades del conglomerado social.

En este orden de análisis, el Estado obtiene recursos de la obligación contributiva de los gobernados o mejor, en ejercicio de su Potestad Tributaria con los gobernados y destinatarios de la obra pública. Por otro lado el Estado en su construcción de entidad política posee un acervo patrimonial, que le es integrado por los bienes que le asigna la Ley, y que desde luego utiliza o

administra, y suministra, para la realización de sus cometidos públicos. Todo este perfil dentro de la exorbitante esfera de actuación del Estado en la vida pública de los gobernados, es lo que en el Derecho Público se denomina, la Ciencia de las Finanzas Públicas, que constituye la materia que comprende todo el aspecto económico del ente Público y que se traduce en la actividad tendiente a la obtención, manejo y aplicación de los recursos con que cuenta el Estado para la realización de sus fines.

Ahora bien, en el aspecto constitucional, el sistema federal desarrolla esta actividad de conformidad con los fines de interés común de las entidades componentes y los de interés particular de los mismos estados. Por ello participa con los regímenes estaduales de los recursos económicos en la forma que la misma Ley suprema establece, los cuáles provienen de las mismas estructuras patrimoniales solo que éstas encuadradas en los ámbitos de su más estricta competencia.

Por ello en el sistema federal, se tiene una estructura financiera federal, estatal y municipal, las cuáles integran su patrimonio, con los recursos o ingresos que legalmente les son reconocidos ejerzan en su función, a través de los mecanismos previamente establecidos y sancionados por la propia constitución.

### 3.2.1.- Contribuciones.

Encontramos como primera fuente legal de la potestad económica del Estado, lo dispuesto por la fracción IV, del artículo 31 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, el cuál señala dentro de las obligaciones de los mexicanos: "...Contri-

buir para los gastos públicos, así de la federación, como del Distrito Federal, o del Estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes." 16

De esta manera tenemos que estas contribuciones pueden ser de distinta naturaleza, en base al objeto por el cual la ley establece una determinada contribución y el sujeto obligado específicamente a pagarla al Estado.

Por otro lado estas contribuciones de acuerdo al marco legal, las impondrá el Congreso Federal y las Legislaturas Estadales, con los límites previstos por la propia Constitución General.

En completa concordancia con la terminología utilizada por nuestra máxima ley, sostenemos la denominación de contribuciones como fuente de los recursos públicos, dado que ésta engloba las distintas especies: Impuestos, derechos y contribuciones especiales, y solo la Ley Fiscal Federal utiliza el vocablo " contribución", como sinónimo de Tributo, lo cuál consideramos obviamente erróneo. De igual modo es aceptable el término ingreso o recurso público como género, no obstante que el segundo nos sugiere la idea más específica de todo tipo de ingreso, por lo que consideramos mas adecuado el término contribución, para los recursos provenientes de los gobernados, sean estos como atributos o contra prestaciones amén de que ingreso se concibe propiamente como la actividad de aplicación en la cuenta pública, o el acto de ingresar propiamente dicho, por lo que usaremos la terminología Constitucional, no obstante que la Ley- Decreto de ingresos de la Federación de igual modo los generaliza como ingresos, en

16. Constitución., op. cit. art. 31, fracción IV, pp. 35.

este último caso lo utilizaremos indistintamente, ya que existen autores que lo estudian conforme a la naturaleza de su contenido, en base en las elementos primordiales que cada uno de ellos les conceden.

Como punto de referencia para el análisis y agrupamiento de los diferentes recursos del Estado, tenemos como elemento fundamental, la ley que los regula, denominada Ley de Ingresos de la Federación, emitida anualmente por el Poder Legislativo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV de la Constitución y de acuerdo con sus facultades establecidas en la Fracción VII del artículo 73.

La Ley de ingresos de la Federación, señala que ésta percibirá ingresos independientemente de su especificidad, por los siguientes conceptos:

Ingresos de carácter tributario:

- I.- Impuestos.
- II.-Aportaciones de Seguridad Social.
- III.-Contribuciones de Mejoras.
- IV.- Derechos.
- V.- Contribuciones pendientes.
- VI.- Accesorios de contribuciones.

También suele clasificarse en la doctrina los ingresos distintos a los tributarios:

Ingresos no tributarios: Patrimoniales y crediticios.

Patrimoniales:

Sr agrupan la mayoría de los renglones del concepto de aprovechamientos, y los renglones siguientes son del concepto de otros ingresos; es decir provenientes de Organismos Descentralizados y

de Empresas de Participación Estatal, así como los Productos.

Crediticios:

Se integran por los ingresos derivados de financiamientos, tanto del Sector Central de la Administración como de Organismos y Empresas de Participación Estatal.<sup>17</sup>

3.2.2.-Empréstitos.

Nuestra Constitución en la Fracción VIII, del artículo 73, faculta al poder Legislativo para dar las bases sobre las cuales, el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar las operaciones que al efecto realice y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

Dentro de estos recursos se encuentran aquellas cantidades que con el carácter de prestamos son obtenidos por diferentes vías; financiamientos internos o externos, a través de prestamos o emisión de bonos, cualquiera que sea su denominación, pero que presentan la característica de tener que ser reembolsados en su oportunidad.

De acuerdo con esta facultad, el Congreso General expidió la Ley General de Deuda Pública, que norma todas las actividades de esta materia. Cita Luis Humberto Delgadillo: " La legislación establece las condiciones mediante las cuales se celebrarán los empréstitos y señala que ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con

-----  
17. Cfr. Delgadillo, Luis Humberto., Principios de derecho tributario. Limusa, 3a. ed. México, 1988, pp. 24-30.

propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.<sup>18</sup>

Además de estos límites constitucionales, el ejecutivo no podrá apartarse de las bases generales contempladas en la Ley General de deuda Pública y las que anualmente pueda dar en la Ley de Ingresos de la Federación. Indiscutiblemente que el ejecutivo tiene márgenes de discrecionalidad y alternativas a seguir, pero siempre dentro de los supuestos establecidos por la ley.

### 3.3.-Coordinación Presupuestaria del Estado Federal Mexicano.

Según lo establece la exposición de motivos de la Ley de Coordinación fiscal, se expide ésta, con el propósito de solucionar los problemas en materia de potestad y competencia tributarias entre Federación, Estados y Municipios, y a fin de fortalecer el pacto Federal. Al respecto las autoridades hacendarias, han realizado Convenciones Nacionales Fiscales y gran número de reuniones nacionales de funcionarios fiscales estatales y federales, siempre procurando la coordinación de la Federación y las entidades federativas en materia fiscal. En la actualidad esta actividad tiene su base en la Ley de Coordinación Fiscal, con la cual se pretende : a) coordinar el sistema fiscal de la Federación, estados, municipios y Distrito Federal ; b) organizar el Fondo General de Participaciones a las entidades federativas; d) regular la forma de colaboración administrativa; Y e) establecer

-----  
18. Ibidem. pp. 32

organismos para el manejo de la coordinación.<sup>19</sup>

El instrumento básico para la operación de este sistema de coordinación, es el Convenio de adhesión que celebran las diferentes partes, a fin de lograr los propósitos enunciados, así como el Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal, que se publica en el Diario Oficial de la Federación.

Como ejemplo de una forma de coordinación, la Ley de Coordinación Fiscal crea el establecimiento de un sistema para el caso de la participación, que la federación debe hacer a los Estados y estos a su vez a los municipios, en los recursos provenientes de los conceptos que establece el artículo 73 fracción XXIX, constitucional. Conforme a la facultad que los Estados y Municipios poseen para obtener recursos por esta vía, en su procuración, la Ley Federal de Coordinación Fiscal, crea diferentes fondos mediante los cuales se coordinarán la Federación y los Estados para su suministro, dado que ambas poseen potestad y competencia tributarias sobre los mismos, según la disposición constitucional, misma que a su vez prevee la participación de recursos a los municipios, coordinándose en forma local con los Estados.<sup>20</sup>

Sin embargo, es necesario señalar que la incorporación al sistema de coordinación genera ciertas limitaciones a la potestad tributaria de los Estados, principalmente en materia de Derechos ya que solo podrán establecerlos en algunos casos de licencias, registros, uso de vía pública, e inspección y vigilancia.

-----  
19. Cfr. Delgadillo, Luis Humberto., op. cit. pp. 47-49.

20. Cfr. Ibidem.



### 3.3.1.- Distribución impositiva

De acuerdo al principio federal de distribución de competencias, la adopción del sistema mexicano en este aspecto tiene su expresión constitucional, en lo dispuesto por el artículo 124 de la Ley básica, al establecer que las facultades que no estén expresamente señaladas a la federación se entienden reservadas a los Estados. De aquí se desprende que la Federación tiene un campo exclusivo por el que solamente ella, a través de sus órganos, puede actuar sobre este ámbito, dando lugar a lo que conocemos como facultades exclusivas. Sin embargo, también se derivan de la propia constitución otras materias, en que tanto la Federación como los Estados pueden actuar, lo que hace derivar las denominadas facultades concurrentes de los Estados y la Federación.

La fracción XXIX del artículo 73, otorga al Congreso de la Unión, potestad impositiva exclusiva en determinadas materias, del mismo modo que lo dispone el artículo 117 y 118, fuentes de ingresos exclusivas de la Federación y por otro lado el artículo 27 constitucional, otorga otra fuente de ingresos a ésta correspondiente al aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o, la cuál encuentra justificación de manera patrimonial, dada la propia asignación que la Ley establece acerca de la propiedad, que originalmente corresponde a la Nación. Cabe señalar que además de la disposición de exclusividad impositiva en determinadas áreas, la constitución expresamente establece prohibiciones a los Estados en materias consideradas de competencia e interés federal, en su

respectivo artículo 117.<sup>21</sup>

Es considerada como una facultad concurrente con los estados, que en las materias no expresamente señaladas como exclusivas de la federación, ésta puede concurrir con los Estados en atención a lo dispuesto por la fracción VII, del artículo 73 de la constitución, que faculta al Congreso para imponer contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. Lo que indica, que fuera de los ingresos en materias expresamente atribuidas a la federación, ésta puede imponer contribuciones que no se identifican como estrictamente federales es decir, imponer otras necesarias fuera de las legalmente exclusivas y, que en estas concurren por ende, con el ámbito de los Estados al salir de la hipótesis descriptiva de exclusividad federal.

De acuerdo al criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, algunas materias concurrentes entre la Federación y los Estados son:

- a).- La tributación de comercio;
- b).- El gravamen de los ingresos derivados del trabajo; y
- c).- Arrendamientos celebrados por comerciantes arrendadores?<sup>22</sup>

Otro fundamento de la distribución impositiva del Estado federal Mexicano, o mejor de las fuentes de ingresos, lo encontramos en el artículo 40, del que deriva el ejercicio de la Soberanía por los Estados en lo referente a su régimen interior, y se desprende el poder impositivo de las contribuciones toda vez, que la Soberanía comprende el ejercicio de esta facultad.  
-----

21. Cfr. Constitución., op. cit. art. 117. pp. 96-97.

22. Delgadillo, Luis Humberto., op. cit. pp. 40.

Desde luego no menos importantes resultan los fundamentos, que al respecto rezan los artículos 116, 117 y 118, solo que estos muestran si bien delimitación en el ámbito contributivo, o visto desde su otro perfil, de su facultad impositiva, no por ello deja de ser distribución de fuentes de ingresos.

Así mismo la Ley fundamental Mexicana, respecto a los ingresos que de manera exclusiva percibirá la Federación, en los apartados correspondientes de la fracción XXIX, del artículo 73, establece participaciones a favor de los Estados y Municipios, por lo que se refiere al empleo de dichos recursos.

Después de una substancial reforma al artículo 115 constitucional, el régimen Municipal adquiere mayor relevancia como institución y es considerada, como base del Estado, atribuyéndole expresamente la composición de su patrimonio y fuentes de ingreso propios, y asegurando su libre administración conforme a la ley. La distribución impositiva en el federalismo, la termina de constituir el régimen municipal, prevista en la fracción IV del artículo 115, y fracción VIII del 117 constitucionales.

### 3.3.2.- Procedimientos de recaudación.

De conformidad con las leyes que regulan la actividad financiera del Estado, existe una esfera de actos tendientes a la recaudación de los créditos a favor del erario federal, como primer titular y depositario, derivados tanto de sus facultades de imperio, vía tributos, como por la percepción de fondos y valores por otros conceptos a que tenga derecho él mismo o por cuenta ajena. El cobro debe realizarse por la Tesorería de la Federación, directamente o por conducto de sus organismos subal-

ternos y auxiliares, según lo establece la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación.<sup>23</sup>

Las delegaciones regionales, que están a cargo de un delegado y un subdelegado, vigilan que las entidades federativas coordinadas y las oficinas federales de hacienda y las otras oficinas recaudadoras, concentren oportunamente los fondos que correspondan a la federación y concentran regionalmente la documentación relativa, al movimiento de fondos y rindan la información consolidada a la Tesorería.

La Ley de Servicio de la Tesorería de la Federación, artículos 4° y 5°, indica que son organismos, exclusivamente en lo que se refiere al desempeño de las funciones les atribuye la ley, las Aduanas marítimas y fronterizas, las oficinas federales de Hacienda y las dependencias de la Secretaría y Departamentos de Estado a las que, permanente o accidentalmente, se les encomienden algunas de dichas funciones (art. 3°).<sup>24</sup>

Las relaciones entre la Tesorería y estos organismos son directos según lo dispone el artículo 6° de la ley en cita, que a su vez señala que son organismos auxiliares de la Tesorería, en los casos en que las leyes u otras disposiciones les encomienden permanente o accidentalmente el desempeño de algunas funciones de ésta: las tesorerías de los Poderes Legislativo y Judicial; las dependencias de los gobiernos de los Estados y municipios del D.F., de los organismos descentralizados y empresas paraestatales

-----

23. Cfr. Garza, Francisco, de la ., Derecho financiero mexicano, Porrúa, Décimacuarta ed. México, 1986. pp. 117-18.

24. Cfr. Delgado, Luis Humberto., op. cit. pp. 119.

y los particulares legalmente autorizados.

### 3.4. Organización Política

La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, recoge desde su origen el principio de Soberanía popular. Si bien esta institución ha tenido difícil proceso para ver su ejecución, ésta sin duda ha visto su eficacia o desvío en la representatividad que es su principal instrumento. Ahora bien a esta representatividad se le ha tratado con tecnicismos aritméticos extremos, cuando su contenido exige mas que ello, la incorporación de elementos directos de participación de ese conglomerado, titular originario del poder público.

Si bien nuestro texto político fundamental vigente, instituye la forma de gobierno republicana, con su ejercicio representativo basado en un poder soberano y originario del pueblo, todo ello como forma de organización de gobierno, en un Estado compuesto de un poder federal y entidades estatales, también es cierto, que dada su característica de amplitud constitucional, en su concepción prevee las formas de organización política de participación y acceso al ejercicio del poder. Por ello, establece en su capítulo correspondiente a derechos públicos subjetivos y como garantía individual de todo gobernado, el derecho de asociación política en su artículo 9°, del mismo modo que como una obligación y prerrogativa ciudadana, en su artículo 35 Fracción III; además de contemplar su aspecto organizativo, que detalla tanto proceso de elección, calificación, medios y órganos de impugna-

ción de ésta.<sup>25</sup>

En México, las limitantes o restricciones para el ejercicio del sufragio, encuentran un marco flexible. Para la ciudadanía se exige una edad moderada de 18 años, no estar privado de los derechos civiles o extinguiendo una pena corporal, y la residencia o vecindad mínima es de seis meses. En este país, como en muchos otros de América, el fenómeno de la super o sobrerrepresentación de los pequeños estados y la subrepresentación de los grandes, es igualmente sensible. En sí el problema se presenta cuando debe darse una decisión para un Estado con poca población y territorio mayor que ella, por los demás Estados de la federación. Se sabe que en el caso de los representantes del pueblo, el número de diputaciones es proporcional al número de habitantes; por tanto, un estado de menos población tendrá la decisión de sus problemas locales, de competencia federal, por la mayoría de los demás congresistas. No se presenta el mismo problema en el caso de los escaños senatoriales, donde por principio de igualdad de las entidades y cumplimiento al pacto federal, los estados conservan igualdad en su representación.

La calidad de directo, tanto en lo local como en lo federal, dá al sufragio en México un ejercicio mas puro de democracia, la que evidentemente no encuentra sino un signo positivo con esta cualidad, aunque la equidad del sistema dependa no solo de este elemento, si bien importante en el voto, sino de la totalidad de su reglamentación y la manera como se aplique ésta.

La organización de registro de electores, ha sido demasiado

25. Cfr. Constitución., op. cit. art. 35. pp. 37.

exhaltada como ejemplar y fehaciente, modelo para otras naciones, según sostiene el propio gobierno. En nuestro sistema, no obstante parece que aún existen grandes fallas de veracidad y sobre todo de actitudes para resolverlas; manifestándose a la evidencia del electorado mismo. Todo esto ha encontrado como causa extralógica en un gran número de analistas políticos, el llamado fenómeno de "partido de gobierno", sistema que desde luego tiene ámbito de repercusión en lo electoral.

#### 3.4.1. Formas institucionales de participación y acceso al ejercicio del poder público.

La Democracia representativa, tiene como sustento la hipótesis de que la mayoría de las voluntades ciudadanas es expresada a través de representantes o mandatarios, que se les instituye como órganos de autoridad y ejercen el poder conferido de acuerdo, a las propias bases constitucionales del Estado. Según la Real Academia de la Lengua, " ... gobierno representativo es aquél en que bajo diversas formas, concurre la nación por medio de sus representantes a la formación de las leyes."<sup>26</sup>

Respecto a la naturaleza de la representación de tipo político, no es compatible para algunos teóricos con la idea de representación de voluntades, dado que no hay una relación entre la voluntad del representante y el representado por actuar el primero forma independiente.

-----  
26. Diccionario de la lengua española. Ed. Larousse, España, 1992. pp.893.

Por otro lado debemos exponer que el sufragio es recogido por la constitución mexicana de 1917 en su momento reformada, median- te su característica de directo, donde el votante elige sin intermediación a sus representantes o funcionario, a diferencia del indirecto en que se realiza en favor de electores, los que a su vez, hacen la elección definitiva.

La representatividad tiene punto de exégesis en el principio de mayoría relativa y representación proporcional. Quienes son defensores del principio de la proporcionalidad, distinguen entre el poder de decisión y poder de representación. Al primero corresponde el principio de mayoría; y al segundo el de la pro- porcionalidad. A esta última idea obedece la máxima: " La Demo- cracia es el gobierno del pueblo, por todo el pueblo igualmente representado".

De conformidad con la Ley fundamental, el artículo 41 consti- tucional, establece que: " los partidos políticos tendrán como fin promover la participación del pueblo contribuyendo de igual modo a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas prin- cipios e ideas que postulan, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo." 27

Modernamente a los partidos políticos se les considera como agrupaciones de ciudadanos que se organizan con un programa ideológico y con la finalidad de ascender al poder.

La legislación en materia político electoral, de rango cons-  
-----

27. Constitución., op. cit. art. 41. pp. 39



titucional, es regulada en forma vigente por el Código Federal de Instituciones Políticas y Procesos Electorales de reciente creación.

México conoce el sistema pluripartidista, bajo la tesis de que en la pluralidad de ideas se basa una buena democracia, y la libertad de elección para gobernarse. Los partidos políticos encuentran su fuerza de poder, en la oligarquía que los encabeza, dado que no son partidos de bases locales importantes, por lo que su estructura la sustentan en forma centralizada, vertical y descendente, existiendo desde luego disciplina partidista.

El gran número de partidos existente propicia mayor división, que se ve reflejada en los votos del cuerpo electoral. Su pluralidad va desde oposiciones confesionales agudas, hasta las diferencias en cuanto al valor del sistema de producción; llegando inclusive a ser tal su antagonismo, al estar determinados por ser partidos de " masas" y no de " cuadros" o llegar a identificarse como partidos de " clase ", en lo que concierne a su clientela; es decir existe ideología de partidos, aunque aveces ésta no sea su fin inmediato. En México como en muchos países del continente, los candidatos no son libres, reglamentada excepción en casos particulares.

### 3.4.2 Elección de representantes del Poder Legislativo y presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 49 de la Ley Fundamental Mexicana, establece: el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial."Por tanto, Poder Legislativo

es depositado en un Congreso General el cuál se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, según lo ordena el numeral 50 de la Ley Constitucional del Estado.

A su vez la Cámara de Diputados se integra por representantes de la Nación electos cada tres años.<sup>28</sup>

Se ha considerado al Poder Legislativo el de mayor contenido representativo nacional y con una legitimidad alta en el ejercicio de la Soberanía Popular. Daniel moreno cita la tesis que un constitucionalista sostuvo, ante la consideración de que el legislativo se estima como el que mejor encarnaba dentro de la representación popular, y lo lleva a decir: "... Hoy en todas partes exceptuando la América Latina, tanto constitucionalmente como de hecho, predomina el Poder Legislativo, con una tendencia cada vez mas creciente de controlar casi todas las funciones propias del Poder Ejecutivo, manteniendo al Poder Judicial dentro de la esfera limitadisima del desempeño exclusivo y cada vez menos político de la función jurisdiccional. En Inglaterra, conforme a sus prácticas y tradicionales constitucionales consagradas por los siglos y por la aceptación del pueblo Inglés, el Parlamento es soberano y puede dentro de sus facultades no solo controlar de un modo absoluto, como ocurre hoy, al Poder Ejecutivo, sino modificarlo radicalmente y aun hacerlo desaparecer si lo considera necesario para la nación, mediante acuerdos o mandatos legislativos".<sup>29</sup> Se indica que tales afirmaciones pudieron ser válidas en las décadas de los treintas, para que en la actuali-

28. Cfr. Ibidem. art. 51. pp.44.

29. Moreno, Daniel., op. cit.

dad, excepción hecha de la tradición inglesa, la tendencia se acentúa a dar una mayor fuerza al Ejecutivo, donde su marcada importancia y control, lleva a la crítica de presidencialismo.

Como se expone en el artículo 50, el Poder legislativo se deposita en un Congreso general de tipo bicamarista, donde en ambas pueden presentarse iniciativas de ley de modo indistinto, por lo tanto cualquiera puede tener el carácter de revisoras. De manera tradicional se atribuye la representación del pueblo a la Cámara de diputados y la de los Estados a la de Senadores, éstos últimos ante el principio de equilibrar a las entidades políticas que constituyen la Federación. Los requisitos para ser diputado y senador los establecen los artículos 55 y 57 respectivamente, entre los que se encuentran, la nacionalidad por nacimiento, la ciudadanía, la edad mínima de 21 años. Estriba diferencia en los requisitos para ser Senador, la correspondiente a la edad que este cargo exige, siendo en el caso la de 30 años, ello debido al antiquísimo modelo romano. El requisito de origen del Estado o la vecindad por seis meses, son otros mas de los requisitos previstos. En concordancia, la Constitución prevee las restricciones y las incapacidades, así como destaca por su originalidad, el principio de no reelección, no obstante de que es permitida ésta, en forma alterna en tratándose del Poder Legislativo, así como pasar de una Cámara a otra. Inclusive existió una tendencia a la reelección indefinida, la cual fue rechazada abiertamente por el pueblo. A decir de nuestros doctrinarios este principio nos ha sido evidentemente útil, a pesar de encontrarnos dentro de la minoría de los Estados que aún lo conservan en sus Códigos Políticos.

El ejercicio del Poder ejecutivo de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 80 y 83 Constitucional, es depositado en un solo individuo que se denominará " Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", siendo electo y durando en su encargo 6 años.<sup>30</sup>

Se prevee en el cuerpo constitucional, la forma de suplir las ausencias de dicho funcionario, no existiendo el cargo de vicepresidente como en su antecedente político Norteamericano.

En la actualidad solamente por excepción, en algunos países como Suiza y Uruguay, se ha aceptado un ejecutivo pluripersonal, sosteniendo el motivo de inmediatez en la tarea administrativa, para que en los países grandes se vea la necesidad de depositarlo en una sola persona, sean éstos ministros, monarcas, dictadores o Presidentes de la República.

Nuestra Constitución en su artículo 82, establece los requisitos para la ocupación del cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, destacando desde luego la nacionalidad por nacimiento y exigiendo a demás la ascendencia mexicana de nacimiento; este último requisito es señalado como objeto de reforma actualmente. Es explicable la afirmación nacionalista, dado que es surgida de las coyunturas Porfiristas de la Revolución de 1910, trascendiendo al constituyente de Querétaro de 1917. A diferencia de los demás cargos de elección popular, la edad de 35 años como una exigencia, presupone mas importancia en orden de facultades. Aumenta el requisito de vecindad al lapso de un año y la no pertenencia a cargos eclesiásticos. Por otro lado es -----

30. Cfr. Constitución., op. cit. arts. 80 y 83. pp. 66-67.

definitivo el texto constitucional, al establecer el principio de No-reelección en el desempeño del ejecutivo, al Ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto.<sup>31</sup>

### 3.5.-Distribución constitucional de competencias

En el Régimen Federal, existe delimitación de competencias entre la federación y los estados miembros. La adopción de este principio, encuentra su justificación en el principio de que es determinación de erigir 2 administraciones y una distribución de competencias, apreciando el interés común o nacional y respetando ideosincracias o costumbres locales. Tres son las hipótesis en la forma de distribución de competencias: señalamiento de las competencias estatales de uno y otro poder, sistema seguido por Canadá; determinación de competencias estatales y lo no atribuido se entiende reservado a la federación; adoptado por México, y fijación de competencias federales y las que no estén previstas, están reservadas a los Estados, modelo Norteamericano. En esta distribución se ha señalado diversas posibilidades. Se habla por una parte, de materias exclusivas, cuya legislación y en algunos casos la ejecución, pertenece exclusivamente a una entidad, sea la federación o los Estados, por otra, existen materias que corresponden a la federación, pero en cuya ejecución a veces la realiza propia federación y en otros se deja a los Estados; hay

31. Cfr. art. 83. pp. 67.

materias cuya legislación y ejecución corresponde a los Estados.

Así también, se habla de materias concurrentes, o sea aquellas que pueden ser reguladas tanto por el gobierno federal como por el de los Estados componentes.

Dentro de la distribución de competencias entre los Estados y la Federación cabe distinguir las facultades explícitas, o sea las que expresamente le han sido concedidas al régimen federal y que se enumeran en las fracciones del artículo 73 y en otros preceptos de la Constitución General Mexicana. No obstante para la realización de todas esas facultades, el propio Congreso su naturaleza de la Unión tiene una facultad más, las llamadas implícitas por ser de este carácter que establece la fracción XXX de la misma disposición que señala: "...El Congreso tiene facultad..." "para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión."<sup>32</sup>

Para algunos autores esta facultad es considerada como esencial para el ejercicio de la autoridad concedida. El precepto está tomado del sistema Norteamericano, donde se debatió ampliamente, por la absorción paulatina, por parte de la Federación respecto de las facultades de los Estados.

En 1857, Castillo de Velazco, citado por Moreno, expresa: "Sin esta facultad, podría llegarse a verificar el caso de que se paralizara el movimiento constitucional por falta de leyes."<sup>33</sup> Tal vez no habría sido necesario expresar esta facultad porque está

32. Constitución., op. cit. art. 73, fracción XXX, pp. 61

33. Moreno, Daniel., cit.,

en la naturaleza misma de las cosas, sino lo hubiera la idea de marcar rigurosamente a los poderes constitucionales la esfera de su acción, FUERA LA CUAL NO TIENE AUTORIDAD.

Las facultades expresas, además del artículo 73 constitucional, están expuestas en numerosos preceptos, tanto de la organización de los poderes, como del funcionamiento de los mismos.

Son consideradas facultades implícitas, en las que no es necesaria su expresión en el texto, dado que la misma es esencial para el ejercicio de la autoridad concedida, desde luego en la explícita.

Existen casos, pocos por cierto entre nosotros, en los que los Estados pueden legislar coincidiendo con el Congreso General. El ejemplo típico es el de la educación. En tales casos se habla de facultades concurrentes o coincidentes.

### 3.6.-Realidad y alcance de las competencias explícitas e implícitas.

Nuestra doctrina no ha tenido necesidad de desentrañar ampliamente esta distinción, en vista de que la absorción de las facultades de los Estados, se ha realizado ampliando las facultades del congreso, es decir añadiéndole facultades expresas o explícitas.

No obstante esta corriente si se ha visto sostenida, en ocasiones, por el ejecutivo, en el ejercicio práctico de sus facultades; lo que propicia inseguridad jurídica, sobre todo en tratándose de invasión de competencias a las entidades, y en abuso de la facultad reglamentaria que establece el artículo 82 de la Ley básica mexicana. En todo caso es mas apropiado, en nuestro

sistema, la corriente de facultades únicamente expresas o explícitas y salvar al texto constitucional de una peligrosa vaguedad, mas aún, en aquellos rubros tan importantes como celebración de empréstitos, tratados, impuestos y patrimonio nacional; criterio aplicable lo mismo para estados y municipios en el orden de sus competencias; que es mas sostenible si se toma en cuenta que la Constitución General tiene de por sí, la cualidad de amplitud constitucional.

#### CAPITULO CUARTO

#### IV.- DESEQUILIBRIO DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

El sistema federal en su genuina concepción recoge estructuralmente, la distribución de competencias, empero, el mayor contenido de su construcción, consiste en los principios político sociales que erige para la consecución de los fines supremos del Estado, sin los cuáles su objeto no quedaría garantizados.

Los principios de orden sustantivo, expuestos en capítulos anteriores, como la división de poderes, la existencia de una Suprema Corte de Justicia, de un Senado Federal, la existencia de un Distrito Federal para la residencia de los poderes federales, el régimen republicano, el ejercicio de la soberanía a través de los poderes de la unión, son establecidos por la Ley fundamental mexicana, su sus artículos 39, 40, 41, 43, 44, 49, 50, 80, 94 respectivamente. <sup>1</sup>

-----

1. Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., Ed. Porrúa, 111a. ed. México, 1996. pp.39-44, 66 y 72.



Asimismo, el Código Político de la nación mexicana, concede la intervención de los Estados miembros de la Unión en la creación del derecho federal y en el proceso de supremacía constitucional del derecho federal y de los tratados internacionales celebrados y aprobados, en sus artículos 71, 133, 135 y 136. La distribución equitativa de fuentes de ingresos es pragmatizada a través de los dispositivos 73, Fracción VII, VIII, XXIX, ordinal 5°, 74 Fracción IV, 115 párrafo primero y Fracción IV, de la Constitución general mexicana.<sup>2</sup>

En este orden de ideas, el sistema federal adquiere trascendencia en su estructura política, porque posee la pretensión de los constituyentes decimonónicos, de dar vida a las instituciones de mayor desarrollo en la ciencia política. Sin embargo aún en el país inaugural de los Estados Unidos de Norteamérica, su pragmatismo presenta algunos resultados de sensible infortunio dentro de los cuáles tienen incidencia la experiencia de otros estados, inclusive en forma retrograda.

Debe considerarse que ante un régimen que establece ordenes de duplicidad, lo concerniente a la esfera local y lo que se refiere al interés general, el sistema federal provee la instrumentación de un equilibrio entre ambos niveles, con el objeto de salvaguardar su vida institucional, de otra manera sería nugatoria, cuando no nominativa su existencia.

En la experiencia mexicana, se encuentra desequilibrio entre los dos ámbitos de poder, que conculcan los principios del federalismo, el que desde luego trasciende a la esfera municipal.

-----

2. Cfr. Ibidem.

Matos Escobedo, citado por Daniel Moreno, en su obra " Derecho Constitucional Mexicano", expone: "En el federalismo no cesan los asaltos, de nuevo brotan las actividades que en nombre de la técnica, cuando no del patriotismo, aspiran a socavar los cimientos de nuestro régimen político, el cual vuelve a ser sometido a una crisis mas grave, porque la nueva incursión centralista no se limita a procurar el control y la centralización del poder público solo de hecho, dejando una ficticia estructura federal, sino que entra de lleno a crear leyes incongruentes con las bases del federalismo. No es pues solo una crisis política y de hecho: Es una crisis que invade el terreno jurídico." <sup>3</sup>

En el concepto del autor citado, la incongruencia que presenta la estructura política actual en nuestro país, no solo es de esta índole, sino que ésta ha trastocado la esfera jurídica, y quizás de ello, esto último sea lo mas grave.

En efecto como bien lo apunta el tratadista en comento, la legitimación de un esquema político, si bien no se puede decir sea el reflejo, o mejor, la configuración cabal del régimen de un Estado, si es sin duda, el elemento objetivo en que se finca éste, y en él se deben buscar sus desaciertos, incongruencias, o bien su éxito.

En atención a esta hipótesis, se advierte en el texto constitucional, el desequilibrio de los principios de la construcción federalista, establecidos para la consecución de sus fines que la misma persigue como doctrina política, en la forma de estado  
-----

3. Moreno, Daniel., cit., Derecho constitucional mexicano, Ed. Pax, México, 1981, 8 ava. ed, pp. 372.

mexicana que a continuación se exponen.

#### 4. 1.- En facultades y prerrogativas Constitucionales.

Para la exposición del desequilibrio que el sistema federal presenta, en atención de facultades y prerrogativas otorgadas a los poderes constituidos, se tomará como fuente el orden que el texto constitucional vigente les atribuye.

La facultad entendida como la capacidad de obrar y el derecho de hacer una cosa que le es debida o le pertenece; y la prerrogativa como privilegio conferido, se encuentran enmarcadas en los ámbitos político estatal y jurídico constitucional, con la mayor o menor importancia que se les quiera enfocar. Así se tiene la capacidad de obrar del poder público, que conforme a lo establecido por los artículos 39 y 41, éste dimana del pueblo, instituyéndolo a través de los poderes de la Unión. A su vez el artículo 49, establece que: " El Supremo Poder de la Federación, se divide para su ejercicio, en legislativo ejecutivo y judicial ... "4

Por lo expresado en la máxima ley, que organiza y regula el funcionamiento del Estado, queda entendido el equilibrio que la misma confiere en un sistema federal, a los poderes divididos para su ejercicio. En este sentido, habrá desequilibrio de poderes, y del propio sistema federalista, si constitucional y prácticamente se confieren más facultades, invaden otros poderes y facultades que rebasen esta igualdad.

Si constitucionalmente se confieren mas facultades de las propias en su función, y con ello deja de mantenerse la igualdad

4. Cfr. Constitución, op. cit, arts. 39 y 41. pp.39.

que presume dicho dispositivo, o bien, prácticamente se invadan funciones que rebasen la misma, se está ante el desequilibrio de poderes, y por tanto desequilibrio del sistema federal.

En este sentido, encontramos en el texto constitucional de actual vigencia, que a través del artículo 41, confirma la admisión de los principios federalistas, reconociendo en primer orden un poder federal, constituido para su ejercicio en Poderes de la Unión y un poder estadual, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones federales.<sup>5</sup>

Al respecto en el título tercero de la ley constitucional, establece en su capítulo II, sección II y III, las facultades del Congreso General; en el que es depositado el poder legislativo, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 50 del mismo capítulo, en cumplimiento a la también llamada división de funciones; entre las que destacan:

"...ART. 73 "...El Congreso tiene facultades: "

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

..." VIII.- Para dar bases sobre las cuáles el ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación. para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional." ...

..." XI.- Para legislar en toda la república sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con  
-----

5. Cfr. Ibidem.

apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

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

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

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

..." XXIX-A.- Para establecer contribuciones:

1° Sobre el comercio exterior;

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

3° Sobre Instituciones de Crédito y sociedades de Seguros.

4° Sobre servicios Públicos concesionados o explotados directamente por la federación; y

5° Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

b) Producción y consumo de tabacos labrados;

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d) Cerillos y fósforos;

e) Aguamiel y productos de su fermentación;

- f) Explotación forestal; y
- g) Producción y consumo de cerveza.

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

..." XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución;" ...

..." XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico social;"...

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

"...ART. 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:"...

..." IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior ...".

"...ART. 75.-La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos , no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley, y en caso de

que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo."

"...ART. 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

..." I.-Analizar la Política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario de despacho correspondiente rindan al Congreso; además aprobar, los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión; "...<sup>6</sup>

Por otro lado, las facultades y prerrogativas del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, individuo en el que es depositado el Poder Ejecutivo, según lo dispone el artículo 80 de la ley constitucional, son estipuladas dentro del mismo título de la División de Poderes, en el artículo 89 de manera sucinta, y ordinariamente, en los distintos títulos de la máxima ley: de las Garantías Individuales; rectoría y patrimonio económicos del Estado; sobre Previsiones y suspensión de garantías en casos de invasión y perturbación grave de la paz pública, artículos 25, 26, 27, 28, 29; de la División de Poderes, capítulo II, relativo al Poder Legislativo, artículos 71, 72, 73, 74, 76, 78, 79; del Poder Judicial, artículos 96, 99, 100, 102, 103, 104, 105, 106, 107; 115 y 122 de los Estados de la Federación, el Distrito Federal y los Municipios; y Previsiones Generales, artículos 131 y 133.<sup>7</sup>

6. Constitución; op. cit. pp.55 a 65.

7. Constitución, op. cit. pp. 21 a 34, 53 a 65, 73 a 79, 90, 99.

En orden consecutivo, el título en estudio, dispone en el capítulo IV, del Poder Judicial, las facultades que ejercerá éste, depositado para su ejercicio en una Corte de Justicia Federal, en Tribunales de circuito, en juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura federal.

En un primer apartado, bajo las fracciones I, II, y III, del artículo 103 constitucional, se prevee lo relativo al Control Constitucional, objeto, órganos y procedimientos. Subsecuentemente se dispone por las fracciones I al V, del artículo 104 del máximo ordenamiento, lo referente a las funciones propiamente jurisdiccionales, en tratándose de controversias del orden Civil o criminal que se susciten con motivo del cumplimiento y aplicación de leyes federales o tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; como órgano revisor en procedimientos administrativos; en la resolución de controversias que versen sobre derecho marítimo; las que se susciten entre dos o mas estados, o un Estado y la Federación, así como las que surgieren entre tribunales del Distrito Federal y los de la federación y un Estado; de los casos concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular y en general de aquellas en que la federación fuese parte.

Así mismo corresponde a los Tribunales de la Federación dirimir las cuestiones competenciales entre éstos y los Tribunales locales, como entre los de un Estado y los de otro.<sup>8</sup>

En el marco de las facultades y prerrogativas conferidas a los

-----

8. Cfr. Constitución, op. cit. art. 73, pp.78.



3 Poderes de la Unión, se encuentra que las facultades del Congreso son propiamente de supervisión, en el mejor de los casos de disuación, mas nunca de dirección o control, respecto de las que ejerce el ejecutivo; por lo que las facultades del Congreso entendidas éstas como poder, son meramente nominales; dado lo expresamente dispuesto por el texto mismo, donde se advierte la ausencia de los elementos de una facultad, entendida como la capacidad de obrar en el marco de libertad y de influir en la manifestación de su voluntad en la condición jurídica de otro, sin el concurso de la voluntad de éste.

Al respecto dice Carnelutti : " La facultad es la antítesis de la obligación; cuando se trata de facultad el hombre obra como quiere; cuando se trata de obligación, como debe."<sup>9</sup>

En este orden de ideas las facultades esenciales del Congreso comúnmente conocidas, son las de legislar, ejercidas conjuntamente por las dos Cámaras que se encuentran en pie de igualdad, salvo en materia de impuestos de aprobación exclusiva por los diputados.

Sin embargo esta facultad y aún las de supervisión escapan de ser funciones, que aunque propias de la naturaleza de este órgano, sean real y exclusivas del Congreso, puesto que en el sistema mexicano hoy día, estas se encuentran en verdadera amalgama con las que se confieren constitucionalmente al ejecutivo, existiendo su separación solo en el plano nominativo. Podría pensarse que esta amalgama de facultades de que se habla, funciona de igual

-----

9. Cfr. Pallares, Eduardo., Diccionario de Derecho Procesal Civil, Ed. Porrúa, México, 1984, 16 ava. ed. pp.366.

modo en su ejercicio por el Congreso, que por el Ejecutivo sin esto ser cierto; en vista de que el texto constitucional no los hace conjuguar en tratándose del actuar del Ejecutivo . En el caso del Ejecutivo, no tiene mas que cumplir requisitos de forma para ejercerlas plenamente, en tanto que las de mandato legislativo, y las de supuesto control, no encuentran concretización en el Poder del Congreso.

El Congreso al poseer facultades de creación de la Ley y supervisión se encuentra en una posición débil, derivada de la forma que se le imprime constitucionalmente al mandato, y por no contar en su seno con un gabinete que ejecute dócilmente sus decisiones. En este sentido, se encuentra desequilibrio de un sistema federal, si las facultades consignadas constitucionalmente al Congreso lo desprovveen de medios para ejecutar sus atribuciones libremente, haciéndolas dependientes del Ejecutivo.

Más como se dijo, este desequilibrio no se presenta del mismo modo para el Poder Ejecutivo; este puede ejercer efectivamente sus naturales facultades, dado que ellas le fueron conferidas por el constituyente originario (o revisor), en forma resuelta constitucionalmente y sin cortapisas. Sus actos únicamente son sujetos de supervisión, pero en ella no infieren causas de limitación o sujeción al otro Poder que impidan su dominio y pleno ejercicio; antes bien, éste sí posee control en aquellos, dada la forma en que les fueron determinadas. También se considera desequilibrio la intervención o mejor, la inferencia del Ejecutivo en las facultades esenciales de los otros poderes, que se entendería como colaboración o coordinación de funciones, como en la doctrina administrativista se les ha querido justificar, si ésta

no fuese tan determinante y trastocante de las funciones legislativas.

La Constitución General, precisamente en su capítulo II, reservado al Poder legislativo, en sus artículos 71, 72, 73, dentro de las facultades propias del Congreso y en las exclusivas de la Cámara de Diputados, en los numerales 74 y 76 correspondientes al Senado; y 79 de la Comisión permanente, aparece infortunadamente un caso de desequilibrio de facultades conforme a la apreciación inmediata anterior.

Por último en el Poder Judicial, el desequilibrio del sistema federal, en el principio de la división de Poderes y específicamente en facultades y prerrogativas, hasta antes de la reforma de 26 de Diciembre de 1994, expresamente no se advierte en el ejercicio de sus facultades propiamente, tanto de control de Constitucionalidad, como las de orden jurisdiccional, se cree producto de la prerrogativa constitucional que le es conferida al ejecutivo para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, influenciando políticamente en el ejercicio del poder en el ámbito de sus atribuciones.

La reforma a la que se ha hecho mención, iniciada por el Ejecutivo, reforzante o correctora, implica un reconocimiento de inadecuación, completamente evidente, de la medida constitucional al Principio de División de Poderes y al régimen republicano. Por otro lado, la modificación de la norma constitucional solo revisó de mayor formalidad el nombramiento de los Ministros; con la introducción del voto mayoritario del Congreso para legitimar la prerrogativa que aún conserva el Ejecutivo.

Estos apuntamientos sobre desequilibrio del sistema federal,

sirven de igual modo en lo referente a los Poderes locales, en orden a la supremacía de la Ley Constitucional Federal que dispone deben quedar sujetas las constituciones locales.

#### 4.2.- Desequilibrio en distribución de competencias

El sistema federal desde un particular punto de vista, presenta desequilibrio en su estructura jurídica constitucional, en el tratamiento que concede la distribución de competencias. El elemento federalista de distribución de competencias, es establecido con una excesiva detentación de actividad por la federación con respecto a la competencia reservada a los Estados y Municipios por la ley fundamental mexicana; lo que desde luego produce fenómenos negativos en la construcción política, que ha dado mayor éxito social en nuestros últimos tiempos.

Es comprensible que las competencias han tenido como criterio normativo en su distribución, la idea de las incipientes federaciones, que basaban la centralización del poder, ante el peligro de ver disuelta la unión y salvarla de una anarquía, se visualiza de igual modo, por los politólogos de hace dos siglos, en las confederaciones, que en forma inversa de la unión, carecía de autoridad ante la insuficiencia de poderes, donde las leyes que en teoría obligaban constitucionalmente a los miembros de la unión confederal, en la práctica constituían meras recomendaciones que los estados acataban o desatendían según quisieran.

Los precursores del federalismo moderno, hicieron platear el problema en la necesidad de aumentar la autoridad federal, sin disminuir la autoridad de los estados, la soberanía por partes de la unión y la independencia de sus miembros; porque también esa

organización se había considerado una anarquía.

La tesis de lo no atribuido por la ley fundamental a la federación, se entiende reservado a los estados, ha recibido un tratamiento inverso en la ley fundamental mexicana, de como lo recogió la constitución federal estadounidense.

Desde luego su variación es resultado de un proceso histórico en la formación de las entidades anglosajonas que en su inicio fueron independientes, para posteriormente formar un estado federal. Caso distinto el mexicano, donde en estado unitario se produce la federalización mediante unidades componentes, libres y soberanas en sus regímenes interiores, pero unidas en torno a un poder federal en lo concerniente a sus fines de interés común.

Es precisamente a este criterio básico en favor del cuál, son determinadas en forma específica, las competencias de la federación, estados y municipios, mismas que a su vez son regidas por el también principio federal, de supremacía constitucional, respaldado por un mecanismo jurisdiccional que lo garantiza, previsto en la propia ley máxima.

En base a estos principios, encontramos en el texto original, los apartados que organizan el estado federal mexicano y la respectiva determinación de competencias. Es importante analizar primeramente que a la erección del estado federal mexicano, se han definido los principios o bases, sobre los que se verán determinados los asuntos cuyo predominio corresponden a los estados. Uno de éstos responde claramente a la primacía potestativa concedida a la federación en forma rígida y exorbitante, que sin duda obedece al deseo de unidad inquebrantable, necesaria, pero en más de las veces, excesiva y directora de la impróspero y

oligárquico.

Es necesario recodar una vez más, que el artículo 40 de nuestra carta vigente, establece: " Es 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".<sup>10</sup>

Según los autores modernos, el estado federal constituye una unidad y una diversidad: la centralización y la descentralización se complementan en una unidad dialéctica, con tres tipos de relaciones:

a).-Relaciones de coordinación, que tienen lugar en la distribución de territorial de las competencias. Caben una serie de posibilidades: materias exclusivas de la federación; materias concurrentes es decir aquellas que pueden se revaluadas tanto la federación como por los estados miembros, y en cuya ordenación caben varias posibilidades.

b).- Relaciones de "supra" y subordinación, que afirman la supremacía del poder federal, en manifestaciones como, las siguientes: derecho de imponer sus decisiones constitucionales a los estados particulares (imponiendo ciertos principios incluso ciertas formas a esta organización, tales como la inspiración democrática o comunista, la composición de los órganos, el ámbito del sufragio, la función republicana etc.), derecho de vigilancia y control sobre los estados- miembros, sobre todo en relación con la ejecución de las leyes; primacía del derecho federal sobre

10. Constitución., op. cit. pp.39.

el derecho de los estados- miembros; poder de resolver los conflictos entre los estados- miembros y los estados federales o de éstos entre sí: a través de un órgano jurisdiccional (Tribunal Federal), en cuya formación puede intervenir el estado federado.

c).- Relaciones de inordinación, que suponen la participación de los estados como personalidades autónomas en la formación de la voluntad y del ordenamiento constitucional federal. Esta participación adquiere especial importancia en el orden normativo, tanto constituyente como legislativo.<sup>11</sup>

Lo anterior nos lleva a señalar, que entre ambas entidades existe una clara delimitación, o que en materia constitucional se denomine distribución de competencias.

#### 4.3.-Por dependencia patrimonial del erario federal a las entidades.

Según lo dispuesto por los preceptos constitucionales, los Estados y Municipios tienen determinados, por la ley básica, los ingresos con los cuáles contarán para la consecución de los fines propios de sus localidades, que procuren el desarrollo social de las mismas. Como se subrayó por mandato constitucional la ley de ingresos estará conformada por los conceptos mediante los que el Estado recibirá recursos de los particulares en ejercicio de su potestad tributaria, por la prestación de servicios o derivados del aprovechamiento de sus propios bienes.

Ahora bien en forma específica, las facultades de orden económico de la federación, le son conferidas a través de la -----

11. Cfr. Moreno, Daniel., cit., op. cit. pp. 364-65.

creación de leyes que impongan las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto de egresos de la federación (fracción VII, del artículo 73 constitucional); mediante la celebración de empréstitos para obtener recursos por financiamiento, sobre el crédito de la Nación (fracción VIII, del mismo dispositivo); decretando leyes en toda la república sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, por los cuáles percibe ingresos en términos de la Ley Federal de Derechos, independiente de la obligación tributaria a que hubiese lugar, según lo dispuesto por el constituyente originario, en el artículo 27, relativo a la propiedad; así como por medio de la expedición de leyes para el aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal; imposición de contribuciones al comercio exterior; sobre Instituciones de Crédito y Sociedades de Seguros, como sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación y contribuciones especiales que deben realizar los particulares sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, derivados de las facultades previstas por los ordinales 1°, 3° y 4°, de la facción XXIX, literal A, del citado artículo 73 constitucional.<sup>12</sup>

Siguiendo a tratadistas en la materia, la clasificación de los recursos del Estado se concretan en : Ingresos tributarios e Ingresos no tributarios; los primeros se integran de conformidad con lo que dispone la Ley de ingresos de la Federación en vigor, por todos aquellos que ponen al gobernado ante la facultad o el

12. Cfr. Constitución., pp. 23, 56.



poder del Estado, como ente supremo de la sociedad, para obtener recursos de los particulares; es decir en dicha relación se está ante el Poder Soberano del Estado, y en ejercicio de esta Soberanía se obtendrán esos recursos. Los Ingresos no tributarios, se derivan de la explotación de los recursos con que cuenta el Estado, o de los financiamientos que por diferentes vías se procura a fin de complementar su presupuesto. De ello se derivan la existencia de ingresos patrimoniales e ingresos crediticios.

Dentro de los patrimoniales quedan comprendidos todos aquellos ingresos que recibe el Estado como contra prestaciones por servicios que presta, que no corresponden a sus funciones de derecho público, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de sus bienes de dominio privado, es decir los ingresos que el Código Fiscal de la Federación denomina productos.

En la Ley Suprema de la Unión, si bien se prevee, acorde a importantes principios de la construcción federal, como lo son, la Supremacía constitucional, al pacto inquebrantable de la Unión y al principio general de competencias, artículos 133, 136 y 124, respectivamente, la potestad tributaria de la Federación y por ende, en forma residual, a la vez que prohibitiva, en lo concerniente a actividades previstas por la propia ley fundamental, y el cúmulo de las de carácter exclusivo de la misma; a la vez la facultad de los Estados, de conformidad a la correlativa obligación de los gobernados de contribuir, lo mismo a cubrir los presupuestos de la Federación, como de los Estados, Municipios y el Distrito Federal, dispuesta por la fracción IV, del artículo 31 constitucional; al mismo tiempo que de acuerdo a lo previsto por el numeral 40 de la máxima ley. Ante este catálogo de facul-

tades otorgadas a la federación, a través de las cuáles queda conformado el tesoro público, no cabe la posibilidad, de que en los hechos, pueda cumplirse el principio de equidad en la distribución de fuentes de ingresos, sustentado por el sistema federal.

Sin embargo, conforme al principio federal, el poder tributario radica en la autonomía y soberanía interna de los Estados, puesto que la misma implica el ejercicio de la potestad tributaria.

Desde luego una fuente de ingresos de los Estados, lo constituye los recursos provenientes derivados del ejercicio de sus facultades concurrentes, así como de las participaciones que reciben de la federación, en tratándose de los ingresos que ésta recauda vía contribuciones especiales, de conformidad con el ordinal 5o, de la fracción XXIX, literal A, del artículo 73, de la propia ley fundamental. De acuerdo al criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, algunas materias concurrentes entre la Federación y los Estados son:

A).- La tributación de comercio; b).- El gravamen de los ingresos derivados del trabajo; y C).- arrendamientos celebrados por comerciantes arrendadores.

De todo lo anterior podemos concluir, que el sistema federal mexicano, a través de la constitución, ha generado, en el desarrollo de los Estados miembros, grandes problemas económicos, que desde luego trascienden a una ámbito político, en virtud de las limitaciones tributarias que se imponen a los mismos.

Estos mismos límites trascienden al nivel municipal, solo que en él, se hacen mas acentuadas las circunstancias que se califican, considerando que la esfera de actuación de la entidad de que

forman parte, es la misma de las unidades componentes que conforman su régimen interior.

Es el propio Daniel Moreno, en su obra "Derecho Constitucional Mexicano", quien ofrece al respecto, el siguiente punto de vista: "En el fondo del problema se haya la crisis del federalismo: una absorción constante de los recursos de las entidades federales, por parte del gobierno central, ha determinado esa situación. Aunque parezca una hipótesis muy difícil de llevar a la realidad, la corrección de esta situación y de las condiciones de dependencia en que se encuentran los Estados, se encuentra en una racional regulación del sistema impositivo, para permitir que los gobiernos locales cumplan con sus funciones a cargo de su administración."<sup>1</sup>

#### 4.4.- Por reforma constitucional.

Hablar de desequilibrio del sistema federal en el establecimiento de formas y procedimientos para modificar la ley fundamental, tiene necesaria relación con la representatividad legislativa, dado que tanto el Congreso General, como a las legislaturas locales de las entidades federativas, les es determinada su decisión por el sistema de porcentajes, para reformar la máxima ley.

No obstante de que el texto constitucional de 1917, es caracterizado, de acuerdo a la clasificación teórica de las constituciones, elaborada por Karl Schmitt, como una constitución rígida, misma que requiere para su modificación, la satisfacción de exigencias en el procedimiento de revisión, gravosas o dificultosas, diseñadas para impedir modificaciones fáciles; entre los que

prevee necesidad de porcentajes y conocimiento de dos legislaturas. Luego entonces en los Estados que adoptan un sistema de dificultad, justificativo de la rigidez constitucional, exigen un elevado porcentaje de aprobación por parte de su parlamento. La intervención de las legislaturas estatales es propio de los Estados federales. Es así que la constitución mexicana establece en su artículo 135: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión permanente en su caso harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido a probadas las adiciones o reformas." 13

La ley fundamental norteamericana antecedente directo de la citada, exige mayores porcentajes: tres cuartas partes de las entidades componentes y dos terceras partes de los miembros del Congreso. La rigidez constitucional para Karl Schmitt, es una garantía de continuidad de prescripciones constitucionales; es una garantía de los Estados miembros del sistema federal de mantenimiento de la política aprobada y resulta evidente esta garantía, cuando se hace intervenir a los Estados miembros en el proceso de revisión; se garantiza la permanencia de la forma de estado federal, porque queda sujeta dentro de la categoría de rigidez constitucional a la intervención, aprobación o rechazo de

13. Constitución., op. cit., art. 135. pp.128.

enmienda constitucional que determinase modificación a la aprobada; de igual forma es una garantía de permanencia de la forma de gobierno republicana. No podrá ésta sufrir alteración alguna, sino se cuenta con los porcentajes necesarios.<sup>14</sup>

En la coyuntura mexicana estos principios constitucionales, si bien adoptados, su vitalidad o sobrevivencia no resulta perfectamente garantizados con la calificación o connotación de rigidez constitucional, dado que un partido político predominante, salva a su cuantificación legislativa, la exigibilidad de porcentaje para reforma constitucional.

Siguiendo al maestro Constitucionalista, Carlos Díaz de León Fleury, sostiene: " Punto grave, en la vida del Estado, mas que el riesgo de las instituciones, es la variación del péndulo político, que arriesga la existencia de los principios constitucionales. Los fines del Estado quedan sujetos a la preponderancia de una corriente política y los principios pueden caer abatidos. Las minorías que ordenan su existencia ante límite y seguridad que ofrece una rigidez constitucional, aparecen desprotegidos"<sup>15</sup>

"Si bien es cierto que el principio de mayoría en el sistema representativo y aún desde el propio pensamiento de Rosseau, en " El Contrato Social", obliga a las minorías a respetar el veredicto popular o electoral; también es cierto que las minorías en buena medida quedan desprotegidas, aún adoptados principios de representación proporcional, pero mas grave resulta la evaporación

14. Cfr. Schmitt, Karl., Teoría de la constitución., Editora nacional, México, 1958. pp. 412.

15. Díaz de León, Carlos., Curso de derecho constitucional II, 1987, ENEPA, UNAM. México.

ción o anulación de principios constitucionales. Por lo que resulta refrendable la afirmación: en el mundo contemporáneo es insuficiente la rigidez constitucional para preservar principios y tutelar minorías solamente salvan del absolutismo de las mayorías, la presencia de los límites autónomos al constituyente permanente; la presencia de prohibiciones absolutas en su ejercicio, si mantiene la fisonomía del constituyente revolucionario, (el que en ocasión adopto los principios federales) que en eco de la demanda popular a suscritor". En vista de lo apuntado, es advertible el desequilibrio del sistema federal que se ve prácticamente derribado en orden a sus instituciones y principios, por un régimen político monolítico.

La normatividad constitucional bajo la cual se estructuran los medios y procedimientos de reforma y adición, no solo de los preceptos, sino a la vez de las propias instituciones políticas fundamentales, en las que se vio erigida la nación mexicana, invalida materialmente el federalismo, ante la expedités que ofrece el sistema, por un lado asegurado en la legalidad y por el otro por una preponderancia partidista para reformar la máxima ley, que de este modo garantiza la supremacía del poder ejecutivo.

Ante todo un aparato de poder, tanto el Congreso general, como las legislaturas estatales, encuentran anulación de la facultad de iniciar leyes, porque ésta como las otras, se encuentran dependientes de las que corresponden al titular del Ejecutivo Federal; incidiendo los mismos mecanismos de control político; solo que en la citada, inusitadamente siquiera es usada por los representantes parlamentarios. Muy posiblemente la facultad de

iniciar leyes es dejada de ver como un atributo de igualdad de los Poderes de la Unión y las entidades ante la federación, en vista del derecho de veto del ejecutivo federal, que si bien es tratado con cierto tono democrático, su sola previsión orilla a las entidades a buscar la iniciación de sus proyectos de ley en la esfera y bajo la conformidad del ejecutivo federal, con objeto de evitar la falta de disciplina, en México existente, al partido en el poder.

#### 4.5.-Por incidencia partidista en el ejercicio de poderes.

En México es comúnmente exaltada la pluralidad ideológica de los partidos políticos, en aras de que ésta, implica la mayor democratización del sistema político.

La tesis anterior merece dos reflexiones. El sistema pluripartidista puede ser muy sensible a aparición tras aparición de nuevas corrientes y provocar la inestabilidad y la debilidad de la acción gubernativa con el instrumento de la representación proporcional, en los sistemas electorales cuya legislación se admite como en la mexicana, en vista de la composición de las Cámaras de multiplicidad de perfiles ideológicos. O la pluralidad partidista cabe, sea soporte de un sistema de partido de gobierno, que utiliza todo un aparato estatal para su imposición llegando el proceso electoral, distando de ser la expresión, lo más exactamente posible, de la voluntad de la nación que facilite la representación de los intereses de las minorías, haciendo posible la conquista mayoritaria.

El sistema partidista en México, tiene esta pluralidad con

marcadas diferencias en sus idearios y postulados políticos. En este sentido se habla de su carácter opositor. Por otra parte, en lo que concierne a su clientela, los partidos se ven identificados con clases. Sin embargo cada uno tiene su origen tradicional; se la confiere su legitimación representada en la totalidad de los Estados y en el Distrito Federal; y el carácter de ser un partido de gobierno, le es calificada ante la utilización de todo el aspecto estatal para su imposición en el proceso electoral; donde desde el dirigente nacional y los dirigentes de los sectores de este partido, los gobernadores de los estados, la totalidad de los Senadores y gran número de diputados federales, son aprobados expresamente por el Ejecutivo Nacional; con lo cual los canales de la democracia siguen siendo completamente cerrados.

A decir de Daniel Moreno "... El destino de nuestros partidos ha sido poco afortunado debido a la potencia de una agrupación que funciona como dependencia gubernamental, pues hasta el nombramiento de su presidente en el Comité Nacional lo realiza el Ejecutivo de la República como a un funcionario de confianza, aunque se cumplan formalidades en su nominación. Dicho partido se encuentra en el poder desde su fundación, por el presidente Calles, en 1929, recién dejado el gobierno; pero hasta sus sucesores, el Lic. Portes Gil e Ing. Ortiz Rubio, etc; habían sido designados por quien fue llamado el "jefe máximo de la revolución", por sus críticos y panegiristas. Ha tenido tres nombres pero sigue manejando el mismo sistema; también el programa sufre cambios mas no su acción. Otro tipo de partidos es integrado con fines a oportunidades, sobre todo de una campaña presidencial. En muchos casos surgió de escisiones producidas dentro del propio grupo de poder. Sin embargo la acción de enorme ventaja del partido oficial, con todas las tesorerías de la república a su disposición, ha impedido el desenvolvimiento democrático de nuestra vida política." 16

-----  
16. Moreno, Daniel., op. cit. pp.. 317.



Ahora bien todo este aparato político cobra vigencia, en un estado de derecho, pero donde las instituciones y el orden jurídico, plasmadas en la ley fundamental, se han dirigido mas que a su fortalecimiento a la preservación del poder; dejando que los principios constitucionales su vitalidad o su sobrevivencia no resulten perfectamente garantizados con el instrumento constituyente.

Resultado del cúmulo de facultades y prerrogativas al poder ejecutivo, es la ausencia de canales democráticos que aseguren la voluntad popular, en la toma de decisiones fundamentales que atañen a la vida nacional. Se hace validar ésta en el tan solo derecho de ser el pueblo elector directo de este órgano unipersonal.

Tan significativos hechos políticos en la experiencia del México constitucionalista federal, han creado una politización en las funciones en torno al carácter partidista del presidente de la república, que a menudo es, al mismo tiempo, el partido mayoritario en el Congreso; al que pertenecen también, la mayoría de los ejecutivos estatales y los miembros de las legislaturas estatales e inclusive los ejecutivos municipales e integrantes de los ayuntamientos. La incidencia partidista del presidente, que invariablemente ha tenido con la mayoría legislativa, es un elemento centralizador del poder, puesto que en México el partido oficial mantiene una disciplina estricta que tiene operatividad como puente entre los poderes. Además, en orden a las relaciones de facultades dictadas en la norma suprema, es evidente una centralización firme del poder, que se hace recaer en el suprapoder ejecutivo federal.

No podemos decir si este mismo resultado político sucedería con otro partido en el gobierno. Naturalmente tendría que ver si exige en su seno la disciplina partidista, o se dejara paso a la mayor importancia de tomar posiciones particulares, algunas de coalición en política general y otras en lo concerniente a política interna de los estados.

No obstante primero, nuestro sistema normativo electoral tendría que ser modificado sustancialmente puesto que la representación proporcional en la experiencia mexicana, mas que apertura a la democratización, fue visto que se conformó de tecnicismos y aspectos oscuros en la legislación, con objeto de que la autoridad dotada de poderes exagerados, controle mediante la interpretación de la ley reglamentaria e incluso de la propia constitución, sobre aspectos fundamentales del proceso electoral; lo que revela el deseo de que el partido mayoritario en el poder siga contando en el Congreso, con una mayoría que no tenga el peligro de ser vencida en las votaciones, garantizando el Estado de poder.

En un ensayo expuesto por el Mtro. Augusto Sánchez Sandoval, intitulado : " México es un Estado de poder no de Derecho ", se sostiene:

" En México se vive una " violencia institucionalizada" cuyos fundamentos se encuentran en la misma Constitución Política vigente: Primero: El Poder Ejecutivo, como poder exclusivo: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no estructura un " Estado de Derecho sino un " Estado de poder", ya que aunque en el artículo 49 (1) declara la existencia de tres esferas de poder: Legislativo, Ejecutivo Y Judicial, y establece a su vez, que no podrán depositarse dos de esos poderes en una sola persona, en los artículos 89 fracciones XII, XVII, XVIII, 96, 98, 99 y 73 fracción VI, sub-ordinal, subordina todo el poder judicial a una

sola persona que es el titular del Poder Ejecutivo llamado Presidente de la República .

Es el Presidente de la República el que nombra los Ministros de la Corte Suprema de la Nación, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal respectivamente. También es el presidente el que tiene a su cargo satisfacer las necesidades del poder judicial.

Los órganos colegiados del legislativo cuya mayoría pertenece al mismo partido político del presidente de la república, se encuentran en igual situación de subordinación, ya que éste es su máximo líder. Esa mayoría tradicionalmente se ha conservado recurriendo incluso al fraude electoral.

De esta manera queda claro que la Constitución Política Mexicana estructura en forma monolítica un único poder que es el del Presidente de la República titular del poder ejecutivo y que cuenta con los medios efectivos de control social que son el ejército y las policías en su variedad de formas. Segundo: La Creación de la Constitución y de la Norma jurídica. El ejecutivo entonces, cuenta con los medios reales de poder y por lo tanto en México puede por sí, proponer, aprobar y promulgar normas constitucionales, modificaciones a esa normas constitucionales, normas legales penales y administrativas que permiten privar de la libertad a las personas y manipular el sistema jurídico en función de sus intereses económico-políticos, y de los de aquellos grupos de poder que lo apoyan.

Desde 1917, fecha en que el Ejecutivo promulgó la Carta Magna actualmente vigente en México, los presidentes de la república le han realizado alrededor de 300 modificaciones a la misma. Esto es, si consideramos que la Constitución Política tiene 135 artículos, el poder ejecutivo la ha re-hecho más de dos veces, contando para ello con la subordinación incondicional de sus apéndices orgánicos denominados legislativo y judicial. Para ello, no ha sido necesario recurrir al "referéndum", ni tampoco a la creación de una asamblea constituyente". Por citar solo un ejemplo, el 26 de Enero de 1992 el Presidente de la República promulgó el decreto por el que se reformaron los artículos 3, 5, 24, 27, 102, y 130 de la Constitución Política Mexicana, con los que se dá un vuelco total a las estructuras jurídicas pre-existentes en materia de educación, de propiedad de la tierra, de la relación entre la Iglesia y el Estado y se creó el marco constitucional a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, organismo dependiente del mismo poder ejecutivo, que ya existía por voluntad de este, pero que no tenía respaldo constitu-

cional." 17.

En este sentido, sostiene el maestro Carlos Díaz de León,  
" ...En el sistema Federal Mexicano, se está en medio, de la presencia del poder político. El poder Político, hace nugatoria la división de poderes. La experiencia que el sistema federal norteamericano proporciona a la ciencia política, es abundante. No se soslaya que en opinión de algunos politólogos, un factor de freno y quizá, sorprendentemente, control de la Soberanía popular, haya sido para los anglosajones, la admisión de la reelección de los titulares de los poderes para un período inmediato; donde se concede una singular importancia, el que tan conocido o popular sea el aspirante, por el electorado activo, para que ésta pueda ser alcanzada. En este sentido el gobernante en funciones, dedica atención a las demandas populares ante la amenaza de ver perdido el triunfo de una reelección, por el descontento generalizado en el uso indebido del poder o de alguna decisión política. " 18

#### 4.6.-Por jurisdicción y control constitucional.

El constitucionalismo moderno se ha dirigido a establecer que en el Estado se dá la unidad de poder, al mismo tiempo que hay diferenciación de funciones.

En México la tesis tradicional que comienza desde la indepen-

-----

17. Sánchez, Augusto., México es un Estado de Poder, no de derecho, México, Ed. Com. Mex. de Def. y Prom. de los Der. Hum. A. C., 1994. Pag. 16.

18. Díaz de León, Carlos., Curso cit.

dencia, ha seguido la doctrina de la División de Poderes, actualmente consagrada en el artículo 49 del texto constitucional. Desde luego el antecedente de esta doctrina se encuentran en los tiempos clásicos, si bien en la forma como la ha expuesto el barón de Montesquieu, ha adquirido un sentido muy diverso.

La ley suprema mexicana, no ha sido objeto de reforma conceptual alguna en este sentido, y la institución ha prevalecido, aunque nominalmente, por más de siete décadas. Se puede decir que no se ha tenido la necesidad de adecuar o dotar a tan trascendente creación político constitucional, de elementos acordes con la conómica de la nación mexicana. De este modo, estaría garantizado un eficiente arribo y vigencia al que es un verdadero principio fundamental, no solo del sistema federal como forma de estado, que salvaguarda los fines mediatos e inmediatos, inclusive su existencia misma, sino de igual modo, los fines del ejercicio del poder establecido bajo un régimen republicano, que además hubo de contener la impresión del ideal democrático en su organización. El órgano de revisión constitucional, ha aptado por adicionar el texto fundamental de 1917, con facultades expresas, que aceptan la esfera de acción del Poder Ejecutivo, dirigiendo su forma hacia un centralismo político.

Bryce, autor citado por Daniel Moreno, en su obra "Derecho Constitucional Mexicano", concede amplia importancia, al proceso histórico en que se han desenvuelto políticamente los estados modernos, en específico los que se encuentran constituidos mediante la forma federal, y de ello analiza:

" La aceptación de la Constitución de 1789, hizo del pueblo americano una nación. Lo que hasta entonces había sido una liga

de Estados se transformó por el establecimiento de un gobierno nacional, con autoridad directa sobre todos los ciudadanos, en Estado Federal". De igual modo Moreno, aduce después de tomar en cuenta la tesis de escritores, acerca de la estrictez científica del sistema federal que sostienen, si bien que éste hace su entrada en la historia con la Constitución norteamericana de 1787, lo hace como concepto y como forma de organización política, pues las palabras "federal", "federación" y "estado federal", no aparecen ni una sola vez en la constitución de los Estados Unidos, que en este sentido, nos encontramos por lo demás, ante una muestra del genio empírico de los anglosajones, ya que no se había trazado un esquema previ6, al estilo francés o latino en general, tan grato a los iberoamericanos, sino que obedeci6 a necesidades de orden práctico: " había que buscar una fórmula que provocará un mínimo de acuerdo de los derechos de los Estados, con la de un poder central, que permitiera la subsistencia nacional".<sup>19</sup> Por otro lado, señala que el arribo de los dominios españoles, recientemente independizados, a esta organización política, se torn6 dejándose llevar la mayoría por la imitación a los Estados Unidos, creyendo que el progreso de esta nación era debido a su forma de gobierno, y si pensar en los antecedentes históricos de cada región y en su propia realidad nacional.

Los apuntamientos expresados, de ningún modo avalan la inoperancia del modelo federal en el estado mexicano, sino ponen en relevancia que este sistema como otro, debe encontrar sustento  
-----

19. Moreno, Daniel., cit., op. cit. pp. 360-62.

práctico en lo histórico como en lo social y económico, dado que éstos elementos determinan el status político de una nación, cuando más lo dirige hacia él. Ante esta situación, el establecimiento del esquema jurídico constitucional no será únicamente instrumento de control, puesto que superada una etapa histórica de esta índole por el simple evolucionismo de su instauración, éste deberá orientarse a responder en todo momento a los principios consiguientes que bajo dicho sistema se regulan, y no a su retroceso. En este orden de ideas el esquema político no se cumple con la sola inclusión de la norma constitucional, menos aún si ésta queda desvirtuada o se hace nugatoria su aplicación con otras, incluidas de la misma jerarquía, desde cualquier justificación que éstas se les quiera ver. Así es como realmente encuentra su explicación el éxito del sistema en la experiencia estadounidense, en virtud de que no necesariamente debe conseguirse la conciliación de intereses particulares con los de interés común, a expensas de socavar la integridad de los principios del Estado y aún los de la Unión, puesto que éstos pertenecen y quedan insertos en la memoria natural de toda evolución. Queda así mismo comprobado el carácter científico del sistema federal, en la implementación de los estados contemporáneos, en atención a que para el cabal alcance de los fines que el mismo se propone, no existe lugar para combinaciones de instituciones completamente opuestas a los principios fundamentales del régimen federal, sin que precisamente debido a este carácter deba rechazar elementos propicios para ser instrumentado en cada nación; más resulta evidente que si su basamento es trastocado, será el régimen que se establezca donde se busquen sus desacier-

tos, puesto que al federal ha correspondido otorgarsele un comprobado éxito.

El Poder Judicial, de acuerdo con nuestra constitución, se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de circuito, colegiados y unitarios, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal.

Es así como el artículo 103 de la ley fundamental, dispone que corresponde a los Tribunales de la Federación, la resolución de toda controversia que se suscite: I. Por leyes o acto de la autoridad que violen las garantías individuales, II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal. Además como el propio texto constitucional establece, corresponde a los citados Tribunales Federales, una competencia que se refiere propiamente a la actividad judicial, en asunto que de este mismo orden se prevén.<sup>20</sup>

En este sentido la facultad de - decir el derecho -, para los especialistas, se cumple en rigor, de acuerdo con el mandato constitucional, lo mismo en la primera de las facultades, que en la de carácter judicial. Ahora bien, en el tipo de controversia que dá origen al juicio de Amparo, debe distinguirse la de estudio de legalidad y otra en sí, de control de constitucionalidad.

Sin embargo, se ha visto que la jurisdicción en estudio, ha ido más allá de lo realmente atribuido a la esfera federal, según

20. Cfr. Constitución., op. cit. art. 103 y 104. pp. 78.



los principios fundamentales de éste régimen ya expuestos.

El desequilibrio por jurisdicción, en el sistema federal mexicano, se presenta en forma distinta a los que precedieron en su análisis, porque éste es de orden práctico en lo referente al control de legalidad, dado que el de control de constitucionalidad, no es sino una vez más, consecuencia de un marco legal de desequilibrio o lo que es igual, una desvirtuación de la creación política y de uno de los principios rectores en que descansa el federalismo: la División de Poderes, a la que han llevado las reformas constitucionales improvisadas o ligeras de estudio. En este último caso, el desequilibrio se considera de orden institucional.

Decir el derecho, en materia de defensa de la Constitución, y de conformidad con el sistema federal, se conmina a dos trascendentes facultades, en nuestro sistema jurídico, encomendadas al Poder Judicial, una que se refiere a la esfera de la legalidad y otra propiamente a la de control de constitucionalidad, es decir, por la violación que se suscite en la aplicación de la ley y por la vulneración que sufra la supremacía constitucional, prevista por el artículo 133, de la propia ley fundamental mexicana, donde señala a todos los jueces el deber y la facultad de que, frente a las leyes secundarias, que, examinadas responsable y cuidadosamente, se ofrecen apartadas de las directrices constitucionales, acomoden su situación a estas últimas.

En este orden de ideas, como se dijo, el desequilibrio respecto del control de legalidad, es de orden práctico. Así, se estima cuando se dá un tipo de prorrogación de la facultad jurisdiccional de la autoridad federal, al ámbito de la de los órganos

jurisdiccionales locales, a través de la jurisprudencia que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se dá en una forma mas estricta, en el campo de integración de la ley, que en tratándose de falta de plenitud específica de las leyes locales, ésta solo corresponde a los Tribunales estaduales o el órgano legislativo.

No obstante, la jurisprudencia que emite la Suprema Corte, en uso de su facultad, ha abordado cuestiones de integración de leyes locales.

Se estima que estos actos de desequilibrio, vigente en nuestro sistema jurídico, se han tratado de legitimar a expensas de haberse otorgado la facultad de interpretar e integrar la norma legal en forma expresa, a los Tribunales del Poder Judicial Federal, según lo dispone el párrafo sexto, del artículo 94 constitucional.

Materialmente esta facultad, de acuerdo a los principios del pacto federal, respecto de leyes locales, que no se ataque su inconstitucionalidad, se encuentra en el ámbito de la esfera local, y corresponde a los tribunales de la entidad federativa respectiva su legítimo ejercicio. Ha ofrecido discusión el tema, sin embargo ésta siempre se torna a que es facultad constitucional, de los Tribunales Federales el establecer la jurisprudencia correspondiente y el que la ley fijará los términos en que ésta sea obligatoria, en tratándose de la interpretación de leyes o reglamentos federales y locales, lo cuál no se discute formalmente, puesto que éste es el carácter de desequilibrio, además de que en lo práctico también este alto tribunal integra la norma jurídica, lo cuál es en ambos casos válido respecto de control de legalidad, más no cuando esta calidad no es atacada en su aplica-

ción, si no por otra causa como lo sería la falta de presupuesto legal que norme el caso concreto, donde se activa el instrumento de creación de la norma, sea ésta judicial o legislativa, como se dijo, en tanto no se discuta principios o violación de garantías de legalidad, la facultad corresponde a los Tribunales locales, puesto que habrá lugar a la vía del Amparo y por el ende a la jurisdicción federal, porque con ello se perpetra una norma constitucional.

Como órgano de control de constitucionalidad, su actuación no solo debe ser en la interpretación directa de la norma constitucional, sino, inclusive, a su ejecución, dado que si ésta, se deja sin operancia dicha facultad; puesto que no solo con la declaración judicial, se puede decir, que quedan salvaguardadas plenamente las garantías que al respecto se aleguen violadas. Así lo sostiene Daniel Moreno en su obra " Derecho Constitucional Mexicano", diciendo: " Uno de los problemas más difíciles que surge en todo régimen constitucional, es el de conservar su integridad; lo que se conoce como defensor de la constitucionalidad. No basta que se declare la supremacía de la ley fundamental: es indispensable que se busque y organicen los medios para su defensa, la forma de lograr el control de la constitucionalidad. . ." ". . . Es cierto que el Poder Judicial no reúne las características de un verdadero poder, en virtud de que carece de mando, no posee la fuerza material incluso para la ejecución para de sus resoluciones se requiere del auxilio de otro poder. Estos no lleva a la conclusión de que tiene diversas características, pero su función es esencial y no atribuible a otro poder, por lo que su existencia ha sido reconocida entre

nosotros en todas las constituciones. Sin embargo en otros países, sobre todo en los de tradición jurídica anglosajona, este poder se haya investido de una gran jerarquía y dignidad, debido a que la justa aplicación del derecho es fundamental en todo régimen jurídico."<sup>21</sup>

Es de considerarse que el ejecutar las resoluciones no tiene características que sean diversas a su función, tanto en este poder como de los otros, puesto que a éstos deben dotarseles de eficacia en el cometido esencial que se les confiere, a fin de que se cumpla como se dijo, con los fines que se propone dicha institución. Al Poder Ejecutivo se le ha dotado de instrumentos que no por ser de orden legislativo, en algunos casos, y sean para la eficacia de su función, trastorquen necesariamente dicha esencia. Así en las leyes administrativas se le confiere constitucionalmente una facultad económico coactiva, para ejecutarlas, unida a su función esencial, la facultad llamada reglamentaria.

Un ejemplo de la ausencia de eficacia en la aplicación judicial de las leyes, lo presenta el ejercicio del gasto público, que contiene las partidas presupuestales que por mandato constitucional deben destinarse a los Estados y Municipios; donde la vía legal que en todo caso le corresponde, es prácticamente nugatoria, debido a son propiamente ineficaces los medios para ejecutar una decisión judicial en caso de violación o incumplimiento, del Ejecutivo Federal en su asignación, y por lo mismo el medio judicial se encuentra en completo desuso, en virtud de que el ejercicio del presupuesto y gasto, y en sí los recursos públicos-

21. Moreno, Daniel., op. cit. pp. 512.

proviene, se encuentran, constitucionalmente manejados y administrados por el ejecutivo federal y a él corresponde también, en razón de su función natural o esencial, su ejecución material.

De este orden se estima es el desequilibrio fundamental, del federalismo mexicano. Lo es de fondo, puesto que para adecuar el Poder Judicial, a los verdaderos principios, bajos los que fue inspirada la institución política de la División de Poderes, que recoge el federalismo, muy posiblemente no bastaría con reforma su apartado constitucional, sino que ésta modificativa iría destinada a hacer acorde toda la institución, con las facultades que se confieran a los otros poderes. Al Máximo Tribunal Mexicano, no solo se le ha desdotado de una natural eficacia en su función, sino aún más extremosa resulta la vulneración de su autonomía e independencia. En la doctrina inclusive se ha discutido mucho si el Poder Judicial, en atención a también rigurosos planteamientos, es un verdadero poder, considerando algunos que se trata nada más de una rama del Poder Ejecutivo. En tiempos pasados uno de los teóricos de la división de poderes, Jhon Locke, le negó la categoría de poder; en cambio el escritor clásico de la división de poderes, lo señaló como uno de los integrantes fundamentales del orden constitucional, que consideró esencial tuviese la división de poderes; uno de ellos, el judicial. La experiencia anglosajona nos dice, no solo lo importante de su función, sino lo fundamental que resulta tenersele como poder, a éste como a los otros, y en ningún momento lo coloca en la indigna y nefasta posición, de ser un apéndice de legitimación de los actos de un supra Poder Ejecutivo.

## CONCLUSIONES.

1.-La expresión " stato " fue empleada por Maquiavelo en su obra " el príncipe". Etimológicamente, indica la idea de permanencia o situación.

2.- La idea de Estado, es tomada como ente propicio para la organización de una comunidad. Existen teorías que conceptualizan al Estado, desde un punto de vista empírico e ideal; otras consideradas como excesivas o ambiguas, materialistas orgánicas; institucionales, formalistas - antiformalistas; circundadas todas por una posición ecléctica.

3.- La noción de Estado se estima, como la forma de ser demarcada e instituida bajo causas que le dan orden.

4.- Sociológicamente, el estado será la asociación o unidad de hombres asentados en un territorio y que cuenta con un poder originario de imperium.

5.- La forma del Estado, seriando el orden de su complicación progresiva o de tipo empírico, son Estados simples o unitarios y compendios o uniones de Estados.

6.- El Estado unitario adquiere su básica distinción, entre otras formas de estado, en el grado o modo de ejercicio del poder; se encuentra en un solo órgano o sistema, hay en el estado unitario un solo pueblo que ocupa todo un territorio y depende de una sola soberanía. Las Uniones de Estados políticas, tienen vínculos de derecho interno en base a un criterio de desigualdad o paritario, con órganos propios u órganos internacionales.

7.- Los antecedentes histórico políticos del Estado federal, son: la declaración de independencia del 4 de Julio de 1776, de las trece colonias inglesas, la Constitución de los artículos de

Confederación y Unión perpetua norteamericana, del 15 de Noviembre de 1777 y la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787 y sus principales enmiendas.

8.- La influencia que recibe el Estado Federal Mexicano, de la Constitución de Cádiz de 1812, reproducción de la Constitución francesa de 1791, es el reconocimiento del principio de Soberanía popular, de la División de poderes, de la propiedad, la libertad civil, las garantías sociales, como la libertad de trabajo, la creación de intendencias y ayuntamientos presididos por jefes políticos, las diputaciones, la distribución de competencias, el sistema representativo, la elección directa, la iniciación de leyes por el jefe de estado.

9.- La influencia de la Constitución Norteamericana y sus principales enmiendas, en el sistema federal mexicano, son: el carácter escrito de una constitución y el de rigidez, el régimen republicano, el sistema presidencial erigido mediante un funcionario denominado, presidente, que a la vez es jefe de Estado y de gobierno, la elaboración del sistema de división de poderes, la recepción y positivización del principio de soberanía popular y el concepto norteamericano de tutela de los derechos públicos subjetivos, la distribución de competencias con la características medulares de la creación federal.

10.-El Estado Federal es establecido en México, a través de la Constitución de 1824, evolucionando hasta la instaurada de 1857, y actualmente es vigente en el texto de 1917, que organiza y da funcionamiento al Estado Mexicano.

11.-El contexto del Estado Federal Mexicano se integra por la forma de ejercicio del poder público, por su actividad financie-

ra, obtención, manejo y aplicación de recursos, y por las formas de acceso y participación en las decisiones de afectación a los individuos que componen esa entidad política.

12.- Existe desequilibrio en el sistema federal mexicano, en las facultades y prerrogativas que se otorgan constitucionalmente, al poder Ejecutivo en relación a las que les son conferidas a los poderes legislativo y judicial.

13.-Las facultades propias del Poder Legislativo, así como las esenciales del Poder Judicial, se encuentran limitadas e interdependientes de las prerrogativas constitucionalmente conferidas al Poder Ejecutivo.

14.- La División de Poderes como instrumento de equilibrio del poder, es realizable si se lleva a cabo, mediante la norma constitucional, sin la interdependencia innecesaria que existe entre los otros poderes, en aras de tener un Ejecutivo fuerte, y de la unidad en la dirección política o de la eficiente gobernabilidad, que con ella no se trastoca y sí lo hace con los fines supremos del Estado, de mayor importancia.

15.-El constitucionalismo mexicano, presenta desequilibrio en la distribución de competencias por el cúmulo de facultades entregadas a la federación por los Estados miembros, y porque las entendidas que se reservan a los mismos, no tienen unificación y están desprovistas del marco constitucional para su mejor funcionamiento.

16.- No hay equilibrio en el sistema federal mexicano, en la distribución equitativa de fuentes de ingresos entre la federación y los Estados, así como las correspondientes a los municipios, por lo que no se cumple el principio federal.



17.- Existe dependencia patrimonial de la federación por los Estados, en atención a las grandes limitaciones constitucionales de éstos, en materia de potestad tributaria por lo que se hace necesaria una adecuada regulación del sistema impositivo.

18.- El requisito de porcentajes establecido en la Constitución vigente, para reformar la constitución, no es suficiente para garantizar los principios del pacto federal.

19.- El principio de permanencia en lo pactado y la representación e intervención de los Estados en el proceso de reforma constitucional, encuentra desequilibrio en el sistema federal mexicano, por la disciplina partidista en torno al presidente de la República que rebasa los límites autónomos.

20.- El desequilibrio por jurisdicción, en el sistema federal mexicano, en lo referente al control de legalidad, es de orden práctico y el de control de constitucionalidad es de orden jurídico institucional.

21.- El desequilibrio por jurisdicción en el control de la constitucionalidad, se hace patente en el sistema federal mexicano, en virtud de que el órgano de control carece de fuerza material, para lograr eficientemente dicho fin.

22.- Es necesario eficientizar los instrumentos de control constitucional, respaldandolos en una concepción técnica del ejercicio del poder.

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

### OBRAS EN CONSULTA:

- 1.-BLUNTSCHLI; Derecho Público Universal., Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1982.
- 2.-CUEVA, Mario de la.; Teoría de la Constitución. prólogo de JORGE CARPIZO MACGREGOR, ciudad de México, Porrúa, S.A, 1985.
- 3.-DE MALBERG, Carré; Contribución de la Teoría General del Estado
- 4.-DEIGADILLO, Luis Humberto, Principios de Derecho Tributario. Limusa, 3a. ed. México 1988.
- 5.-DUGUIT, León; Tratado de Derecho Constitucional. Buenos Aires; Heliasta, 1975.
- 6.-GARZA, Sergio F., de la; Derecho Financiero Mexicano. Porrúa, Décima cuarta ed. México, 1986.
- 7.-HAURIOU, André; Principios de Derecho Público. París, 2a. ed. 1971.
- 8.-JELLINECK, George; Teoría General del Estado. Ed. Nacional, México, 1959.
- 9.-KELSEN, Hans; Teoría General del Estado. México. UNAM. 1983.
- 10.-LOWSTEIN, Karl; El Federalismo Cooperativo Ed. Heliasta, 1975, Buenos Aires.
- 11.-LUCAS VERDU, Pablo; Curso de Derecho Político. Madrid, Ed. Civitas 1980.
- 12.- MADRID, Miguel, de la; Estudios de Derecho Constitucional. FCE. 3a. ed. México, 1986.

- 13.-PALLARES, Eduardo; Diccionario de Derecho Procesal Civil, Ed. Porrúa, Décima sexta ed, México, 1984.
- 14.-PEREZ SERRANO, Nicolás; Tratado de Derecho Político, Madrid, Ed. Civitas, 1985.
- 15.-PORRUA PEREZ, Francisco; Teoría del Estado México, Ed. Porrúa, 1982.
- 16.-SCHMITT KARL, Tema de la Constitución. Editora Nacional México. 1986.
- 17.-TENA RAMIREZ, Felipe; Leves Fundamentales de México ED. Porrúa, 1990.

L E G I S L A C I O N :

- 1.- Apéndice V. de la Constitución de los Estados Unidos de América. impresión literal.
- 2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ed. Porrúa, 1996, 111 ava. ed.
- 3.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. Porrúa, México. 1996.
- 4.- Ley de Coordinación Fiscal Federal, México, Ed. Porrúa, 1996.
- 5.- Ley Orgánica del Congreso General, México, Ed. Porrúa, 1996.

6.-Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, México, Ed. Porrúa, 1996.

R E G L A M E N T O S :

1.- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, México, Ed. Porrúa, 1996.

C U R S O S :

1.-DIAZ DE LEON, Carlos;Curso de Derecho Constitucional II. Programa de estudios de la carrera de Derecho. ENEPA. UNAM. Edo. Méx. 1986.

E N S A Y O S :

1.-SANCHEZ, AUGUSTO; México es un Estado de Poder. no de Derecho., México, Ed. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. A.C. 1994.