

372  
2ef

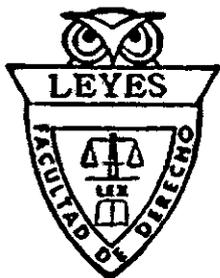


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL FEDERALISMO MEXICANO

TESIS PROFESIONAL  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
DYLAN JAMES OLIVER DELGADO



DIRECTOR DE TESIS: LIC. CLAUDIA LETICIA ORTEGA MEDINA

MEXICO, D. F.



1999

TESIS CON  
ALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis 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.

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN**  
**ESCOLAR DE LA U.N.A.M.**  
**P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero **DYLAN JAMES OLIVER DELGADO** inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**EL FEDERALISMO MEXICANO**", bajo la dirección del suscrito y de la Lic. Claudia L. Ortega Medina, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

La Lic. Ortega Medina en oficio de fecha 18 de febrero de 1999, me manifiesta haber aprobado y revisado la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
Cd. Universitaria, D.F., febrero 23 de 1999.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'FRANCISCO VENEGAS TREJO', written over the typed name.

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO.**

*NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio. en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.*

*Lic. Claudia Leticia Ortega Medina*

Ciudad Universitaria a 18 de febrero de 1999.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO DE LA  
FACULTAD DE DERECHO.  
U.N.A.M.

ESTIMADO MAESTRO:

Por medio de la presente me es grato comunicar a usted que he concluido satisfactoriamente la dirección, que usted me encomendara, de la tesis profesional que para optar por el título de Licenciado en Derecho presenta el compañero DYLAN JAMES OLIVER DELGADO, bajo el título "EL FEDERALISMO MEXICANO"

La monografía de referencia, elaborada bajo mi dirección constituye una investigación seria, exhaustiva y propositiva sobre el tema, por lo que considero que la misma, reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente reglamento de exámenes profesionales.

Sin más por el momento, reitero a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

ATENTAMENTE.  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"

LIC. CLAUDIA LETICIA ORTEGA MEDINA.



*A mi madre, porque siempre ha sido inspiración de vida y ejemplo a seguir. Este es nuestro triunfo.*

*A Brindisi, a Luis y a toda mi familia, porque sin su apoyo y paciencia, este sueño no hubiera sido posible.*

*A Karla, porque a su lado he aprendido a encontrar el sol detrás de las nubes y el dulce sabor del amor.*

*A mis amigos, que con su amistad y apoyo incondicional, han hecho de mí un ser humano más virtuoso.  
Gracias.*

*A la Lic. Claudia Ortega Medina por su atinada dirección en este trabajo.*

# EL FEDERALISMO MEXICANO

## Índice

Introducción.....	1
Capítulo 1. Concepto de Estado.....	3
a.) Formas de Estado y Formas de Gobierno. ( distinción).....	9
b.) Formas de Estado:.....	10
- Centralismo.	
- Federalismo.	
Capítulo 2. El Federalismo.	
a.) Concepto.....	14
b.) Importancia.....	17
c.) Naturaleza de los Estados Federados.....	21
d.) Distribución de competencias.....	29
Capítulo 3. Antecedentes.	
a.) Extranjeros.	
1).- Estados Unidos.....	34
2).- Suiza.....	50
b.) Nacionales.	
1).- Constitución de Cádiz de 1812.....	59
2).- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824....	64
3).- Bases y Leyes Constitucionales de 1836.....	69
4).- Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.....	72
5).- Acta de Reformas de 1847.....	74
6).- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857....	76
7).- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917....	82

#### Capítulo 4. Situación actual del Federalismo Mexicano.

a.) Partes integrantes de la Federación.....	86
b) Fundamentos Constitucionales de la organización de los poderes Estatales y del Distrito Federal.....	92
c) La organización del municipio.....	113
d) Prohibiciones absolutas y relativas de los Estados Federados.....	122
e) Relación entre la Federación y los Estados (competencias, fe y crédito de actos, registros y procedimientos, garantía federal).....	125

#### Capítulo 5. Derecho comparado.

a.) Alemania.....	136
b.) Argentina.....	142
c.) Venezuela.....	146

#### Consideraciones finales.

a.) Introducción.....	152
b.) Propuesta para un nuevo Federalismo.....	155

Conclusiones.....	171
-------------------	-----

Bibliografía.....	180
-------------------	-----

## INTRODUCCION

El tema del Federalismo ha sido un tema complejo por mucho tiempo y en especial, en nuestra realidad jurídico-política un mito, para unos, un disfraz simple de un centralismo, para otros; pero lo cierto es que es un tema por demás interesante ya que la mayoría de los Estados modernos han adoptado esta forma de estado.

El Federalismo es la unión en un todo de elementos distintos e independientes entre sí, es la homogeneización de lo diverso. Al unificar lo diverso, el federalismo, intrínsecamente reconoce dicha diversidad y lo característico de cada uno de los elementos que lo integran, procurando la subsistencia de aquello que los hace diferentes entre sí pero interactuando dentro de un mismo plano para lograr los fines que tienen en común.

A medida que va avanzando el mundo donde las economías mundiales se van estrechando cada vez más, dependiendo unas de otras, donde al existir ahora sólo un sistema económico que desemboca generalmente en un gobierno republicano, donde los sentimientos nacionalistas están en notable eferescencia, se va haciendo cada vez más presente la figura del Federalismo ya que el proceso de globalización hace necesario a su existencia.

El Federalismo tiene por finalidad la conjunción de elementos distintos, respetando su libertad y autonomía, para actuar en un sólo sentido procurando la prosperidad y bienestar común de ellos.

Políticamente el Federalismo reúne a dos o más Estados creando uno distinto, asumiendo éste la soberanía que aquellos le confieren, respetando en todo tiempo la libertad y autonomía que tienen respecto del Estado soberano y que les permite autodeterminarse según sus propias características y circunstancias.

Para el estudio de tan interesante tema es menester: primero, saber lo que es un Estado y cómo se integra; segundo, esclarecer el Federalismo, su concepto, la importancia que reviste, así como la posición que guardan los Estados respecto de la Unión; tercero, el desarrollo de éste a través de la historia, tanto nacional como en el extranjero; cuarto, la situación que guarda en nuestro derecho; quinto, la situación que guarda en otros países y finalmente, nos consagraremos a exponer una propuesta de solución a una de las consecuencias de la globalización a la que anteriormente hicimos referencia.

Sin duda, el federalismo es una forma de Estado que dominará por completo en un futuro a la mayoría de los países en el mundo, debido a la importancia de su esencia; generalmente esta figura encierra los principios de libertad e igualdad que los hombres han luchado tanto por resguardar.

Al hablar de federalismo se habla también de una materialización de la unidad de elementos diversos que al estar unidos y dirigiendo sus esfuerzos para su conservación y felicidad, encamina a dicha unidad hacia un éxito seguro, en otras palabras y como comunmente se dice: “La Unión hace la fuerza.”

**Capítulo 1. Concepto de Estado.**

**a.) Formas de Estado y Formas de Gobierno. (distinción)**

**b.) Formas de Estado:**

- **Centralismo.**
- **Federalismo.**

## CAPITULO 1

### CONCEPTO DE ESTADO

#### 1.- El Estado.

¿Qué es el Estado?, ¿Cuales son sus características principales,Cuál su naturaleza?

Éstas y otras cuestiones se nos presentan al tratar éste complicado tema.

Primeramente podemos comenzar por esbozar un poco el significado y sentido mismo de la palabra para continuar por un análisis del concepto.

El diccionario Planeta de la Lengua Española define la palabra en tres distintas concepciones, dos de las cuales están íntimamente ligadas, a saber:

*"Estado es la situación en que está alguien o algo, en relación con los cambios que influyen en su condición // Organización político administrativa de los gobernantes de una comunidad humana soberana, cuya autoridad se ejerce sobre todos los grupos sociales existentes en un territorio. // Agrupación permanente de individuos unidos entre sí por lazos de solidaridad y autoridad, y establecidos en un territorio determinado."*

Así, la palabra Estado implica la situación de permanencia ante el cambio y un pueblo o conjunto de individuos que se agrupan con carácter permanente, en un territorio determinado.

Por lo anteriormente expuesto, se deduce que la población, esto es, el elemento humano, asentada en un territorio determinado, elemento espacial, con organización propia y de carácter permanente, forman al Estado, entonces éstas son sus principales características.

Por otra parte, si la palabra Estado es la manera de ser o de estar de algo o alguien, bien se puede aplicar al concepto de Estado como organización humana ya que el Estado es la forma de ser de un pueblo o de estar políticamente constituida.

Para llegar a un conocimiento indudable del concepto de Estado se deben interpretar, reelaborar y juzgar los datos aportados tanto por la Ciencia Política (razonamiento del fenómeno político) como de la Historia (desarrollo del mismo a través del tiempo), pues valorando estos datos se puede llegar a un conocimiento del Estado de manera objetiva.

¿ Cuántas acepciones de Estado se pueden encontrar?

Según Jellinek existen dos, uno *social* y otro *jurídico*; a saber, el primero como el Estado como una sociedad, el segundo como una figura jurídica.

En cuanto al primero, dice Jellinek, el Estado no es una entidad sustantiva y material que exista por sí sola junto al hombre sino que su existencia depende directamente de éste ya que se crea por un conjunto de relaciones de voluntades de los hombres; este tipo de relaciones son fundamentalmente las de imperio y las de obediencia.

Al reunirse el hombre para perseguir determinados fines se le llama asociación, y ¿qué es el Estado?, una gran asociación, la más completa y poderosa. Persigue fines constantes en beneficio de toda la colectividad la cual le ha conferido el poder supremo para autodeterminarse y administrarse, éste supremo poder autodotado se ejerce sólo dentro del marco de su ámbito espacial de dominación, esto es, su territorio donde está asentada la colectividad que lo formó.<sup>1</sup>

El concepto social de Estado que da Jellinek es: “ el Estado es la unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación, y formada por hombres asentados en un territorio.”

En cuanto al segundo sentido del concepto de Estado, el jurídico, se refiere primordialmente al Estado como sujeto de obligaciones y derechos.

Jellinek lo llama *corporación*, porque una corporación es un ente creado por una colectividad o asociación de hombres la cual como tal tiene cierta personalidad, Jellinek se refiere al Estado como un ente con personalidad propia derivada de la asociación de individuos la cual debe, como todo ente moral, tener un enlace con el orden jurídico por tanto ser sujeto de derechos y obligaciones.

Siguiendo éstos lineamientos debo decir, que si bien es cierto que el Estado es el resultado de una agrupación espontánea, llámese comunidad, de individuos que voluntariamente someten su voluntad particular a la general también es cierto que su actuar y ejercicio del poder supremo conferido por la comunidad deben ser apegados a lo que disponga el orden jurídico, haciéndolo sujeto de derechos y obligaciones; por lo que tal definición de Estado por parte de Jellinek me parece acertada.

Jellinek dice que “como concepto de Derecho es, pues, el Estado, la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio”, o en otras palabras “la corporación territorial dotada de un poder de mando originario.”<sup>2</sup>

1.- *Cfr.*, George Jellinek, Teoría General del Estado, Traducción de la 2a. edición por Fernando Ríos, Argentina, Buenos Aires, ed. Albatros, 1970, pág. 130.

2.- Jellinek, *Op. Cit.*, pág. 135.

Ahora bien, hay tratadistas que intentan definir al Estado por los fines que éste persigue, estas son concepciones deontológicas. Entre éstos podemos citar, por mencionar unos cuantos, a Aristóteles para el cual el Estado es "una multitud de hombres que sea suficiente para procurarse aquellas cosas que son necesarias para vivir bien." Aristóteles considera como fin primordial del Estado el bien común, para el cual está constituido.

Por otra parte tenemos a Juan Jacobo Roussau, dentro de la corriente del iusnaturalismo individualista, quien dice que el Estado fue creado por los individuos que ceden a éste parte de sus derechos a fin de que éste los proteja.

La mayoría de los autores han coincidido en que el fin último del Estado es garantizar el bien común, éste definido de distintas maneras por ellos, pero en la constante persecución de tal objetivo; para lograr tal objetivo es menester que el Estado tenga el monopolio del poder, esto es, un poder coactivo del cual se valga para conseguir su fin primordial, esto viene a darnos otro elemento más del Estado: la centralización del poder, un poder conferido a éste que sea superior a todos dentro de su jurisdicción, pero de ninguna manera inferior a los del exterior y sujeto en todo momento al orden jurídico.

Estas son algunas maneras de concebir al Estado respecto a su fin, ahora bien, hay autores que tratan de definirlo según sus elementos.

Para el maestro Serra Rojas el Estado "Se integra con una población- elemento humano, o grupo social sedentario, permanente y unificado-, asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo."<sup>3</sup>.

En esta definición que hace el maestro, se observa la presencia de los elementos del estado: territorio, población y poder público.

De manera similar lo define Gonzalez Uribe, enumerando sus principales características, afirmando que el Estado es:

"1.- Una sociedad humana; 2.- Establecida permanentemente en un territorio; 3.- Regida por un poder supremo; 4.- Bajo un orden Jurídico; 5.- Y que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana."<sup>4</sup>.

Estas son, pues, algunas definiciones por parte de algunos grandes juristas y que en la mayoría se contemplan los elementos básicos del Estado.

3.- Andrés Serra Rojas, Teoría del Estado, 12a. edición, ed. Porrúa, México D.F., 1993, pág. 167.

4.- Héctor González Uribe, Teoría Política, 8ª. edición, ed. Porrúa, México D.F., 1992, pág. 162.

Por lo anteriormente expuesto podemos concluir:

El Estado está formado o creado por una agrupación de individuos, una *sociedad* propiamente dicha, que se encuentra establecida dentro de un marco *territorial* delimitado, con un *poder* supremo conferido por la misma sociedad que lo crea, es un poder que le es originario, el cual utiliza para lograr el *bien común* de la sociedad que le dio origen y que actúa dentro de los lineamientos de un *orden jurídico*.

Dentro de ésta conclusión nos adherimos a las corrientes sociológicas que afirman que el Estado está formada por una sociedad en la cual existen entre sus integrantes relaciones de supra y subordinación, o sea, de imperio y de obediencia.

En relación al poder del Estado cabe decir que éste debe ser supremo ya que la misma sociedad al autodeterminarse encarga a éste ente la persecución de garantizar el fin último del Estado, que es el bien común; pero este poder no es ilimitado sino que se basa en un orden jurídico. El Estado para lograr la realización de éste fin último, en ejercicio de éste poder, crea normas coercibles pero al mismo tiempo está limitado por ellas ya que le indican los lineamientos y límites de su actuación, sometiéndose él mismo a las normas que crea, esto es, un verdadero Estado de Derecho; ya que de otra forma no se estaría frente a un verdadero Estado, sino frente a un fenómeno de fuerza sin justificación alguna.

Retomando, de alguna manera a Jellinek, el elemento espacial del Estado (territorio), jurídicamente tiene doble aspecto: uno negativo, que se exterioriza en la prohibición a otro poder que no esté sometido al Estado a ejercer funciones de autoridad sin consentimiento expreso de éste en su territorio y positivo, en cuanto a que todas las personas situadas dentro del territorio del Estado, están sujetas al poder de aquél. En cuanto a la población, la considera, también en un doble sentido, como sujeto del Estado en cuanto a que su agrupación da origen a aquél y de objeto en cuanto se encuentra sometida a la voluntad del Estado.

El poder público para Jellinek, no es otra cosa que la dirección de una voluntad encaminada a lograr la unidad de los fines en los hombres que componen ese Estado. Este Poder también tiene dos aspectos para Jellinek, es no dominante en cuanto tiene la posibilidad de dictar órdenes a los miembros de la asociación humana y dominante por la coercibilidad que puede darle a esas órdenes para hacerlas cumplir.

Según Serra Rojas, para determinar los elementos verdaderamente esenciales del Estado es necesario que éstos sean inmateriales, que sean captados por la inteligencia ya que el Estado es un ente inmaterial, jurídico y político y su existencia sólo se verificará con la relación fija y permanente entre sus elementos: a saber, "el establecimiento en las diversas comunidades sociales, de una cierta organización unificante, general, que requiere de un fin común, de un orden jerárquico único y estable. Un orden jerárquico con un poder de mando y el fin que implica, la unidad y permanencia."5.

Por lo mismo, y siguiendo al autor, el territorio en el que se asienten dichas comunidades, debe ser de carácter permanente a fin de que se manifieste de manera indudable el dominio e independencia que ejercen sobre él.

Respecto al territorio del Estado, Porrúa Pérez afirma que no es un elemento constitutivo de éste, sino que es un elemento necesario, ya que el estado es un entidad cultural o persona moral que tiene su origen en las relaciones humanas, pero que necesita del elemento material y espacial, como lo es el territorio, para realizar sus fines de Estado.6.

El bien público, para este autor, sólo puede alcanzarse mediante la imposición de la autoridad del Estado ejerciendo el poder público, básicamente para el autor "El bien público requiere una división del trabajo entre dos grupos: uno de ellos determinará cuáles son las exigencias del bien público, cuál debe ser su contenido, y después de ello decidirá e impondrá su voluntad, con el objeto de realizarlo. El otro grupo realizará las actividades correspondientes a su libertad regulada por el orden y las directrices que le son señaladas. Es la distinción entre gobernantes y gobernados."7.

Finalmente, se puede intentar dar una definición propia de Estado según los elementos obtenidos:

Estado es el fenómeno social, de carácter permanente, que se da dentro de una *comunidad* asentada en un *territorio* delimitado, en la cual se dan relaciones interpersonales de *imperio y obediencia*, dotado de un *poder supremo*, el cual está limitado por un *orden jurídico* a través del cual persigue garantizar el *bien común*.

5.- Andrés Serra Rojas, *Op. Cit.*, pág. 231.

6.- *Cfr.*, Francisco Porrúa Pérez, Teoría del Estado, ed. Porrúa, 26ª. edición, México D.F., 1993, pág. 280 y 281.

7.- Francisco Porrúa, *Op. Cit.*, pág. 298.

Ahora, la importancia del Estado como realidad social radica principalmente en su estrecho vínculo con la naturaleza social del hombre. A través de él, el hombre logra sus fines existenciales, por su compleja organización y estructura. A través de estos medios, puede el Estado, crear un ambiente propicio para el desarrollo y regulación de la cooperación social dentro del orden, la paz y seguridad.

En un sentido ético el Estado debe buscar el mínimo ético de la convivencia humana, según González Uribe, ésto lo logra a través de la creación, aplicación y sanción del orden jurídico. 8. Éste medio para lograr su fin debe ser, en opinión propia, moderado de ninguna manera arbitrario por que se estaría frente a un órgano de represión, limitando la libertad de la sociedad, a lo que el maestro afirma que ésta función sólo puede lograrse si el estado permanece fiel a sus fines e ideales.

Pero, ¿Cómo se logra tal cosa?, es la pregunta, pues a través de la educación cívica, política y moral de los individuos que integran la sociedad y en cierta forma toman parte activa del Estado ya que la política, como la habría considerado en un momento Aristóteles, es de las artes la más elevada ya que busca la forma de acceder al poder para ejercitarlo en miras del bienestar común, así también a través de la continua exigencia de la comunidad de someter al poder a las normas de Derecho y de la Moral. Sólo de ésta manera podría el Estado justificarse ante la consciencia moral y jurídica de los hombres.

8.- Cfr. , Gonzalez Uribe, *Op. Cit.*, pág. 200

### a).- FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO.

Es menester, en primera instancia, hacer la diferenciación entre los conceptos de Estado y de gobierno.

El maestro Burgoa hace tal distinción al afirmar que "El Estado es una institución pública dotada de personalidad jurídica, es una entidad de derecho. El gobierno, en cambio, es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal, y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad."<sup>9</sup>.

Algunos autores, para denominar la organización de un Estado, lo hacen de manera indistinta, es decir, unifican los conceptos de formas de gobierno y de Estado. Lo que resulta en un equivoco, ya que los dos conceptos se refieren a cuestiones por demás diferentes.

La forma de gobierno se refiere a cuestiones puramente estructurales de un Estado, a las distintas formas de relaciones entre los órganos de que se compone un Estado, así como, la determinación de su esfera jurídica de competencia. La forma de gobierno se determina por la manera en que el Estado realiza sus funciones fundamentales.

En cambio, la forma de Estado se refiere al Estado mismo, como conjunto. Ya que el Estado está formado por población, territorio y soberanía, su forma consiste en la interrelación de éstos elementos a fin de distribuir y ejercer el poder soberano.

Respecto de las formas de Estado dice Xifra Heras: " El concepto de forma de Estado afecta a los distintos grados de la realidad política. Si se refiere a la estructura global de esta realidad, con todo su complejo institucional e ideológico, configura el *régimen político*; si se afecta a la estructura de la organización política, determina la *forma de Estado*; si se limita a tipificar las relaciones entre las instituciones políticas, define el sistema de gobierno."<sup>10</sup>.

Al respecto el maestro Serra Rojas afirma que "El Estado representa el todo, su unidad y su organización a nociones o principios diversos del Gobierno. Éste alude a una parte del Estado, al que le corresponde la realización de sus fines. Entidad a la que se confiere facultad de dirección."<sup>11</sup>.

9.- Ignacio Burgoa Oribuela, *Derecho Constitucional Mexicano*, ed. Porrúa, 9a. edición, México, D.F., 1994, pág. 402.

10.- *Apud.* Serra Rojas, *Teoría del Estado*, ed. Porrúa, 12a. edición, México, D.F., 1993, pág. 455.

11.- *Idem.*

Para dejar más claro éste punto, la diferencia entre forma de Estado y forma de Gobierno radica en que la primera se refiere a como está organizada una nación en función a sus elementos para la determinación de competencias; la segunda se refiere a cómo están organizados las instituciones del Estado a través de las cuales ejerce sus funciones primordiales y la relación que guardan entre sí.

## **b).- FORMAS DE ESTADO: CENTRAL Y FEDERAL.**

La mayoría de los autores distinguen dos formas de Estado: Simple y Compuesto.

El Estado unitario o centralista es aquél en el cual existe identificación entre sus elementos, esto es, una nación en la cual las personas están sujetas a un sólo régimen jurídico dentro del territorio de ésta.

El poder que se ejerce es único y válido para todo un territorio. Puede darse el caso, dentro de esta clasificación, el de la descentralización administrativa pero en ningún caso la política. En algunos casos éste tipo de Estado se forma por la unión de varios, constituyendo uno sólo. Existe una sólo autoridad política, una misma Constitución y mismas leyes ordinarias para todo el territorio.

Gropalli lo define de una manera más simple al decir que es un Estado en el que una sólo soberanía se ejerce sobre un sólo pueblo en un sólo territorio.<sup>12</sup>

El Estado unitario es aquel en el que las estructuras de gobierno dependen única y directamente del centro, es decir, el poder público es ejercido por un sólo órgano de gobierno y que tiene vigencia en todo el territorio y sobre todos los individuos que lo habitan.

En este sentido coinciden los maestros Serra Rojas y Burgoa, al afirmar el primero, que en un Estado Centralista existe un poder central, que unifica y coordina a las entidades públicas y privadas, de este poder central emanan todas las decisiones políticas fundamentales, que se llevan a cabo por la colaboración de las entidades encargadas de mantener y ejecutar tales decisiones. Atinadamente explica el maestro: "La fórmula es centralización política y descentralización administrativa."<sup>13</sup>; y el segundo, al señalar que en un Estado unitario se está en presencia de una homogeneidad del poder, es decir que existe un sólo órgano encargado de dictar las leyes, en cualquier materia que tenga validez espacial en todo su territorio, obligando a toda persona (física y moral) que en él exista.<sup>14</sup>

12.- Alessandro Gropalli, Doctrina General del Estado, trad. por Alberto Vasquez del Mercado, ed. Porrúa, México, D.F., 1944, pág. 273.

13.- *Op. Cit.*, pág. 553.

14.- *Cfr. Op. Cit.*, pág. 406.

Respecto del Estado Unitario, Prétot señala como características esenciales las siguientes: "a) La organización política es única porque consta de un sólo aparato gubernamental que lleva a cabo todas las funciones estatales, así como la unidad de un ordenamiento constitucional. b) La organización política abarca a una colectividad unificada considerada de manera global sin considerar diferencias individuales o corporativas. Las decisiones de los gobernantes obligan a todos los gobernados por igual. c) La organización política cubre todo el territorio estatal, sin reconocer diferencias entre las entidades locales."15.

Puede afirmarse que la línea que distingue a un Estado Central de un Federal es muy tenue ya que sólo varía en la autonomía de la que estén dotadas las entidades gubernativas, de esta guisa se desprende una tercera clasificación que hacen algunos autores al establecer un Estado Regional, en el que se está en presencia de un Estado central, pero sus regiones gozan de cierta autonomía y sólo se diferencia del Estado Federal en que esta forma de Estado no haya sido adoptada por su Constitución, sin embargo, y al respecto, coincidimos con la postura del maestro Burgoa, quien afirma: "Si esa región, nación o nacionalidad viven dentro de un Estado unitario o dentro de un estado federal, su existencia no autoriza a considerarla como una forma estatal diferente de las dos anotadas; y si una región, nación o nacionalidad se organiza jurídica y políticamente de manera autónoma, autártica o descentralizada, su implicación será la de Estado federado o de departamento descentralizado, respectivamente, dentro de un Estado federal o de un Estado unitario."16.

El Estado complejo o federal es aquél compuesto por otros Estados que tienen un territorio, Constitución y leyes propias pero que están subordinados a un régimen jurídico superior, esto es, la unión con otros Estados; por lo que existen dos regímenes, por lo tanto dos competencias, dos autoridades políticas, una superior y otra inferior, y un territorio que está compuesto de los territorios de los Estados miembros.

La Federación, considera Gropalli, tiene una soberanía propia y originaria, a decir, en cuanto al ejercicio interno de ésta como tanto en la esfera de normas internacionales.17.

15.- *Apud.*, Burgoa, *Op. Cit.*, pág. 406.

16.- *Op. Cit.*, pág. 404.

17.- *Op. Cit.*, pág. 274.

En una Federación, las partes integrantes tienen el poder autónomo de dotarse de una norma fundamental, subordinada a la federal, que les permita auto organizarse jurídica y políticamente y participar a través de los órganos adecuados en la expresión de la voluntad nacional para modificar la Constitución Nacional.

En este orden de ideas de centralización y descentralización, Kelsen hace la misma distinción, pero respecto de las normas jurídicas.

Se refiere a que una sólo norma sea válida para todo un territorio (centralización total) o que varias normas valgan para distintas partes del territorio con fundamento, claro está, en una *norma fundamental hipotética*, para el caso de que se hable de una estructura de un todo, de descentralización de una comunidad unitaria, la presunción de aquélla resulta necesaria para que tenga vigencia en todo el territorio (descentralización total). De ésta suerte, Kelsen afirma que este tipo de clasificación no se da en el derecho positivo por lo que hace una segunda distinción, basada en que las leyes constitucionales o de carácter general tengan valor en todo el territorio pero las particulares o actos de ejecución tengan vigencia en una parte del mismo (centralización parcial), puede ser que una norma general o fundamental reglamente una materia para todo el territorio pero una norma local puede aplicarse a una esfera material en particular (descentralización parcial) 18.

Reinhold Zippelius describe ésta diferenciación entre Estado simple y compuesto haciendo referencia al poder del Estado; en la unidad de poder, esto es, el Estado simple, éste se ejerce por las autoridades centrales y no hay organismos autónomos que ejerzan competencias soberanas distintas a la del Estado mismo, ya que, si así fuera, el Estado carecería de la supremacía de competencias.

En un sistema de unidad de poder existe una homogeneidad de normas y competencias jurídicas, esto, dice Zippelius, resulta inconveniente ya que con una unidad de normas y competencias sería prácticamente imposible poder regular las condiciones tan variadas que puedan surgir dentro de un territorio, así como, es innegable la existencia de comunidades que buscan regular sus propios asuntos.

En éste tipo de sistemas, las facultades de regulación del Estado son repartidas y coordinadas a fin de evitar normas y decisiones contradictorias; para lograr esto se debe contar con un sistema escalonado de competencias así como una jerarquía de las normas.

18.- Cfr., Hans Kelsen, Teoría General del Estado, trad. Luis Recasens Siches, et. al., editora Nacional, México, D.F., 1974, pág. 173.

En el sistema Federal se distribuyen las facultades normativas y competencias jurídicas entre los poderes federales y los estatales, ambos ejercen un control sobre el ciudadano en las esferas que constitucionalmente se les atribuyen. Como rasgo fundamental de este sistema, las entidades federativas no quedan a merced de las decisiones del gobierno federal, sino que también gozan de una jurisdicción particular, pero tampoco gozan de una soberanía total como para sustraerse de la federación.<sup>19</sup>

Éstas son algunas de las ideologías sobre la diferenciación entre las formas de Estado más importantes, siendo el Federalismo la forma de Estado que en nuestros tiempos ha sido adoptada por varios países y debido a su importancia, se hará un estudio minucioso en el siguiente capítulo.

19.- *Cfr.*, Reinhold Zippelius, Teoría General del Estado, 2a. edición, ed. Porrúa, México, D.F., 1989, págs. 61 y 62.

**Capítulo 2.**

***El Federalismo.***

***a.) Concepto.***

***b.) Importancia.***

***c.) Naturaleza de los Estados Federados.***

***d.) Distribución de competencias.***

## CAPITULO 2

### EL FEDERALISMO

#### a).- Concepto.

El diccionario Planeta de la Lengua Española define a la Federación como “la unión de diversos estados particulares que tienen en común ciertos servicios, funciones y una autoridad central superior en común.”

Asimismo, define al Federalismo como “la Doctrina, sistema o estructura que agrupa diferentes comunidades humanas en una sociedad superior, conservando la autonomía de cada una de ellas.”

Para Ranelletti el Estado Federal es un Estado compuesto por la unión de dos o más Estados que transforman su relación de naturaleza internacional en otra de carácter Constitucional, dando origen a una entidad totalmente nueva, cuya Constitución organiza a sus Estados miembros, por lo que éstos quedan subordinados al poder central.<sup>20</sup>

Dana Montaña considera al Federalismo como “un principio o doctrina política que al organizarse jurídicamente una sociedad, es menester que la masa total del poder sea distribuida de modo que no afluya en un sólo centro de gobierno sino que se reparta entre todos los centros que histórica y jurídicamente lo forman, en una medida adecuada y proporcional a la capacidad gubernativa de cada uno.”<sup>21</sup>

Zippelius lo define como “la unión jurídico-política de Estados, en la cual la asociación organizada de dichos Estados tiene también el carácter de un Estado.”<sup>22</sup>

El tratadista Francés Barthélemy define: “El Estado Federal es el que, teniendo él solo la personalidad y soberanía internacionales, admite no obstante en su seno Estados-miembros que, habiéndola perdido o no habiendo tenido nunca la soberanía internacional, han conservado a pesar de ello *ciertas prerrogativas de la soberanía interior* y notablemente el poder legislativo.”<sup>23</sup>

El maestro Ignacio Burgoa lo define como “una entidad que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos.”<sup>24</sup>

20.- *Apud.*, Dana Montaña, Teoría General del Estado, ed.Universidad de Carabobo, Venezuela, 1963, pág. 187.

21.- *Op.Cit.*, pág. 197.

22.- *Op.Cit.*, pág. 62.

23.- *Apud.*, Dana Montaña, *Op. Cit.*, pág. 189.

24.- *Op. Cit.*, pág. 407.

Lo anterior, el maestro lo funda primero en el significado del vocablo *foederare* que significa unir, ligar, componer, por lo que lógicamente ésto implica una previa división o separación, ya que no se puede unir lo que importa una unidad. En sentido jurídico-político se aplica esta idea al existir Estados separados y distintos que voluntariamente se unen para así formar una nueva entidad.

El Estado Federal puede formarse de dos maneras distintas, dice el maestro Burgoa, de manera centripeta, esto es, como en el caso específico de los Estados Unidos de Norteamérica en el que varios Estados soberanos e independientes deciden fusionarse para formar una unión, y de manera centrífuga, como es el caso de nuestro país en el que de ser una colonia unitaria sin gozar de soberanía e independencia supeditada a las leyes y ordenanzas reales pasó a una división Estatal autónoma sin fundamento en la realidad jurídico-política de nuestra historia.

En este orden de ideas, es erróneo el nombre que los Constituyentes le dieron a nuestro país en nuestra Carta Magna, a decir del maestro, debido a la génesis tan peculiar de la Federación. (1)

Es pues, como se ha expuesto, la Federación una unión en estricto sentido, de Estados Soberanos a través de un pacto en el que ceden parte de su soberanía para formar un ente distinto, pero conservando autonomía para gobernarse y dotarse de un cuerpo jurídico, claro, estando éstos supeditados al pacto Federal.

En el sistema Federal las autoridades locales tienen funciones legislativas, ejecutivas y judiciales propias ya que originariamente fueron Estados libres y soberanos y al formar parte de un pacto Federal ésa soberanía se transforma en una autonomía y, en general, en un sistema Federal los Estados miembros tienen las siguientes características:

- Gozan de total autonomía para designar a sus órganos de gobierno tanto judicial, legislativo y ejecutivo, esto es, una autonomía democrática.
- Tiene la propiedad de dotarse de un orden jurídico propio organizándose tanto política como jurídicamente, es decir de una Constitución propia, claro está, que esté supeditada a lo dispuesto por la Constitución Federal y sin transgredirla.
- Tienen la facultad de autodeterminarse en las esferas legislativas, judiciales y administrativas en las materias que no respectan a la Federación.
- Tanto para la reforma de la norma suprema como para la integración de los órganos de gobierno Federales tienen participación, ejerciendo así la voluntad nacional.

(1) El maestro señala que el nombre correcto de nuestro país debe ser el de República Federal Mexicana y no el de Estados Unidos Mexicanos, fundando su afirmación en el génesis de nuestro muy especial Federalismo.

Para finalizar, en lo que al concepto se refiere, cabe señalar que la génesis de un Estado Federal comprende tres momentos importantes. Para que se cree un Estado Federal, según la tesis clásica, es necesario la preexistencia de dos o más Estados libres y soberanos, la decisión de unirse a través de un pacto, y finalmente la creación de un Estado distinto a ellos al que le ceden su soberanía, ya que ésta es única e indivisible, para consolidarse como Nación.

Tomando en cuenta que los Estados soberanos al ceder su soberanía son los que crean o dan origen al Estado Federal se considera a éste como la excepción y a aquéllos la regla, en lo que a la distribución de competencias se refiere, es decir, lo que no se concede expresamente a la Federación se tiene entonces reservado a los Estados miembros.

**b).- Importancia.**

El Federalismo en sí reviste una gran importancia de carácter político, principalmente.

Es una idea relativamente nueva de organización (a partir de 1787) y una de las más avanzadas y acorde con las necesidades de organización de un Estado Moderno.

Esta forma de organización estatal permite unir diversos estados que entre sí son distintos, esta distinción entre Estados próximos puede, de algún modo, crear ciertas fricciones o conflictos de intereses entre ellos, que surjan por rivalidades económicas o políticas. El Estado Federal entra a regular las relaciones entre éstos y a solucionar los conflictos que se llegasen a suscitar.

Al respecto Hamilton expone: "Las Naciones vecinas son naturales enemigas, a no ser que su debilidad común las obligue a unirse en una República Confederada, y su Constitución evite las diferencias que ocasiona la proximidad, extinguiendo esa secreta envidia que incita a todos los Estados a engrandecerse a expensas del vecino."25.

Siguiendo con la doctrina de este autor, las hostilidades entre los Estados pueden ser por distintas razones; una de ellas, y quizá la más común, es la que se refiere a las disputas territoriales. Vastos ejemplos sobre esta materia se pueden encontrar a lo largo de la historia: las sangrientas batallas de los romanos por extender el poderío de su Imperio a lo largo de Europa, las luchas marítimas entre las potencias Europeas por establecer sus colonias en América, las guerras Napoleónicas con el fin de extender su imperio, la Primera Guerra Mundial originada por el control de la región conocida como el corredor de Danzig, más hacia la época contemporánea la eterna lucha entre árabes y judíos primero por la creación del Estado Judío y su respectivo territorio y después por la franja de Gaza y Sisjordania.

En Estados Unidos sucedieron conflictos territoriales entre los entonces Estados libres y soberanos que conformaban la Confederación de América al expandirse al oeste.

¿Qué sucedería si se suscitara una disputa por la extensión territorial de Estados vecinos sin una autoridad superior que mediara entre ellos?, la disputa sería cada vez más violenta hasta que un Estado absorbiera al otro y los pobladores de éste último lucharán por recuperar su soberanía, sería una lucha eterna.26.

25.- Hamilton, Madison y Jay, El Federalista, Fondo de Cultura, pág. 23.

26.- *Idem*.

Otra causa de hostilidad sería la de la competencia comercial. Esto se origina a través del creciente comercio que existe entre Estados vecinos y con el desarrollo de su propia política comercial de cada uno de ellos, se originan distintos intereses, por lo que se originan constantes fricciones por el control del mercado de ciertos productos y servicios sin una autoridad que regulara el comercio entre ellos.

Si no hubiera una autoridad que regulara la actividad comercial entre Estados se provocarían abusos y atropellos de los Estados favorecidos económicamente y represalias sobre los menos favorecidos, es decir, se calificarían de deshonestos y desleales los actos de una soberanía independiente que obviamente tiene distintos intereses.

Las alianzas que celebrara un Estado soberano con una potencia extranjera que no estuviera en buenos términos con el Estado vecino, serían también causa de hostilidad entre los Estados. Si un Estado firma una alianza con una potencia que representa peligro para el estado vecino se crea un ambiente de tensión entre éste y aquél, el cual podría tensarse hasta estallar. En un pacto Federal es el gobierno Federal quien se encarga de firmar tratados y alianzas con otras potencias, y en el cual los Estados miembros manifiestan su conformidad o inconformidad a través de su participación en el Congreso General.

Otra causa de hostilidad sería la incompatibilidad de los sistemas jurídicos de cada Estado, es decir, que un Estado considere dentro de su sistema jurídico un determinado acto como legal y en otro Estado la realización de dicho acto sería transgredir el orden legal. Con esta misma diferenciación, lo que se afecta son los derechos de los Estados, perjudicando a sus respectivos ciudadanos. Tales discrepancias pueden desembocar en represalias por parte del Estado afectado y originar, por ende, una situación hostil.

Con el sistema Federal no existe tal discrepancia, ya que si bien es cierto que los Estados tienen la autonomía suficiente de dotarse de un sistema jurídico propio también lo es que dicho sistema debe regirse por los lineamientos dictados por la Constitución General y estar completamente apegado a ella, por lo que los diversos ordenamientos jurídicos de los Estados miembros son similares.

Otro aspecto importante de un sistema Federal es aquél que se refiere precisamente a la distribución del poder. Esto se refiere a que, si en la gran extensión que forma el territorio de una nación existen diversos grupos poblacionales con características y necesidades propias, y que, por lo mismo, son distintas a las de otros grupos que se encuentren asentados en otra parte del territorio, necesitan por mayoría de razón ser gobernados conforme a sus propias necesidades. Los gobernantes de dichas demarcaciones territoriales deben velar por la seguridad y bienestar de los pobladores que en ella habitan

y éstos deben ser oriundos del lugar ya que ellos mismos conocen y viven las necesidades de dicha porción de la población nacional. Es por eso, y muy atinadamente, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como base de nuestro Federalismo (nuestro porque no tiene semejanzas en su origen y desarrollo con los de otras naciones con el mismo sistema político de organización.) el Municipio Libre, claro está que éste debe estar apegado, en todo en lo que a su organización y desempeño se refiere a la norma fundamental, evitando así cualquier tipo de regionalismo.

Los principales fines que debe perseguir una Unión de Estados son los de la defensa común de sus miembros, la conservación de la paz pública, lo mismo con las convulsiones internas que contra los ataques externos, la reglamentación del comercio con otras naciones y entre los Estados miembros y finalmente la dirección de las relaciones políticas y comerciales con las naciones extranjeras.

A fin de que la Federación, o la Unión, lleve a cabo éstos fines es menester dotarlo del poder necesario y absoluto sin que ésto se traduzca en un menoscabo en el poder que tenga un Estado sobre el gobierno de su territorio. Las secciones del gobierno de la Unión (Legislativa, Ejecutiva y Judicial), son distintas e independientes una de otras pero se complementan para la consecución de sus fines controlándose mutuamente para evitar el abuso del poder que les es conferido.(2)

(2).- Basándose en la doctrina política de Montesquieu de los pesos y contrapesos del gobierno, que concibió durante una visita a Inglaterra en la que dio cuenta del depotismo que practicaban algunas naciones, fue como los Norte Americanos concibieron de manera casi perfecta la distribución que debería poseer el gobierno de los Estados Unidos de Norte América.

En este orden de ideas, García Pelayo acertadamente señala que el Estado Federal hace compatible la existencia de Estados individuales con la de un poder superior que cuente con facultades suficientes como para bastarse por sí mismo en la esfera de su competencia.<sup>27</sup>

El autor afirma que esta forma de Estado vino a conciliar las dos formas de Estados que hasta 1787 existían, éstas son, la forma de Estado como unitario y la Confederación de éstos. Esta nueva forma de Estado permite la existencia de verdaderos Estados autónomos dentro de una entidad superior que regula las relaciones entre ellos, garantizando su libertad y que para fines internacionales es un Estado unitario que representa los intereses de sus miembros.

Para el autor, la importancia de esta forma de Estado radica en la satisfacción de ciertas necesidades de organización:

- “Hace posible la organización política racional de grandes espacios bajo el supuesto de relaciones de paridad entre las partes componentes”;
- Permite “la integración de unidades autónomas en una unidad superior.”;
- “Puede responder también a un principio de organización estatal que tenga como objeto la máxima autonomía de las unidades componentes, el federalismo puede manifestarse también como una acentuación del principio de división de poderes destinada a garantizar la libertad.”<sup>28</sup>

27.- Manuel García Pelayo, Derecho Constitucional Comparado, ed. Revista de Occidente S.A., 6ª. edición., Madrid, 1961.pág. 215.

28.- *Op. Cit.*, pág. 216 y 217.

c).- **Naturaleza Jurídica de los Estados Federados.**

Varias han sido las teorías acerca de la naturaleza jurídica de los Estados miembros de un sistema Federal. En primer plano tenemos la teoría de la doble soberanía o de las *cosoberanías* de la cual su máximo exponente fue Toqueville. En una visita que realizó Toqueville a los Estados Unidos de América se percató de la existencia de un doble gobierno; tan distintos y casi independiente uno de otro que realizó una tarea divulgadora de la nueva estructura en Europa. Uno de estos gobiernos era el de las distintas entidades que conformaban la Unión y el de ésta que a su vez era soberana.

Toqueville pensaba que existían dos soberanías porque tanto las entidades como la Unión eran soberanas en cuanto a las decisiones de los asuntos que les competían.

Ésta teoría es absolutamente insostenible ya que la soberanía es una e indivisible por tanto no pueden existir dos soberanías dentro de un mismo Estado. Los Estados particulares son los que de manera voluntaria ceden su soberanía para la creación de un Estado nuevo y totalmente distinto, el cual es el receptor y único poseedor de tal soberanía, creando de ésta manera un Estado Nacional.

Calhoun y Seydel sostienen otra teoría pero con el fin de sustentar la inexistencia de un Estado Federal.

Ellos afirman que si la soberanía es única e indivisible, al ser la Federación soberana, los Estados particulares no existen y a contrario sensu, si los Estados son los soberanos luego la Federación carece de existencia. Éstos autores tenían la creencia que la creación de un Estado Federal surgía de un tratado o pacto realizado por los Estados particulares y que las competencias de la Federación no eran si no las simples funciones delegadas a ésta por parte de los Estados particulares y ejercidas por ellos mismos por lo que la Federación era una ficción, señalaron que los únicos poseedores de la soberanía al ser única e indivisible eran los propios Estados.<sup>29</sup>

Esta teoría también resulta insostenible ya que ha existido, existe y existirá una estructura de gobierno Federal en la cual, los Estados que la forman, tienen gobierno propio apegado al Federal delegando su soberanía a éste para que tenga el poder suficiente de consolidarlos como una Nación.

29.- *Apud.*, Burgoa, *Op.Cit.*, pág. 410.

Para Jellinek, un Estado tiene existencia como tal, en cuanto goza de cierta libertad frente a la esfera de competencia de la Federación. Jellinek funda su afirmación en el derecho de dominación que tiene un Estado, esto es, el imperio que pueda tener sobre su esfera de competencia: “ Dominar es una actividad necesaria al Estado; sólo es Estado una asociación en cuanto puede dominar. El Estado miembro por tanto, es Estado si no se halla sometido al poder del Estado Federal y pierde el carácter de tal en cuanto queda sometido al poder de éste. . . Los miembros del Estado Federal son como tales, esto es, en cuanto participan en la soberanía de la Federación , no Estados, sino órganos del Estado federal; y en tanto están sometidos y pueden, sin embargo, exteriorizar una voluntad independiente, son agrupaciones no Estatistas.”<sup>30</sup>.

Para Jellinek el Estado Federal es el único soberano y los Estados son tales porque poseen derecho de dominación y libertad de acción; el maestro Jorge Carpizo hace una crítica muy acertada de ésta teoría al decir que en esencia es la misma teoría de la *cosoberanía* de Toqueville, ya que ¿ En virtud de qué actúan independientemente los Estados del Poder central? a lo que Jellinek contestaría, por la dominación pero éstas no son notas de un Estado libre si no una descentralización de la opresión, por lo que ésto implicaría una división de soberanías.<sup>31</sup>.

Para otros autores, como Jean Dabin, el Estado miembro de una Federación no es otra cosa que un órgano de descentralización política que contribuye con el Estado al ejercicio de parte del poder público que posee para la realización del bien común.<sup>32</sup>.

La ventaja que encuentra Dabin en la descentralización del poder público es que permite aligerar al gobierno Federal de un número de tareas de interés común que las autoridades locales podrían llevar a cabo con mayor eficacia es decir, “con más competencia y menos gastos.”

Dabin afirma que el Estado Federal es un Estado único puesto que en un Estado Nacional lo que queda descentralizado es el poder, pero el ejercicio de éste poder tiene dos formas de expresarse: uno en cuanto se refiere al bien común de las colectividades que integran al Estado y dos en cuanto a la integración del gobierno Federal se refiere, es decir derecho de participación.

30.- George Jellinek, *op. cit.*, págs. 621, 624-25.

31.- *Cfr.*, Jorge Carpizo, La Constitución Mexicana de 1917, 9a. edición, cd. Porrúa, México, D.F., U.N.A.M., 1995, pág. 223

32.- *Apud.*, Carpizo, *Op. Cit.*, pág. 224.

Dabin especifica que los Estados miembros carecen de soberanía ya que muchas materias del bien público concierne a su población y territorios están fuera de su competencia.

En síntesis, para Dabin los Estados miembros de un Estado de sistema de gobierno Federal son órganos de descentralización del poder político, sin que esto implique una descentralización de carácter administrativo.

Kelsen apoya esta tesis de descentralización del poder pero, afirma que, tanto la existencia y las competencias tanto de los Estados miembros como de la Federación están establecidas en la Constitución Federal.<sup>33</sup>

Es también en la Constitución General donde se establece la libertad que se confiere a los Estados Federados de organizarse políticamente siempre y cuando dicha organización no transgreda los preceptos de la Norma Fundamental; Los órganos y funcionarios estatales no están subordinados al gobierno Federal ya que el Poder Estatal no deriva del gobierno central, sino que coexisten. Kelsen concluye que los Estados miembros de una Federación son autónomos ya que en la Carta Magna se establece un margen libre de actuación de éstos; Para garantizar una independencia de decisión y de actuación de los Estados Federados la misma Constitución les otorga la facultad de allegarse de recursos según sus necesidades a través de la recaudación de impuestos.

Sin duda alguna, Kelsen fue uno de los juristas más acertados en cuanto a determinar la naturaleza de los Estados miembros del Estado Federal moderno.

Hermann Heller expone: “La verdad es que los Estados miembros, como las provincias y los municipios son, de acuerdo con su naturaleza, unidades territoriales decisorias particulares, en tanto que el Estado Federal, de la misma manera que todos los Estados unitarios, es, según su naturaleza una instancia decisoria universal.”, Para Heller no existen Estados soberanos, como tales, dentro de otros: “La corporación territorial particular podría designarse con el término país o, por lo menos, con el de Estado miembro, pero nunca con la sola palabra Estado, si se acepta esta terminología, adquiriría validez definitiva la idea de que el Estado y el Estado miembro son dos figuras esencialmente distintas.”<sup>34</sup>

33.- *Cfr.*, Kelsen, *Op. Cit.*, pág. 262.

34.- *Apud.*, Serra Rojas, *Op. Cit.*, pág. 433.

Respecto a la naturaleza jurídica de los Estados miembros de un Federación, el maestro Felipe Tena afirma que “Si a partir de la guerra de Secesión se admite unánimemente que es irrevocable la voluntad de las entidades federativas para formar una federación, también habrá que aceptar, a manera de contrapartida, la necesidad de asegurar a dichas entidades su propia persistencia jurídica. Nada que conduzca a la desmembración, que es un aumento desorbitado en las entidades; nada tampoco que extinga en el sentido de la centralización el *status* por ellas adoptado voluntariamente y que sin su consentimiento no cabe abolir.”<sup>35</sup>.

En estas líneas el autor describe la naturaleza autónoma de los Estados miembros de un Estado Federal y al mismo tiempo señala la indubitable diferencia entre la soberanía y la autonomía al decir que “mientras la soberanía consiste, según hemos visto, en la autodeterminación plena, nunca dirigida por determinantes jurídicos extrínsecos a la voluntad del soberano, en cambio la autonomía presupone al mismo tiempo una zona de autodeterminación, que es lo propiamente autónomo, y un conjunto de limitaciones y determinaciones jurídicas extrínsecas, que es lo heterónimo.”<sup>36</sup>.

Por su parte, el maestro Serra Rojas señala la naturaleza jurídica de los Estados miembros a partir del punto de vista de nuestro sistema Federal: “La descentralización política federal mexicana se realiza en una forma *sui generis*, con la organización de los Estados miembros, Estados, o entidades federativas. Federación y Estado parten del régimen particular que les asigna nuestra Constitución y poseen una cierta autonomía que los hace participar en la determinación de la voluntad nacional. Ninguna otra entidad política tiene estas características, ni es tampoco necesario hablar de entes soberanos o soberanos en cuanto a su régimen interior.”<sup>37</sup>.

35.- Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, 26ª edición., ed. Porrúa, México, D.F., 1992, pág. 129.

36.- *Op. Cit.*, pág. 131.

37.- Serra Rojas, *Op. Cit.*, pág. 434.

De las teorías que más se acercan a señalar la real naturaleza jurídica de los Estados miembros de la Federación es la expuesta por García Pelayo y que en su obra la intitula como *Teoría que afirma que la Federación es el único Estado soberano, pero que no niega a los miembros el carácter de Estado*, y con la cual se coincide ampliamente. El principal exponente de dicha teoría, según García Pelayo, fue Laband quien afirmaba que "Por eso, en el Estado Federal, si bien la soberanía compete a la Federación, los miembros conservan, sin embargo, su calidad de Estados, en cuanto que fuera de la esfera de subordinación a la Federación poseen derechos a título propio, en tanto que Estados. De este modo, el Estado miembro tiene dos dimensiones: mirado desde abajo, desde los súbditos, es dominador; mirado desde arriba, desde la Federación, es dominado."<sup>38</sup>

Siguiendo con esta teoría, García Pelayo cita las doctrinas de Verdross, Adamovich y Kunz, quienes basan sus doctrinas en el punto de vista del Derecho internacional, señalando que es soberano sólo el Estado que sea sujeto inmediato de este conjunto de normas, es decir, que tenga personalidad y competencias en ese ámbito; además debe contar con una autonomía constitucional derivada no de un ordenamiento jurídico nacional sino directamente de la comunidad internacional, por lo que para estos autores, en particular para Kunz, los Estados miembros no son otra cosa que un grupo de comunidades políticas no soberanas con un grado de descentralización.<sup>39</sup>

De esta última definición del Estado miembro no estamos de acuerdo, puesto que los Estados miembros cuentan con todos los elementos que constituyen a un Estado y coincidimos más con la acepción de Laband, cuanto a la naturaleza jurídica de los Estados miembros.

Efectivamente, tales Estados cuentan con una descentralización pero de carácter administrativo y no político, puesto que al contar con una autonomía constitucional derivada del ordenamiento jurídico nacional cuentan con un poder político que les permite dotarse de ordenamientos jurídicos propios y organizarse políticamente, y tal poder les da el elemento último para ser considerados como verdaderos Estados y no organismos de descentralización política.

38.- *Apud.*, García Pelayo, *Op. Cit.*, pág. 225.

39.- *Cfr.*, *Op. Cit.*, pág. 226.

Ahora bien, para desentrañar la naturaleza de los Estados miembros cabe mencionar que, por principio, los Estados miembros de una Federación son efectivamente Estados y no órganos de descentralización política.

Los Estados particulares cuentan, como cualquier Estado, con sus elementos indispensables; cuentan con una *población*, considerado éste como el elemento personal de un estado, que aunque se presente una diversidad en cuanto a éste elemento debido a diferencias étnicas, sociológicas, culturales y económicas originadas por el entorno en que se establecen, están colocadas jurídicamente en una posición de igualdad frente al Estado Federal. Es decir, que aunque los habitantes de un Estado miembro sostengan diferencias del carácter ya mencionado con otros, frente a la Federación son iguales ya que las relaciones de nacionalidad y extranjería sólo se pueden establecer respecto del Estado Nacional, o sea, la Federación. Así también, los habitantes de un Estado miembro tienen doble ciudadanía, esto es, son ciudadanos Estatales en cuanto pueden participar en la política local del Estado miembro así, como también tienen el derecho de participar en la política Nacional del Estado Federal, ya que la ciudadanía constituye los derechos políticos del individuo respecto al Estado.

Este elemento personal del Estado tiene la facultad de "autodeterminarse" según los lineamientos marcados por la Constitución General sin que ésta facultad se traduzca en el ejercicio de la soberanía del pueblo del Estado particular, ya que si existieran tantas soberanías como Estados Federados se estaría en presencia de la teoría de la cosoberanía, de la cual, ya demostramos su inconsistencia.

El segundo elemento de un Estado es su *territorio*, elemento espacial de validez, que no es otra cosa que la extensión de tierra donde el Estado ejerce su jurisdicción. En un Estado Federal la Constitución General es la que establece la extensión territorial de los Estados miembros, así como sus límites.

Es, pues, dentro de éste territorio que el Estado miembro ejerce su autonomía de decisión y de actuación. En otras palabras, en éste territorio el Estado ejerce su imperio y su dominio; el imperio, dice el maestro Burgoa, se refiere a los actos de autoridad que ejecuta el gobierno del Estado particular a través de sus respectivos órganos que ejercitan el poder público en sus respectivos ámbitos de validez que le otorga la Constitución local y en la esfera competencial señalada por la Constitución General, el dominio, se refiere a los actos de administración y dominio que ejecute el estado particular sobre los bienes muebles e inmuebles que se encuentren dentro de su territorio y no sean propiedad Federal ni particular.<sup>40</sup>

40.- *Cfr., Burgoa, Op. Cit., pág. 882.*

En éste elemento del Estado se observa la aplicación de normas de derecho internacional en lo que se refiere a las relaciones jurídicas que se presenten entre los Estados miembros, como pueden ser la ejecución de sentencias, los efectos de actos administrativos, judiciales y de estado civil en otros Estados, etc.

Otra cuestión importante a observar dentro de un Estado, es el *ordenamiento jurídico* del que está dotado. En un Estado Federal, los Estados miembros, en virtud de la autonomía conferida por la Constitución General, tienen plena libertad de dotarse de un ordenamiento jurídico propio el cual debe observar los principios de la Norma Fundamental de la Federación y en ningún momento debe contrariarla. De lo anterior se desprende que el ordenamiento jurídico de un Estado miembro está supeditado al Federal a lo que el maestro Burgoa apunta: “. . . , los Estados miembros, como personas morales de Derecho Público, *no son soberanos, ni libres, ni independientes, sino simplemente autónomos*, en cuanto a su orden jurídico *no es condicionante* de su régimen interior *sino condicionado*.”<sup>41</sup>.

Por lo anterior, en un estado Federal existe una jerarquía de normas y que en orden de importancia va como sigue:

1. La Constitución Federal.
2. Leyes Federales y Tratados Internacionales.
3. Reglamentos Federales.
4. Constituciones Estatales.
5. Leyes Locales.
6. Reglamentos Locales.

Al respecto García Pelayo sostiene: “El Derecho federal tiene primacía sobre el de los miembros; es decir, que las normas jurídicas establecidas por los Estados pierden validez si están en contradicción con las normas jurídicas establecidas por la Federación. El Estado Federal se expresa, pues, en un sólo orden jurídico, cuya validez descansa en la constitución federal.”<sup>42</sup>.

41.- *Op. Cit.*, página 884.

42.- García Pelayo, *Op. Cit.*, página 238.

La forma de gobierno que adopten los Estados miembros debe de concordar con la forma de gobierno adoptada por la Federación, de ser de otra forma habría una ruptura del Estado Nacional como tal. Es por ésto, que los Estados miembros de una federación deben reflejar el sentir nacional dentro de sus respectivas Constituciones.

El autor García Pelayo hace una distinción al respecto, involucrando la autonomía de los Estados miembros, al afirmar que dicha autonomía se encuentra limitada por la Constitución Federal, no sólo en sentido negativo, como en el caso de contradicción de normas, sino en un sentido positivo, imponiendo formas concretas de existencia política, como formas de gobierno o determinación de órganos, a decir del autor: "Este condicionamiento de las constituciones de los miembros por la constitución federal es esencial a tal tipo de Estado, pues sólo mediante ella se puede lograr una comunidad y homogeneidad de vida política que sirva de *substratum* a la unidad del Estado Federal."<sup>43</sup>

Al no concordar algún Estado miembro con la Federación se puede suscitar el problema de la secesión, el cual implica la separación de un Estado miembro del Estado Federal en la supuesta reasunción de su soberanía. Se ha cuestionado mucho sobre éste tema debido a que si el Estado federal se crea a través de un pacto concertado entre Estados particulares, argumentan algunos autores, entonces como si fuera un contrato la parte insatisfecha puede rescindirlo en cualquier momento reasumiendo su soberanía. Esto es jurídicamente insostenible, ya que los Estados al crear el Estado Federal ceden completamente su soberanía conservando para sí su autonomía.<sup>44</sup>

Aunque de hecho sea una cuestión completamente distinta, jurídicamente ésta unión es para siempre.

En la realidad la secesión se presenta a través de una guerra civil en la que si los secesionistas son vencidos, serán penalizados conforme a lo dispuesto por las leyes vigentes por violentar el régimen Constitucional; si éstos son los vencedores entonces reasumen su supuesta soberanía y forma un Estado libre e independiente.

Son, pues, los Estados miembros de un Estado Federal autónomos al ceder su soberanía al Estado Nacional, esto es, a la Federación; ésta autonomía les es conferida por la Constitución General reconociéndoseles la libertad de acción y de decisión sobre su territorio, siempre y cuando su actuar se halle dentro de la esfera competencial establecida en la Constitución y su organización interna esté supeditada a las Leyes Federales sin transgredirlas.

43.- García Pelayo, *Op. Cit.*, pág. 237.

44.- *Cfr.*, Burgoa, *Op. Cit.*, págs. 416-421.

Como Estados libres y miembros de la Unión, son partícipes de la voluntad nacional expresándose a través de su representación en el gobierno Federal.

En resumen, los Estados miembros son *autónomos* en cuanto tienen la facultad de autodeterminarse y *libres* en cuanto su actuar, sus decisiones no derivan directamente de las del poder central.

#### **d).- Distribución de Competencias.**

Al hablar de un Estado Federal es necesario hacer referencia a la distribución del poder público entre los Estados miembros de la Unión y ésta última, debido a su naturaleza jurídica.

Esta controversia competencial entre Estados miembros y Federación es resuelto necesariamente por la Constitución Nacional. Éste fenómeno se da exclusivamente en el Estado Federal porque los Estados miembros, en virtud de la libertad que conservan frente al poder Federal, requieren de facultades propias para el ejercicio del poder público que les corresponde.

Por ser los Estados particulares quienes a través de un pacto concertan su unión formando un Estado Nacional que los incluya sin perder su libertad de autodeterminarse, es la regla que en la Constitución general se establezcan las facultades expresas que tiene la Federación y las que no se encuentren enumeradas se reservan a los Estados miembros; la excepción se da en el caso contrario.

Aunque uno constituya la regla y otro la excepción, se dan los dos sistemas en los Estados Federales modernos y ésto es debido al génesis de su Federalismo, es decir, en los casos en que las partes ceden su poder para la formación de un poder central y en que el poder central se desmembra para dar vida a las partes. Charles Durand dice: "Es conforme a la naturaleza y al carácter político de las Federaciones que sus órganos posean sólo las competencias que les son atribuidas de manera cierta por el pacto; el silencio u la obscuridad de éste tiene por consecuencia la conservación de una competencia exclusiva a cada Estado Federado."<sup>45</sup>

Este sistema, conocido como el sistema Norteamericano, es el que generalmente adoptan los estados Federales ya que se supone la preexistencia de Estados libres y soberanos.

45.- Charles Durand, Confédération d'états et État Fédéral, ed. Marcel Rivière et Cie., pág. 43.

En todas las Constituciones de carácter Federal se hace el debido reparto, aunque de distinta manera, pero todas coinciden en dotar a la Federación de las facultades referentes a las cuestiones de mayor importancia de carácter general, es decir, para la Nación, así como de las de carácter Internacional.

De no ser de esta manera, se estaría en presencia de una simple Confederación de Estados debido a que al no dotar al poder central de los poderes más amplios en éstas cuestiones, los Estados miembros retendrían su soberanía al actuar como independientes frente al exterior y como ya se expuso, en un Estado Federal no pueden coexistir tantas soberanías como Estados miembros.

La Constitución del Canadá adopta un sistema distinto al Norteamericano al establecer que las facultades no conferidas expresamente a los Estados se reservan en beneficio de la Federación, ésto debido a la creación de la Federación Canadiense por que cuando Inglaterra reconoció la autonomía del Canadá, ésta era una Colonia con unidad territorial y a partir de éste reconocimiento se dio creación a la división territorial y por ende, a la de los Estados miembros; en nuestro caso se adoptó el sistema Norteamericano considerando la preexistencia de Estados, que aunque en nuestra realidad jurídico-política no haya sido del todo cierto, sirvió para unir lo que se estaba desuniendo debido a la situación política de 1823.

Existe también, en éste rubro, la existencia de las facultades implícitas de la Federación, las cuales van estrechamente ligadas a las explícitas, léase las que están expresamente señaladas en la Constitución General. Sin éstas no pueden existir aquéllas por que precisamente las facultades implícitas son las necesarias para ejercer las explícitas, es decir, constituyen un medio para la realización de un fin. Éstas facultades nacen de la necesidad que surge de llevar a cabo el ejercicio del poder público; éstas facultades sólo las puede otorgar y reconocer el Congreso de la Unión tanto para sí como para los otros dos poderes, de ésta manera los Poderes Federales pueden federalizar algunas atribuciones.

En Estados Unidos el Poder Legislativo en conjunción con el Judicial, en ejercicio de dichas facultades implícitas, han ido federalizando ciertas materias que eran propias de los Estados, se ha utilizado dichas facultades engañosamente centralizando paulatinamente las atribuciones y es por ésto que éstas facultades se han desprendido poco a poco de las explícitas dejando de ser meros medios para su ejercicio y surgiendo como facultades nuevas, autónomas y ligadas sólo artificialmente a las explícitas.<sup>46</sup>

46.- *Cfr.*, Tena Ramírez, *Op. Cit.*, pág. 118.

En nuestro sistema éste tipo de facultades ha quedado un poco en desuso, sino es que en el olvido, ya que el proceso de centralización de ciertas atribuciones ha quedado reducido a reformas a nuestra Carta Magna en donde se reducen facultades a los Estados de la República, sin que éstos las defiendan celosamente como sucede en otros Estados Federales.

Al lado de éstas facultades podemos encontrar, también, las llamadas concurrentes en el sistema Norteamericano. La palabra concurrente en nuestra lengua significa que dos o más cosas utilizan los mismos medios para llegar al mismo fin, es decir, se refiere a acciones que concluyen en el mismo punto.

Concurrir, según el diccionario de la lengua Española, quiere decir coincidir, reunirse o juntarse en un mismo lugar o tiempo varias personas, sucesos o cosas. En el sistema Norteamericano tiene otro significado; estas facultades se refieren al silencio del poder central, en otras palabras, cuando la Federación es competente en ciertas materias y éstas no le están expresamente prohibidas a los Estados, al no legislar el Congreso de la Unión en esto, pueden hacerlo las legislaturas locales, pero sólo de manera supletoria, en tanto no lo haga el Congreso General. Cabe mencionar que esta actividad supletoria por parte de los Estados no lo es siempre, sino en determinadas materias que sean de carácter Estatal y que requieran de regulación, la cual no haya sido efectuada por el Congreso de la Unión y prevalecerá ésta hasta que la sobreponga aquél.

Al atribuirle una facultad a la Federación se suprime la misma a los Estados miembros (facultades exclusivas), a decir del maestro Tena Ramírez, a este principio le corresponde las excepciones de la existencia de una misma facultad empleada simultáneamente por dos jurisdicciones (facultad coincidente) y la de una facultad que sea ejercitada supletoriamente por una jurisdicción que Constitucionalmente no le corresponde ejercerla (facultad concurrente en el sistema Norteamericano).<sup>47</sup> De lo anterior se afirma que esto sólo puede tener existencia en los Estados Federales en los que los estados miembros tienen la autonomía y el carácter suficientemente fuerte como para pelearle al gobierno central los derechos que constitucionalmente les corresponden y que están en vilo para hacer suyos los poderes que la Federación descuide.

47.- *Cfr.*, Tena Ramírez, *Op. Cit.*, pág. 122.

Por supuesto, no es el caso de nuestro sistema, aunque sería saludable para nuestro Estado Federal adoptar el sistema Norteamericano, a fin de que los poderes que le estén conferidos a la Unión no se traduzcan éstos en prohibiciones a los Estados, éstos los tomen para ejercitarlos y que no estén ociosos y estériles; ya que, bajo la tesis Federal de que los Estados se desprenden de ciertas atribuciones en favor de la Unión para que ésta las ejercite en beneficio de la comunidad, es decir, en beneficio Nacional, y si ésta no los ejercita resulta por demás necesario que los Estados miembros puedan hacerlo al no comprender una prohibición para éstos.

Pero es, a opinión propia, dada la costumbre que los gobiernos Estatales de nuestra Federación continúan ociosos esperando que el gobierno central paternalista resuelva todos sus problemas en vez de que defiendan a como de lugar su condición autónoma y libre. Es hora de que el Federalismo ficticio en el que hemos vivido años desaparezca y demos paso a uno verdadero que no se maneje por simples intereses políticos pasajeros en beneficio de unos cuantos y que se sustente bajo la verdadera tesis del Federalismo, de estar formado por auténticos Estados libres y autónomos.

En las cuestiones de carácter Internacional, es la federación la única competente ya que es ésta la que representa a la totalidad de los Estados miembros y que actúa en ejercicio de la soberanía que aquéllos le ceden para formar un estado Nacional y es como tal que actúa en el exterior.

En la distribución de competencias de un Estado Federal se encuentran ciertas reglas, y que corresponden a la doctrina de Bryce.

Bryce señala 4 reglas principalmente:

- 1).- *Las facultades atribuidas a la Federación.*- éstas son las que están expresamente enumeradas en la Constitución y las que se les prohíben a los Estados.
- 2).- *Facultades atribuidas a los Estados miembros.*- las que comprenden todo lo que no se atribuya a la Federación.
- 3).- *Las que se prohíben a la Federación.*- aunque parezca redundante, ésto debido a que si no se le atribuye una facultad a la Federación, por ende se le niega, pero esto se hace en miras a que no exista oscuridad en la disposición haciéndose de manera expresa.
- 4).- *Facultades prohibidas a los Estados miembros.*- se entiende por éstas las que están expresamente señaladas en la Carta Magna que son competencia exclusiva de la Federación o que pueden ejercer con el consentimiento del Congreso General.

Hasta aquí la división que hace Bryce respecto a la distribución de competencias, aunque hay autores que señalan otras más que se han desarrollado en el Estado Federal moderno y son:

5).- Las ya citadas *facultades coincidentes*.- son las que pueden ejercer de manera conjunta tanto la Federación como los Estados miembros por disposición Constitucional.

6).- *Facultades coexistentes*.- son aquéllas en que una parte de la misma facultad corresponde a la Federación y la otra a los Estados, por ejemplo, en la división de leyes generales y leyes locales sobre una misma materia.

7).- *Facultades de auxilio*.- son aquéllas que por disposición constitucional se prevee que una autoridad ayude o auxilie a otra ya sea local o Federal.<sup>48</sup>

Hasta aquí las reglas de distribución de competencias, aunque existe una última la cual tiene como objetivo principal la de modificar las anteriores por medio de jurisprudencia adicionándolas o reformándolas y ésta corresponde únicamente al Poder Judicial Federal, en otras palabras, a la Federación.

48.- Cfr., Jorge Carpizo, *El Sistema Federal Mexicano*, en Estudios Constitucionales, ed. Porrúa, México, D.F., 1980, pág. 480-487.

### **Capítulo 3. Antecedentes.**

#### **a) Extranjeros.**

- 1).- Estados Unidos**
- 2).- Suiza**

#### **b) Nacionales.**

- 1).- Constitución de Cádiz de 1812**
- 2).- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824**
- 3).- Bases y Leyes Constitucionales de 1836**
- 4).- Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843**
- 5).- Acta de Reformas de 1847**
- 6).- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857**
- 7).- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917**

## CAPÍTULO 3

### ANTECEDENTES

Para entender mejor nuestro Federalismo es necesario conocer, en primera instancia aquéllo que le dio origen. Es necesario conocer los orígenes de algo a fin de entender de dónde es que viene y hacia dónde es que se dirige.

En este capítulo analizaremos primeramente los antecedentes extranjeros del Federalismo haciendo un breve estudio sobre los sistemas Federales más importantes como lo son, en primer lugar, el de los Estados Unidos de Norteamérica y en segundo, el de la República de Suiza, después pasaremos a analizar los nacionales con mayor detalle.

#### a).- Antecedentes Extranjeros.

##### 1).- Estados Unidos.

Se dice que el sistema Federal Norteamericano se basó en la organización política que adoptaron los indios nativos del territorio: la nación Iriquois, que a la llegada de los europeos los pueblos indígenas asentados en dicho territorio decidieron unirse creando un jefe supremo a todos ellos que los representara pero conservando para sí su libertad de organizarse, en sí ésta unión no significó otra cosa que una Confederación de pueblos indios puesto que se unieron para su defensa del llamado "hombre blanco."

Pero la historia del Federalismo Norteamericano no nace precisamente de aquí, sino que fue el resultado de una serie de acontecimientos que en ése entonces se vivían.

Cuando las trece colonias británicas se establecieron en la costa oeste de lo que ahora es el territorio Estadounidense, escapando de circunstancias políticas o religiosas, delimitaron su territorio con un gobierno sometido a la Corona, pero a su vez dicho gobierno era casi autónomo, dirigido por un gobernador real. Ésta autonomía se derivó de las Cartas constitutivas otorgadas por la Corona. Las colonias tenían prácticamente el ejercicio pleno del poder público sobre su territorio dividiéndose éste en los tres poderes: el ejecutivo, a cargo del gobernador real que era impuesto por la Corona, el legislativo, a cargo de una legislatura local pero como autoridad suprema el Parlamento de Inglaterra, y el judicial, a

cargo de los tribunales locales pero sujetos éstos a la revisión de los tribunales de Inglaterra en última instancia.

Tiempo después vino la guerra de Independencia y durante ella se creó el Congreso Continental como medio práctico de unión entre ellas para garantizar su defensa común frente a la Corona y al finalizar ésta, cada colonia adoptó un gobierno libre e independiente creando sus propias constituciones basadas en las cartas constitutivas otorgadas por Inglaterra, y sus gobiernos internos se estructuraron en sus tres ramas constitucionales: ejecutivo, legislativo y judicial. Después de consolidadas las colonias como entidades libres y soberanas convinieron en unirse para la defensa común de peligros exteriores que pudiesen presentarse. De ésta manera se creó el Congreso de la Confederación de 1777, el cual tenía facultades sólo en materia de protección común y estaba autorizada a actuar dentro del marco que dictaban los representantes de cada una de las entidades que lo formaban.

Este Congreso carecía de una autoridad ejecutiva que se encargara de vigilar el cumplimiento de los acuerdos que en él se elaboraban, es decir, carecían de coercibilidad ya que las entidades eran soberanas. Es a partir de aquí que el desarrollo del Federalismo Norteamericano toma su punto de partida.

Pero pasemos a un estudio un poco más detallado sobre éstos acontecimientos.

El lunes 5 de septiembre de 1774 se reunieron en Filadelfia, por primera vez, las trece colonias a través de sus respectivos delegados, no se sabe a ciencia cierta quién convocó a ésta primera reunión pero Virginia era la colonia con más interés en que esto se llevara a cabo. Todas las colonias designaron a sus delegados con lineamientos específicos cada uno; Georgia no mandó ninguno.

Los miembros de dicha convención sólo tenían el poder de actuar dentro de los límites de las instrucciones que habían recibido de sus respectivas colonias, de ésta guisa que no existiera uniformidad en los lineamientos sobre los que este Congreso se debía regir. Todos los delegados eran fieles súbditos de su Majestad por lo que no existió manifestación alguna o deseo de asegurar la separación de las Colonias como súbditos de la Corona. El Congreso no había sido convocado para discutir la independencia de aquéllas sino para asegurar libertad y justicia en la administración de sus asuntos internos.

Cada grupo de delegados tenían instrucciones distintas dictadas por sus colonias, obvia la diversidad de intereses que se tenían.

El primer asunto de importancia que se le presentó al Congreso fue la manera de votar, ya que existía la duda de si cada Colonia debía tener derecho a voto según su población, riqueza o representación en el

Congreso o si sólo tendrían un voto. Después de arduas discusiones se llegó al consenso de que cada Colonia tendría un voto aunque ésto haya sido juzgado de injusto, pero se estableció el primer precedente de un Congreso. Entre otros logros del Congreso quedaron la adopción de una declaración de Derechos, un discurso a la gente de Gran Bretaña, uno al Rey y otro a los habitantes de las Colonias.

El discurso a los ciudadanos de Gran Bretaña entre otras cosas declaraba: "Desde el primer día de Diciembre próximo no se importará a la América Británica de la Gran Bretaña o Irlanda bienes, artículos o mercancías de cualquier clase, o de cualquier lugar dichos bienes, artículos, o mercancías que hayan sido exportados por la Gran Bretaña o Irlanda; tampoco importaremos, después, té de la India del Este de ninguna parte del mundo; ni melazas, jarabes, paneles, café o pimienta de las plantaciones Británicas o de Dominica; ni vinos de Madeira, o de las islas occidentales.

Tampoco importaremos o compraremos ningún esclavo que haya sido importado después del primer día de Diciembre próximo, a partir del cual descontinuaremos el comercio de esclavos y ni nos ocuparemos de él nosotros mismos; no alquilaremos nuestras naves, ni venderemos nuestras comodidades o manufacturas a aquéllos que se interesen en ello.

. . . Hemos acordado y resuelto que no tendremos intercambio, comercio, negocios o relaciones de cualquier clase con cualquier Colonia o provincia en Norte América que no acceda o que en adelante viole ésta Asociación, serán considerados como indignos de los derechos de hombres libres y hostiles a las libertades de éste país."<sup>49</sup>.

49.- David K. Watson, The Constitution of The United States, history, application and construction, Vol I, Chicago Callaghan & Co., Chicago, 1910, pág. 8 (Traducción propia).

El discurso al Rey formulaba la siguiente petición: “ Permittednos su más amable soberano, en nombre de toda su fiel gente en Norte América, con la más alta humildad, imploramos a Usted, por el honor de Dios todopoderoso, cuya religión pura nuestros enemigos socavan; por su Gloria que puede engrandarse sólomente dando a sus súbditos felicidad y manteniéndolos unidos; por los intereses de su familia que dependen de la adherencia a los principios que la llevaron al trono; por la seguridad y bienestar de sus reinos y dominios, amenazados con casi inevitables peligros y apuros, que su Majestad, como padre amoroso de toda su gente, ligado por los mismos lazos de la ley, lealtad, fe y sangre, que aunque morando en varios países, no sufrirán de la trascendente relación formada por éstos lazos de seguir siendo violados, en una expectativa incierta de efectos, que, si logrados, nunca pueden compensar por las calamidades por las que se deben ganar.

Nosotros, por lo tanto, sinceramente suplicamos a su Majestad, que su autoridad real e intervención sea usada en nuestro alivio, y que su apreciable respuesta sea dada a ésta petición.” 50.

El discurso a los habitantes de las Colonias, después de revisar su relación con la Corona expuso:

“Motivos profundamente pensados surgidos de la emergencia de vuestra infeliz condición, debe excitar vuestra diligencia y celo, para dar toda fuerza y energía posible a las medidas pacíficas calculadas para vuestro alivio. Pero hemos pensado en limitarnos en el deber, para haceros ver, que los esquemas agitados contra éstas Colonias, han sido conducidos para darle prudencia, que deben extender vuestra visión a eventos lamentables, y estén, en todos aspectos, preparados para toda contingencia. Sobre todas las cosas, sinceramente os imploramos, con devoción de espíritu, penitencia de corazón, y corrección de vida, sean humildes e imploren a Dios todopoderoso; y nosotros suplicamos Su bondad divina, para que os tome en su divina protección.”51.

50.- *Ibid.*

51.- Watson, *Op. Cit.*, pág. 9.

Después de concluidas las sesiones de este primer Congreso, pasó a la historia como el Primer Congreso Continental y causó una gran impresión entre las Colonias y la Gran Bretaña a pesar de su formación apócrifa y de la falta de adopción de una política en particular. Se programó un segundo Congreso para mayo de 1775 a no ser que sus peticiones se resolvieran antes.

Galloway, un delegado de Pennsylvania ante el Congreso, propuso un plan de unión y acomodo con la Gran Bretaña. Éste plan, entre otras cosas, consistía en la creación de un Presidente General de las Colonias y un Gran Consejo. El Presidente General sería impuesto por la Corona y el Gran Consejo sería formado por representantes de todas las Colonias en proporción a su riqueza y población. La finalidad era que entre las legislaturas Británica y Americana regularan todos los asuntos generales de las Colonias, pero cada Colonia retendría el poder de regular sus asuntos internos. El Presidente General tendría el poder del veto frente a los actos del Gran Consejo así como ejercitar todos los derechos legislativos, autoridades necesarias para la regulación y administración de todos los asuntos que le concernieran tanto a la Gran Bretaña como a las Colonias o a ambas en todos los asuntos, ya sean criminales, civiles o mercantiles.(3).

Este plan se discutió y por mayoría de votos se pospuso pero ya no fue puesto a consideración de los diputados después. Este plan constituyó un antecedente del Federalismo actual incluyendo el poder de veto entre dos órganos de gobierno.

El discurso dirigido al Rey no fue bien recibido ni por su Majestad ni por el Parlamento, el Rey hizo saber su inconformidad y aseguró que su política hacia las Colonias continuaría. 52.

(3).- Ésta persona fue la que logró las fracciones en el congreso tanto de Filadelfia como de Nueva Inglaterra. En 1780 en Inglaterra publicó sus Reflexiones históricas y políticas donde narra el surgimiento y desarrollo de la revolución Norte Americana.

52.- *Cfr.*, Watson, *Op. Cit.*, pág. 11.

El Segundo Congreso Colonial se reunió en Filadelfia el día 10 de mayo de 1775.

Ésta vez se reunió bajo las sombras de una guerra inminente; creyendo que los discursos dirigidos tanto al Rey como al pueblo de Gran Bretaña produciría un efecto armonioso entre el Rey y sus súbditos en Norteamérica, los efectos fueron contrarios y la sangre empezó a correr con el ataque a Lexington y la intimidación por parte de la Corona, desfilando su ejército por las calles de las ciudades coloniales.

Ante ésta amenaza real se reunió por segunda vez el Congreso para prepararse a un conflicto armado, nombrando a uno de sus integrantes comandante en jefe de las fuerzas insurrectas, el General George Washington. Establecieron reglas para la marina, autorizaron la emisión de cartas de crédito, y proveyeron la creación de un departamento del tesoro. Se prohibió la importación de esclavos así como también se favoreció el intercambio comercial con países que no eran súbditos de Gran Bretaña.

Casi un año después, el 15 de mayo de 1776 se realizó la primera acción conducente a la independencia de las Colonias; los delegados de Virginia ante el Congreso recibieron instrucciones específicas de proponer una declaración de independencia, para el 9 de junio de ése mismo año esa misma propuesta pasó a estudio de un comité especial y para el día siguiente se designaba un comité para la redacción de la misiva. Entre los miembros de dicho comité figuraban: Thomas Jefferson, John Adams, Benjamin Franklin, Mr. Sherman, y Livingston. El 28 de junio se terminó la redacción de la declaración y fue presentada al pleno del comité el primero de julio, al día siguiente el documento pasó al Congreso, para el 3 de julio se discutían en el Congreso las resoluciones de dicho documento y finalmente para el 4 de julio se aprueba y se instituye como la "Declaración de Independencia".

Después de adoptada ésta resolución se mandaron copias del documento a todas las oficinas de gobierno, a todas las comandancias, consejos de seguridad, asambleas, convenciones, comités y a los jefes de las tropas Continentales de cada uno de los Estados Unidos para que se proclamara.

Durante la reunión del Congreso no se tomó acción alguna para alcanzar la finalidad de una Unión entre las Colonias a excepción de los artículos de Confederación y Perpetua Unión elaborados por Benjamin Franklin y presentados por éste al Congreso el 21 de julio de 1775, pero no se adoptaron.

La idea de la Confederación consistía principalmente en la participación de las Colonias en una Liga estable entre las Colonias estableciendo un lazo de unión para su defensa común, la seguridad de sus libertades y propiedades, la seguridad de sus personas y familiares y su bienestar mutuo y general.

Cada Colonia retendría sus propias leyes, costumbres, derechos y privilegios así como su propia jurisdicción sobre su territorio. Los delegados de cada Colonia al Congreso se designarían anualmente,

el Congreso tendría facultades de declarar la guerra en nombre de las Colonias, recibir y enviar embajadores, firmar alianzas, dirimir las controversias entre Colonias y en su caso crear nuevas y en general las necesarias para regular el comercio, bienestar general y organización de las fuerzas comunes. Cada Colonia contribuiría a un fondo común para sufragar los gastos de la confederación, éstas contribuciones se harían en proporción al número de sus votantes de entre 16 y 60 años. Cada delegado representaba a 150,000 votantes que lo eligiera para el Congreso. Un Consejo Ejecutivo de doce miembros sería designado, de los cuales un tercio sería designado para un año, otro tercio para dos años y el último tercio para tres años. Ninguna Colonia podía entablar una guerra con cualquier nación Indígena sin el consentimiento del Congreso o del Gran Consejo, en su caso. Cualquier Colonia Británica podía unirse a dicha Confederación. Los artículos se someterían al estudio de las distintas convenciones provinciales o asambleas, y de ser aprobadas se autorizaría a sus delegados a ratificarlos ante el Congreso.

Éstos artículos y ésta Unión quedarían firmes hasta que la reconciliación propuesta por el Congreso al Rey se acordara; hasta que las leyes aprobadas por el Parlamento Real restringiendo el comercio en América se abrogasen; hasta que se cubriese la reparación a Boston por el daño causado al cerrar su puerto; por el incendio de Charlestown; por los gastos causados por la injusta guerra; y hasta que las tropas Británicas se retiraran de América.

Hubo que pasar un año, antes de que este plan se sometiera a la Consideración del Congreso. Una vez propuesto este plan y después de la batalla de Lexington el Congreso tomó en consideración una unión más fuerte entre las Colonias por lo que en Junio de 1776 optó por la creación de un comité que redactara los "Artículos de la Confederación", aparte del que ya había sido creado para la Declaración de Independencia. Después de estudiar mucho el tema, el Comité finalmente entregó a mediados de julio un plan con veinte artículos; el Congreso le prestó poca atención y se discutió poco, afirmando se discutiría dos días a la semana hasta que fuera discutido por completo. Los artículos se fueron considerando poco a poco hasta posponerse en junio de 1777 y no fue sino hasta noviembre que se aprobaron y se mandaron a hacer trescientas copias para el uso del Congreso, el cual después mandó copias a todos los Estados junto con una letra conminándolos a ratificarlos lo antes posible.

La ratificación de dichos artículos tomó un largo y lento proceso, en junio de 1778 se llamó a todos los delegados ante el Congreso para rendir su informe al respecto, en julio de ése mismo año se firmó el plan por los representantes de New Hampshire, Massachusetts, Rhode Island, Connecticut, New York,

Pennsylvania, Virginia y Carolina del Sur. Pero fue hasta el primero de Marzo de 1781 que fueron totalmente ratificados.

### *La Confederación.*

El Congreso se reunió el dos de marzo de 1781 ya bajo el sistema de la Confederación, adoptando el nombre de "Estados Unidos de América". Los fines que perseguía la Confederación, como ya se expuso, eran la unión de los Estados para su defensa común frente a peligros del exterior, la regulación del comercio entre Estados, la seguridad mutua, el bienestar general tanto de sus libertades como propiedades y de sus individuos.

Se establecieron reglas que sirvieron de base para el actual Federalismo, como por ejemplo: el reconocimiento de privilegios e inmunidades de los habitantes de cada Estado, el libre tránsito de personas de un Estado a otro, la extradición de delincuentes que hayan evadido la justicia de algún Estado, la entera fe y crédito a los registros, actos o procesos judiciales de las autoridades de un Estado en otro.

Cada Estado era representado ante el Congreso por dos delegados como mínimo y siete como máximo, éstos no podían durar en su cargo más de tres años en un periodo de seis, ni debían ejercer otro cargo bajo el mando de Los Estados Unidos del que recibieran alguna compensación.

Cada Estado tenía derecho a un voto en el Congreso, los delegados gozaban de inmunidad y ésta sólo era retirada en casos de comisión de delitos, traición o violación de la paz. Los Estados no podían celebrar tratados o alianzas con cualquier Rey, Príncipe o Estado extranjero.

La mayor parte de las atribuciones a que se referían éstos artículos se retomaron en el pacto Federal, tales como la prohibición de los Estados de declarar la guerra a un país extraño por si solos, mantener en tiempos de paz, tropas o buques de guerra para la defensa de su territorio a menos de una invasión inminente.

Los gastos del bienestar general y los costos de la guerra eran sufragados por la tesorería común.

En los tiempos de receso del Congreso se designaba un comité para cubrir la ausencia de aquél, este comité se denominaba "Comité de los Estados". 53.

La emisión excesiva de cartas de crédito, monedas prestadas y deudas contraídas bajo la autoridad del Congreso antes del establecimiento de los Estados Unidos, fueron unas de las grandes cargas que originaron la creación de la Confederación.

No obstante, la creación de dicho sistema constituyó un gran paso en la unión permanente entre los Estados; con la experiencia pronto se vislumbró que éste sistema era inadecuado para los propósitos de la Unión y no reunía los requisitos de esos tiempos, ni de las necesidades del gobierno.

El Congreso, bajo la Confederación, resultó débil e inútil ya que existía una gran apatía e indiferencia por parte de los delegados de cada Estado; cada Estado tenía que pagar a sus propios delegados por lo que a menor número, menos era el gasto, y a la larga algunos Estados tendrían poca representación en el Congreso, si no es que ninguna.

En ningún momento en la historia de la Confederación, los Estados estuvieron representados en su totalidad y a la llegada de la paz, la maquinaria de aquélla estuvo prácticamente en un estado de total inmovilidad.

En ningún lado se hacen más evidentes las fallas de éste sistema que en El Federalista, donde se pone de manifiesto que las decisiones tomadas por el Congreso de la Confederación lejos de obligar constitucionalmente a los Estados, eran tomadas como meras recomendaciones que opcionalmente podían o no acatar. Otra de las grandes fallas que se percibieron en aquél tiempo, y como ya se comentó, fue la ausencia reiterada de los delegados de los Estados al Congreso y que si éstos no estaban reunidos no se podría decidir sobre cuestiones de importancia para la Unión hasta que se reuniesen, por lo que prácticamente el Congreso era inútil.

Debido a que dicho Congreso de la Confederación carecía de un órgano de ejecución, todas las decisiones por él tomadas generalmente no tenían existencia; el Congreso podía celebrar tratados con otros países pero no podía vigilar la observancia de éstos en los Estados miembros, podía designar embajadores pero no podía sufragar ni siquiera sus gastos, podía declarar la guerra y asignar tropas pero no podía reclutar ni un soldado, en fin, carecía completamente del poder de ejecutar sus decisiones, por lo que éstas quedaban como simples declaraciones.

Por lo mismo, la relación entre los Estados particulares y la Confederación era muy inestable. Desde la implantación de la Confederación se estableció que los Estados mantendrían su libertad, su soberanía, su jurisdicción y en general todo poder que no haya sido expresamente conferido a aquélla, por lo que en principio se estableció una supremacía de los Estados particulares sobre el gobierno general, es decir, la

Unión. De ésta manera se ponía en riesgo la existencia de la Confederación al verse incapaz de realizar los fines para los que fue creada y poniendo la situación Nacional en extrema tensión habiendo fracasado la unidad de los Estados.

Es bien sabido, que para que un gobierno pueda funcionar de manera eficiente, es menester que éste tenga el poder suficiente de recaudar recursos a través de los impuestos, si no tiene dicho control sobre los impuestos, resulta inútil; los Gobiernos Estatales tenían el poder exclusivo de recaudar sus propios impuestos pero el Congreso Confederado no, por lo que no tenía suficiente autoridad para llevar a cabo sus metas.

Era pues, innegable la necesidad de un gobierno más sólido y fuerte para mantener la unión entre los Estados que permitiese una representación equitativa entre éstos, el poder de reclutar soldados, la garantía de protección a los Estados de levantamientos o destrucción de sus libertades, la existencia de otros poderes dentro del Gobierno General a fin de no caer en una aristocracia, la rotación de los miembros del Congreso y el reconocimiento del sistema judicial como poder dentro de la Unión.

También existió la necesidad de regulación del comercio, por lo que se decidió que fuera la Confederación quien lo hiciera previniendo la creación de reglas uniformes al respecto, por lo que se requería que los Artículos de la Confederación fuesen enmendados. Al respecto, se acordó realizar una convención, la cual se llevaría a cabo en Annapolis, lugar propuesto por Virginia, el primer lunes de septiembre de 1786. A dicha convención asistieron los delegados de los Estados con instrucciones específicas de modificar los Artículos de la Confederación, pero en ésta convención surgieron algunos problemas al exigir los Estados de Maryland y Virginia exclusividad sobre el comercio y navegación de los ríos Potomac, Pocomoke y la bahía de Chesapeake, así como el establecimiento de una base militar en dichas zonas.

Al reunirse los delegados en la mencionada convención se dieron cuenta que la actual Confederación era insuficiente para cumplir los fines de la Unión, así como para su preservación como tal. Se visualizó como mejor opción la creación de un gobierno Nacional que comprendiera a todos los Estados. Dicho tema causó gran escándalo entre los políticos Estatales de la época, ya que afirmaban que los delegados se habían excedido en sus funciones, ya que sólo se les había autorizado a asistir a la convención única y exclusivamente para la discusión de la modificación de los Artículos. Muchos de los delegados alegaban que era la mejor manera de continuar con la Unión, ya que la Confederación de sobra había demostrado que era inadecuada para el Gobierno General, y la mejor de manera de lograr una unión perpetua entre

los Estados era a través de la creación de un gobierno Nacional y a través de la creación de una Constitución General. Era evidente que de continuar la Confederación en aquéllos términos, los Estados entrarían en una profunda crisis interna al borde del desmembramiento de tal Confederación y, por ende, de la Unión. Tal polémica se debió precisamente a la celosa protección de la soberanía de cada uno de los Estados y de sus supremacía frente a la Confederación y ninguno de los Estados quería perder tales intereses.

Finalmente el 25 de marzo de 1787 la convención se llevó a cabo en Philadelphia para la elaboración de una Constitución. La mayoría de los miembros de dicha convención gozaban de gran reputación, habían sido educados, en su mayoría, en el extranjero; muchos habían tenido ardua experiencia en el Congreso y en las convenciones que crearon sus respectivas Constituciones Estatales.

Muchos de los integrantes de la convención se retiraron al creer que no estaban autorizados para crear una Constitución si no simplemente para modificar los Artículos, otros se rehusaron a asistir, algunos Estados simplemente no mandaron sus delegados, otros delegados se ausentaron a la firma de la Constitución.

Después de meses de arduas discusiones entre políticos y delegados, finalmente fue aprobada y firmada la Constitución de los Estados Unidos de América en septiembre de 1787. 54.

En lo que al tema de ésta tesis respecta, la Constitución Norteamericana estableció lo siguiente:

“Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos, a fin de formar una Unión más perfecta, establecer la justicia, garantizar la tranquilidad nacional, atender a la defensa común, fomentar el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad para nosotros y para nuestra posteridad, por la presente promulgamos y establecemos ésta Constitución para los Estados Unidos de América.

## ARTÍCULO 1

SECCION 1.- “Todos los poderes legislativos otorgados por ésta Constitución residirán en un Congreso de los Estados Unidos que se compondrá de un Senado y de una Cámara de Representantes.”

54.- *Cfr.*, Watson, *Op. Cit.* Págs. 65-77

En esta primera sección del artículo se establece la creación del Poder Legislativo encargado de elaborar las leyes para la Unión.

**SECCION 2.-** “ La Cámara de representantes se compondrá de miembros elegidos cada dos años por el pueblo de los distintos estados y los electores en cada estado cumplirán con los requisitos exigidos a los electores de la Cámara más numerosa de la Asamblea Legislativa de dicho Estado.

“Tanto los representantes como las contribuciones directas se prorratearán entre los diversos estados que integren ésta Unión, en relación al número respectivo de sus habitantes, el cual se determinará añadiendo al número total de personas libres, en el que se incluye a las que estén obligadas al servicio por determinado número de años y se excluye a los indios que no paguen contribuciones, las tres quintas partes de todos los demás.

“ . . . No habrá más de un representante por cada treinta mil habitantes, pero cada Estado tendrá por lo menos un representante. . . ”

Aquí se establece la composición de dicho Poder Legislativo, así como la distribución de contribuciones y representantes el cual se efectúa de manera proporcional a sus habitantes.

**SECCION 3.-** “ El Senado de los Estados Unidos se compondrá de dos senadores por cada Estado, elegidos por sus respectivas Asambleas Legislativas por el término de seis años. Cada senador tendrá derecho a un voto.

“ . . . El Vicepresidente de los Estados Unidos será Presidente del Senado, pero no tendrá voto, excepto en caso de empate. . . ”

A diferencia de nuestra Constitución, aquí se contemplan dos diputados por cada Estado, y en nuestra Carta Magna se establece, además, la elección de un tercero por el sistema de representación proporcional.

**SECCION 4.-** “ La Asamblea Legislativa de cada Estado determinará la fecha, lugar y modo de celebrar las elecciones de senadores y representantes; . . .

“ El Congreso se reunirá por lo menos una vez al año y tal sesión comenzará el primer lunes de diciembre, a no ser que por ley se fije otro día.”

**SECCION 5.-** “ . . . Cada Cámara adoptará su reglamento, podrá castigar a sus miembros por conducta impropia y expulsarlos con el voto de dos terceras partes. . . ”

“... Mientras el Congreso estuviere reunido, ninguna Cámara podrá, sin el consentimiento de la otra, levantar sus sesiones por más de tres días ni reunirse en otro lugar que no sea aquél en que las dos estén instaladas.”

En esta sección se puede contemplar el control interno que se ejercen mutuamente las cámaras para actuar dentro del marco que la misma Constitución les confiere.

**SECCION 8.-** “ El Congreso tendrá facultad: para imponer y recaudar contribuciones, derechos, impuestos y arbitrios; para pagar las deudas y proveer para la defensa común y el bienestar general de los Estados Unidos; pero todos los derechos, impuestos, y arbitrios serán uniformes en toda la Nación; para tomar dinero a préstamo con cargo al crédito de los Estados Unidos;

Para reglamentar el comercio con naciones extranjeras, así como entre los Estados y las tribus indias;

Para establecer una regla uniforme de naturalización y leyes uniformes de quiebras para toda la Nación;

Para acuñar moneda, reglamentar el valor de ésta y de la moneda de los Estados Unidos;

Para fijar penas por la falsificación de los valores y de la moneda de los Estados Unidos;

Para establecer oficinas de correo y vías postales;

Para fomentar el progreso de la ciencia y de las artes útiles, garantizando por tiempo limitado a los autores e inventores el derecho exclusivo a sus respectivos escritos y descubrimientos;

Para establecer tribunales inferiores al Tribunal Supremo;

Para definir y castigar la piratería y los delitos graves cometidos en alta mar, así como las infracciones del derecho internacional;

Para declarar la guerra, conceder patentes de corso y represalia y establecer reglas relativas a capturas en mar y tierra;

Para reclutar y mantener ejércitos; pero ninguna asignación para éste fin lo será por un período mayor de dos años;

Para organizar y mantener una armada;

Para establecer reglas para el gobierno y reglamentación de las fuerzas de mar y tierra;

Para dictar reglas para llamar la milicia a fin de hacer cumplir las leyes de la Unión, sofocar insurrecciones y repeler invasiones;

Para proveer para la organización, armamento y disciplina de la milicia y el gobierno de aquella parte de ella que estuviere al servicio de los Estados Unidos, reservando a los Estados respectivos el

nombramiento de los oficiales y la autoridad para adiestrar a la milicia de acuerdo con la disciplina prescrita por el Congreso;

Para ejercer el derecho exclusivo a legislar en todas las materias concernientes a aquél distrito ( cuya superficie no excederá de diez millas cuadradas ) que, por cesión de algunos estados y aceptación del Congreso, se convertiere en la sede del gobierno de los Estados Unidos; y para ejercer igual autoridad sobre todas aquellas tierras adquiridas con el consentimiento de la Asamblea Legislativa del Estado en que radicaren, con el fin de construir fuertes, almacenes, arsenales, astilleros y otras edificaciones que fueren necesarias; y

Para aprobar todas las leyes que fueren necesarias y convenientes para poner en práctica las precedentes facultades, así como todas aquéllas que en virtud de ésta Constitución puedan estar investidas en el Gobierno de los Estados Unidos o en cualquiera de sus departamentos o funcionarios.”

Esta sección del artículo constituye el antecedente directo de nuestro artículo 73 Constitucional, en el que se establece las facultades del Congreso General o Federal y que, como ya se expuso, son las necesarias para dotar de normas jurídicas a la Unión.

**SECCION 9.-** “. . . No se suspenderá el privilegio del auto de hábeas corpus, salvo cuando en casos de rebelión o invasión la seguridad pública así lo exija.

No se aprobará ningún proyecto para condenar sin celebración de juicio ni ninguna ley ex post facto.

No se impondrá captación u otra contribución directa, sino en proporción al censo o enumeración que ésta Constitución ordena se lleve a efecto.

No se impondrán contribuciones o impuestos sobre los artículos que se exporten de cualquier Estado.

No se dará preferencia, por ningún reglamento de comercio o de rentas internas, a los puertos de un Estado sobre los de otro. . .

Los Estados Unidos no concederán títulos de nobleza; y ninguna persona que desempeñe bajo la autoridad del gobierno un cargo retribuido o de confianza podrá aceptar, sin el consentimiento del Congreso, donativo, emolumento, empleo o título, de clase alguna, de ningún rey, príncipe o nación extranjera.”

En parte, esta sección contempla en esencia la relación entre Estados miembros, así como la protección al principio republicano y demócrata al prohibir a funcionarios públicos aceptar títulos o cargos por parte de reyes, príncipes o gobiernos de naciones extranjeras, sin previo consentimiento del Congreso General.

SECCION 10.- “ Ningún Estado celebrará tratado, alianza o confederación alguna; concederá patentes de curso y represalia; acuñará moneda; emitirá cartas de crédito; autorizará el pago de deudas en otro numerario que no sea oro y plata; aprobará ningún proyecto para condenar sin celebración de juicio, ley *ex post facto* o que menoscabe la obligación de los contratos, ni concederá títulos de nobleza.

Ningún Estado podrá, sin el consentimiento del Congreso, fijar impuestos o derechos sobre las importaciones o exportaciones, salvo cuando fuere absolutamente necesario para hacer cumplir sus leyes de inspección; y el producto neto de todos los derechos e impuestos que fijare cualquier Estado sobre las importaciones o exportaciones, ingresará al Tesoro de los Estados Unidos. . .

Ningún Estado podrá, sin el consentimiento del Congreso, fijar derecho alguno de tonelaje, ni mantener tropas o embarcaciones de guerra en tiempos de paz, ni celebrar convenios o pactos con otro Estado o con potencias extranjeras, ni entrar en guerra, a menos que fuere de hecho invadido o estuviere en peligro tan inminente que su defensa no admita demora.”

Estos constituyen las limitaciones de los Estados dentro del ámbito de competencia de la Federación, es decir, por exclusión se establecen las facultades exclusivas de los Poderes de la Unión, antecedente directo de nuestro 107 Constitucional.

## ARTICULO II

SECCION 1.- “El poder Ejecutivo residirá en el Presidente de los Estados Unidos de América. Este desempeñará sus funciones por un término de cuatro años y se le elegirá, junto con el vicepresidente, quien también desempeñará su cargo por un término similar. . .

. . . será jefe supremo del ejército y de la armada. . . ,

“Con el Consejo y consentimiento del Senado tendrá poder para celebrar tratados, siempre que en ellos concurren las dos terceras partes de los senadores presentes.

“El Presidente informará periódicamente al Congreso sobre el estado de la Unión y le recomendará aquellas medidas que él estime necesarias y convenientes.”

Como en todo sistema republicano, existe un Poder Ejecutivo encargado principalmente de la administración de la Unión y que periódicamente deberá informar a los representantes de los Estados frente a la Federación (Congreso General) del Estado que guarde la Unión.

### **ARTICULO III**

SECCION 1.- "El poder Judicial de los Estados Unidos residirá en un Tribunal Supremo y en aquellos tribunales inferiores que periódicamente el Congreso creare y estableciere."

SECCION 2.- "El poder Judicial se extenderá a todo caso que en derecho y equidad surja de ésta Constitución, de las leyes de los Estados Unidos, . . ."

### **ARTICULO IV**

SECCION 1.- "Se dará entera fe y crédito en cada Estado a los actos públicos, documentos y procedimientos judiciales de los otros Estados. . ."

SECCION 2.- "Los ciudadanos de cada Estado disfrutarán de todos los privilegios e inmunidades de los ciudadanos de otros Estados. . ."

SECCION 3.- "El Congreso podrá admitir nuevos Estados a ésta Unión; pero no se formará o establecerá ningún Estado nuevo dentro de la jurisdicción de ningún otro Estado. . ."

El Congreso podrá disponer de, o promulgar todas las reglas y reglamentos necesarios en relación con, el territorio o cualquier propiedad perteneciente a los Estados Unidos. . ."

SECCION 4.- "Los Estados Unidos garantizarán a cada Estado de ésta Unión una forma republicana de gobierno y protegerán a cada uno de ellos contra toda invasión; y cuando lo solicitare la Asamblea Legislativa o el Ejecutivo (si no se pudiese convocar a la primera), le protegerá contra desórdenes internos."

Como antecedente de nuestro artículo 121, este artículo establece las normas básicas de la relación entre Estados miembros y la Federación, así como la de ésta hacia aquéllos, por ejemplo, a través de la garantía Federal.

### **ARTICULO V**

SECCION 1.- ". . . La presente Constitución, las leyes de los Estados Unidos que en virtud de ella se aprobaren y todos los tratados celebrados o que se celebraren bajo la autoridad de los Estados Unidos serán suprema ley del país. . ."

La Unión, teniendo personalidad internacional reconocida, es capaz de celebrar tratados y que en virtud de que por ellos se puede obligar ante otros países, por ende quedan obligadas las partes integrantes de ésta.

## **ENMIENDA X**

“ Las facultades que ésta Constitución no delegue a los Estados Unidos, ni prohíba a los Estados, quedan reservadas a los Estados respectivamente o al pueblo.”

Punto básico que refleja el sistema de distribución de competencias entre los Estados miembros y la Federación, ha pasado a otros Estados Federales como médula del establecimiento de competencias entre los Estados miembros y la Federación, en nuestro Estado Federal se consagra en el artículo 124 de nuestra Constitución.

### **2).- Suiza**

El período de formación política de este país tuvo su desarrollo a partir del movimiento de las cruzadas en el siglo XII que originó el desarrollo de un espíritu comunal.

El federalismo en Suiza se originó a raíz de la unificación de dos países: Uri y Schwyz los cuáles tenían gran rivalidad con la casa de los Habsbourg, señores de las tierras circundantes.

Estos dos países poco a poco fueron adquiriendo gran fuerza, venciendo a sus rivales, ésta unión se fortaleció aún más con la alianza firmada con otros cinco países con el Pacto de Brunnen, se cohesionaron en una Confederación que duraría hasta el Siglo XV.

A partir de dicha Confederación los países que la formaron se obligaron a la participación en las obligaciones de interés común conservando su independencia. Al verse fortalecidos con tal alianza emprendieron una serie de actos destinados a su expansión territorial, en donde vencieron en una de sus campañas a la casa de los Habsbourg señores de Turgovia con la que se firmó una paz perpetua a partir de 1474. Desde ese momento dirigieron sus fuerzas hacia el oeste conquistando al Duque de Borgoña y a Maximiliano I, anexando a la Confederación: Fribourg, Soleure, la Confederación Bâle y Schaffhouse. De ésta manera la Confederación se independizó del Imperio a través de la firma de la paz de Westfalia y formándose, de ésta forma, una Confederación de trece Cantones.

La confederación detuvo su expansión hacia el oeste al verse frenados por Francia por lo que se replegaron hacia su propio territorio.

Después de ésta derrota la Confederación evitó expandirse debido a las diferencias entre Católicos y Protestantes que se vivían en ése momento. La Confederación estaba formada no sólo por los Cantones

sino por aliados y baillios. Los aliados tenían la naturaleza de protectorados ya que estaban ligados a la Confederación por medio de alianzas y tenían formas de gobierno muy distintos al de los Cantones y los baillios eran los territorios que pasaban al dominio de los Cantones por conquistas.

El sistema de gobierno de la Confederación estaba basado en las Dietas, que puede compararse a un Congreso en donde los Cantones se reunían a tratar asuntos de importancia común o dirimir conflictos entre ellos. La dieta más importante era, pues, la Confederal compuesta por dos representantes de cada Cantón y uno de cada aliado los cuales asistían con indicaciones precisas de sus representados.

Este cuerpo Helvético tenía la particularidad de que permitía a cada Cantón establecer alianzas con cualquier país extranjero pero si éstas ponían en riesgo la Unión, la Dieta podía ordenar la renuncia o rompimiento de tales alianzas.

Durante un largo tiempo, tanto las fuerzas antagónicas internas de la Confederación, como las relaciones sostenidas con Francia y Austria, permanecían en total equilibrio por lo que se mantuvo un estado totalmente neutral, situación que extendió su vigencia hasta nuestros días. Las luchas internas propiciaron un estancamiento en el desarrollo político de la Confederación durante decenas de años.

Con las ideas surgidas a raíz de la revolución Francesa se abrió la etapa revolucionaria en la historia política de Suiza. Con las constantes luchas confesionales se debilitó significativamente la Confederación fortaleciéndose los Cantones. Dentro de algunos Cantones la democracia había casi desaparecido consolidándose los gobiernos de las clases más elevadas, la clase media cada vez se intelectualizaba más y las ideas revolucionarias de la época hallaban eco.

Entre los intelectuales suizos que impulsaron la revolución dentro de Suiza se hallan Pierre Ochs, del Cantón de Bâle y La Harpe del Cantón de Vaud, los cuales presionan a Francia para que intervenga e imponga la revolución en Suiza. Es entonces cuando Francia decide invadir Suiza, prácticamente sin resistencia alguna.

El sentimiento revolucionario no se hizo esperar y en Aarau se convocó a una Asamblea Nacional, donde se adoptó la nueva Constitución de la República Helvética.

Esta Constitución era casi en su totalidad la adopción de la Constitución Francesa, ya que eran prácticamente iguales, se reconocieron los derechos del hombre y al voto por parte de los ciudadanos siendo éste de manera indirecta, se sustituyeron los Cantones por prefecturas adoptando, de ésta manera, un sistema unitario como lo es en Francia. Se creó un órgano legislativo con dos cámaras, un poder ejecutivo directorial y tribunales de diferentes categorías.

Todo este proyecto quedó sumido en el más absoluto de los fracasos debido a la complicada situación interna que se vivía en Suiza; no se podía proponer un unitarismo político debido a las constantes diferencias entre Cantones, la democracia propuesta era ficticia, éste sistema era impuesto por el extranjero y por la situación geográfica de Suiza que la ubicaba como paso obligado de las tropas de los ejércitos europeos. Tanto los Suizos como los Franceses se dieron cuenta del fracaso y se llegó a la decisión de retomar el sistema de la Confederación a través del Acta de Mediación de 1803 otorgada por Napoleón.

El acta estableció como puntos principales: La reorganización del país en una base Federal; Establecerse como protectorado de Francia; los países sometidos por la antigua Confederación se elevaron a Cantones; la constitución de una Dieta donde los Cantones tendrían un voto cada uno a excepción de los principales Cantones como Berna, Zurich, Saint-Gail, Argovia y Turgovia que tendrían dos; la Federación, así como el emplazamiento de la Dieta serían dirigidos cada año por los Cantones de Fribourg, Berna, Soleure, Bâle, Zurich y Lucerna.

El gobierno derivado de ésta acta resultó en una simple Confederación más ineficaz que la anterior ya que no gozaba de simpatía interna por ser dependiente de Francia, y por carecer de autoridad interior, siguiendo la suerte del Imperio Napoleónico.

Después vino una etapa de estancamiento o de retroceso, es en ésta etapa que surgen grandes diferencias y conflictos entre *federalistas* y *unitaristas*.

Después de la caída de Napoleón se reúne la Dieta y reemplaza el Acta de Mediación por una Constitución provisional en la que se le otorga a Zurich la dirección de los asuntos Federales.

En 1815 se aprobó un nuevo pacto donde Suiza regresa al sistema Confederal integrado por Estados verdaderamente independientes y soberanos unidos sólo por una alianza perpetua.

Se percibe un retroceso en la organización política ya que quedaban tres Cantones como directores turnándose cada dos años, la Dieta se conformaba por un diputado por cada Cantón con un voto y los semicantones con medio voto, la Confederación se encargaba de la seguridad interior y exterior y de los conflictos entre Cantones, así como permitir las alianzas entre Cantones.

Los Cantones se otorgaban nuevas Constituciones que reflejaban los principios ideológicos de la época agravando las diferencias tanto políticas, como religiosas, entre ellos, que para ésta época ya eran 22 en vez de 19 con la inclusión de Neuchâtel, Valais y Ginebra.

La Confederación carecía de autoridad por lo que se vió incapaz de resolver las diferencias internas orillándose cada vez más a un enfrentamiento armado.

El Pacto de 1815 carecía, como ya se dijo, de aceptación por parte de los suizos ya que en esencia reflejaba un retroceso hacia la etapa prerevolucionaria de los privilegios pero cabe destacar que el liberalismo seguía vigente y fue tomando mayor fuerza en esta nueva etapa. Los liberales aprovechan la confusión interna que se vivía para propagar sus ideas; El logro más importante de los liberales fue el establecimiento de gobiernos de corte liberal en los Cantones más influyentes, así como de Constituciones internas del mismo corte.

El paso siguiente que pretendieron dar fue el de la revisión del Pacto, la Dieta aprobó tal proyecto pero éste fracasó en varias ocasiones en su realización. A partir de éste momento la lucha interna se radicalizó, los Cantones liberales llamados también *regenerados*, ésto debido al cambio realizado, formaron una alianza a fin de garantizar sus Constituciones liberales, en contraparte los demás Cantones llevaron a cabo la Conferencia de Sarnen protestando a los cambios realizados por los liberales y su deseo de revisar el Pacto. La tensión interna se agudizó, dividiéndose en dos polos: los radicales y los conservadores.

En 1845 los Cantones conservadores, al verse amenazados ya que la corriente liberal venía ganando terreno, constituyeron una coalición llamada *Sonderbund* y constituida principalmente por: Lucerna, Uri, Unterwald, Zoug, Fribourg y Valais. Por un tiempo se mantuvo ésta coalición en secreto pero, tiempo después fue descubierta por los liberales y se les acusó de intentar violar el Pacto creando una confederación dentro de otra, aquéllos se defendieron argumentando que si no se les atacaba el Pacto quedaría vigente.

En 1847 al agravarse la situación la Dieta ordenaba la revisión del Pacto, a lo que el Sonderbund se opone, la dieta entonces acuerda la disolución de éste por la vía armada siendo derrotado con gran rapidez, en tan sólo veinte días.

Fue después de ésta guerra civil que se llegó al consenso de elaborar un nuevo pacto, es así como en 1848 se elaboró la Constitución Federal Suiza. Los redactores de dicha Constitución fueron Von Kern de Turgovia y Druey de Vaud, aprobada por trece votos en la Dieta, tomando en cuenta que cada Cantón tenía un voto existiendo veintidós Cantones.

Los puntos más importantes que estableció la Constitución fueron:

- La creación de un Consejo Federal de siete miembros en donde el Presidente y Vicepresidente serían renovados anualmente.
- La creación de un Consejo de Estados formado por representantes de los Cantones y del Consejo Nacional, donde cada Cantón tendría representación según su población e importancia.
- El establecimiento de un Tribunal federal conformado por once miembros que durarían tres años en su encargo.
- La ampliación de la protección de los derechos individuales. 55.

Las Constituciones de los Cantones, como sus territorios, quedaban garantizados por la Federación.

Esta Federación se caracteriza principalmente porque establece una fuerte autonomía de los Cantones frente al gobierno central, es decir, los Cantones no se unen para la integración de un Estado Federal, sino que su federalismo es resultado de la afirmación de sus respectivas autonomías.

Es menester realzar la importancia del Federalismo Suizo ya que viene a hacer el único país en donde sus diferentes fracciones se unen conservando su inherente autonomía, en una Europa donde abundan los países unitarios.

El Federalismo Suizo es un sistema que goza de características muy especiales y de otras inherentes a éste tipo de Estado.

Empezando por la que la Constitución Federal Suiza establece una organización del poder público Federal totalmente distinta a la de los Cantones, sin embargo, éstos se complementan con aquéllos sin perjuicio de la organización Federal. En los Estados Federales tradicionales, generalmente, el tipo de gobierno adoptado por el poder central es el que se establece por la misma Constitución a los Estados particulares.

La Federación provee al gobierno central de sus propios órganos para el ejercicio de sus obligaciones derivadas de su propio poder por derecho propio.

La distribución de competencias entre Cantones y Federación está establecida por el artículo tercero de la Constitución, donde se adopta el sistema Norteamericano de exclusión, es decir, que todas las facultades que no estén conferidas a la Federación por la Constitución se resolverán en favor de los Cantones.

Bajo este rubro, ningún Cantón extenderá sus atribuciones en perjuicio de la Federación. En caso de conflicto corresponde a la Federación resolver.

55.- *Cfr.*, Alberto Barrera García, El Federalismo en Suiza, Vol. 2, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1970. Pág.31.

En cuanto al sistema Federal cabe señalar que éste se establece con carácter de perpetuo, puesto que cualquier alteración a aquél comprendería una exhaustiva revisión del artículo primero de la Constitución en la que los Cantones a través de un voto expreso convienen en la creación de una Constitución que garantice su territorio y soberanía; éste es un pacto que de ser roto o violado aún por mayoría de los Cantones estaría en contra de la buena fe y por tanto contrario a derecho.

Se ha planteado la interrogante de que si a partir de reformas a la Constitución extendiendo las competencias de la Federación y limitando las de los Cantones se transformaría de poco en poco al Estado Suizo Federal en Estado unitario; la respuesta a lo anterior es no, ya que mientras siga existiendo el artículo tercero de la Constitución Federal, que como ya se dijo establece que las facultades no conferidas por ella a la Federación se resuelven en favor de los Cantones, no se puede desaparecer de tajo a la Federación y que aunque al transcurrir el tiempo y las necesidades del estado, resulta obvio el incremento de las facultades de la Federación que no fueron previstas, pero siempre quedarán otras que se reservarán a los Cantones.

Respecto a la supuesta soberanía de los Cantones, muchos autores Suizos trataron de justificar y fundamentar su existencia.

Tanto Favre como Bridel exponen que los Cantones son soberanos no en cuanto al poder supremo se refiere sino de competencia Estatal y de interrelación entre ellos. Afirman que la soberanía de la Federación no se deriva de la Constitución sino de la Unión y participación de ésta de los Cantones, en el sentido en que los Cantones participan en la soberanía Federal son soberanos, tanto en el sentido de la relación entre ellos, es decir, cada Cantón es distinto y totalmente independientes uno de otro a no ser que la Constitución les imponga obligaciones recíprocas, dicen ellos. 56.

Según la Constitución Federal Suiza, cualquier modificación a ella debe ser aprobada tanto por el pueblo como por los Cantones, de lo que se deduce que la soberanía no es exclusiva de los Cantones sino que participa junto con el pueblo.

56.- *Cfr.*, Barrera García Alberto, *Op. Cit.*, pág. 64.

Tales aseveraciones resultan insostenibles en un particular punto de vista, ya que como se expuso en el capítulo anterior es ridículo pensar que en un Estado Federal coexistan tantas soberanías como Estados miembros, de lo contrario el Estado Federal no tendría razón de ser. En cuanto a la soberanía, resulta que ésta es una e indivisible porque aun cuando los Cantones participen en la soberanía Federal ésto no los hace soberanos, ni en el sentido de poder supremo ni en ningún otro sentido jurídicamente aceptable, sino que se delega la soberanía a un ente distinto que los comprende y que fue creado por mutuo consenso para garantizar sus libertades, territorios y bienestar común; a parte ésta misma soberanía no puede coexistir tanto con la Federal como con la que reside en el pueblo.

En cuanto a la relación entre los Cantones, tampoco resultan éstos soberanos respecto a la Federación. El que los Cantones tengan la libertad de organizarse a su conveniencia no implica una soberanía sino una auténtica autonomía entre ellos y respecto a la Federación ya que al ser independientes unos de otros resultaría inútil su integración en la participación Federal, toda vez que los Estados miembros de una Federación deben complementarse a fin de llevar a cabo una Unión perdurable y firme.

Como consecuencia natural de todo Estado Federal, también opera en Suiza un gobierno de corte republicano de representación directa o semi-directa.

Como ya se dijo, la Federación Suiza se conforma en la actualidad por veintitres Cantones, según el artículo primero de la Constitución Federal: Zurich, Berna, Lucerna, Uri, Schwyz, Unterwald, Glaris, Zug, Friburgo, Soleure, Basilea, Schaffhausen, Appenzell, Saint-Gall, Grisones, Argovia, Turgovia, Tessino, Vaud, Valais, Neuchâtel, Ginebra y Jura.

En el artículo segundo de la Constitución Helvética, se establece la finalidad de la Confederación, que aunque así se le denomina a lo largo del texto Constitucional, su estructura corresponde a la de una Federación, que es como el de casi todos los Estados Federales de garantizar la independencia de la patria contra el extranjero, mantener la tranquilidad y el orden interior, proteger la libertad y derechos de los Confederados, así como acrecentar su prosperidad común. (4).

En el artículo tercero se habla de la supuesta soberanía de los Cantones, pero los suizos al respecto lo trataron como tema de competencias entre la Confederación y los Cantones, a saber:

(4).- Como se alcanza a apreciar, éstas son las finalidades propias de un Estado Federal.

Asimismo, la Constitución prohíbe a los Cantones celebrar tratados o alianzas con el extranjero, así como declarar la guerra y concertar la paz, toda vez que ésto es competencia exclusiva de la Confederación; pero, el artículo noveno establece:

**" ARTICULO 3o.-**

Los Cantones son soberanos en la medida en que su soberanía no esté limitada por la Constitución Federal y ejercerán como tales todos los derechos que no hayan sido delegados al poder federal."

La Constitución a través de la Confederación garantiza a los Cantones y al pueblo, su territorio, libertades y derechos, así como sus Constituciones locales; siempre y cuando aquéllas no contravengan a la Constitución Federal, garanticen el ejercicio del poder público de acuerdo con las formas republicanas, representativas o democráticas y sean sancionadas directamente por el pueblo por medio del referéndum. Es menester resaltar el aspecto político ya que la Constitución no constriñe a los Cantones a adoptar un determinado sistema sino que da la opción a una de éstas tres formas de gobierno.

**" ARTICULO 9o.-**

Por excepción, los Cantones conservan el derecho de concertar con Estados extranjeros tratados sobre materias relativas a la economía pública y a las relaciones de vecindad y de policía, si bien éstos tratados no podrán contener nada que se oponga a la Confederación o a los derechos de los Cantones."

En éstos casos los Cantones se comunicarán con el extranjero con el que se signó el tratado a través de sus autoridades inferiores.

En casos de conflictos entre Cantones o de invasión, ya sea del extranjero o de algún otro Cantón, corresponde a la Confederación dirimir tal conflicto, sin perjuicio de que se pueda pedir auxilio a algún Cantón a la convocación de la Asamblea Federal.

Es a partir del artículo 22 bis de la Constitución Federal que se establecen las facultades y obligaciones de la Confederación, por mencionar algunas: la facultad de legislar sobre la protección civil, caza, pesca, agricultura, derecho penal, energía atómica, salud, educación, comercio, producción industrial, trabajo, combustibles, etc.

Las autoridades Federales comprenden: La Asamblea Federal, formada por el Consejo de Estados y el Consejo Nacional, el Consejo Federal y un tribunal Federal.

La Asamblea Federal constituye el órgano legislativo de la Confederación, el Consejo nacional se integra por doscientos diputados del pueblo que serán electos cada cuatro años renovándose completamente cada vez, el Consejo de Estados se integra por cuarenta y seis diputados de los Cantones, los miembros del Consejo Nacional son retribuidos por la Federación y los de Estados por los Cantones.

Las facultades de dicha autoridad quedan resumidas en el artículo ochenta y cuatro:

**" ARTICULO 84.-**

El Consejo Nacional y el Consejo de Estados deliberarán sobre todas las materias que la presente Constitución incluya en el área de competencia de la Confederación y que no estén encomendadas a otra autoridad Federal."

El Consejo Federal es la autoridad directorial y ejecutiva de la Confederación y se encuentra compuesta por siete miembros que serán designados cada cuatro años por los miembros de los Consejos conjuntamente, después de la renovación total de la Asamblea Federal se renovará igualmente el Consejo Federal. El consejo es presidido por el Presidente de la Confederación junto con un Vicepresidente; entre otras atribuciones el Consejo tiene: las de dirigir los asuntos Federales conforme a las leyes y decretos de la Confederación, vigilar la observancia de la Constitución, velar por las garantías Cantonales, proveer la ejecución de leyes y decretos de la Confederación así como los fallos del Tribunal Federal, examinar los tratados entre Cantones y con el extranjero si procedieren, velar por los intereses de la Confederación así como por la seguridad tanto interior como exterior, etc.

El artículo 105 prevee la Cancillería Federal que dependerá del Consejo Federal y que será electa por la Asamblea Federal renovándose, al igual que las demás autoridades Federales, cada cuatro años.

En el 106 se establece como autoridad Federal el Tribunal Federal cuyos miembros son nombrados por la Asamblea Federal. Este Tribunal conoce sobre asuntos civiles entre la Confederación y los Cantones, entre la Confederación y los particulares, entre Cantones y entre Cantones y particulares, así como sobre asuntos entre municipios y Cantones; en materia penal conocerá sobre traición a la Confederación, rebelión, crímenes contra el derecho de gentes, delitos políticos, además de conocer sobre las disputas de competencias entre autoridades, violaciones Constitucionales y demás controversias dentro del derecho público.

## **b).- Nacionales.**

### **1).- Constitución de Cádiz de 1812.**

Esta Constitución, conocida con el nombre de "Constitución de Cádiz", por haberse elaborado en dicha localidad española, constituye un antecedente directo de nuestro Federalismo a través de las diputaciones provinciales.

La Constitución de 1812 fue promulgada el 19 de marzo de ése año y jurada en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo, durante el reinado de Fernando VII.

La vigencia de ésta Constitución tuvo lugar ya iniciada la lucha por la independencia e inclusive ya se percibía una tendencia federalista tanto en los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón como en los Sentimientos de la Nación de José Ma. Morelos, al considerar la Creación de un supremo Congreso donde tendrían cabida las representaciones de las distintas provincias de la Nación, reconociéndose desde ese momento su autonomía política.

Algunos autores afirman, y con razón, que la creación de gobiernos localistas y su respectiva autonomía fue legado de nuestros antepasados españoles, esto es, que las distintas regiones de España se unieron bajo un mismo trono en una Nación, aunque dichas regiones defendían celosamente su autonomía, y que hasta la fecha se puede observar con las actuales provincias de España. Estas tendencias, se dice, pasaron a la Nueva España y se acentuaron aún más con la diferencia de condiciones de vida, de climas y de la dificultad de comunicarse.

Al establecerse la constitución de Cádiz se crearon las diputaciones provinciales, que constituían a los gobiernos locales a través de un cuerpo colegiado con cierta independencia política y con representación propia ante las Cortes de la Corona. La autonomía de las diputaciones se le debe a Miguel Ramos Arizpe, diputado liberal de una de las provincias de la Nueva España, quien ante las Cortes propugnó tenazmente por obtenerla.

Aunque la Constitución de Cádiz tenía vigencia, el Virrey Venegas suspendió su observancia con los argumentos de que dañaba el poder de la Corona al restar imperio de ésta sobre las Colonias, pero en 1813 el virrey Callejas restauró su observancia.

A partir de este momento se empezaron a constituir las referidas diputaciones conforme a la Constitución y en 1814 Fernando VII mediante decreto de fecha 4 de mayo desconoció la Constitución de 1812, restaurando autoritariamente el absolutismo, lo que ocasionó el estancamiento de la formación de las diputaciones en las provincias que no tenían y en las ya existentes se suspendieron sus funciones

por completo y no fue sino hasta 1820, que por el levantamiento organizado por Rafael de Riego se reimplantó la observancia del Código, reanudándose de ésta manera el proceso de formación de las diputaciones y de sus funciones de las ya existentes.

Con los nombramientos de corregidores, alcaldes, intendentes y oidores de audiencias junto con las diputaciones se perfilaba directamente hacia un sistema federal.

En la Constitución Cádiz se establecieron las Cortes como órgano legislativo, encargado de elaborar las leyes y la ejecución de éstas correspondía al Rey. Prácticamente se establece una diferenciación de poderes pero sin ser independientes totalmente uno de otro ya que en todos ellos tenía ingerencia directa o indirecta el Rey. ( Capítulo III, arts. 15, 16, 17. )

Las Cortes se formaban por los diputados nombrados por el pueblo, por cada setenta mil habitantes de una provincia correspondía un diputado, sólo podían ser diputados a las Cortes los originarios de España o los que hubieren recibido carta de ciudadano. ( Título III, Capítulo 1, arts. 27-33. )

Las Cortes se renovaban cada dos años (art. 108), sus facultades consistían entre otras en:

- Proponer y decretar leyes, e interpretarlas y derogarlas en caso necesario.
- Resolver cualquier duda de hecho o de derecho referente a la sucesión de la Corona.
- Elegir Regencia o Regente conforme a la Constitución y limitar sus funciones.
- Aprobar antes de su ratificación los tratados de alianza, subsidio o especiales de comercio.
- Fijar los gastos de la administración pública.
- Determinar, a propuesta del Rey, las tropas de tierra y mar que se mantengan en pie en tiempos de paz y su respectivo aumento en tiempos de guerra.
- Establecer anualmente contribuciones e impuestos.
- Aprobar la repartición de las contribuciones entre las provincias.
- Establecer aduanas y aranceles públicos.
- Determinar valor, peso, ley y tipo de las monedas.
- Promover y fomentar todo tipo de industria.

Estas son algunas de las facultades de las Cortes que en gran medida se parecen a las funciones del Congreso de un Estado Federal. Una de las características de ésta Constitución, como ya se expuso, es que se reconoce autonomía política a las provincias a nivel constitucional. (5).

(5).- Cabe señalar que dichos antecedentes nacionales se tomaron principalmente del maestro Burgoa y Tena Ramírez.

El gobierno interno de las provincias se formaba por ayuntamientos integrados por alcaldes, regidores y procuradores síndicos, presididos todos éstos por un jefe político y en su ausencia por el alcalde.

La elección de éstos era de manera directa por los habitantes de la comarca que comprendía el ayuntamiento, los funcionarios eran electos cada año. Las obras que hubieren que realizar se hacían con recursos propios, a no ser que la importancia de dicha obra u objeto a que se destine requiriera la aprobación de las Cortes.

El ayuntamiento debía procurar la salubridad y comodidad de los vecinos, seguridad en la persona de éstos conservando el orden público, recaudar las contribuciones impuestas por las Cortes y remitirlas a las tesorerías correspondientes, velar por el buen estado de los recintos educativos pagados por el fondo común, asimismo de los hospitales y centros de salud, de vías de comunicación y en general todas las obras de necesidad, ornato y utilidad públicas. Finalmente, la más importante, y la razón de la tendencia localista, el ayuntamiento tenía la obligación de promover la agricultura, industria o comercio según los usos y circunstancias de la localidad en cuanto les fuese de utilidad y beneficio.

Los ayuntamientos rendían cuentas directas de su actuación a las diputaciones provinciales cada año, así como del manejo de sus recursos.

Este Capítulo 1 del Título III de la Constitución de Cádiz es el antecedente directo del municipio, ya que establece de manera clara la organización y facultades del Ayuntamiento, y que es la base de nuestro actual Federalismo según establece la Constitución de 1917.

Lo que era el gobierno, que hoy calificamos como Estatal, estaba integrado por las diputaciones provinciales presididas por un jefe superior, además de un intendente y de siete ciudadanos de provincia electos.

Las diputaciones se integraban y renovaban cada dos años, cada año tenían un máximo de noventa días de sesiones.

En cuanto a sus atribuciones, si sus miembros se excédían en el ejercicio de las mismas eran suspendidos por el Rey, que daba cuenta a las Cortes anexando sus motivos.

Las facultades de tan mencionadas diputaciones se enumeran en el art. 335 que versa de la siguiente manera:

“ Art. 335. Tocarà a éstas diputaciones:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Décimo: Las diputaciones de las provincias de Ultramar velarán sobre la economía, orden y progresos de las misiones para la conversión de los indios infieles, cuyos encargados les darán razón de sus operaciones en éste ramo, para que se eviten los abusos: todo lo que las diputaciones pondrán en noticia del Gobierno.”

Como se alcanza a apreciar en estas atribuciones, la autonomía que se confería a las diputaciones era amplia incluso permitiéndoles en algunos casos el uso de la discrecionalidad, claro, con la posterior noticia y aprobación del Gobierno central.

Aún cuando con esta Constitución Española se reconocía cierta autonomía provincial, se establecía al mismo tiempo un Estado unitario.

Con base en la exposición de este primer antecedente de nuestro Federalismo se puede afirmar que el génesis y desarrollo de éste fue distinto al Norteamericano, pero sin embargo, tal vez nuestro Federalismo no sea del todo artificial y totalmente fuera de la realidad jurídico- política de nuestro país ya que, coincidiendo con varios autores, las tendencias comunales y provinciales nos fueron transmitidas por los españoles y más aún se hizo necesario el Federalismo con las distintas circunstancias de las diversas regiones de nuestro país que requerían un trato distinto.

La diferencia principal radica en que el Federalismo Norteamericano se creó a partir de la unión de Estados verdaderamente soberanos e independientes entre sí, fue centrípeto y el nuestro se derivó de la organización, en un Estado Nacional, de provincias en principio con cierta autonomía y cuya única relación entre sí era la que tenían con la Corona.

## **2).- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.**

A partir de la entrada triunfante del ejército trigarante a la capital de la Nueva España el 27 de septiembre de 1821, al mando de Don Agustín de Iturbide, quedó consumado el movimiento de Independencia y al día siguiente fue proclamada el Acta de Independencia del Imperio Mexicano.

Iturbide se proclamó siempre en contra de las disposiciones de la Constitución de 1812 y, por ende, de su precoz federalismo, incluso ya antes de la consumación de dicha lucha se notaban las tendencias absolutistas de Iturbide en el Plan de Iguala del 24 de febrero de 1821, donde desconoce por completo la Constitución de Cádiz y en donde se autopropone, sin hacer referencia a las diputaciones ni a las provincias, pero quedan manifiestas sus tendencias políticas hacia un gobierno monárquico centralizado, afirmando que Fernando VII sería emperador del Imperio Mexicano, siendo que éste fue el principal repulsor de la Constitución de 1812.

El mismo año también se dieron a conocer los Tratados de Córdoba, donde se hace más fuerte el repudio a la Carta de Cádiz, estos Tratados proponían establecer un organismo integrado por los más importantes miembros del Imperio con amplias facultades para la designación de diputados a las Cortes, lo que violentaba los derechos de las provincias, dicho organismo adoptó el nombre de Junta Gubernativa.

Conforme a las disposiciones de la Constitución de 1812 se lanzaron las convocatorias un año después de la consumación de Independencia para integrar el Congreso a más tardar el 24 de febrero de 1822.

Para este momento existían tres corrientes políticas: las que sostenían el contenido del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba, las que los desconocían por completo para proclamar a Iturbide emperador y las ideas fuertes de los liberales que luchaban por establecer un gobierno republicano y democrata.

Al quedar integrado el Congreso y con el apoyo militar que tenía Iturbide, la segunda corriente política triunfó, proclamando a Iturbide emperador el 19 de mayo de 1822.

A partir de entonces se suscitó una gran hostilidad entre Iturbide y el Congreso, por lo que el 31 de octubre disolvió el Congreso y en su lugar nombró una Junta Institutiva que aprobó en diciembre lo que sería un antecedente a la organización Constitucional del Imperio y fue el Reglamento provisional político del Imperio Mexicano.

El Reglamento abolió la Constitución de Cádiz; si bien es cierto que dicho reglamento sostuvo la existencia de las diputaciones, también es cierto que la actuación de aquéllas se encontraban supeditadas

al Jefe político de la provincia, el cual era directamente nombrado por el emperador, por lo que prácticamente la existencia de las diputaciones fue algo artificial.

No fue sino hasta que Santa Anna se sublevó en Veracruz, desconociendo a Iturbide como emperador, que las ambiciones políticas del supuesto emperador se vieron truncadas.

Las tropas sublevadas expidieron el Plan de Casa Mata, donde exigen la restitución del Congreso y la abdicación de Iturbide como emperador, éste no tuvo otra opción que reinstalar el Congreso en marzo de 1823 y ya que su futuro político había desaparecido al tener en contra al Congreso, abdicó poco después el mismo año.

A partir de éste Plan las provincias empiezan a tener una gran conciencia de su existencia autónoma al adherirse voluntariamente al Plan con la finalidad única de restituir al Congreso, deliberando la conveniencia de convocar a nuevas elecciones o de erigir un Constituyente que le diera forma jurídica y política al país.

Las provincias con mayor conciencia de su autonomía se pronunciaron a favor de un sistema Federal e inclusive algunas de ellas se autoproclamaron Estados Libres y Soberanos.

El resultado de todas éstas tendencias desembocó en la elaboración del "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana" el 31 de enero de 1824.

El Acta establece que la Federación Mexicana se compone por todas las provincias que integraban a la Nueva España y que su forma de gobierno sería republicana, representativa, popular y Federal; que sus partes integrantes eran Estados libres y soberanos en lo que exclusivamente se refiere a su administración y gobiernos interiores.

También adopta la división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, especificando que ninguno de éstos podían reunirse al mismo tiempo en una persona o corporación.

En pocas palabras, el Acta Constitutiva establece las bases generales para la elaboración de una Constitución Federal.

Finalmente, en abril de 1824 se trabajó arduamente para la elaboración de una Constitución Federal para la Nación Mexicana.

En la exposición de motivos de dicha Constitución se hace referencia a la importancia de adoptar tal sistema:

"Vuestros representantes, al congregarse en el salón de sus sesiones, han traído el voto de los pueblos expresado con simultaneidad y energía. La voz de República Federada se hizo escuchar por todos los

ángulos del Continente, y el voto público por ésta forma de gobierno llegó a explicarse con tanta generalidad y fuerza como se había pronunciado por la Independencia. . .”

“La República Federada ha sido y debió ser el fruto de sus discusiones. Solamente la tiranía calculada de los mandarines españoles podía hacer gobernar tan inmenso territorio por unas mismas leyes, a pesar de la diferencia enorme de climas, de temperamentos y de su consiguiente influencia. . .”

“... He aquí las ventajas del sistema de Federación. Darse cada pueblo así mismo leyes análogas a sus costumbres, localidad y demás circunstancias; dedicarse sin trabas a la creación y mejoría de todos los ramos de prosperidad; dar a su industria todo el impulso del que sea susceptible, sin las dificultades que oponía el sistema colonial, u otro cualquier gobierno, que hallándose a enormes distancias perdiera de vista los intereses de los gobernados; proveer a sus necesidades en proporción a sus adelantos; poner a la cabeza de su administración sujetos que, amantes del país, tengan al mismo tiempo los conocimientos suficientes para desempeñarla con acierto; crear los tribunales necesarios para el pronto castigo de los delinquentes y la protección de la propiedad y seguridad de sus habitantes; terminar sus asuntos domésticos sin salir de los límites de su Estado; en una palabra, entrar en el pleno goce de los derechos de hombres libres.” 57.

El cuatro de octubre de 1824 finalmente fue aprobada la “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos”.

En su artículo cuarto establece que la forma de gobierno adoptada por la Nación sería la de República representativa popular y federal y en el sexto establece la división de los poderes federales en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Se establece que el Congreso general se integraría por dos cámaras: de Diputados y de Senadores, la base para la elección de éstos sería la población de cada Estado, durarían en su encargo dos años.

En la Sección quinta de la Constitución se hace referencia a las atribuciones del Congreso General en el artículo 39.

57.- Felipe Tena Ramírez, Leyes Fundamentales de México 1808-1995, pág. 163.

El Poder Ejecutivo se depositaba en una sólo persona que duraría en su encargo cuatro años, junto a él se nombraba un vicepresidente que lo auxiliaba en caso de imposibilidad física o moral y duraba en su encargo el mismo período. Tanto el Presidente como el Vicepresidente no podían ser reelectos sino hasta los cuatro años posteriores a que hubiesen cesado sus encargos.

El artículo 110 estableció las atribuciones y facultades del Presidente.

El Poder Judicial federal recaía ( como actualmente es ) en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales de circuito y juzgados de distrito.

La Suprema Corte se componía de once ministros y un fiscal pudiéndose aumentar o disminuir su número a juicio del Congreso. A diferencia de lo que sucede en nuestros días, los ministros eran electos por las legislaturas de los Estados.

En general sus facultades eran las de conocer de las diferencias entre Estados o de las controversias de éstos mismos con los gobernados, siempre y cuando se tratara de tierras o de concesiones hechas a éstos por aquéllos, de consultar sobre paso o retención de las bulas pontificias, breves y rescriptos expedidos en asuntos contenciosos, conocer de las causas de remoción tanto del Presidente como del Vicepresidente, de causas criminales de miembros del Congreso, de los negocios civiles y criminales de embajadores y cónsules y demás causas que afectaran directa o indirectamente a la Federación.

En el Título VI, sección primera, se establece la forma de gobierno de los Estados que en general sólo establece la división de poderes y el número, duración y elección de éstos queda al lo dispuesto por sus respectivas Constituciones.

En la sección segunda se establecen las obligaciones de los Estados entre las que se encuentran: Organizar su gobierno y administración interior, claro está, sin que éstas se opongan a la Constitución ni a su Acta Constitutiva; guardar y hacer guardar la Constitución; remitir al Congreso y al Ejecutivo Federales copias autorizadas de sus Constituciones, leyes y decretos, etc.

Las restricciones que tienen los Estados dentro de ésta Constitución se reducen sólomente a cuatro:

1. Establecer, sin el consentimiento del Congreso general, derechos de tonelaje o de puerto;
2. Imponer, igualmente, contribuciones sobre importaciones o exportaciones, mientras no se regule cómo se deban hacer;
3. Tener permanentemente tropas o buques de guerra;
4. Celebrar tratados con potencias extranjeras declarar la guerra, sino es en caso de invasión inminente y dando respectivo aviso al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;

5. Celebrar tratados con otros Estados de la Federación o sin aprobación posterior del Congreso general si versaren sobre arreglo de límites. (6).

Sin duda, en la elaboración de esta Constitución se tuvieron en cuenta los documentos y doctrinas federalistas provenientes del vecino del norte, pero lo que es importante mencionar es que en esta Constitución se hace evidente la ilustración de sus autores, ya que es uno de los documentos más avanzados en cuanto a contenido, ya que se siente la fuerza de la tendencia federalista, así como la existencia de los Estados miembros como tales y el respeto total a su libertad interna, principios que influyeron en la elaboración de la Constitución de 1857 y que la mayor parte de su contenido se tomó para la elaboración de la Carta Magna de 1917.

La Constitución de 1824 en su artículo 171 establece la prohibición de reformarla en lo que a la libertad e independencia de la Nación, así como de la forma de gobierno, división de poderes federales y de los Estados se refiere, sin embargo los conservadores, que venían adquiriendo mayor poder, lograron sustituirla por "Las Siete Leyes Constitucionales" de 1836.

(6). – Fuentes: Cfr. Tena Ramírez, *Op. Cit.*, págs. 107-109, 120-122, 153 y 154; Burgoa, *Op. Cit.*, págs. 429-437; y Aurora Arnaiz Amigo, Derecho Constitucional Mexicano, ed. Trillas, México, 1990, págs. 37, 38, 47-53.

### 3).- Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836.

Conocida como las “Siete Leyes Constitucionales de 1836”, fue producto de la fuerza que venía tomando el partido conservador que forzó al Congreso constituido a convertirse en Constituyente, violando el art. 171 de la Constitución del 24, dándose virtualmente un golpe de estado parlamentario.

El Congreso en 1835 decretó un proyecto de Constitución de carácter centralista la cual sería posteriormente aprobada, sustituyendo el sistema federal por el centralista; aunque éstos dos sistemas al considerar uno, las entidades integrantes de la Nación como Estados libres y soberanos y el otro como departamentos, aún les reconocen cierta autonomía en lo que a su organización interior se refiere.

A éste respecto, el maestro Burgoa atinadamente afirma:

“ . . . , con el régimen implantado en la Constitución de 1836 los Estados cambiaron su denominación y su autonomía interna se restringió, pero estos fenómenos no autorizan a suponer una variación radical en la forma estatal de nuestro país. México, dentro de las Constituciones federales o centrales que ha tenido y en un número puramente jurídico, jamás estuvo organizado dentro de un sistema de gobierno absolutamente centralizado. Con el nombre de Estados o “Departamentos”, las provincias integrantes de su territorio siempre gozaron de una especie de autonomía y participaron en la función gubernativa nacional. De esta guisa, el centralismo y el federalismo sólo eran, fuera del Derecho Constitucional, banderas políticas de los grupos antagónicos que se disputaban el poder, pues el análisis comparativo de las Constituciones que unos y otros auspiciaron en el decurso de nuestra historia, hecho con serenidad y sin prejuicios, nos proporciona un dato tan interesante cuanto inobjetable: en ambos sistemas alentaba el propósito o la tendencia de respetar la personalidad de las partes en la organización del Estado y en el funcionamiento del todo estatal.” 58.

La época de la vigencia de las Siete Leyes fue de grandes turbulencias políticas, precisamente por la implantación del Centralismo. El país se vio sacudido por varios levantamientos militares, supuestos patriotas que se pronunciaban Jefes del Ejecutivo de la República, cuartelazos, etc.; fue en éste período que la provincia de Tejas comenzó a exigir su independencia de la República, siguiendo sus pasos el Estado de Yucatán, molesto porque lo habían reducido a un departamento.

Tras una serie de escaramuzas y luchas casi interminables, se proclamó el Plan de Tacubaya, por el que se desconocen los poderes existentes de la Constitución de 1836 y que previó el nombramiento, a través de una Junta, del Presidente de la República mientras se organizaba un Congreso Constituyente.

Dicha junta se pronunció en favor de Santa Anna, quien lanzó una convocatoria en 1841 para la formación del Congreso Constituyente para que quedase instalado para junio del próximo año.

En el Congreso se designó una comisión compuesta por siete miembros, de los cuales, tres elaboraron una propuesta de carácter federal, entre ellos se encontraban notables personajes como lo fueron: Don Mariano Otero, Espinosa de los Monteros y Muñoz Ledo; el resto se inclinaron por una propuesta que restablecía el ordenamiento de 1836. Ninguno de estos proyectos se discutió ya que en 1842 Nicolás Bravo, nombrado Presidente por Santa Anna, nombró una junta de Notables que tendrían el encargo de organizar a la Nación Mexicana.

A través de las Bases Constitucionales de 1835 se dio paso a la elaboración de la Constitución de 1836.

Dichas bases expedidas por el supuesto Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835, establecieron en su artículo cuarto que el gobierno nacional seguiría dividido en tres poderes, que ninguno se podía unificar, ni traspasar sus límites y en el octavo estableció que el territorio nacional se dividía en Departamentos en base a su población y demás circunstancias, se sustituyó al Congreso Local por Juntas Departamentales, mientras que el Ejecutivo quedó intacto recayendo en el Gobernador quien dependía directamente del gobierno central.

Finalmente el 30 de diciembre de 1836 se aprobó la Constitución que constaba de siete estatutos, por lo que se le conoce como de las Siete Leyes.

En la Tercera ley se habla de la división del Congreso en dos cámaras, de Senadores y Diputados, las cuales se renovarían por mitad cada dos años, el Ejecutivo recaería en un sólo individuo que duraría en su encargo ocho años y podía ser reelecto, se preveía la creación de un consejo de gobierno formado por trece consejeros entre los cuales había eclesiásticos, militares y civiles; las funciones de este Consejo eran, en general, de dar su dictamen en los asuntos y casos en que se le requiriera, se establecieron cuatro Ministerios: el del interior, de relaciones exteriores, de hacienda y de guerra y marina.

El poder Judicial Nacional estaba integrado por una Suprema Corte de Justicia compuesta por once miembros y un fiscal. Sus miembros se elegían de la misma forma como se elegía al Presidente de la República: por el Congreso y demás miembros de la alta Corte de Justicia; también integraban el Poder

Judicial los tribunales superiores de cada Departamento, los juzgados de Hacienda y los de primera instancia.

El artículo 19 de la Quinta Ley estableció que los tribunales superiores de los Departamentos serían iguales en atribuciones e independientes unos de otros en el ejercicio de sus facultades. De aquí se puede observar la autonomía que se les concedía respecto de otros, pero no del Central.

La Sexta Ley hablaba particularmente de la división del territorio nacional, así como del gobierno interior de sus pueblos.

El artículo primero mencionaba que la división territorial sería conforme a Departamentos que a su vez se dividían en distritos y éstos en partidos.

Los gobernadores de los departamentos eran designados por el gobierno central, a quien tenían que rendirle cuentas, duraban en su encargo ocho años con la posibilidad de ser reelectos.

Las juntas departamentales, compuesta por siete individuos electos por los mismos votantes que eligieran diputados al Congreso, se renovaban cada cuatro años.

En el artículo 14 de esta Ley se establecieron las atribuciones de las Juntas que fueron:

- Las de iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración, municipal y variaciones constitucionales.
- Establecer escuelas de primera educación, es decir, primaria, dotándolas de todos los fondos suficientes.
- Disponer la apertura y mejora de los caminos interiores del departamento.
- Promover a través del gobernador todo lo que importe para la prosperidad y bienestar del departamento.
- Formar junto con el gobernador los ordenamientos internos, tanto municipales como de los ayuntamientos y los reglamentos de policía del departamento.
- Proponer al gobierno central terna para elección del gobernador, pudiendo aquél hacer caso omiso a la propuesta.

Entre otras, éstas son las atribuciones más importantes de las Juntas Departamentales que venían siendo los Congresos Locales. (7).

(7). – Fuentes: *Cfr., Tena. Op. Cit., págs. 199-202; Burgoa, Op. Cit., págs. 437-440; y Arnalz, Op. Cit., págs. 59-65.*

#### 4).- Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana fueron elaboradas por una junta de ochenta notables nombrados por el Gral. D. Nicolás Bravo, no fue otra cosa que la reafirmación de la vigencia de la Constitución centralista del 36.

La Junta Nacional a que hacemos referencia quedó instalada el 6 de enero de 1843 y el proyecto para la elaboración de bases Constitucionales empezó el 8 de abril del mismo año, aunque los integrantes decidieron en vez de elaborar dichas bases, crear una nueva Constitución.

El Congreso disuelto con anterioridad, se reunía en privado suscribiendo una enérgica protesta sin que ésta tuviera éxito alguno.

Finalmente el 12 de junio de 1843 fueron aprobadas las Bases Orgánicas de la República Mexicana por Santa Anna, quien había reasumido la Presidencia.

Dichas Bases Orgánicas tuvieron vigencia, a manera de Constitución, durante uno de los períodos políticos más turbulentos de nuestra historia. Fue en éste período que se había entrado en guerra con los Estados Unidos de Norteamérica, las constantes disputas internas que se tenía por el sistema a adoptar, diversos pronunciamientos de varios "héroes" nacionales, en fin, la discordia y la desunión prevalecían.

Cuando el Congreso, ya bajo estas Bases, entró en su primer período de sesiones, desconoció de manera tajante a Santa Anna, quien se encontraba ausente de la capital ya que había partido a sofocar el pronunciamiento de Paredes en Jalisco. El Presidente interino disolvió entonces al Congreso, pero el Gral. Herrera, presidente del Consejo, lo desconoció y asumió el Ejecutivo reinstalando al Congreso; acto seguido, el Congreso procedió a destituir a Santa Anna y desterrarlo, ya que éste se había pronunciado con anterioridad en favor del centralismo. En su lugar quedó como Presidente fijo el Gral Herrera.

Fue hasta 1845 que hubo un nuevo pronunciamiento, pero que en ésta ocasión y a diferencia de muchos otros que se dieron en la época triunfó, no obstante que fue el que anteriormente se había tratado de sofocar: el de Paredes.

Paredes, designado Presidente, expidió una Convocatoria para la formación de un Congreso Nacional que fungiera como Constituyente, a fin de darse un nuevo ordenamiento fundamental.

Al quedar constituido dicho Congreso no se realizó ninguna función para la que había sido convocado y poco tiempo después quedaron al descubierto las ambiciones monarquistas de Paredes.

Las disputas internas y la desunión dejaban al país casi a merced tanto de los peligros externos (las guerras que se tuvieron con Francia y con Estados Unidos) como de los internos (la disputa entre los dos bandos políticos que existían a la época); todo esto trajo como consecuencia el fortalecimiento de los federalistas, a los que las circunstancias les iban dando la razón.

El 4 de agosto de 1846, en la Ciudadela, surgió un pronunciamiento formulado por el Gral. Mariano Salas, éste elaboró una circular en la que reprobaba enérgicamente las ambiciones monarquistas de Paredes solicitando se reuniera un nuevo Congreso Constituyente conforme a las disposiciones de la Constitución Federal de 1824, a ésta petición se sumó Gómez Farías.

Dicho movimiento triunfó y con él se terminó el gobierno de Paredes y sus ambiciones monarquistas, así como la vigencia de las Bases Orgánicas de la República Mexicana.

El contenido de las "Bases" era prácticamente idéntico al de la Constitución del 36 exceptuando por algunos puntos como son la reducción del término en que el Presidente cumpla su periodo de 8 a 5 años, el Presidente era un Magistrado que perteneciese al estado secular, se sustituyeron algunos ministerios y se crearon otros, por ejemplo el art. 93 señalaba: "El despacho de todos los negocios del Gobierno estará a cargo de cuatro ministros, que se denominarán, de relaciones exteriores, gobernación y policía, de justicia, negocios eclesiásticos, instrucción pública e industria, de hacienda y de guerra y de marina."

Se ampliaron las atribuciones del Poder Judicial a veinticinco; se suprimió al Supremo Poder Conservador que había creado la Constitución del 36; se siguió la división territorial en Departamentos en la misma forma establecida por la Constitución centralista con la diferencia que las Juntas Departamentales se denominaban ahora Asambleas Departamentales; en esencia y en lo que a nuestro tema se refiere, el contenido de las "Bases" fue el mismo que la del 36. (8).

(8). – Fuentes: *Cfr.*, Tena, *Op. Cit.*, págs. 249-252, 304-306 y 403-405; y Burgoa, *Op. Cit.*, págs. 441-444.

## 5).- El Acta de Reformas de 1847.

Con el triunfo del Gral. Salas se inició una nueva etapa política. Al triunfar el movimiento de la Ciudadela, se pidió el retorno de Santa Anna, propuesto por el mismo Gral. Salas, quien regresó de su destierro en Cuba acompañado por Don Manuel Crescencio Rejón.

En ésta ocasión, Santa Anna tuvo que desconocer sus tendencias centralistas y manifestarse liberal y federalista. Hasta el momento el Gral. Salas había asumido provisionalmente el Poder Ejecutivo y acatando las órdenes de Santa Anna de reestablecer la vigencia de la Constitución del 24 mientras se convocaba a un Congreso, nuevamente Constituyente, lo hizo mediante decreto de 22 de agosto de 1846. Es importante mencionar que en este período se vivía la invasión de los Estados Unidos, por lo que urgía organizarse con base en instituciones verdaderamente fuertes que pudieran hacer frente al conflicto.

Fue hasta diciembre de ese año que el Congreso quedó conformado e inició sus sesiones. El Congreso estaba dominado por los liberales moderados, siguiéndoles los puros y casi desaparecidos los conservadores. Entre algunos de éstos se encontraban, por parte de los moderados: Muñoz Ledo, Espinosa de los Monteros, Riva Palacio, Comonfort, Zubieta y Mariano Otero; por parte de los puros: Gómez Farías, D. Manuel Crescencio Rejón, Benito Juárez, Vicente y Eligio Romero por mencionar algunos; y por los conservadores sólo estuvo presente Ignacio Aguilar y Marocho.

A principios de 1847 tras la negativa de Santa Anna de asumir el Ejecutivo, Gómez Farías en su carácter de Vicepresidente lo asumió por entero y al querer obtener recursos de los Bienes Eclesiásticos para hacerle frente a la invasión se suscitó una violenta repulsa por parte de los moderados y conservadores estallando una revuelta en la capital, el Congreso se vio en la necesidad de nombrar a Santa Anna Presidente interino y eliminó la Vicepresidencia.

El Congreso nombró una comisión para la elaboración de una Constitución integrada por D. Manuel Crescencio Rejón, Mariano Otero, Espinosa de los Monteros, Cardos y Zubieta, los cuales en su dictamen alegaban que sería de mayor beneficio la reimplatación de la vigencia total de la Constitución del 24, ya que ésta ha sido la única Constitución legítima que se había tenido, haciéndosele las reformas pertinentes, lo que resultaba en una incongruencia ya que conforme a los procedimientos de reforma que en ella se contemplaban el actual Congreso no podía reformarla; aparte de la Constitución del 24, D.

Mariano Otero propuso que se observara, asimismo, lo que él llamó el Acta de Reformas, la cual fue aprobada por el Congreso el 21 de mayo de 1847.

Al invadir los Norteamericanos la capital del país, el Congreso se disolvió, Santa Anna dejó el cargo en manos del Presidente de la Suprema Corte Manuel de la Peña y Peña, quien posteriormente reunió al Congreso para la ratificación del tratado de Guadalupe donde se da por terminada la guerra con el vecino del norte.

En su proyecto de Acta de Reformas, Mariano Otero previó la protección de los derechos del hombre a través de las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad que al ser aprobadas pasaron a formar parte de la Constitución restablecida del 24.

En el artículo sexto del Acta de Reformas establece: "Son Estados de la Federación los que se expresaron en la Constitución Federal y los que fueron formados después conforme a ella. . ."

El Acta también establecía que cada cincuenta mil habitantes o fracción mayor de veinticinco mil estaría representada por un diputado en el Congreso General; asimismo por cada Estado habría un Senador electo por éstos, además de uno nombrado a propuesta del Senado, de la Suprema Corte y de la Cámara de diputados, el Senado se renovarían cada dos años.

En su artículo quince se derogaba la Vicepresidencia estableciendo que la falta del Presidente de la República se cubriría conforme a la Constitución Federal.

El desempeño de las facultades de los Poderes de la Federación se determinaban por leyes que el Congreso expidiera.

En su art. veinte las Actas hicieron la delimitación de competencias entre Estados miembros y Federación estableciendo que: "Sobre los objetos cometidos al Poder de la Union, ningún Estado tiene otros derechos que los expresamente fijados en la Constitución, ni otro medio legítimo de intervenir en ellos, que el de los poderes generales que la misma establece."

En el artículo siguiente establecieron que los Poderes de la Unión se derivaban única y exclusivamente de la Constitución y se refirieron sólo al ejercicio de éstos y que no podían ejercer otros por falta de restricción expresa.

Finalmente, el Acta permitía su reforma, siempre y cuando se realizara por las dos terceras partes de las Cámaras, por la mayoría de dos Congresos distintos e inmediatos; hablando de la limitación o extensión de los Poderes de los Estados se requerirá la mayoría del Congreso General. (9).

(9). - Fuentes: *Cfr.*, Tena, *Op. Cit.*, págs. 439-442; y Burgoa, *Op. Cit.*, págs. 444-445.

Al igual que la Constitución del 24, se estableció la tajante prohibición de reforma en cuanto a la alteración de los principios que establecen la independencia; la forma de Gobierno republicano, popular, federal y representativo así como de los que establecen la división de Poderes y de los Estados.

#### **6).- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.**

Después de la reimplantación de la Constitución del 24, se suscitaron varias turbulencias políticas.

Después de la administración de de La Peña y Peña y del mandato del Gral. José Joaquín de Herrera, quienes lograron completar sus respectivas administraciones, conforme al término establecido por la Constitución, se empezó a vivir un desorden político y social, el cual causó conflicto entre los poderes durante la administración del Gral. Arista.

En 1852 cuando se instaló el Congreso, los conservadores alcanzaron mayoría en el Senado mientras que los liberales en la Cámara de Diputados. Esto trajo como consecuencia una tensión cada vez mayor entre el Ejecutivo y el Legislativo. Cuando Arista pretendía contar con facultades extraordinarias a fin de hacerle frente a la situación, el Congreso se lo negó y al negarse de igual manera el Consejo de Gobierno para llamar a sesiones extraordinarias, se orilló a Arista a que dimitiera.

Fue a partir de este año hasta el 56 que se vivió en nuestro país una época de total anarquía.

Así se dio origen a un sinnúmero de revueltas en el país, unos defendiendo el Federalismo y otros desconociendo las autoridades, pero todos tenían en común el llamado para el regreso de Antonio López de Santa Anna.

Entre los conservadores que integraban el Congreso se llegó a la conclusión de que sólo una dictadura podría solucionar el desorden interno, por lo que éstos invitaron a Santa Anna a regresar de su destierro y lo invistieron del poder necesario para que gobernase sin Constitución, posteriormente por elecciones se decidió otorgarle la Presidencia interina en lo que se convocaba a un Congreso Constituyente.

Esta vez, Santa Anna se pronunció por los conservadores y se organizó una dictadura junto con prominentes miembros del partido conservador, entre los que figuraban Alamán, Tornel, Haro y Tamariz y Teodosio Lares, quienes poco a poco fueron desapareciendo de la política, haciéndose más fuerte la dictadura de Santa Anna. Como se le había conferido la libertad total a éste de organizar el gobierno

como él quisiera mientras se expedía una nueva Constitución, optó por el sistema Monárquico otorgándose, él mismo, el título de su Alteza Serenísima.

Poco a poco y a manera disimulada Santa Anna mediante decretos fue extinguiendo el sistema Federal sustituyéndolo por el central; mientras que los trabajos para la elaboración de una Constitución no se habían llevado a cabo, se decidió prorrogar la dictadura de Santa Anna.

Fue en 1854 que estalló la revolución de Ayutla gestada por la proclamaación del Plan de Ayutla elaborado por Florencio Villareal y secundado por el Gral. Juan Alvarez, Ignacio Comonfort, Eligio Romero y el Gral. Tomás Moreno.

A la revolución se fueron añadiendo pequeños ejércitos de las distintas comunidades del país, organizándose cada vez más hasta que dieron triunfo a esta revolución.

Comonfort asumió el liderazgo y ordenó la observancia del Plan de Ayutla, que en un principio era de matiz liberal; Comonfort evitó la insurrección tanto de los conservadores como de los liberales puros, ya que él era moderado, convenciéndolos de que todos tendrían cabida en el Constituyente y en las reformas a hacer al Plan de Ayutla.

Varios de los puros se negaron a participar en el gobierno de Comonfort, alegando que los moderados eran más conservadores que los propios conservadores al dilatar reformas y tímidamente defender el federalismo, entre éste grupo se encontraban Melchor Ocampo, Ponciano Arriaga, José M. Mata y Benito Juárez.

El Plan de Ayutla, en su redacción, pasó de a poco a convertirse en un documento casi centralista, designando a los Estados de la República como departamentos y los gobernadores dependiendo del centro.

Comonfort se dio a la tarea de convencer a éste grupo a través de D. Benito Juárez, quien posteriormente los convencería, urgiéndoles a presentarse a la brevedad antes de que el triunfo de Comonfort se concretara.

Para la designación de una Junta que designara Presidente interino, triunfaron los puros sobre los moderados y se nombró Presidente al Gral. Alvarez y éste organizó su gabinete favoreciendo a los puros.

Al entrar como Presidente el Gral. Alvarez a la capital del país, se encontró con levantamientos en su contra y con la abierta oposición por parte de los moderados lo que lo inclinó a dimitir, el 11 de

noviembre del 1855 fue nombrado Presidente sustituto Comonfort, el cual se enfrentó a un gran divisionismo del país entre levantamientos y pronunciamientos.

Finalmente el 15 de mayo de 1856, Comonfort promulgó el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, el cual ordenó, debería ser observado mientras se expedía nueva Constitución.

Dicho Estatuto tenía tendencias centralistas al igual que las reformas hechas al Plan de Ayutla, por lo que los puros lo desaprobaron enérgicamente y varios gobernadores de ésta tendencia se negaron a publicarlo, lo que trajo un serio distanciamiento entre Comonfort y el Congreso Constituyente, donde predominaban aquéllos; el Congreso nombró una comisión para su revisión pero el trabajo de ésta no se llevó a cabo por lo que el Estatuto estuvo en vigencia hasta 1857.

El 17 de febrero de 1856 se reunió el Constituyente, dando inicio sus sesiones al día siguiente, mientras el mencionado estatuto seguía en vigencia.

La problemática que se vivió en las sesiones, fue la de la decisión de crear una nueva Constitución o de reestablecer lisa y llanamente la del 24, por ser el único ordenamiento legítimo que se había creado.

Partidarios de la primera posición fueron los puros y de la segunda los moderados.

Se nombró una comisión de Constitución encargada de estudiar los proyectos para el efecto, tal comisión estuvo integrada por: Arriaga, Mariano Yáñez, Isidoro Olvera, José M. Romero Díaz, Joaquín Cardoso, León Guzmán, Pedro Escudero y Echánove, Ocampo y José M. del Castillo Velasco como propietarios y como suplentes José M. Mata y José M. Cortés Esparza.

Durante meses se dio la dura batalla entre puros y moderados, ganando finalmente estos últimos al ser aprobado el proyecto de Arriaga de restituir la Constitución del 24 con todo y Acta de Reformas, pero en la realidad no se plasmó, ya que la comisión de Constitución estaba integrada en su mayoría por los puros, quienes llevaron a cabo la elaboración de una nueva Constitución.

En esta nueva Constitución se introdujeron varias reformas en cuestión religiosa como fueron la amortización de los bienes eclesiásticos, la supremacía de la potestad civil sobre el eclesiástico y la tolerancia de cultos, protegiendo asimismo la religión católica. Respecto a la situación social no se llevó a cabo adelanto alguno debido al fuerte liberalismo que se vivía en la época a parte de alegar los constituyentes que tal situación dependía de las leyes secundarias.

Finalmente la Constitución de 1857 se juró el 5 de febrero y fue promulgada el 11 de marzo, quedando los Poderes instalados, en octubre el Legislativo y en diciembre el Ejecutivo y el Judicial.

Comonfort fue electo Presidente Constitucional, Benito Juárez quedó como presidente de la Suprema Corte de Justicia y por tanto Vicepresidente de la Nación, Olvera quedó como presidente del Congreso.

La Constitución de 1857 careció de gran popularidad y seguimiento, precisamente por las reformas religiosas hechas a las que los conservadores y moderados se aferraron para atacarla.

La Constitución tuvo una precaria vigencia y como sucedió en otros tiempos estallaron por todas partes pronunciamientos y levantamientos, el Congreso presionado por tales acontecimientos concedió facultades extraordinarias al Ejecutivo a fin de que le hiciera frente a la situación.

Comonfort fue aconsejado, entonces, por Zuloaga y Juan José Baz de dar un golpe de estado, pero aún había otros colaboradores del Presidente que le aconsejaban iniciar algunas reformas y si éstas fueran rechazadas, entonces sí dar el golpe de estado.

Al percatarse de la vacilación del Presidente, Zuloaga se pronunció el 17 de diciembre de 1857, a la manera en que se venía haciendo ya hace tiempo: desconociendo la Constitución, reconociendo el poder del Ejecutivo y la convocación de un nuevo Constituyente.

Este movimiento fue adquiriendo fuerza y adeptos, renunciando varios funcionarios y encarcelando a Juárez y a Olvera. En seguida, no muy convencido del movimiento, Comonfort se adhirió y Zuloaga, desconfiando de una sumisión de éste a los radicales, lo desconoció en enero de 1858 a lo que Comonfort respondió uniéndose a los puros y excarcelando a Juárez y a Olvera. Juárez se internó en el interior del País, asumiendo como Vicepresidente que era, la Presidencia de la República reimplantando la vigencia del Código de 1857; tal acción era ya tardía, ya que la lucha de Zuloaga tomaba matices de triunfo al entrar en la capital y ser designado Presidente por los conservadores. (10).

(10). – Fuentes: *Cfr.*, Tena, *Op. Cit.*, págs. 478-481, 487-492 y 595-606; Burgoa, *Op. Cit.*, págs. 445-448; y Arnaiz, *Op. Cit.*, págs. 71-86 y 89-98.

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

En lo que respecta al Federalismo, la Constitución de 1857 dejó en claro los preceptos establecidos en sus artículos 39, 40, 41 que en su mayor parte pasaron íntegros a nuestra Constitución vigente.

“Art. 39.- La soberanía Nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

“Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república, representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de ésta ley fundamental.”

En su artículo 41, la Constitución establecía que el pueblo ejercía su soberanía por medio de los poderes de la Unión y de los Estados, en cuanto a su régimen interior se refería, según la Constitución lo establecía y en ningún caso éstos últimos podrían contravenir al pacto.

De lo anterior se desprende que esta Constitución no fue propiamente un pacto federal entre Estados como lo fue en Estados Unidos, sino la materialización de la voluntad del pueblo propietario de la soberanía Nacional.

En cuanto a la división de poderes, durante mucho tiempo y a pesar de los constantes cambios de normas fundamentales, siempre prevaleció la separación de poderes en tres: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; esta vez el Legislativo era unicameral, comprendido sólo por la Cámara de Diputados, la cual se renovaría en su totalidad cada dos años y se nombraba un diputado por cada cuarenta mil habitantes o por fracción de veinte mil, la elección de éstos era indirecta en primer grado.

Se establece, de igual manera, una diputación permanente que se encargaría de las facultades del Congreso en sus recesos.

El Ejecutivo era electo de la misma manera que los diputados y duraría en su encargo cuatro años; por cierto, el nombre del titular era el de “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.” En las faltas temporales de aquél, ejercía sus funciones el presidente de la Suprema Corte de Justicia.

El Poder Judicial estaba integrado por once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general. El ejercicio de éste Poder se confería a la Suprema Corte de Justicia, a los Juzgados de Distrito y de Circuito. Los ministros eran electos indirectamente en primer grado y duraban en su encargo seis años; los Tribunales de la Federación conocían de las controversias sobre el cumplimiento de todas las leyes federales, de derecho marítimo, entre dos o más Estados, de las de

orden civil o penal que se susciten a causa de tratados con el extranjero y de los que la federación sea parte y de las que se refieran a los agentes diplomáticos.

Los Estados, según el art. 109, adoptarían para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

El artículo 111 establecía tres prohibiciones relativas de los Estados entre las que se encuentran, como sucede en todo Estado Federal, celebrar tratados con potencias extranjeras o entre sí, a menos que sea en los Estados de la zona fronteriza para repeler a los invasores, expedir patentes de corso o represalias y acuñar moneda o papel sellado; entre las relativas se encuentran en el art. 112, las tener tropas permanentes o buques de guerra, establecer derechos sobre tonelaje o impuestos sobre importación o exportación, hacer la guerra a otra potencia extranjera.

El art. 117 establece el principio de exclusión de competencias muy similar al adoptado por los Estados Unidos: "Art. 117.- Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

## **7).- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.**

La guerra de los tres años tomó rumbos similares a la revolución de Ayutla, de hecho, podría decirse que aquélla fue una continuación de ésta.

Zuloaga, apoyado por los conservadores, estableció un gobierno provisional en lo que se convocaba a un nuevo Constituyente. Juárez, mientras tanto, había establecido el gobierno Constitucional en Veracruz junto con su gabinete, quienes lo urgían a la elaboración de una pronta reforma con leyes secundarias, Juárez no veía propicio el momento para hacerlo, pero al verse presionado por sus seguidores tuvo que acceder. Con estas leyes de reforma el lado liberal empezó a tomar fuerza, cabe hacer mención, que ya iniciada la guerra de los tres años desaparecieron las tendencias liberales de puros y moderados, polarizándose la lucha sólo entre liberales y conservadores entre los cuáles las dos tendencias se repartieron adeptos. Zuloaga renuncia al cargo y es sustituido por el Gral. Miramón, quien poco tiempo después lo restituye en el cargo, pero las derrotas de tan ilustre Gral. no se hicieron esperar por parte de las tropas de Juárez quien entró triunfante a la capital en 1861, restableciendo así a nivel nacional la vigencia de la Constitución de 1857.

Poco tiempo después, los conservadores dieron su revés al proponer a un europeo para que viniése a imponer una monarquía, así, Maximiliano de Habsburgo llegó a nuestro país en medio de un fuerte caos político y en 1864 impuso el segundo Imperio Mexicano.

Maximiliano promulgó varias disposiciones similares a las de la Constitución del 57, en cuanto a religión se refiere, como fueron las de tolerancia religiosa, amortización de bienes eclesiásticos, etc., ésto le trajo grandes conflictos tanto con la Iglesia como con los conservadores, además de ser repudiado, por obvias razones, por los liberales; tales circunstancias llevaron el Imperio de Maximiliano al abismo, de donde nunca salió, Juárez, una vez más, aprovechándose de las circunstancias entró triunfante a la capital junto con su proyecto político, restituyendo los poderes Constitucionales y convocando a elecciones para ocuparlos.

A partir de 1867 Juárez realizó varias reformas al documento del 57, entre las que se cuentan las de creación de los Estados de Campeche, Hidalgo y Morelos; asimismo se adicionaron a la Constitución lo contenido en las Leyes de Reforma, en fin, las reformas en la era Juárez se extendieron hasta 1873.

En 1876 se levantó en Tuxtepec el Gral. Fidencio Hernández en favor del Gral. Porfirio Díaz, quien promulgó el plan de Palo Blanco, en donde utiliza como bandera política la no reelección de los gobernantes y a la que posteriormente desconocería en su favor.

En 1878, ya en la Presidencia, Díaz elevó a rango Constitucional dicho principio, aunque durante su administración lo manejó a su antojo realizando fraudes electorales en todo el país, disfrazando el federalismo consagrado en la Constitución de 1857 de un centralismo cada vez más absoluto.

Tales acontecimientos suscitaron el completo descontento de los liberales, quienes por el poderío militar del dictador se refugiaron en los Estados Unidos creando el Partido Liberal. Si bien es cierto que durante la administración del Gral. se vivieron tiempos prósperos, también lo es que la Constitución del 57 y sus principios fueron violados constante e impunemente.

En 1908, con el surgimiento del movimiento antireeleccionista dirigido por Madero, quien en sus primeros ensayos pretendía la inamovilidad de Díaz en el poder, pero rodeado de su gabinete y en la Vicepresidencia de antireeleccionistas, se instaló el germen de algunos brotes rebeldes y un ambiente de agitación política.

Al ser apresado Madero, varios de sus colaboradores del Centro Antireeleccionista lo convencieron de que la mejor manera de acabar con el conflicto era a través de la insurrección, por lo que en octubre escapa a San Antonio, Texas, donde elaboró su Plan de San Luis donde llama al pueblo de México a levantarse en armas el 20 de noviembre, que aunque la fecha del levantamiento se dilató, el pueblo se sublevó y desde el norte Madero fue dirigiendo el movimiento que en 1911 fue tomando fuerza a lo largo del país.

El 14 de febrero Madero entró triunfante a la Ciudad de México y el 10 de mayo fue tomada Ciudad Juárez, con lo que se armó un armisticio con el gobierno de Díaz, en el que se acordó que todo el gabinete Porfirista, tanto Porfiristas independientes como científicos, renunciaran al igual que el Gral. Díaz, lo que sucedió y el 25 de mayo el dictador abandonaba México.

Al triunfo de la revolución vino una época de tensiones políticas entre los mismos protagonistas; mientras los Magón, a través del Partido Liberal Mexicano, luchaban por reformas de carácter social, entre las que se contaban las de restitución de tierras y mejoramiento de salarios y horarios de trabajo, Madero y su Partido Antireeleccionista las rechazaban.

En respuesta a este conflicto los gobiernos de los Estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal proclamaron un Plan Político Social, donde reconocían a

Madero e igualmente pedían la restitución y dotación de tierras, así como la revisión de salarios y jornadas de trabajo, lo que concilió las dos tendencias.

Poco tiempo después, sólo dos partidos de los tantos que se habían creado llegaron a la contienda electoral: el Partido Liberal Mexicano y el Partido Católico Nacional.

De ésta contienda salieron victoriosos los candidatos del primero, que también lo eran de muchos otros que se habían pronunciado en favor de ellos, Madero y Pino Suárez.

Durante la administración de Madero, la situación era delicada ya que quedaban muchos inconformes sobre la situación social pero que al fin y al cabo fueron contenidos por la labor conciliadora de Madero, quien también fue muy tibio con éstas cuestiones al negarse a reformar la Constitución en éste sentido, alegando la protección al derecho de la propiedad.

En medio de todo este ambiente de incertidumbre, un puñado del ejército federal se pronunció en favor de algunos jefes porfiristas los cuales fueron sofocados, pero tomó la batuta el Gral. Victoriano Huerta, quien posteriormente tuvo un tímido triunfo y apresó a Madero y a Pino Suárez, previa petición de su renuncia.

La Cámara de Diputados aceptó la renuncia y designó Presidente al Secretario de Relaciones Exteriores, quien designó como Secretario de Gobernación a Huerta, que al renunciar aquél casi de inmediato, asumió la Presidencia.

Lo que originó el estallido de los levantamientos contra Huerta, fueron los asesinatos de Madero y Pino Suárez, junto con algunos miembros del Congreso, éste levantamiento generalizado fue dirigido por el entonces gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza.

El movimiento tomó el nombre de "Constitucionalista", ya que se pretendía defender el orden Constitucional, violado por Huerta, a decir del Gral. Carranza.

El triunfo Constitucionalista se consumió en Teoloyucan el 13 de agosto de 1914, al pactarse la entrega de la capital y la disolución del ejército federal.

Posteriormente en su Plan de Guadalupe, Carranza pretendía introducir una serie de reformas dirigidas al problema social que se vivía, asimismo se presentó la problemática de convocar a un Constituyente a fin, ya fuera, de reformar la Constitución del 57 o de crear una nueva, a lo que varios intelectuales cercanos a Carranza se inclinaban por la última, ya que las reformas de carácter social no tendrían cabida dentro de la primera por el procedimiento de reforma que en ella se instituía, pero tampoco se pretendía

acabar con los principios que establecía, en otras palabras, se buscó consolidar los principios de la revolución plasmándolos en un nuevo ordenamiento legal.

Pero, a la postre, el proyecto de Carranza se basó en su Plan de Guadalupe de "Constitución reformada", el cual pasó a manos de los diputados, quienes fueron electos al Constituyente según lo establecido por la Constitución del 57, para su discusión.

Finalmente, el 21 de noviembre de 1916 quedó instalado el Congreso Constituyente en Querétaro iniciando así sus labores para presentar un proyecto de Constitución.

Fue hasta el 6 de diciembre de ese año, que quedó formada una comisión de Constitución, que se avocó a preparar un proyecto de Constitución cuidando la introducción de las reformas propuestas por Carranza.

Después de arduas jornadas de discusiones el proyecto pasó a dictamen, el cual fue presentado el 29 de enero de 1917 al Congreso y aprobado al día siguiente por unanimidad se firmó el 31 de enero la Constitución.

Esta Constitución, que aunque fue una reforma de la del 57, se considera una nueva Constitución ya que introdujo varias novedades como lo fueron las garantías sociales, aparte de las individuales y el nombre que se le dio en un principio, y por respeto a los anteriores constituyentes, fue el de "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma a la de 5 de febrero de 1857."

La Constitución fue promulgada, curiosamente, el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1o. de mayo. En este caso no sucedió lo que había sucedido en otros tiempos, de sustituir una Constitución por otra o restituir la vigencia total de una anterior con algunas reformas, sino que en verdad, tomando como base una Constitución anterior, se formuló un nuevo ordenamiento fundamental. (11).

Nuestra Constitución vigente ha sufrido varias modificaciones en el transcurso de su existencia para la correcta adecuación de ésta a nuestra realidad cambiante día con día; en la materia que nos concierne, se ha modificado principalmente en la extensión de atribuciones del Congreso General para legislar sobre materias que con el paso del tiempo van formando parte del interés Nacional.

Asimismo, se han reformado los artículos referentes a los demás Poderes federales, a fin de hacerle frente y superar con éxito la evolución histórica, política, social y económica de nuestro país.

(11). - Fuentes: *Cfr.*, Tena, *Op. Cit.*, págs. 721-728 y 804-817; Burgoa, *Op. Cit.*, págs. 449-453; y Arnaiz, *Op. Cit.*, págs. 118-121.

**Capítulo 4. Situación actual del Federalismo Mexicano.**

**a.) Partes integrantes de la Federación.**

**b) Fundamentos Constitucionales de la organización de los poderes Estatales y del Distrito Federal.**

**c) La organización del municipio.**

**d) Prohibiciones absolutas y relativas de los Estados Federados.**

**e) Relación entre la Federación y los Estados (competencias, fe y crédito de actos, registros y procedimientos, garantía federal).**

## CAPITULO 4

### SITUACION ACTUAL DEL FEDERALISMO MEXICANO.

En este capítulo trataremos de explicar la situación que guarda el Federalismo Mexicano hoy día, así como las reformas que han sufrido los artículos Constitucionales que al tema se refieren. Analizaremos cada uno de los artículos referentes a los siguientes temas: *Partes que integran a la Federación, La organización de los Poderes Estatales y del Distrito Federal, El municipio, Las prohibiciones tanto absolutas como relativas de los Estados y finalmente la relación que guardan los Estados con la Federación.*

#### **a).- Partes integrantes de la Federación.**

Al respecto el artículo 43 de nuestra Ley Fundamental enumera los Estados que componen a nuestro Estado Federal, y a la letra establece:

“ Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.”

Es importante hacer referencia al territorio de los Estados, ya que es dentro de éste donde ejercen su poder de mando, es decir, su *imperium*. Al respecto el artículo 45 de nuestra Constitución General lo establece de la siguiente manera:

“ Los Estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos.”

Este es un tema por demás interesante ya que este precepto no resuelve claramente el problema de los límites de la extensión territorial de los Estados, es decir, que no establece una división exacta de éstos.

Este artículo fue elaborado con base en los artículos 44, 45, 47, 48 y 49 de la Constitución Federal del 57, los cuales se elaboraron con base en los respectivos de la del 24, la cual establecía que los límites de los Estados se resolverían de acuerdo a una Ley Federal que, por cierto, jamás fue expedida, por lo que los límites de los Estados se establecieron de hecho, tomando en cuenta circunstancias históricas, políticas y geográficas.

En la Colonia, la división de los territorios fue algo especial, los territorios se dividían en eclesiástica, administrativo-judicial y posteriormente por Provincias internas.

Cuando los pobladores españoles empezaron las expediciones de conquista en nuestro territorio, se organizaban grupos de éstos en los lugares donde ya se habían asentado, creando ahí el centro de sus actividades, por lo que de ahí emanaba el poder central y las decisiones. Estos exploradores al encontrarse en un determinado lugar con otro grupo de expedicionarios de otra región, entonces establecían los límites tomando en consideración elementos naturales que ahí se encontrarán como un río, una montaña, etc.

Estas demarcaciones se fueron respetando y fueron consideradas por la Constitución de Cádiz, de ésta manera los respectivos alcaldes ejercieron su jurisdicción sobre éstos territorios sin preocuparse por delimitarlos exactamente.

Esta división continuó con el tiempo, aunque después las sucesivas Constituciones fueron modificando pasando por Provincias y Departamentos; Con la Constitución del 57 se crearon nuevas demarcaciones tomando en cuenta, como ya se dijo, los aspectos geográficos, políticos e históricos. Lo anterior fue parte del aspecto histórico; como geográfico se tomaron en cuenta también las distintas regiones donde se hablaban distintos idiomas indígenas, así como el clima que en ellas había y las actividades que se realizaban dependiendo de aquél; como político podemos mencionar que se erigieron nuevos Estados quitando territorio a los ya existentes, lo anterior como una medida de control para evitar que los Estados más ricos o los más extensos dominaran sobre los otros.<sup>59</sup>

Otro aspecto importante a tratar es la cuestión relativa a la propiedad de los territorios.

¿Son los Estados miembros dueños de su propio territorio o lo es la Federación?. Esta incógnita la resuelve el artículo 27 de nuestra Constitución dotando a la Nación de la propiedad originaria con la facultad de transmitir el dominio a los particulares creando así la propiedad privada.

Al referirse el artículo a la Nación, se refiere al territorio que forman en su conjunto los Estados miembros de la Federación y es por esto que la Federación no es la que tiene el dominio directo del territorio sino la Nación que ejerce sus derechos a través de la Federación, en otras palabras, la Nación tiene el *dominium* y los Estados el *imperium*.

59.- Cfr., Tena Ramírez, *Op. Cit.*, pág. 195.

Los Estados ejercen su jurisdicción sobre su propio territorio y es ésto lo que se considera como medio de prueba para establecer los límites de los Estados, en palabras del maestro Tena Ramírez "... para fijar los límites de los actuales Estados hay que determinar la ocupación primitiva y la posesión constante por los medios de prueba adecuados

Como la posesión se revela en éstos casos por actos de autoridad, la prueba consistirá en demostrar la permanencia de esos actos de autoridad, como son principalmente la jurisdicción de los tribunales y los actos administrativos."60.

Cuando no hay arreglo entre Estados sobre sus límites, éstos pueden celebrar convenios amistosos para ponerse de acuerdo, los cuales tendrán validez siempre y cuando sean aceptados por el Congreso de la Unión, según el artículo 46 Constitucional; Asimismo, el artículo 73, fracción IV, establece la facultad del Congreso de la Unión para arreglar definitivamente los límites de los Estados, a excepción de cuando éstas diferencias tengan carácter contencioso, en dicho caso se suscitará, entonces, una controversia judicial de la cual conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación y cuya resolución, por ser de única instancia, adquirirá el carácter de cosa juzgada, según el artículo 105.

Respecto al artículo 43, éste sufrió varias modificaciones en cuanto a que contemplaba la existencia de territorios federales como lo fueron Baja California y Quintana Roo.

Los territorios federales eran aquellas extensiones territoriales que por diversas circunstancias no reunían los requisitos necesarios para formar un Estado, los cuales son, según el artículo 73, fracción III, el contar con una población mínima de ciento veinte mil habitantes, que se compruebe ante el Congreso de la Unión que cuentan con los elementos necesarios para proveer a su existencia política, y el cumplir con el procedimiento establecido para la votación y consulta a las legislaturas de los Estados miembros, pero aún así estaban conformadas por municipios que rendían cuentas al Congreso de la Unión; El Ejecutivo era nombrado directamente por el Ejecutivo Federal y le rendía cuentas, se puede decir que el único organismo autónomo era el Judicial ya que el Tribunal Superior de Justicia de aquellos ejercía plena jurisdicción.

60.- Felipe Tena Ramírez, *Op. Cit.*, pág.194.

En los casos concretos de Baja California y Quintana Roo se formaron estos territorios por razones extra constitucionales y puramente políticas, en el de Baja California se dividió en dos un territorio que por sí sólo era difícil de administrar por su gran extensión y en el de Quintana Roo por dividir el territorio de Yucatán que estaba teniendo un creciente poder y al realizar ésto se constituyó un mecanismo de control, pero no fue si no hasta el 8 de octubre de 1974 que se erigieron como Estados con la aprobación del Congreso de la Unión.

Los preceptos relativos al Territorio Nacional no han tenido muchas reformas, el artículo 43, ha tenido cinco: el 7 de febrero de 1931 cuando se dividió el territorio de Baja California en dos, el 19 de diciembre del mismo año en que se le dio el carácter de territorio federal a las dos Baja Californias, la del 16 de enero de 1935 en la que aparece como territorio federal Quintana Roo, la del 16 de enero de 1952 en la que se eleva a Estado sólo a la Baja California Norte y finalmente la del 8 de octubre de 1974 en la que se incorporan como Estados los territorios sur de Baja California y el de Quintana Roo.

El artículo que, al respecto, más reformas ha sufrido es el 45, contando éstas seis: el 7 de febrero de 1931 se señaló el paralelo 28, latitud norte como límite entre los territorios norte y sur de la Baja California; el 19 de diciembre de 1931 se adicionaron cuatro párrafos estableciendo que el territorio del Estado de Yucatán se ampliaba con una parte del territorio de Quintana Roo; el 22 de marzo de 1922 se adicionaron dos párrafos en los que se dividieron la jurisdicción de algunas islas y cayos adyacentes entre Yucatán y Campeche; el 16 de enero de 1935 se reforma y se derogan seis párrafos quitándoles a Yucatán y a Campeche la parte del territorio que se les dio un año antes para constituir el territorio de Quintana Roo; el 16 de enero de 1952 se reformó el artículo estableciendo, sin hacer mención a Estados o territorios específicos, que la extensión de éstos era el que hasta ése momento conservaban y, finalmente el 8 de octubre de 1974 a consecuencia de la incorporación de Quintana Roo como Estado, se reformó el artículo para quedar como hasta la fecha está, estableciendo que "Los Estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos."

El artículo 46 ha tenido sólo una reforma: la del 17 de marzo de 1987 cuando se estableció la intervención del Congreso de la Unión para la aprobación de los convenios amistosos entre Estados para la demarcación de límites.

Finalmente, la reforma del 20 de enero de 1960 al artículo 48 estableció que las islas, cayos y arrecifes de los mares adyacentes, la plataforma continental de las islas, zócalos submarinos, aguas marítimas

interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional dependen directamente de la Federación, respetando las islas que hasta la fecha estuviesen sujetas a la jurisdicción de los Estados.

*Tesis de la Suprema Corte de Justicia.*

Respecto al tema de las partes integrantes de la Federación no existen muchas tesis que la traten, pero sí encontramos algunas que tratan de los conflictos entre aquellas.

Séptima época, tomo 66, art. 104, parte 1, folio 7680, p. 35.

*Estados de la Federación, los conflictos surgidos entre dos o más no pueden ventilarse a través del juicio constitucional.*

“No es el amparo la vía idónea para plantear el tipo expreso de controversia a que se contrae el art. 104, fracc. IV, de la Constitución Federal, ni corresponde a los quejosos el ejercicio de esa acción, según se desprende de la recta interpretación de los preceptos 104, 105 y 107 de la Carta Magna, en relación con lo que consigna el artículo 11, fracc. II de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por consiguiente es inconcluso que los conflictos que pudieran surgir entre un Estado determinado y las demás entidades no pueden causar agravio alguno a los particulares.”

Amparo en revisión 1879 / 72. Servicios Administrativos Frisco, S.A. de C.V. y otros. 11 de junio de 1974. Unanimidad de 16 votos. Ponente: Ernesto Aguilar Alvarez.

De la anterior Tesis se desprende que los conflictos surgidos entre un Estado y demás entidades no constituye un perjuicio al interés jurídico de los particulares, ya que es una cuestión de carácter Constitucional que afecta la relación jurídica entre las entidades que componen a la Federación, por lo que resulta ésta la directamente afectada.

*Estados de la Federación.-* “Nuestro país está constituido por los diversos Estados que, unidos por la Federación, constituyen una República Representativa, Democrática y Federal. Aquellos se subordinaron a ésta (que ejerce la soberanía exterior), pero no abdicaron su libertad y soberanía, en cuanto concierne a sus regímenes interiores.”

T. XXXI, p. 1495, Incidente de incompetencia 7 / 27. Conflicto Constitucional entre la Federación y los Poderes Públicos de Guanajuato. 19 de noviembre de 1927. Mayoría de 9 votos.

Esta Tesis pretende aplicar la teoría clásica del Estado Federal a nuestro Estado Federal, siendo que el génesis de éste fue distinto, pero la esencia es la misma porque la Constitución así lo consagra y cada Estado miembro de nuestro particular Estado Federal cuenta con una Constitución propia, así como ordenamientos jurídicos propio y diferentes uno de otros, pero sobre los lineamientos establecidos por la

Carta Magna y es de mencionar, que actualmente se están descentralizando las funciones administrativas y legislativas.

*Estados de la Unión.-* “Siendo los Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, en los asuntos de carácter netamente local, debe dejarse que los Poderes respectivos obren con entera independencia, para que funcionen dentro de las facultades que les concede su Constitución. Nada más perturbador que la acción de los Jueces de Distrito, si éstos pudieran librar órdenes de aprehensión y dictar autos de formal prisión por delitos del orden común cometidos en la Entidades Federativas, pues esto trastornaría el Pacto Federal.”

T. VIII, p. 954, Amparo penal en revisión, Green, Carlos. 17 de mayo de 1921. Unanimidad de votos.

La Tesis refleja la realidad que ha vivido nuestro Estado Federal con el transcurso de los años, tendiendo siempre a la centralización, por lo que con esta Tesis se pone de manifiesto la importancia de respetar el Pacto Federal consagrado por nuestra Carta Magna.

**b).- Fundamentos Constitucionales de la organización de los Poderes Estatales y del Distrito Federal.**

Los fundamentos Constitucionales que establecen las formas de organización de los Estados están establecidos principalmente en los artículos 115 primer párrafo y 116, los cuales a la letra establecen:

“Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las siguientes bases: ....”

En éste primer párrafo del precepto se establece la forma de gobierno que deberán tener los Estados miembros, ésto para garantizar la forma de gobierno de la Federación, ya que aunque los Estados son autónomos, deben respetar lo establecido por la Constitución General, la cual es el resultado de un pacto Federal y, por ende, deben de concordar las formas de gobierno de los Estados con la Federación.

Resultaría ilógico que dentro de un Estado Federal existieran formas de gobierno antagónicas a la que adopta la Federación, ya que ello provocaría una creciente tensión entre los Estados miembros y la Federación y por tanto la cooperación y coordinación entre éstos sería nula y el Federalismo entonces no tendría razón de ser.

Nuestra Constitución, sin embargo, les reconoce autonomía a los Estados miembros para organizarse interiormente de manera libre, siempre y cuando no se contrarie en ningún momento la Constitución General de la República, por lo tanto, por ser los Estados libres y autónomos en lo que a su régimen interior se refiere, tienen la facultad de dotarse de un ordenamiento jurídico propio traduciéndose éste en una Constitución que se encuentra subordinada a la Federal.

Dichas Constituciones, al igual que la Federal, contienen una parte dogmática y otra orgánica. En cuanto a la dogmática no hay mucho que decir puesto que en la Constitución General se establecen los derechos que disfrutarán todos los individuos dentro de la República, por lo que resultaría superfluo que los enunciasen de nuevo, pero en cambio sí se pueden ampliar pero no disminuir; en cuanto a las garantías sociales, éstas no se pueden ampliar ni disminuir ya que son una restricción a las individuales y cualquier ampliación a éstas resultaría en una disminución a aquellas. En la parte orgánica se viene a reflejar principalmente la doctrina de división de Poderes de Montesquieu.

Lo establecido en el artículo 115 se concretiza en el siguiente precepto haciendo más clara la forma de gobierno que deben adoptar los Estados, señalando la división de Poderes que debe existir.

El artículo 116 establece, en general, las bases para la organización interior de los Estados, y se dice en general porque deja algunas cuestiones a lo que establezcan las Constituciones locales:

“Art. 116.- El Poder Público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un sólo individuo.

Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

1. Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en sus encargos más de seis años.

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

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

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a) El Gobernador sustituto Constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del Constitucional, aun cuando tenga distinta denominación.

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

Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección;...”

La fracción I de éste precepto establece el máximo de duración en el encargo por parte del Ejecutivo Estatal que debe ser de seis años, aunque en las Constituciones locales pueda establecerse un periodo más corto, así como la forma de elección directa, esto, en relación a la forma de gobierno republicana en que debe organizarse el gobierno del Estado, la cual trae aparejada la forma democrática de elección, asimismo, el precepto deja libertad a las Constituciones locales, respetando su autonomía, de establecer los requisitos necesarios para la elección del Ejecutivo tomando en cuenta las bases de dicho precepto; por otra parte también se hace mención, y muy importante, de las prohibiciones para evitar la reelección que tanto daño ha hecho a nuestro país, en fin, las facultades del Ejecutivo Estatal son prácticamente las

mismas que para el Federal, pero en el campo de su jurisdicción, y esas mismas facultades las enumeran las Constituciones Estatales.

Los Estados de la Federación deben estar organizados conforme a los lineamientos establecidos por la Constitución General y en ningún momento deberá de contravenirse, resultando congruentes con la organización y funcionamiento de la Unión.

La soberanía, según la Constitución, la ejerce el pueblo a través de los Poderes de la Unión en el ámbito de su competencia y a través de los de los Estados en lo que toca a su régimen interior, por lo que también en los Estados miembros se establece el sistema de los pesos y contrapesos.

La primera fracción de este precepto establece la organización del Poder Ejecutivo Estatal, que reciben la denominación de gobernadores de los Estados; su organización y funcionamiento es idéntico al del Ejecutivo Federal, es decir, no podrán durar en el encargo más de seis años ni podrán reelegirse si ocuparon el cargo por elección popular, ordinaria o extraordinaria, lo que responde al principio revolucionario de la no reelección.

Por lo que toca a los requisitos para ser Gobernador de un Estado, éstos deben establecerse en las Constituciones Estatales, no obstante el artículo 116 establece los requisitos mínimos que son el de ser ciudadano mexicano por nacimiento y nativo del Estado, con una residencia efectiva no menor de cinco años inmediatos anteriores al día de la elección.

Por otro lado, y haciendo clara referencia al requisito de la ciudadanía, es importante mencionar que, por lo general, en un Estado Federal coexisten dos ciudadanía, la de los Estados particulares en un primer plano y la del Estado Federal en otro; la doble ciudadanía queda, por supuesto, al arbitrio de las distintas Constituciones locales, ya que como sucede en nuestro país, algunas Constituciones identifican la ciudadanía de sus habitantes con la mexicana, estableciendo únicamente requisitos de residencia para ejercer sus derechos y en algunos casos el de ser nativo del Estado para ocupar cargos públicos. En Estados Unidos de Norteamérica existe una ciudadanía local independiente de la Nacional; el maestro Tena Ramírez apunta que en nuestro sistema no existe una doble ciudadanía, sino que ésta se integra de requisitos locales a agregar a la ciudadanía mexicana.<sup>61</sup>

61.- *Cfr., Op. Cit.*, pág. 138.

Al respecto, José Gamas Terruco afirma que existen tres grupos de Constituciones Estatales en México que adoptan distintas posturas: En primer lugar, dice, se encuentran las que identifican la ciudadanía Nacional con la local y sólo establecen requisitos de residencia y nacimiento (Aguascalientes, Baja California, Jalisco y Oaxaca); En segundo lugar otras que establecen una calidad de carácter Nacional y una ciudadanía local acompañada en algunos casos de requisitos de residencia por un tiempo determinado (Colima, Chiapas, Hidalgo, Querétaro y Zacatecas); En un tercer lugar se encuentran las que establecen una calidad y una ciudadanía local paralela a la Nacional.<sup>62</sup>

En nuestro país, durante poco más de sesenta años, hemos tenido un sistema de partido dominante, en el cual el candidato de dicho partido era seguro que ocupara el cargo para el que se postulaba y como afirma el maestro Jorge Carpizo, ésto provocaba actitudes servilistas de los gobernadores al Ejecutivo Federal quien era el que prácticamente dirigía al partido y designaba candidatos, por lo que la gestión del Ejecutivo Estatal dependía en gran medida en el apoyo que recibiera del centro así como de las relaciones con las que contara.<sup>63</sup>

Afortunadamente, en los últimos años se ha venido registrando un fenómeno único en nuestra historia y es que a partir de la reforma política impulsada por las recientes administraciones, los partidos opositores han venido ganando terreno político, fortaleciéndose así la democracia, y en algún momento ésto se puede traducir en una mayor autonomía en la administración Estatal, sólo que a los gobernadores de oposición no se les brinda el mismo apoyo y financiamiento, lo que los deja en una situación de verdadera inequidad.

Es de llamar la atención la facultad que confiere la Constitución General al Senado de la República, nombrar Gobernador en caso de desaparición de Poderes Constitucionales de un Estado (fracción V del artículo 76), en éste caso el Gobernador será nombrado por una autoridad Federal siempre y cuando la Constitución local no prevea el caso y sólo nueve de treinta y un Estados lo preveen. Este tema se tratará más adelante.

62.- Cfr., José Gamas Terruco, El Federalismo Mexicano, ed. Sep-Setentas, 1975, p. 125.

63.- Cfr., Jorge Carpizo, Sistema Federal, Op. Cit., p. 525.

La segunda fracción del artículo 116 se refiere al poder Legislativo Estatal y establece :

“II.- El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de éste número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a ésta última cifra.

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

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

La integración del Congreso Estatal generalmente es unicameral, aunque las Constituciones locales puedan contemplar el bicameralismo. En Estados Unidos de Norteamérica todos los Congresos locales se componen por dos cámaras, ésto se debe a circunstancias históricas y de tradición, según Bryce, el autor afirma que al formarse la Unión de Estados Norteamericanos las legislaturas locales se formaban por los representantes del pueblo y por un consejo del Gobernador, siendo éstas las Cámaras baja y alta respectivamente y siguiendo la tradición de las Cámaras de los Lores y la de los Comunes de Inglaterra.<sup>64</sup>

El número mínimo de diputados de las legislaturas locales conforme al número de habitantes del Estado tiene la finalidad de evitar, que al ser un pequeño grupo de individuos, el Legislativo quede a merced de la voluntad del Gobernador, transgrediendo así la división de Poderes.<sup>65</sup>

Los diputados miembros de las Legislaturas locales, siguiendo el sistema republicano y representativo, serán electos en forma directa conforme a las leyes electorales del lugar y deben ser, preferentemente, nativos del Estado a fin de que conozcan íntegramente las necesidades del Estado, aunque la mayoría de las Constituciones locales sólo establecen el requisito de residencia.

64.- *Apud.* Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, *Op. Cit.*, pág. 136.

65.- *Vid. Ibid*, pág. 134 y Jorge Carpizo, *op. cit.*, pág. 517.

Originalmente en la Constitución vigente se establecía como número mínimo de diputados a las legislaturas locales el de quince, pero en 1928 bajo la administración del Presidente Alvaro Obregón se reformó tal disposición para que se reduciése cuando lo estimaren conveniente las entidades federativas, alegando que ello traería mayores beneficios, entre los cuales estaban el de establecer una relación más directa entre los representantes de las legislaturas, el trabajo legislativo sería más cómodo, rápido y eficiente y finalmente, el presupuesto de egresos se reduciría considerablemente.

Respecto a las facultades de las legislaturas locales, la mayoría de las Constituciones estatales establecen que podrán legislar en todo lo que no esté conferido expresamente al Congreso de la Unión, según lo establecido por el artículo 124 Constitucional que establece el sistema de facultades expresas, y sólo se limitan a eso, en vez de enumerar específicamente materias sobre las cuales no se puede dejar de legislar como en materia hacendaria y derecho municipal, teniendo en consideración también las prohibiciones absolutas y relativas que establecen los artículos 117 y 118 respectivamente y de las cuales hablaremos más adelante, o como afirma Jacinto Faya Viesca, la enumeración de facultades se convertirían en compromisos ineludibles para la autoridad.(12).

El autor señala algunos ejemplos de “vacíos legislativos” que a la fecha de elaboración de su obra consideraba que podrían evitarse o al menos minimizarse, como lo eran: “. . . La falta de leyes en materia de coordinación y asociación entre Municipios de un mismo Estado. . . , la falta de leyes en la mayoría de los Estados de zonificación y planes de desarrollo urbano municipal. . . , en materia de relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, y la falta de legislación para introducir el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los municipios, . . .”<sup>66</sup>.

(12).- Cfr. Jacinto Faya Viesca, El Federalismo Mexicano, Regimen Constitucional del Sistema Federal. INAP, 1988, pág. 198. “Enumeradas y definidas (las materias de necesaria legislación Estatal), se convertirían en compromisos ineludibles para los Congresos Locales, en vínculos entre las Constituciones y los Poderes Públicos de los Estados, en compromisos forzosos para las instituciones Estatales, por efecto del principio de Supremacía Constitucional, y por mandato de la soberanía popular expresado en las Constituciones de los Estados.”

66.- *Ibid.*

Respecto a la existencia de otro tipo de facultades del Legislativo local se encuentra la existente en el artículo 132 de la Constitución General de la República referente a la de otorgar consentimiento para que los inmuebles destinados por la Unión al servicio público o al uso común los que adquiriera dentro de las entidades.

Los periodos de sesiones de las legislaturas locales generalmente comprenden dos al año, aunque en algunos Estados sólo se prevé uno, pero nunca más de dos, y en todas las Constituciones locales se contempla un órgano parlamentario, que al igual que a nivel Federal, se encarga de los asuntos del Congreso mientras no se encuentra en periodo de sesiones.

El segundo párrafo de la fracción II establece las bases del antireeleccionismo de los diputados Estatales, este principio es el mismo que rige a nivel Federal y que aunque algunos autores critican severamente, es el principio del sistema político mexicano y que tiene sus bases en las circunstancias históricas en las que se ha visto envuelto nuestro país. Jorge Carpizo dice que aunque éste principio rompa con una tradición congresional y se desperdicien a personas preparadas y con experiencia, la historia Constitucional de nuestro país nos hizo optar por "lo menos malo".<sup>67</sup>

En la modificación que se le hizo a éste artículo al respecto en 1933 se argumentó que si se dejaba pasar un periodo, los elementos de mayor arraigo regresarían con mejores ideas y experiencia, dando también la pauta de que los diputados se desempeñaran exitosamente para que así pudiesen volver a la legislatura.

La reforma del 21 de agosto de 1996, por la cual se establece que las legislaturas locales se integrarán por los diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes, tiene por finalidad integrar a los partidos o grupos minoritarios a fin de que sean escuchados y tomados en cuenta en los asuntos del Estado.

67.- *Cfr.*, Jorge Carpizo, *Op. Cit.*, pág. 517.

La fracción III del artículo 116 versa sobre el Poder Judicial Estatal, su composición y los principios que deben regirlo:

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

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

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

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

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

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidad de los Servidores Públicos de los Estados.

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

En las anteriores Constituciones Federales de nuestro País sólo se establecía que el Poder Judicial Estatal se compondría de los tribunales que fijaran las Constituciones locales, de esta manera no se establecía un Poder Judicial fuerte a la par de los otros dos Poderes Estatales sino que quedaba a la merced de los Gobernadores, ya que eran éstos los que nombraban a los miembros de dicho Poder y establecían arbitrariamente los requisitos y bases de organización del mismo. Con las reformas hechas el 31 de diciembre de 1994 al presente artículo se vigoriza al Poder Judicial de los Estados ya que su formación tiene una base Constitucional que constriñe su observancia a las Constituciones locales, por supuesto, las bases que aquí se establecen son requerimientos mínimos que las Constituciones locales y las Leyes Orgánicas de dicho Poder Estatal pueden ampliar.

Por regla general, las Constituciones locales facultan al Gobernador para que nombre a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia con la aprobación del Congreso Estatal, salvo el caso de algunos Estados donde son nombrados por el Congreso a propuesta de terna por parte del Gobernador.

La fórmula parlamentaria para nombrar a los magistrados debería defenderse y continuarse a fin de fortalecer en cierta medida el parlamentarismo dentro de los Estados restando así, el autoritarismo de algunos Gobernadores que utilizan al Congreso local como instrumento político y que ésta práctica vaya pasando hasta la esfera Federal.

La independencia del Poder Judicial que este precepto obliga a los Estados se garantice por sus Constituciones y Leyes Orgánicas tiene como propósito el de garantizar una adecuada y eficaz impartición de justicia.

Los magistrados deben reunir, según el precepto, los requisitos a que hace referencia el artículo 95 de la Constitución Federal, pero otra vez, éstos son requisitos mínimos que impone la Constitución y no prohíbe en ningún caso, que varíen de Estado a Estado.

En cuanto al número de magistrados por el que debe estar formado el Supremo Tribunal de Justicia del Estado corresponde a la Constitución local y a las Leyes Orgánicas respectivas fijarlo, en respeto de la autonomía Estatal. En ejercicio de la independencia de la que debe gozar el Poder Judicial Estatal frente a los otros Poderes, corresponde a éste nombrar los jueces de primera instancia del Estado.

Por lo general, en casi todas las Constituciones Estatales se establece que el período de funciones de los magistrados sea de seis años con la posibilidad de que sean ratificados en su encargo, aunque algunas establezcan menos tiempo y efectivamente en todas se observan las causas por las que se pueden retirar de su encargo ya sea por muerte, renuncia, no haber sido ratificados o por haber cometido delitos oficiales.

Finalmente para sellar la independencia del Poder Judicial, el artículo establece la necesidad de fijar una adecuada remuneración a los magistrados y jueces a fin de evitar su corrupción logrando una pésima impartición de justicia, favoreciendo un estado de total inseguridad y desconfianza en las autoridades y no un estado de derecho como tanto se ha prometido; la remuneración de éstos elementos debe estar sujeta a una evaluación periódica tanto como por su desempeño como por las circunstancias económicas del país, para lograr una adecuada administración de justicia.

La fracción IV del artículo 116 establece la creación de los tribunales Estatales de lo contencioso administrativo, que aunque ya existían se les dio una base constitucional:

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

Con ésta base constitucional que se da a los tribunales contencioso-administrativos se propone desarrollar un verdadero sistema de justicia administrativa Estatal, aunque la institución de dichos tribunales es potestativa.

La organización y funcionamiento así como los procedimientos a realizarse se dejan a las Constituciones locales y a las leyes de los Estados constreñidos éstos a dotarlos de autonomía a fin de administrar eficazmente una justicia administrativa.

La fracción V del precepto obliga a los Estados a regular las relaciones laborales con sus empleados:

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

A mi modo de ver ésta fracción debería contenerse en el mismo apartado B del mencionado artículo 123 a fin de que todos los derechos sociales se encontraran en un mismo ordenamiento y no dispersos a través de la Constitución.

Finalmente, en la última fracción del artículo se eleva, ya formalmente, a nivel constitucional los convenios que ya se venían realizando entre los Estados y la Federación para que aquellos asumieran la ejecución y operación de obras y servicios públicos para el desarrollo mismo del Estado:

“VI.- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.”

Este artículo 116 ha sufrido solamente tres reformas a saber:

La primera con fecha del Diario Oficial de la Federación del 17 de marzo de 1987, por medio de la cual se modificó íntegramente el artículo pasando completo su texto original al artículo 46, que habla de los convenios entre Estados y sus límites y se integró de seis fracciones haciendo referencia a la organización de los Poderes Estatales y fijando las bases para el efecto; la segunda fue con fecha de publicación el 31 de diciembre de 1994, y por ella se reformó la fracción III, párrafo tercero y se derogó el párrafo quinto, el contenido de la reforma fue el de exigirles a los magistrados de los Poderes Judiciales Estatales los mismos requisitos que para ser ministro de la corte exige la Carta Magna, asimismo se establecen algunas restricciones para su nombramiento en caso de que hayan ocupado algún cargo político y, la última, del 21 de agosto de 1996, en la que se incluyeron las reglas de la competencia electoral, la elección de las autoridades Estatales y municipales a través del voto universal, libre y secreto estableciendo, además, los principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; garantizando, además, la autonomía de las autoridades locales, medios de impugnación, control de recursos, equidad en financiamiento, acceso a medios de comunicación social y tipificación de delitos y faltas en materia electoral.

### **El Distrito Federal.**

El aspecto del Distrito Federal en nuestro tema de Tesis merece especial atención, puesto que el desarrollo y organización de éste, ha tenido matices muy especiales.

En los Estados Unidos de Norteamérica, al celebrarse el Congreso Continental, surgió la inquietud de establecer un lugar fijo para que se llevara a cabo. El primero se realizó en Filadelfia pero las funciones de dicho Congreso se vieron afectadas por la inconformidad de los que se oponían a su celebración y al pedir el Congreso el auxilio de las autoridades del Estado, éste le fue negado, quedando a merced de las autoridades Estatales.

Fue poco tiempo después que se acordó la creación de un Distrito Federal para que fungiera como sede de los Poderes de la Unión, el cual se convino se estableciera en el centro del país, pero Washington propugnaba por que se estableciese a las orillas del río Potomac y al obtener Mason la ayuda de aquél para convencer al Congreso de la creación del Banco Central, entonces se aprobó el establecimiento del Distrito Federal donde había propuesto Washington, en efecto, el Distrito Federal fue un ente que

verdaderamente surgió a partir de la institución del Federalismo en Norteamérica, quitando parte de territorio del Estado de Virginia y Maryland, en un principio fue un pequeño territorio donde los Poderes de la Unión ejercerían total jurisdicción y que apenas se componía de 650 empleados Federales.<sup>68</sup>

En nuestro país, el establecimiento del Distrito Federal fue distinto y se creó sólo a partir de la primera Constitución de carácter Federal, la de 1824.

Esta Constitución se preocupó primeramente por establecerlo y ubicarlo, suscitándose de ésta manera un fuerte debate en cuanto a su ubicación.

En 1824 se había decidido que la Ciudad de México fuera la sede de los Poderes de la Unión, siendo al mismo tiempo sede del Gobierno del Estado de México por lo que las pugnas se hicieron evidentes.

Finalmente los que pugnaban porque el Distrito Federal se estableciera en la Ciudad de México triunfaron.

En 1857 se habló de la creación de la Ciudad de México como Estado del Valle de México, tratando de mudar el Distrito Federal a otra ciudad, en 1917 la Constitución respetó la ubicación del Distrito Federal y la institución del municipio a pesar de las fallidas iniciativas de Carranza por suprimirlo, pero fue hasta 1928 bajo la administración de Alvaro Obregón que se desapareció la institución del municipio en el Distrito Federal alegando que la administración de éste requería que fuera de forma global, debido a la situación que guardaba en esos momentos postrevolucionarios.

Para Obregón era incongruente la institución del municipio en el Distrito Federal “ ya que no es lógico que una entidad política que carece de soberanía dentro del Pacto Federal, como son los territorios, se subdivida a su vez en entidades políticas autónomas como son los municipios libres.”<sup>69</sup>

En palabras del autor Manuel Gonzalez Oropeza se resume: “Cada Constituyente vio con distinta perspectiva el problema del Distrito Federal: el de 1824, se concentró en su creación y ubicación; el de 1857 se ocupó de la creación del Estado del Valle de México, y el de 1917 puso en entre dicho la institución municipal para el Distrito Federal, que se resolvió en 1928 con su supresión.”<sup>(13)</sup>

68.- *Cfr.*, Manuel Gonzalez Oropeza, El Federalismo, UNAM, 2a. edición, Ciudad Universitaria, 1995, pág. 68-72.

69.- *Apud. Ibid.*, pág. 90

(13).- *Cfr.*, *Ibid.*, pág. 92 ; La opinión del autor al respecto es: “Ninguno dejó de precisar la necesidad de garantizar los derechos políticos de los habitantes de la Ciudad Federal, pero tampoco ninguno ofreció soluciones viables y concretas para lograr tal objetivo. Ha tocado a las presentes generaciones discutir cíclicamente este problema, lo cual demuestra que es un punto irresoluto en la democracia mexicana.”

El Distrito Federal siempre ha contado con personalidad jurídica propia y distinta a la Federación y a los Estados miembros y como se hace evidente de la simple lectura del artículo 43 de la Constitución, el Distrito Federal es una entidad federativa, siendo ésta su naturaleza jurídica.

Desde su creación, en 1824, el Distrito Federal fue y sigue siendo la sede de los Poderes de la Unión.

En nuestro sistema, la creación del Distrito Federal es diferente a la de los Estados Unidos de Norteamérica, ya que en nuestro país, desde la época prehispánica Tenochtitlan era el centro del Imperio Azteca, asimismo lo fue en la época colonial y hasta nuestros días, por lo que es casi un hecho natural que la Ciudad de México sea la capital del país.(14).

Con el paso del tiempo se ha subestimado la capacidad política y económica de la Ciudad de México lo que llevó a Carranza y finalmente a Alvaro Obregón a suprimir el municipio de ella, arrastrando los derechos políticos de sus habitantes.

Pasemos al estudio de la organización Constitucional del Distrito Federal en nuestro derecho; el Distrito Federal es, como ya se mencionó, una entidad federativa distinta tanto de la federación como de los Estados con personalidad propia y no sólo eso, sino que aparte es la sede de todos los Poderes de la Federación. Enrique Sánchez Bringas dice al respecto: "El Distrito Federal es una entidad con personalidad jurídica propia y diferente de la Federación, de los estados y de los municipios y desde luego que forma parte del Estado federal mexicano como entidad federativa, según lo dispone el artículo 43 constitucional. El Distrito Federal es la residencia de los poderes de la Unión y, por lo mismo, es la capital de los Estados Unidos Mexicanos."70.

En el artículo 122 constitucional se establecen las bases para la organización y administración del Distrito Federal, que durante años, a decir desde 1928, ha quedado a cargo de los Poderes de la Unión "quienes lo ejercerán por sí y a través del órgano u órganos que determine la ley respectiva."

El Congreso de la Unión tenía facultad de legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal (artículo 73 fracción VI) y el Ejecutivo tenía a su cargo el gobierno del mismo y lo ejercía a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal; los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal eran nombrados directamente por el Ejecutivo Federal con la aprobación de la Cámara de Diputados.

(14).- *Cfr.*, Jorge Carpizo, *Op. Cit.*, pág. 530 y 535; El maestro afirma que la Ciudad de México "ha sido tradicionalmente el centro político, económico y cultural del país." y que "Al independizarse México, se reconoció como algo natural que la Ciudad de México fuera la Capital del país." Asimismo nos invita a reflexionar: "... y estamos acostumbrados a contemplar- si es que nos percatamos de ello - este hecho como algo lógico y natural."

70.- *Cfr.*, Enrique Sánchez Bringas, Derecho Constitucional, ed. Porrúa, México, 1997, pág. 525.

Este sistema fue duramente criticado, más en los últimos años que los ciudadanos de esta enorme capital han tomado conciencia de sus derechos políticos, por ser altamente antidemocrático y situando a la capital federal en una situación inferior a la de los Estados y territorios federales.

No fue si no hasta 1987 que mediante reforma, la vida democrática de la Ciudad iba tomando fuerza al crearse un nuevo órgano de gobierno: la Asamblea de Representantes, de la cual sus 66 diputados serían electos democráticamente por la ciudadanía del Distrito Federal.

Dicha Asamblea no contaba con facultades legislativas sino que sólo estaba facultada para expedir ordenanzas, bandos y reglamentos de policía y buen gobierno en distintas materias como son educación, salud y asistencia social, abasto, distribución de alimentos, mercados y rastros, establecimientos mercantiles, comercios en la vía pública, construcciones y demás que estén destinadas a la satisfacción de las necesidades de los habitantes de la Ciudad.

Esta Asamblea también contaba con la facultad de aprobar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia que hiciera directamente el Ejecutivo Federal.

En 1993 se realizó otra reforma con la finalidad de democratizar poco a poco al Distrito Federal; aunque esta reforma no fue sustancial, si fue de importancia ya que se obligaba al Jefe del Distrito Federal a rendir informe sobre la situación de la administración pública del Distrito Federal ante la Asamblea de Representantes, así como la citación que hiciera esta a los servidores públicos locales.

Es a partir de aquí que las exigencias para una apertura democrática en el Distrito Federal fueron aumentando concretándose hasta 1996.

Entre algunos autores inclinándose hacia una nueva etapa en la organización interna de la Capital, se encuentra Manuel González Oropeza quien enérgicamente afirma: "Asimismo, el Distrito Federal ha sobrevivido como el único territorio federal que existe, pues la historia de los territorios federales que han existido de 1824 a 1974 ya concluyó, pues todos se han convertido en estados, por lo que su naturaleza y organización, como territorio y departamento, es doblemente obsoleta."<sup>71</sup>

El maestro Burgoa opinó en su obra Derecho Constitucional Mexicano, que las facultades para la Asamblea de representantes deberían ampliarse, porque le resultaba ilógico que el Congreso de la Unión fuera el que legislara para el Distrito Federal, ya que este se forma por diputados provenientes de todos los ámbitos del país que no conocían la problemática de la Capital.

71.- *Cfr.*, Manuel Gonzalez, *Op. Cit.*, pág. 93.

Otros autores como Daniel Moreno externaron su preocupación por la situación que prevalecía en el Distrito Federal antes de la reforma de 1996: "Varias leyes reglamentarias se han expedido, pero en ninguna se le ha vuelto a dar participación electoral a la ciudadanía del Distrito Federal, lo que resulta muy grave si sabemos que constituye un conglomerado que supera los diez millones de habitantes, y que los ciudadanos que están privados de buena parte de sus derechos, se aproximan a los cinco millones."(15).

La organización del Distrito Federal sufrió grandes cambios a partir de la creación de la Asamblea de representantes en 1987, restituyéndose poco a poco los derechos políticos de sus habitantes. Este proceso de democratización y de restitución de la personalidad jurídica del Distrito Federal ha logrado alcances significativos hasta la concreción de la reforma de 1996, en la que se le otorgan facultades legislativas a la Asamblea de Representantes y el Jefe del Distrito Federal es electo de manera directa por los habitantes de la Ciudad, así como la creación del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. Cabe señalar que la reforma del Distrito Federal se llevó a cabo en el contexto de la reforma política del estado mexicano, por lo que las reformas al Distrito Federal no fueron un hecho aislado en el contexto político.

Pasemos ahora al estudio concreto de la organización del Distrito Federal en el nuevo y "reformado" artículo 122 constitucional.

En general, esta reforma de 1996 tuvo tres aspectos primordiales: la de establecer las competencias de los Poderes de la Unión y las del Distrito federal; la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por voto libre, secreto y universal y; la inclusión del tribunal de lo contencioso-administrativo.

Según se desprende del primer párrafo del artículo en cuestión, se puede observar que el gobierno del Distrito Federal se ejerce por los Poderes Federales y locales, por lo que se duplica, entonces, las autoridades de éste.

(15).- *Cfr.*, Daniel Moreno, Derecho Constitucional Mexicano, ed. Porrúa, 12a. edición, México D.F., 1994, pág. 338; El autor agrega algunos alcances, también, de carácter administrativo: "A pesar de los cambios de las leyes, uno de los últimos de cierta importancia administrativa, en virtud de que descentralizó en gran parte las actividades del Jefe del Distrito Federal, relevándolo de algunas, que pasaron a los Delegados; a pesar de dichos cambios, en el orden político priva la misma situación de 1928, que no ha sufrido ninguna variación favorable al gobierno propio, salvo una Asamblea de Representantes."

Según el artículo 122, las facultades del Congreso de la Unión respecto al Distrito Federal son:

Las de legislar en materia del Distrito Federal que no sean facultad expresa de la Asamblea Legislativa; Expedir el estatuto del gobierno del Distrito Federal, que viene a ser lo que en los Estados es la Constitución local, ya que contiene los lineamientos básicos conforme a los cuales se organiza la existencia interna de la Capital; Legislar en lo referente a la deuda pública del Distrito Federal; Examinar, aprobar y en su caso desechar los proyectos relativos al endeudamiento para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal; Finalmente le corresponde expedir las leyes pertinentes a fin de asegurar el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión en el Distrito Federal.

Al Presidente de la República le corresponde:

La iniciativa de leyes ante el Congreso en todo lo concerniente al Distrito Federal; El nombramiento del sustituto del Jefe del Distrito Federal que haya sido removido por el Senado de la República o por la Comisión Permanente; Enviar cada año al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal que elabore el Jefe del Distrito Federal y que haya sometido a su consideración al Presidente; Finalmente el de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto al Distrito Federal, facultad que también tiene el Jefe del Distrito Federal según la base segunda IIa) del citado artículo, en las competencias respectivas que la ley les asigna.

La intervención del Poder Judicial Federal en el Distrito Federal es la misma que para cualquier entidad de la Federación como es que a través del Tribunal Electoral resuelva las impugnaciones de actos y resoluciones de las autoridades encargadas de organizar y calificar los comicios, así como resolver las controversias suscitadas dentro del procedimiento electoral (artículo 95 fracción IV); Resolver las controversias en las que la entidad federativa sea parte ya sea frente a la Federación, otro Estado o municipio (artículo 105 fracción I) y; Conocer y resolver de las acciones de inconstitucionalidad en las que se vea involucrado el Distrito Federal sobre normas de carácter general (artículo 105 fracción II).

Ahora examinemos la estructura de organización del Distrito Federal según el artículo 122 de la Constitución:

*La Asamblea Legislativa.-*

Se compone por 66 representantes electos de manera directa por los habitantes del Distrito Federal, los cuales 40 son electos por el principio de mayoría relativa y 26 por representación proporcional.

En los recesos de esta, se contempla, al igual que en las legislaturas Estatales y la Federal, un órgano que realiza las actividades de esta, el órgano interno de Gobierno.

Los principios que se aplican al desempeño del cargo de éstos son los mismos que se aplican a los diputados de las legislaturas locales.

Sobre la elección de los representantes, éstos lo son cada tres años y sólo los partidos políticos con registro nacional podrán participar, asimismo ningún partido podrá contar con más de 42 representantes en la Asamblea.

La Asamblea tiene dos períodos de sesiones al año, iniciando el primero el 17 de septiembre y puede concluir hasta el 31 y el segundo del 15 de marzo hasta el 30 de abril; de igual manera la Comisión de Gobierno, el Presidente de la República o el Jefe del Distrito Federal pueden invocarla a sesiones extraordinarias.

Entre las facultades de la Asamblea podemos distinguir dos: las administrativas y las legislativas.

Entre las administrativas se encuentran las financieras, que consisten en examinar, discutir y apobar el presupuesto de egresos del Distrito Federal, asimismo como en revisar la cuenta pública del año anterior; también, dentro de las administrativas, se encuentran las de iniciativa y las de nombramiento; las primeras consisten en la facultad que tiene para proponer ante el Congreso de la Unión la elaboración de leyes o decretos que se relacionen directamente con el Distrito Federal, así como el de reforma a la Constitución General, siempre y cuando atañan directamente a la entidad; y las segundas, se refieren al nombramiento que deben hacer del Jefe del Distrito Federal en caso de falta absoluta de éste, de los magistrados del tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal a propuesta del Jefe del Distrito Federal y a nombrar a los dos de los siete miembros del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, según el artículo 122 base 4a. II.

Dentro de las facultades legislativas encontramos que puede legislar en distintas materias, como lo puede ser respecto a la organización, expidiendo su Ley Orgánica y mandándola al Jefe del Distrito Federal para que la publique sin que medie promulgación, asimismo tiene facultad de expedir todas las leyes referentes a la administración pública local y la expedición de las leyes orgánicas de los Tribunales tanto del fuero Común como de lo Contencioso- administrativo.

En materia tributaria tiene facultad para expedir la ley de Ingresos del Distrito Federal así como el presupuesto de egresos, contabilidad y gastos públicos de la entidad.

Le corresponde, también, expedir las leyes que rijan las elecciones locales, de acuerdo a lo previsto por el Estatuto Orgánico del Distrito Federal y siguiendo los principios que establece el artículo 116 constitucional para todos los Estados.

En un ramo más orientado al bienestar común, puede legislar para regular el desarrollo urbano, uso de suelo, ecología, obras públicas, adquisiciones, vialidad, vías públicas, explotación y uso de bienes del patrimonio del Distrito Federal, establecimientos mercantiles, educación, fomento económico, cívico y cultural, desarrollo agropecuario y protección al empleo.

En materia jurisdiccional, tiene la facultad de expedir las leyes penales y civiles del fuero común para el Distrito Federal, así como las de notariado y registros públicos, defensoría de oficio, así como la protección civil.

Tiene la obligación, también, de preveer lo necesario para la adecuada asistencia y justicia social, así como la regulación de la prestación de servicios públicos de transporte, limpia, turismo, mercados, abasto y cementerios.

Ahora examinemos el órgano ejecutivo del Distrito Federal.

*El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.-*

Es la persona que es electa por medio de sufragio universal, directo, libre y secreto por los habitantes del Distrito Federal para desempeñar el cargo por seis años a partir del 5 de diciembre del año de la elección. La persona que ocupe tal cargo debe ser mexicano por nacimiento, tener treinta años al día de la elección y haber residido efectivamente tres años en el Distrito Federal anteriores a la elección, así como no haber ocupado el mismo cargo público con cualquier carácter o denominación.

En cuanto a su remoción corresponde ésta al Senado de la República o a la Comisión Permanente en su ausencia, cuando estimen que existen causas graves que afectan la relación con los Poderes Públicos de

la Unión o el orden público de la entidad, nombrando a quien deba sustituirlo por el resto del periodo, a propuesta del Presidente de la República.

Cuando la falta sea por muerte o renuncia y se genere la falta absoluta del Jefe del Distrito Federal, corresponde a la Asamblea Legislativa nombrar al sustituto para que concluya el periodo y cuando la falta sea temporal, ocupará el cargo el secretario de Gobierno del Distrito Federal.

Entre las facultades del Jefe del Distrito Federal se encuentran prácticamente las mismas que para el Ejecutivo Federal como son: el cumplir y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, según su competencia; promulgar, publicar y ejecutar las leyes expedidas por la Asamblea de Representantes, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia expidiendo los reglamentos, decretos o acuerdos que correspondan; presentar iniciativas de ley o decretos a la Asamblea de Representantes; nombrar y remover libremente a los funcionarios que dependan directamente de éste órgano ejecutivo del Distrito Federal, asimismo que dirigir los servicios de seguridad pública de acuerdo con el Estatuto Orgánico.

Dentro del órgano ejecutivo, asimismo, el artículo 122 base 3a. contempla la existencia de entidades descentralizadas y desconcentradas donde se encuentran los órganos político-administrativos, es decir, las delegaciones políticas. El mismo precepto remite al Estatuto Orgánico las demarcaciones territoriales y sus respectivas competencias, así como la relación de éstos con el Jefe del Distrito Federal y los titulares de dichos órganos serán electos de manera semejante a la del Jefe del Distrito Federal, pero ésta parte de la reforma entrará en vigor a partir del año 2000. Al respecto, nuestra humilde opinión es que la creciente demanda democrática en el Distrito Federal se ha concretado con estas reformas, pero difiero en cuanto a que el actual Jefe del Distrito Federal quiera convertirlo en el Estado 32 de la Federación, esto no es jurídicamente posible, ya que la naturaleza jurídica del distrito Federal es el de entidad federativa y sede de los Poderes de la Unión, teniendo personalidad jurídica propia y distinta a la de los Estados y a la de la Federación y por ende las actuales delegaciones no pueden convertirse en municipios ya que siendo una entidad tan poblada, resulta insostenible la existencia de tantos bandos y reglamentos como de demarcaciones territoriales y su prácticamente incapacidad para cumplirlos, así como la multiplicidad de contribuciones tanto como para las demarcaciones, Distrito Federal y Federación.

A pesar de lo anterior estoy completamente de acuerdo en que las autoridades administrativas de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal sean electas directamente por los habitantes de ellas.

La base 5ª. del artículo analizado establece que el ministerio público del Distrito Federal queda a cargo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, quien es nombrado en términos y requisitos que establezca el Estatuto Orgánico.

*El Tribunal Superior de Justicia.-*

Constituye el órgano judicial del Distrito Federal y está integrado por los magistrados que nombre directamente la Asamblea Legislativa a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito federal; al respecto, el maestro Burgoa propone que el nombramiento de aquellos por la Asamblea, sea a propuesta de la Federación de Colegios de Abogados y Asociaciones afines: “ La misma exigencia debe implantarse con motivo de la reestructuración del Distrito Federal, en el sentido de que los magistrados componentes de su Tribunal Superior de Justicia sean nombrados por el gobernador de esta entidad federativa de entre los individuos señalados en las listas que le presenten las Asociaciones y Colegios de Abogados que de ella existan y operen normalmente. Creemos que a través de esta forma designativa, dicho Alto Cuerpo Judicial Local se integraría con juristas que hiciesen honor a su investidura.”<sup>72</sup>.

Los magistrados nombrados, duran en su encargo seis años si no son ratificados y tienen los mismos requisitos que para ser Ministro de la Suprema Corte de la Nación y su remoción, en caso de ser ratificados, operará en la misma forma.

El Tribunal Superior de Justicia tiene a su cargo el de conocer y resolver las controversias de carácter civil, familiar, mercantil y penal que sean de su competencia o que no correspondan a los Estados o a la Federación.

La novedad de estas reformas es la creación del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, el cual está integrado por siete miembros de los cuales uno es el Presidente del Tribunal Superior de Justicia y por tanto, lo presidirá, tres serán miembros del Supremo tribunal, siendo uno magistrado, otro juez común y otro juez de paz; dos serán nombrados por la Asamblea de Representantes y otro por el Jefe del Distrito Federal.

72.- *Cfr.*, Ignacio Burgoa, *Op. Cit.*, Pág. 949.

Las funciones de este Consejo son primordialmente las de administrar al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y vigilar que los jueces y demás personal del Supremo Tribunal cumplan debidamente con sus funciones, a través de la emisión de acuerdos.

Asimismo, el Consejo tiene injerencia directa en el nombramiento de los magistrados de dicho Tribunal y de los jueces de primera instancia, por lo mismo, tiene facultad de establecer sus respectivas adscripciones y en su caso, removerlos.

Corresponde, también, a este Consejo, la elaboración del presupuesto de egresos del Tribunal Superior de Justicia, el cual se anexará al que haga el Jefe del Distrito Federal y se presente ante la Asamblea de Representantes.

Otra cuestión importante en estas reformas es que la ley orgánica del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, así como sus reformas, quedan a cargo de la Asamblea de Representantes y no al Congreso de la Unión, como era antes; también, se establece la posibilidad de que los habitantes del Distrito Federal puedan recurrir ante este Tribunal a impugnar, no sólo los actos de la administración pública Federal si no también los de la del Distrito Federal.

En la base 5ª. letra G., se establece la existencia de las Comisiones Metropolitanas para la coordinación de programas entre los distintos municipios y zonas conurbadas limitrofes con el Distrito Federal en materia de: asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable y drenaje, seguridad pública y recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos. Dichas comisiones se crearán por convenios entre los municipios involucrados y el Distrito Federal en el que se establecerán los ámbitos territoriales y de funciones entre los participantes, así como la aportación común de recursos para dichos programas.

Para concluir, el Distrito Federal es una entidad federativa, definida como tal por el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con cierta autonomía, ya que su gobierno está a cargo de los Poderes de la Unión conjuntamente con los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial locales, por lo que su naturaleza jurídica es distinta a la de un Estado como tal.

### c).- La organización del Municipio.

Para explicar la existencia de esta institución, haremos un breve recorrido en cuanto a su evolución histórica se refiere.

Los primeros momentos de existencia del municipio fueron en Roma, cuando al adquirir el carácter de Estado, las comunidades cercanas a la ciudad se fueron organizando, dotándose de órganos políticos propios, lo que llevó a los Romanos a tratar de organizarlos en conjunto e integrarlos al Estado.

Lo anterior, según Mommsen "dio origen al nuevo derecho municipal, es decir, al derecho de la ciudad dentro del Estado."<sup>73</sup>

En España, los municipios tuvieron una presencia más acentuada, al combatir la realeza a los moros por recuperar su territorio, se tuvieron que aliar con las pequeñas comunidades ya organizadas (municipios) dotándolos de privilegios y numerosos beneficios; pero posteriormente con Carlos V se les combatió fieramente, quedando como antecedente la feroz batalla de Villalar, tratando de abatir el poder que venían teniendo los municipios.

La figura del municipio llegó a nuestro país con la fundación por parte de Hernán Cortéz del Ayuntamiento de Veracruz, ésto, con la finalidad de legitimar su autoridad y emprender la Conquista.

En la época de la colonia el municipio fue transcripción fiel de los España, por lo que no sufrió cambio alguno y los puestos eran ocupados por los más ricos y no por los más capaces ya que los cargos eran enajenados y sólo los alcaldes ordinarios eran electos popularmente.

En 1808 con la captura del Monarca Español tras la invasión francesa, el ayuntamiento de la Ciudad de México asumió la soberanía del pueblo, lo cual establece un antecedente del principio de libertad que siempre ha caracterizado a esta institución. Con la expedición de la Constitución de Cádiz, se reglamentaron de manera completa todos los ayuntamientos, incluyendo a los de las colonias.

Posteriormente en la etapa independiente, al proclamar la primera Constitución Federalista de 1824 se dejó a las Constituciones locales la organización del municipio, sin haber hecho una reglamentación de una institución tan añeja; lo mismo ocurrió con la subsecuente constitución Federalista de 57, siendo las leyes centralistas las que le dieron una mayor importancia a su existencia y organización.

26.- *Apud. V. Felipe Tena, Op. Cit.*, pág. 146 y Salvador Valencia Carmona, Derecho Constitucional Mexicano a fin de siglo, México, D.F., 1995, pág. 310.

Con la aparición de Porfirio Díaz en el ámbito político se dieron dos sucesos contradictorios, en su Plan de la Noria pugnaba por el reconocimiento de la libertad e independencia de los municipios y por defender sus recursos para defender su fortalecimiento, al llegar al poder y durante su permanencia en él pugnó por su debilitamiento y por su casi desaparición al agruparlos en regiones llamadas Cantones, distritos o prefecturas que estaban a cargo de un Jefe Político y que era la parte negativa del Gobernador ya que para conservar la paz y el orden utilizaban medios ilegales y hasta crueles, siguiendo las órdenes de aquél.

El Constituyente de 1917 se preocupó por reconocer tal institución y la plasmó en la Carta Magna; los debates que se suscitaron en esa época se basaron en dotarles de autonomía hacendaria para garantizar su autonomía y libertad, lo cual sucedió, pero se dejó al arbitrio de las Constituciones Estatales la asignación de contribuciones de las que se debían hacer cargo y cuando la Federación le quitaba a los Estados contribuciones que debería recaudar, éste a su vez le quitaba los municipios, quedando a merced de las autoridades Estatales.

Después de éste sucinto bosquejo histórico del desarrollo del municipio en nuestro país, analicemos a esta institución en nuestro derecho.

El municipio es, pues, una comunidad de hombres con organización propia y necesidades distintas a las de otras comunidades, constituye, pues, el primer contacto del individuo, como ser social, con la figura del Estado.

El maestro Tena Ramírez lo define de la siguiente manera: “. . . el municipio es indudablemente una forma de descentralización, se debe ante todo, a que constituye una forma espontánea y primaria de organización comunal que el Estado autocrático puede pretender ahogar, pero que el Estado democrático sólo corresponde reconocerla e incorporarla a su estructura.”<sup>74</sup>.

Como el municipio agrupa a una comunidad entera de personas que se desarrollan en un ámbito político propio administrando su economía, es, pues, que el Estado le reconoce personalidad jurídica.

A decir de Sánchez Bringas: “. . . El municipio es la comunidad social y política básica fundada en el poder y en la capacidad autonómica de sus miembros, que es reconocida por el orden normativo del Estado como una de sus instancias de producción normativa.”<sup>75</sup>.

74.- Tena Ramírez, *Op. Cit.*, pág. 147.

75.- Sánchez Bringas, *Op. Cit.*, pág. 566.

Para Roberto Ortega Lomelín "El municipio constituye la modalidad fundamental de la descentralización política y administrativa de los Estados. Es una entidad sociopolítica con personalidad jurídica propia, que está incorporada al pacto federal en la medida en que conforma la base de organización de los Estados."<sup>76</sup>.

En nuestro Derecho Constitucional, la institución del municipio está consagrada en el artículo 115 constitucional, que en su primer párrafo establece que esta institución será la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados miembros de la federación.

El precepto consagra la institución del municipio con la finalidad de garantizar la libertad de la cual debe gozar el pueblo de un Estado, cualidad intrínseca a dicha institución por ser el contacto inmediato de la sociedad con el Estado.

El maestro Tena Ramírez opina que la redacción de este primer párrafo del precepto, es inexacto ya que, dice el maestro, un Estado miembro no puede dividir su organización interna en municipios porque la organización del Estado es totalmente distinta a la municipal y la descentralización burocrática a los tantos y numerosos municipios del Estado, resultaría en un caos; asimismo, el maestro afirma que la división territorial de un Estado no tiene por base al municipio, si no a circunscripciones más amplias llamadas cantones o distritos y que sólo se aplica para efectos fiscales y electorales, lo que el precepto pretende es establecer la libertad del municipio, así como su coordinación con el gobierno Estatal.<sup>77</sup>

El llamado nuevo artículo 115 es producto de las reformas incluidas en la Constitución en 1983 a propuesta del entonces Presidente de la República el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, quien en su obra Elementos de Derecho Constitucional, publicada un año antes de las reformas, y en sus cátedras en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México pugnó siempre por el fortalecimiento de dicha institución.

La fracción I del artículo establece cuál será el órgano de gobierno del municipio, siendo éste colegiado formado por el presidente municipal, síndicos y regidores, asimismo establece que no habrá autoridad intermedia entre el municipio y el Estado, aboliendo, de esta forma, las llamadas prefecturas que existieron en el porfiriato y que sólo menoscababan la libertad y autonomía de los municipios.

El segundo párrafo establece las bases de la elección del ayuntamiento, así como la consagración del principio de no reelección, al menos para el período inmediato. A este respecto se sigue el mismo sistema que se observa para la elección de los diputados para la legislatura Estatal.

76.- Roberto Ortega, *Op. Cit.*, pág. 67.

77.- *Cfr.*, Tena Ramírez, *Op. Cit.*, pág. 145.

Los subsecuentes párrafos de la primera fracción del citado precepto, hacen referencia a un asunto por demás delicado ya que tratan de la suspensión o desaparición de Ayuntamientos, ya sea en lo general o en lo particular, refiriéndose a la revocación del mandato de uno de sus miembros, claro, respetando la garantía de audiencia “siempre y cuando hayan tenido tiempo suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.”

Cabe señalar, también, que la Constitución impone que dicha suspensión o desaparición sea formulada por la legislatura local y con el acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes y por causas que la ley local establezca como graves, constituyendo ésto algún tipo de “candado” a dicha situación pero que a la vez no está exenta de irregularidades.

Según Jorge Sayeg Helú, la suspensión y, en su caso, la desaparición de los Ayuntamientos por parte de las legislaturas locales obedece principalmente a la buena y eficaz marcha de la administración pública, a fin de sacar adelante los programas que se estén llevando a cabo en ese momento y así, la sustitución o desaparición de los Ayuntamientos que entorpezcan tales tareas resulta del todo conveniente; y como ha resultado a través de nuestra historia política, las legislaturas de los Estados han resultado ser un órgano que se maneja a voluntad del Gobernador, erigiéndose como la autoridad suprema de la entidad, es entonces él quien tomaba la decisión de suspender o desaparecer a un Ayuntamiento.<sup>78</sup>

Se ha discutido mucho sobre el derecho de audiencia a los Ayuntamientos, en caso de suspensión o desaparición, en lo que a la parte general se refiere, el maestro Tena dice que tal garantía, según la interpretación del párrafo en cuestión, se niega a los Ayuntamientos, y que éstos son víctimas de las legislaturas locales en lo que ellas mismas puedan considerar “causas graves”, pero, Jacinto Faya Viesca afirma que el precepto no intentó negar a los Ayuntamientos la garantía de audiencia sino que ésta se otorga en la fase previa de ambos casos.<sup>79</sup>

Coincidiendo con la mayoría de los autores consultados, me adhiero a la posición de que es necesario la expedición de una ley reglamentaria del precepto en la cual se establezcan las normas básicas del procedimiento de suspensión o desaparición de Ayuntamientos, garantizando en todo momento su derecho a ser escuchados y exponer los argumentos que a su juicio convengan; obligar a las legislaturas locales a expedir la ley en donde se establezcan específica y claramente cuáles son las causas graves a juzgar.

78.- *Cfr.*, Jorge Sayeg Helú, Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano, ed. Porrúa, México D.F., 1987, pág. 225.

79.- *Cfr.*, Jacinto Faya. *Op. Cit.*, pág. 267.

Siguiendo con Faya Viesca, éste apunta la necesidad de crear una Ley, pero de carácter Federal, que precise las causas graves y que “Lo único que una Legislatura puede hacer, es en base a la Ley, calificar si la conducta juzgada se adecúa al tipo contemplado en la Ley como causal, como causa grave, que amerite iniciar el procedimiento de suspensión o revocación de mandato de alguno de los miembros del Ayuntamiento, o la suspensión o desaparición de un Ayuntamiento en sí mismo.”<sup>80</sup>.

Esta idea del autor no suena descabellada, aunque se estaría violando la autonomía Estatal con la expedición de una Ley Federal que contenga las causas graves, ya que el párrafo tercero de la fracción 1 del artículo 115 establece que será la ley que expida la legislatura local la que las contemple; ahora bien, resultaría acertado que estas causas no se estableciera arbitrariamente por la legislatura local, sino que por consenso de todos los municipios del Estado se aprobaran.

Por otro lado, sería también conveniente que los procedimientos de suspensión, tanto en lo general como en lo particular, o desaparición de Ayuntamientos, se generen siempre en las legislaturas locales y no sea el Gobernador del Estado quien lo inicie, así como, solicitar del Tribunal Superior de Justicia del Estado sus opiniones jurídicas al respecto, para que se observen en todo momento las disposiciones de la Constitución General de la República, la del Estado y la Ley respectiva.<sup>(15)</sup>

El párrafo que precede establece que si en los casos de suspensión o desaparición de Ayuntamientos no procediera, conforme a la ley, que entren en función los suplentes o se llevaran a cabo nuevas elecciones, las legislaturas locales pueden elegir entre los vecinos a los integrantes del Consejo Municipal que concluirían el período respectivo.

Para muchos autores ésto constituye una flagrante violación a los principios de democracia que consagra la Constitución, ya que arbitrariamente la legislatura local nombra al órgano que ha de sustituir al Ayuntamiento e inclusive, dice el maestro Tena, se cambia el nombre a la institución del municipio por el de Consejo Municipal, del cual sus miembros ocupan el cargo sin que se tenga en cuenta la aprobación de los vecinos afectados.<sup>81</sup>

80.- Faya Viesca, *Op. Cit.*, pág. 272.

(15).- Estas son algunas de las propuestas del autor arriba citado y a las cuales nos adherimos.

81.- *Cfr.*, Tena Ramírez, *Op. Cit.*, pág. 160.

La solución estribaría en la consulta popular que se hiciera directamente a los afectados o como dice Salvador Valencia Carmona, realizar la auscultación entre los vecinos afectados a fin de conocer la opinión general del municipio, o que se realice una elección extraordinaria para elegir al Ayuntamiento que ha de concluir dicho período, entre las personas más aptas de la comunidad y a propuesta de la mayoría a fin de integrar las ternas.<sup>82</sup>

Para darle cauce a estas soluciones es necesario, pues, la expedición de una ley reglamentaria que prevea el caso establecido por el precepto.

La fracción II del artículo 115 reconoce la personalidad jurídica del municipio puesto que es el resultado de la agrupación de una comunidad con organización y necesidades propias y como tal, cuenta con patrimonio propio.

El segundo párrafo, reconoce de igual manera la potestad que tiene el municipio de darse sus propios reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, circulares y disposiciones administrativas de carácter general a fin de regular todas las actividades comunales existentes.

La facultad de expedir tales disposiciones afirma la autonomía y libertad del municipio y éstos deben ser expedidos conforme a las bases dispositivas de la Constitución local.

Dentro de este ámbito normativo, existe también la Ley Orgánica del Municipio, conocida como Código Municipal, el cual es expedido por las Legislaturas locales, éste debería ser expedido de igual manera por cada municipio ya que tienen características y necesidades distintas y así se fortalecería la autonomía de éstos.

Para Jacinto Faya “ Los Reglamentos municipales son cuerpos normativos que apoyados en las Leyes habilitantes esclarecen y detallan las atribuciones contempladas en las Constituciones locales y en las Leyes orgánicas municipales.”<sup>83</sup>.

Asimismo, los reglamentos expedidos por los municipios no deben contrariar en ningún momento los ordenamientos jurídicos superiores, por obvio respeto al principio de legalidad y supremacía jurídica; tales reglamentos deben limitarse a su ámbito jurisdiccional, pero, para el autor citado la existencia del municipio no sólo se desenvuelve dentro de sus linderos, sino que depende también de su relación con el Estado y la Federación, por eso el amplio problema de competencias.<sup>84</sup>

82.- *Cfr.*, Salvador Valencia, *Op. Cit.*, pág. 318.

83.- Faya Viesca, *Op. Cit.*, pág. 249.

84.- *Cfr.*, Faya Viesca, *Op. Cit.*, pág. 251.

La fracción III del artículo 115 establece los servicios municipales que se prestarán y los cuales se prestarán en caso de excepción podrán ser prestados con el concurso de los Estados, ésto por la imposibilidad en que se ven algunos municipios para prestarlos por sus condiciones económicas. En ésta fracción se hace una enumeración de los servicios mínimos que prestará el municipio y que los cuales pueden aumentar según las circunstancias específicas del municipio y su posibilidad para prestarlos. La enumeración de tales servicios se hizo con la finalidad de acabar con el centralismo que se venía acentuando en los últimos años y que tales servicios, por la imposibilidad de algunos municipios de prestarlos, eran absorbidos, sino por los Estados, por la Federación.

Los mencionados servicios municipales incluyen: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; y los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones del municipio.

Asimismo, en el párrafo siguiente se autoriza a los municipios a celebrar convenios con otros municipios del mismo Estado para la mejor prestación de los servicios a su cargo o como algunos autores dicen: "la mancomunidad de los servicios"; este sistema bien podría funcionar en nuestro país, como bien ha resultado en otros, ya que algunos municipios no están en las mismas condiciones que otros para una eficaz prestación de los servicios y al auxiliarse entre si éstos mejorarían.

La cooperación entre los municipios puede no sólo referirse a los servicios municipales sino también a sistemas de administración, creaciones de reuniones esporádicas y órganos comunes para fines colectivos, entre otros.

El autor Salvador Valencia Carmona opina que "La aplicación ponderada e inteligente de las cooperaciones debe conducirnos a una reordenación del mapa municipal en el país, de tal manera que los Ayuntamientos formen verdaderas unidades naturales y funcionales mediante su reagrupamiento, con la consecuente elevación de los niveles de eficiencia de los servicios que les están encomendados."<sup>85</sup>

La fracción IV es el resultado, en primer término, de la lucha de los constituyentes del 17 por fortalecer el municipio y alegaban que no podría haber libertad política si no había la económica, pero la innovación de las reformas del 83 fue el de establecer las participaciones mínimas a las que tendría derecho el municipio, ya que las contribuciones que percibía el municipio quedaban al arbitrio de las legislaturas locales, mermando su autonomía y quedando prácticamente a su merced.

85.- Valencia Carmona, *Op. Cit.*, pág. 322.

Entre las contribuciones mínimas a recibir el municipio se encuentran: a) contribuciones sobre los bienes inmuebles, tasa adicionales, o las que provengan de su fraccionamiento, división, traslación, consolidación, mejoras o cambios de valor de los mismos; b) las participaciones federales que las legislaturas locales determinen; c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, así como el rendimiento de los bienes que les pertenezcan; todo lo anterior sin perjuicio de algunas contribuciones que las legislaturas puedan establecer en su favor.

Todo lo anterior constituye la esfera económica mínima del municipio.

Para garantizar la percepción de dicha esfera económica mínima, el precepto prohíbe tanto a la Federación como a los Estados, establecer exenciones a estas contribuciones a personas físicas y morales, así como a instituciones oficiales y privadas.

Corresponde, por otro lado, a las legislaturas de los Estados aprobar las leyes de ingresos de los Ayuntamientos, así como revisar sus cuentas públicas y, entonces, corresponde a los Ayuntamientos elaborar y aprobar sus presupuestos de egresos en base a los ingresos que tengan disponibles.

La fracción V del artículo faculta a los municipios a regular el desarrollo urbano del mismo conforme a las leyes Federales y locales, a través de la formulación, aprobación y administración de la zonificación y planeación del desarrollo urbano municipal; de la participación en la creación y administración de sus reservas territoriales; del control y vigilancia de la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; de la intervención en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; del otorgamiento de licencias y permisos para construcciones, y de la participación en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, expidiendo los reglamentos necesarios, para el efecto, de acuerdo a lo establecido por el artículo 27 de la Constitución General.

La fracción VI es prácticamente una continuación de la anterior ya que establece las bases para organizar el desarrollo urbano desmedido que llegue a alcanzar a otro u otros municipios, regulando y coordinando de manera conjunta los planes de desarrollo urbano, conforme a las leyes federales.

La fracción VII establece que tanto el Ejecutivo local como el Federal conservan el mando de la fuerza pública en los municipios donde residan, esto como la consagración de la superioridad jerárquica y en respeto de los tres niveles de Poder en nuestro país.

La última fracción fue reformada en 1983 ya que antes de la reforma, se consagraba la representación proporcional sólo en la elección de los Ayuntamientos con más de 300 mil habitantes, pero en algunas constituciones locales del país, se establecía dicho principio en municipios con un menor número de

habitantes que el que establecía la Constitución General, por lo que hubo la necesidad de ampliar dicho sistema a todos los municipios.

Finalmente, el último párrafo trata sobre la regulación de las relaciones laborales del municipio con sus trabajadores, las cuales se regirán conforme a la legislación local al respecto, teniendo como base lo establecido en el apartado B del artículo 123 de la Constitución General.

El artículo 115 Constitucional ha sufrido en total 9 reformas: en 1928 se elaboró la reforma donde se disminuyó el número de representantes a las legislaturas locales que ya se comentó,<sup>86</sup>.

En 1933 se estableció el principio de no reelección indirecto y el período de gobierno de 4 años para los gobernadores; en 1943 se amplió dicho período de 4 a 6 años; en 1947 se consagra el derecho de las mujeres de votar y a ser votadas en elecciones municipales; en 1953 se derogó dicho párrafo en virtud de que el artículo 34 les concedía plena ciudadanía; el 6 de febrero de 1976 facultó a los municipios a regular todo lo referente al desarrollo urbano de los mismos con la participación de la Federación y los Estados miembros; con la misma fecha y un año después, se introdujo el sistema de representación proporcional de diputados en la legislatura local y en la elección de Ayuntamientos en los que excediera de 300 mil habitantes; las más importantes: la del 3 de febrero de 1983 en las que se reconoció la personalidad jurídica de los municipios para expedir bandos y reglamentos, así como la enumeración de los servicios públicos a su cargo, la enumeración de la esfera económica mínima de los municipios para administrar libremente su hacienda, la posibilidad de celebrar convenios con otros municipios del mismo Estado para la mancomunidad de los servicios públicos y las atribuciones en materias demográficas y ecológicas, aunadas a las de desarrollo urbano; el 17 de marzo de 1987 se suprimió el criterio poblacional de la representación proporcional y se estableció la regulación, por parte de la legislación local y en base al artículo 123 Constitucional, de las relaciones de trabajo entre el municipio y sus trabajadores.

86.- *V. Infra.*, Fundamentos Constitucionales de la organización de los Poderes Estatales y del Distrito Federal.

**d).- Prohibiciones absolutas y relativas de los Estados Federados.**

Las prohibiciones absolutas son las que por ningún motivo pueden ejercer los Estados, toda vez que constituyen materia exclusiva de la Federación; las relativas pueden ser dispensadas en algunos casos en favor de los Estados, siempre y cuando sea aprobado por el Congreso de la Unión.

Tales prohibiciones, en nuestro derecho constitucional, se encuentran contenidas, las primeras, en el artículo 117 y, las segundas, en el 118 de la Constitución General de la República.

El artículo 117 tiene relación directa con el 124 ya que éste establece que todas las facultades que no estén expresamente señaladas a los Poderes de la Unión, se entienden reservadas a los Estados, es pues, el artículo 117 una enumeración aparte de las facultades de la Federación.

El artículo, en su fracción 1 prohíbe a los Estados celebrar tratados, alianzas o coalición con otro Estado o con una potencia extranjera, ésto en virtud de que los Estados por sí, carecen de soberanía para celebrarlos y sólo el estado Nacional a través del Ejecutivo Federal y con la aprobación del Senado puede celebrarlos.

Se les prohíbe, también, acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas y papel sellado, esta prohibición reviste gran importancia para el sistema Federal, ya que si cada Estado emitiera su propia moneda se viviría en una anarquía e inseguridad económicas, violando en todos sus aspectos al federalismo, el cual ya no tendría razón de ser.

Tampoco pueden conforme a las fracciones IV, V, VI y VII pueden gravar el tránsito de personas que atraviesen por su territorio, es decir, cobrar peaje por ello, de lo contrario se estaría violando la garantía individual de libre tránsito de las personas dentro de territorio Nacional consagrado por el artículo 11 constitucional; gravar o prohibir el tránsito de mercancías nacionales o extranjeras, ya que se estaría afectando severamente el libre comercio entre los Estados miembros, originando una situación de seria tensión entre ellos, el cual es contrario a la finalidad de la Federación 87; gravar la circulación y consumo de efectos nacionales o extranjeros a través de impuestos o derechos cuya exención se realice por aduanas locales, inspección o registro, así como exigir documentación que acompañe a la mercancía, con ésto se pretendió acabar con el impuesto alcabalariorio a fin de que se terminaran las exacciones que hacían los Estados a través de los métodos citados; expedir leyes y reglamentos que impongan impuestos y requisitos diferentes respecto de las mercancías que entren a sus territorios, estableciendo actitudes proteccionistas y discriminatorias que tanto dañan las relaciones entre Estados.

87.- *V. Infra*, Capítulo 2.

Los Estados tampoco pueden contraer obligaciones o empréstitos con gobiernos extranjeros, personas físicas o morales extranjeras o que sean pagaderas en moneda extranjera o fuera del territorio, la facultad de celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación le corresponde al Ejecutivo Federal (artículo 73 fracc. VIII); si bien existe esta prohibición, también, en el segundo párrafo de la fracción VII que estamos analizando, sí pueden celebrar empréstitos o contraer obligaciones cuando éstos sean pagaderos en moneda nacional y celebrados por personas jurídicas mexicanas y se destinen a inversiones públicas productivas.

Los estados no pueden gravar la producción, acopio o venta de tabaco en rama, en forma distinta a la que autorice el Congreso de la Unión.

El último párrafo establece la obligación, tanto por parte de la Federación como de los Estados, el de dictar leyes destinadas a combatir el alcoholismo, lo que ha quedado prácticamente como letra muerta.

Respecto a las prohibiciones relativas, es decir, aquéllas a las que a los Estados se dispensa su observancia sólo con el consentimiento del Congreso de la Unión y que establece el artículo 118 constitucional, varios autores se pronuncian en contra de ellas, ya que sólo son superfluas puesto lo que en ellas se contempla son meras facultades de los Poderes de la Unión, entre ellos, el maestro Tena quien estima que "Son tan opuestos a nuestro sistema y tan extraños a la realidad los mandamientos del artículo 118, que no es de llamar la atención que jamás se haya intentado ponerlos en práctica." 88.

La fracción I del artículo establece la prohibición de establecer derechos de tonelaje, de puertos, ni impuestos o contribuciones sobre exportaciones o importaciones, es claro que todo lo concerniente a las relaciones internacionales y el comercio con otras naciones corresponda a la Federación, que es la que representa al conjunto de Estados miembros, que forman un sólo Estado nacional titular de la soberanía. La fracción II establece la prohibición de tener permanentemente tropas o buques de guerra; las fuerzas armadas deben de estar a cargo sólomente de las autoridades que representan al Estado Nacional, puesto que éste es, una vez más, el titular de la soberanía y es el encargado de velar por la seguridad e integridad de la Nación y deben tener disponibilidad inmediata de éstas fuerzas.

88.- Tena Ramírez, *Op. Cit.*, pág. 177.

La fracción III, y última, establece la prohibición de hacer la guerra por sí a una potencia extranjera y se acepta sólo en la hipótesis de invasión o de peligro tan inminente que no admita demora en las que se deberá dar cuenta inmediata al Presidente de la República; los estados por sí solos, con el permiso del Congreso de la Unión, no pueden hacer la guerra a un país extranjero, tanto por que forman parte de una Unión que tiene personalidad internacional tanto por que no tendría los medios suficientes para llevar a cabo exitosamente tal decisión y en lo que respecta a las hipótesis de casos de invasión y peligro tan inminente que no admita demora, resulta por demás obsoleto, debido a la obligación que tiene todo mexicano *de defender el suelo de la nación*, por lo que por obvias razones no se pedirá permiso a ninguna autoridad para llevar a cabo la defensa de aquél; asimismo, para resolver tales circunstancias se encuentra el principio de garantía federal consagrado en el artículo 119 de la Constitución de la República y que se explica a detalle en el siguiente inciso.

Respecto de la fracción I del artículo 117 sobre la prohibición absoluta que tienen los Estados de celebrar tratados, alianzas o coaliciones con otro Estado o potencia extranjera, considero pertinente se transforme en una prohibición relativa, a fin de que se puedan celebrar tratados o convenios interestatales de cooperación y asistencia en materia de administración pública para mejorar la prestación de los servicios públicos y equiparar la legislación Estatal al respecto.

**e).- Relación entre la Federación y los Estados (competencias, fe y crédito de actos, registros y procedimientos, garantía federal).**

En todo estado Federal debe hacerse una detallada distribución de competencias debido a la coexistencia de dos órdenes: el Estatal y el Federal.

Respecto a las facultades que la Constitución de un Estado Federal establezca tanto en favor de los Estados miembros como de la Federación, es necesario observar la génesis de dicho estado Federal a fin de delimitar las competencias que le corresponden a cada uno.

Partiendo del principio del Federalismo puro, de que el Estado se forma por la unión de Estados preexistentes (sistema Norteamericano), las competencias se formulan con un principio restrictivo hacia la Federación, estableciéndose que las facultades no delegadas expresamente a la Federación, se traducen en facultades reservadas a los Estados miembros, toda vez que fueron éstos los que a través de un pacto dieron origen al Estado Federal y por tanto titulares originarios de las facultades delegadas.

A la par de éste sistema, existe el sistema contrario: el que se refiere a la creación del Estado Federal a partir de un estado Central, creándose de esta forma una descentralización que dará vida a los Estados miembros (sistema Canadiense), aquí el sistema es a la inversa, todo lo que no esté conferido expresamente a los Estados, se entiende reservado a la Federación.

Nuestro sistema adoptó el Norteamericano, entendiéndose que nuestro estado Federal surgió a través de la unión de Estados preexistentes, lo que no concuerda con la realidad, sin embargo, se creó a través de la unión de provincias con características y necesidades muy diferentes entre sí y que gozaban de cierta autonomía, según lo establecido en la Constitución de Cádiz de 1812, y que de no seguir el camino federalista, se corría el riesgo de una desunión paulatina concluyendo en una destrucción del Estado mexicano.

En nuestro Derecho Constitucional pueden observarse distintos tipos de facultades:

Las expresamente conferidas a la Federación, las implícitas, y las coincidentes.

Las facultades expresas son las que están enumeradas en la Constitución de los artículos 50 al 114, los que establecen la organización y funcionamiento de los Poderes Federales, así como sus respectivas facultades.

También entran dentro de este rubro, las prohibiciones absolutas a los Estados de la República contenidas en el artículo 118, ya que esas materias son de competencia exclusiva de la Federación.

Respecto a las facultades implícitas, son aquéllas necesarias para el ejercicio de las expresas, las que sin las cuales las expresas serían letra muerta, son el medio para lograr el fin. En la doctrina Norteamericana han tenido su origen dichas facultades y a través ellas, en el vecino del norte, se han venido federalizando, artificiosamente, algunas materias en favor de la Federación, estableciendo facultades expresas acompañadas de las implícitas.<sup>89</sup> De estas facultades implícitas sólo puede hacer uso el Congreso General, tanto para sí, como para otorgarlas a los otros dos Poderes; en nuestra Constitución, el artículo 73 establece las facultades del Congreso de la Unión en sus 29 fracciones, pero en la fracción XXX establece que tiene facultad "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."

Para Emilio O. Rabasa, las facultades establecidas en el artículo 73 constitucional en favor del Congreso de la Unión, son para legislar en las materias primordiales para la existencia de nuestro país, así como para perseguir y conservar los ideales políticos y económicos de la Revolución.<sup>90</sup> De esta consideración hecha por el jurista, se desprende la justificación, en nuestro Derecho, de dichas facultades implícitas.

Las facultades coincidentes son aquellas que pueden ejercer tanto la Federación como los Estados miembros. Para Jorge Carpizo estas facultades pueden señalarse en un sentido amplio y en un sentido restringido; en sentido amplio es cuando no se faculta a la federación o a los Estados a expedir ciertas bases o criterios de división, es decir cuando la materia pueda ser regulada de manera general, en sentido restringido es cuando sí se señalan facultades para establecer dichas bases o criterios de división, cuando pueden ser reguladas tanto por la Federación, el Estado y el Municipio.<sup>91</sup>

En este orden de ideas, entre las facultades coincidentes señaladas en nuestra Constitución se encuentran las relativas a la educación (art. 3 y 73 fracc. XXV), salubridad (art. 4 y 73 fracc. XVI), desarrollo nacional (art. 26), asentamientos humanos y ecología (art. 73 fracc. XXIX C y G), alcoholismo (art. 117 último párrafo), asociaciones religiosas (art. 130), resolución de juicios federales (art. 104) y seguridad pública (art. 21)(16).

89.- *Cfr.*, Tena Ramírez, *Op. Cit.*, pág. 117.

90.- *Cfr.*, Emilio O. Rabasa, Mexicano: Esta es tu Constitución, 11a. edición, ed. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, México D.F., 1997, pág. 212, comentario al artículo 73.

91.- *Cfr.*, Carpizo, *Op. Cit.*, pág. 486.

(16).- El artículo 104 atribuye competencia a los tribunales estatales, tanto civiles como penales para conocer de las controversias por el cumplimiento de leyes federales y tratados internacionales cuando sólo afecten intereses particulares; respecto a la seguridad pública, ésta queda a cargo de la Federación, Distrito Federal y Estados, según sus competencias y deberán coordinar sus esfuerzos de acuerdo a la ley que al efecto expida el Congreso de la Unión, sólomente en los casos que involucren la seguridad nacional.

Al lado de estas facultades, algunos autores consideran las coexistentes, que son aquellas en las que en algunas materias una parte de su regulación compete a la Federación y otra a los Estados, por ejemplo, respecto a las vías de comunicación, compete al Congreso de la Unión legislar sobre vías generales de comunicación, en tanto a las legislaturas locales les compete legislar sobre vías locales de comunicación.<sup>92</sup>

Para Carpizo existen, además de las ya enunciadas, las facultades de auxilio, que “son aquellas en que una autoridad ayuda o auxilia a otra por disposición constitucional.”<sup>93</sup> Asimismo, dice el autor, estas facultades pueden ser modificadas mediante jurisprudencia que al efecto dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En Estados Unidos de Norteamérica, existen, además de las ya enunciadas facultades, las concurrentes, en virtud de las cuales se faculta a los Estados a legislar en materias que la Federación omite hacerlo y que dichas materias no sean de carácter Nacional, pero que en los Estados sea necesaria su regulación, tal legislación quedará derogada al momento que el Congreso General legisle sobre ellas; es de esta manera que los Estados reasumen dichas facultades delegadas a la Federación y, toda vez que en Estados Unidos la nación se creó a partir de la unión de Estados preexistentes, éstos se vuelven recelosos en cuanto a su autonomía y están en constante expectativa de las omisiones de la Federación a fin de llevarlas ellos a cabo, cosa por demás extraña a nuestro sistema; en nuestro país los Estados cumplen sumisamente las órdenes del centro y no son recelosos de su autonomía, por lo que no la defienden ni la hacen valer. En nuestro sistema se lleva a cabo lo que se conoce con el nombre de la “doctrina del silencio del Congreso”, la cual consiste en que si el asunto es de carácter nacional y requiere de uniformidad y regulación, compete sólo al Congreso regularlo y si no lo hace, pues el asunto queda exento de cualquier otra legislación.

Tales facultades deberían adoptarse en nuestro sistema y convertirse en una excepción al artículo 124 constitucional, para de esta manera asegurar y fortalecer la autonomía de los Estados.

Porque, además, con estas facultades el Estado miembro se fortalece y no queda a expensas del gobierno Federal, esperando que éste legisle sobre materias aún no legisladas y que por su importancia así lo requieren, evitando un vacío legal que el mismo Estado miembro podría subsanar.

92.- *Vid.*, Carpizo, *Op. Cit.*, pág. 486 y Tena Ramírez, *Op. Cit.*, pág. 123.

93.- Carpizo, *Op. Cit.*, pág. 487.

Respecto a la entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales está contenido en el artículo 121 constitucional y está inspirado, más bien, resulta de la transcripción literal de la cláusula de entera fe y crédito contenida en la sección primera del artículo IV de la Constitución Federal de los Estados Unidos de Norteamérica.

Dicha transcripción se consagró en la Constitución Federal de 1857 y pasó íntegra a la Constitución vigente.

La transcripción literal resulta un tanto equívoca, falta de interpretación técnico-jurídica, ya que en la lengua inglesa “acto público” o “public act” se refiere a los actos legislativos del Congreso, es decir, a las leyes propiamente dichas, “registros” o “records” se refiere a los procedimientos administrativos y “procedimientos judiciales” o “judiciary proceedings” se refiere a las resoluciones de los jueces.

El artículo señala específicamente el problema de conflictos de leyes que se dan entre Estados que se encuentran al mismo nivel dentro de un mismo territorio nacional y que por virtud del sistema federal coexisten tantas legislaciones como Estados miembros.

La intención del precepto no es otra que la de reconocer la validez de los actos de un Estado en todos los demás, no la de establecer su vigencia, sino solamente su reconocimiento.

El maestro Victor Carlos García Moreno, gran internacionalista, afirma que “En un sistema federal los conflictos de leyes interlocales son muy similares a los conflictos que surgen entre estados independientes y plenamente soberanos. Lo que hace que estos conflictos sean tan similares es la igualdad entre las entidades federativas en sus relaciones mutuas, sin predominar una sobre otra.” 94.

Los problemas en el Estado Federal, continúa el maestro, son las de los conflictos de las leyes de dos Estados miembros y los de la aplicabilidad de leyes extranjeras en un Estado miembro.

La Fracción I del artículo establece la territorialidad de las leyes de un Estado, que sólo tendrán efecto en su propio territorio y no serán obligatorias fuera de él, de esta manera se conserva el ámbito de validez de las leyes pero al mismo tiempo se reconoce la pluralidad de legislaciones en el Estado Federal, sin embargo, es la Federación, por medio del Congreso, quien “prescribirá” la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos y sus efectos.

La fracción II establece el principio de la *lex rei sitae*, es decir, que las cosas se registrarán por la ley del lugar que se ubicaren, refiriéndose estrictamente a los bienes muebles e inmuebles.

94.- Víctor Carlos García Moreno, et. al., 75 aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, análisis crítico del artículo 121 constitucional, ed. Porrúa, México D.F., 1992, pág. 162.

Esta fracción está íntimamente ligada a la primera, en cuanto al respeto de la autonomía Estatal de legislar sobre sus propios asuntos.

La fracción III señala la aplicabilidad de las sentencias emitidas por un juez de otra entidad, señala dos posibilidades: una, las que versen sobre derechos reales de bienes inmuebles ubicados en otra entidad federativa, que sólo serán ejecutadas cuando la ley local lo prevea, es decir, se podrá ejecutar sólo mediante consentimiento de la entidad en que se encuentren los bienes y siempre y cuando los bienes guarden un punto de contacto con la jurisdicción del Estado que pretende ejecutar la sentencia y; dos, las que versen sobre derechos personales, éstas serán ejecutadas en otro Estado siempre y cuando la persona se haya sometido ya sea expresamente o por razón de domicilio a la jurisdicción del Estado del que se trate y se le haya citado personalmente para ocurrir al juicio.

Lo anterior resulta así, ya que de lo contrario las relaciones entre Estados miembros serían ásperas afectando enormemente la existencia del pacto Federal; asimismo, los intereses jurídicos de los individuos, habitantes de un Estado y con intereses en otro, se verían afectados resultando en un caos y consecuentemente en la esterilidad de la Federación.

La fracción IV señala el reconocimiento de validez de los actos del estado civil de las personas realizados conforme a las leyes de un Estado y que serán válidos en otros, así, puede darse el caso que un divorcio decretado conforme a las leyes de un Estado distinto al de donde se encuentra el domicilio conyugal, se produzca el no reconocimiento por parte de éste, se tendría que efectuar una homologación. Sin embargo, la Suprema Corte ha entendido como ley extraterritorial todo lo concerniente al estado civil, cualidad jurídica de los individuos, y que dichas cualidades quedan regidas por la ley del lugar donde se originó el acto y sus efectos se extienden a los demás Estados miembros.

La fracción V establece que los títulos profesionales, expedidos por las autoridades de un Estado, conforme a sus respectivas leyes, serán respetados en los demás Estados, esto es, debe admitirse la realización de la profesión amparada por el título profesional al individuo que la presente y para la Suprema Corte constituye prueba plena la simple presentación del título de que el poseedor ha adquirido los derechos necesarios para ejercer la profesión en él consignada, respetándose de esta manera el ejercicio de la profesión. Algunos autores, como el maestro Víctor Carlos García Moreno, consideran que tal disposición contenida en la fracción V del artículo 121 constitucional, debería estar contenida en la que se refiere a la misma materia: el artículo 5 constitucional.

La razón de ser de éste precepto se encuentra en el deseo por mantener vivo el pacto Federal de nuestro país y evitar roces entre los Estados miembros, por lo que al encontrarnos en un Estado Federal, los actos jurídicos deben ser reconocidos en todo el territorio nacional, de lo contrario, y como ya se ha expuesto, existirían tantas soberanías como Estados, cosa que resulta imposible de sostener en un Estado Federal.

Respecto a la garantía federal, principio consagrado en el artículo 119 constitucional, primer párrafo (17), cabe mencionar que su origen, como la mayoría de los principios federales consagrados en nuestra Constitución, lo tuvo en los preceptos de la Constitución Norteamericana, donde el Ejecutivo Federal tiene la obligación de prestar la ayuda necesaria a las entidades federativas que lo soliciten a través de sus legislaturas o en su defecto por el gobernador del Estado en los casos de invasión de un Estado extranjero o de otro miembro, de trastornos internos o se ataque la forma de gobierno de éstos.

Nuestro precepto constitucional es una transcripción del principio consagrado en la sección IV del artículo 4o. de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, pero con algunas deficiencias en cuanto a su redacción. El precepto sólo establece dos hipótesis de intervención Federal en los Estados, por invasión o violencia extranjera a una entidad y por sublevación o trastorno interior, dejando de lado la posibilidad de una invasión o violencia de un Estado miembro y la protección a la forma republicana de gobierno de las entidades federativas, lo que no sucede con otras legislaciones latinoamericanas.

En Argentina y Brasil se tienen previstos tales casos e incluso en Brasil se faculta a la Federación intervenir en un Estado miembro cuando no se cumplan o ejecuten las leyes y sentencias federales. 95.

La doctrina Argentina distingue dos tipos de intervención, a saber, la intervención reconstructiva, referida a la intervención en los Estados para proteger y reestablecer la forma republicana de gobierno, y la intervención ejecutiva, referente a la intervención hecha con motivo de garantizar la paz y el orden público que se vean amenazados por sedición, sublevación o trastorno interior. 96.

(17).- La garantía federal pasó del artículo 122 a la primera parte del artículo mencionado, ya que en aquel se reglamentó, con las reformas de 1994, las bases para la organización del Distrito Federal.

95.- *Cfr.*, Tena Ramírez, *Op. Cit.*, pág. 178 y 179.

96.- *Ibid.*, Carpizo, *Op. Cit.*, pág. 506 y Tena Ramírez, *Ibid.*

Respecto a la primera hipótesis, coincido con algunos autores en el sentido de que resulta superfluo enunciar en la primera parte del precepto la invasión o agresión extranjera a una entidad federativa, ya que cuando una potencia extranjera invade o agrede a una entidad, no lo hace directamente sobre ella sino sobre territorio nacional, el cual la federación tiene la obligación de defender ante cualquier peligro, asimismo resulta ilógico que una potencia extranjera le haga la guerra a una entidad federativa aisladamente, ya que éstas carecen de personalidad internacional. 97.

En cuanto a la violencia o invasión entre Estados miembros, opina Sánchez Bringas, debe el Ejecutivo Federal intervenir directamente como comandante supremo de las fuerzas armadas, suspender las garantías individuales en dicha zona de conflicto e intervenir con la fuerza a fin de restablecer la paz sin despegarse del orden Constitucional. 98.

En cuanto a la amenaza que sufra la forma de gobierno, cabe destacar que si bien no se encuentra señalada expresamente en el artículo 119, si se encuentra prevista en otros, por ejemplo en el artículo 40 se establece la forma de gobierno de los Estados miembros, la cual se debe respetar, y el artículo 76 fracción V establece el procedimiento a seguir en caso de desaparecidos los Poderes Constitucionales de un Estado, lo cual ocurre cuando se cambia la forma de gobierno del Estado en cuestión.

Cuando se trata de trastornos internos o sublevaciones, la Constitución permite a los Estados, y atinadamente, controlar la situación con sus propios recursos en primera instancia, pero si éstos no fueren suficientes, a consideración de la legislatura local o en su defecto del Gobernador, se les faculta a requerir el auxilio de la Federación. Ahora bien, el problema radica, entonces, en que si por Federación se entiende a los tres Poderes Federales o a cuáles; el Poder Judicial Federal ante tales circunstancias de facto se vería imposibilitado para intervenir, además de que sus atribuciones constitucionales no lo contemplan, se tiene, pues, la intervención del Congreso sólo en los casos de desaparición de poderes de un Estado y cuando haya conflicto entre entidades y, le corresponde al Ejecutivo Federal, el empleo de la fuerza pública en los casos de invasión o violencia extranjera y de trastornos internos, pues es él el comandante supremo de las fuerzas armadas del país, encomendadas por la ley suprema a la defensa de la nación.

97.- *Cfr.*, Tena Ramírez, *Op. Cit.*, pág. 181.

98.- *Cfr.*, Sánchez Bringas, *Op. Cit.*, pág. 323.

Algunos ejemplos de la aplicación de la garantía federal los dan algunos autores, Carpizo menciona el sucedido en Chihuahua, en donde un grupo guerrillero atacó un cuartel en el poblado de Madera y el gobierno Estatal pidió el auxilio de la Federación, suceso ocurrido en los últimos meses del año 1965.<sup>99</sup>

El maestro Tena menciona el suceso ocurrido el 6 de octubre de 1966 en el Estado de Michoacán, cuando la policía estatal mató a un joven estudiante y los ánimos se fueron enardeciendo por parte de la población, viéndose incapacitada la policía de actuar y ante lo que los pobladores consideraron como amenaza, la protección de estaciones eléctricas por parte del ejército, el Congreso pidió en base al artículo 122, la intervención de la Federación a fin de reestablecer la paz y el orden públicos.<sup>100</sup>

Más en la actualidad, algo similar sucedió en el Estado de Chiapas en enero de 1994, donde el gobierno Estatal al verse superado por la amenaza, a través del gobernador, se pidió el auxilio a la Federación, el cual actuó de inmediato, logrando establecer el "orden público" parcialmente, ya que dicho conflicto continúa haciendo estragos en la población de dicho Estado y que viven con la zozobra del reinicio de hostilidades entre el grupo sedicioso y el gobierno Federal.

Durante mucho tiempo nuestro sistema federal fue duramente criticado, tildándolo de centralismo disfrazado de federalismo, esto se debe a que en los últimos años se han venido federalizando distintas materias mermando la esfera competencial de las entidades federativas, lo que en su tiempo se considero necesario para el adecuado desarrollo nacional, hoy día se requiere el proceso inverso a fin de hacer frente a las necesidades nacionales de desarrollo y de fortalecimiento de nuestro sistema federal.

Jurídicamente nuestro sistema federal verifica su existencia por el sólo hecho de estar consagrado en nuestra Ley Fundamental, estableciendo la coexistencia de dos órdenes interiores, con tres niveles de gobierno, y su respectiva división de poderes, el reconocimiento de la autonomía de las entidades y su facultad de auto organización, así como la intervención de éstas en la expresión de la voluntad nacional, entre otras. Lo que viene a debilitar tal sistema, es la concentración paulatina de facultades a los poderes federales, cosa que resulta por demás anacrónica, pero el sistema federal tiene cabal vigencia en nuestro país.

99.- *Cfr.*, Carpizo, *Op. Cit.*, pág. 508.

100.- *Cfr.*, Tena, *Op. Cit.*, pág. 184.

Es a partir de la actual administración del Ejecutivo Federal, que se ha preocupado por fortalecer tal sistema dándole un giro significativo, lo anterior a través de la continua descentralización de funciones a las entidades y municipios del país, tanto en materia administrativa como política y económica, claro, siempre con apego a los principios enunciados por nuestra Constitución General.

Es el Plan Nacional de Desarrollo elaborado por la actual administración el que propone preservar el principio federal y su conservación, la revisión de competencias, descentralizar funciones, cambiar el sistema de coordinación fiscal por uno verdaderamente hacendario y actualizar la institución municipal.

Se requiere, pues, un sistema donde el gobierno federal regule de manera general la vida de la nación, sino que exista una verdadera coordinación entre los dos órdenes, considerar, en la redistribución de competencias, cuáles serían de mayor beneficio y eficacia si se ejercieran directamente por los Estados.

101.

Las entidades federativas deberían de contar con ingresos propios y directos y que éstos ingresos que reciban se haga en un porcentaje alto respecto a las actividades sujetas a contribuciones propias del municipio o entidad federativa.

El maestro Lucio Ramírez Luna opina que “La descentralización de funciones, facultades y Derechos de Federación a Entidades Federativas, es un punto medular para alcanzar un proceso de cambio, siempre y cuando sea de manera decidida y profunda, analizando las condiciones del régimen municipal, para así adoptar responsabilidades nuevas y determinar cuáles pueden contribuir al equilibrio entre las tres instancias de gobierno institucional, lo anterior ayudaría a resolver problemas que originan concentraciones urbano industriales y la emigración al país vecino del Norte.” 102.

El maestro hace una importante crítica al sistema político de nuestro sistema federal en el que la autoridad municipal está bajo el yugo de la Estatal si no existe una comunión de ideas o existe contradicción, quedando en riesgo de declararse desaparecido y recomienda que se garanticen a los municipios ingresos suficientes sin importar el partido político en el que militen tales autoridades.

101.- Cfr., Juan Ramiro Robledo Ruiz, *Un nuevo Federalismo*, en Revista Examen del PRI, Año VII, No. 74, Agosto 1995, pág. 14.

102.- Lucio Ramírez Luna, *El nuevo Federalismo en México*, en Revista Jure, Revista del Centro de Investigación y Documentación Jurídica del Instituto de Ciencias Jurídicas, Puebla, Puebla, Año 1, No. 2, octubre 1995, pág. 36.

Asimismo, y no tan maquiavélicamente, propone la creación de un organismo de ciudadanos del mismo municipio a fin de que supervise el uso y destino de los recursos económicos, a fin de evitar la corrupción que se presenta cuando se realizan las supuestas auditorías al municipio; al respecto, me permito afirmar, que tales son las funciones de los síndicos y regidores del propio municipio, aunque no es una idea tan descabellada, la cual sería prudente analizar a fondo y en su caso regularse.

El maestro propone que las personas que lo integren no pertenezcan a ningún partido político, sean vecinos del municipio y que su elección sea conforme a la legislación que al respecto se efectúe por las legislaturas locales y que tengan su base en las reformas que se hagan al respecto al artículo 115 constitucional.

En su Plan Nacional de Desarrollo, la actual administración propone que entre las esferas de gestión que se pretenden descentralizar se encuentren las de salud, seguridad social, agricultura, desarrollo rural y recursos naturales.

Asimismo, se pretende ampliar el periodo constitucional de los ayuntamientos y reformar, como ya se dijo, el Sistema de Coordinación Fiscal. 103.

Para el autor Salvador Valencia, el federalismo en nuestros días ha ido transformándose a fin de actualizarse y por ende fortalecerse, de estar más cerca de los gobernados.

Para él, ésta nueva tendencia se le ha denominado "nuevo federalismo", que no es otra cosa que la actualización de dicho sistema mediante la cooperación entre sus partes integrantes. El autor nos explica: "Es cierto que desde sus inicios el gobierno federal implicó colaboración, pero ahora se trata de algo más: se pretende integrar en un mismo mecanismo de gobierno a dos centros antes separados y correspondientes, de asimilar que tanto el gobierno federal como los estatales son piezas complementarias y cuyas atribuciones se dirigen a realizar aquellos objetivos públicos de común interés."

104.

103.- Cfr., Dip. Saúl Escobar Toledo, *¿Hacia un Nuevo Federalismo y Vida Municipal?*, en Crónica Legislativa, Poder Legislativo Federal, Año IV, Nueva Epoca, No.3, junio-julio 1995, pág. 27.

104.- Valencia Carmona. *Op. Cit.*, pág. 299.

Como ya se expuso, en nuestro país se ha adoptado esta nueva doctrina a partir de la presente administración, en la cual se ha tratado de redistribuir las competencias entre Federación, Estados y Municipios, pero el asunto no debe parar ahí sino que se debe de establecer un aumento entre las competencias concurrentes y compartidas a fin de inyectarle mayor vigor a nuestro tan decaído sistema Federal, la tendencia ahora ya no es de centralización de funciones, sino de liberación de éstas por parte del gobierno central y repartidas entre las entidades federativas y municipios; se requiere de una autonomía de *facto*, y no sólo de *iure*, de los Estados a fin de que sus decisiones tengan igual fuerza que las federales, así como se destine mayores recursos a éstos y de manera directa que puedan manejar más efectivamente y no sean sólo administradores de los recursos que la Federación aporta. Todas estas necesidades deben tomarse en cuenta para legitimar la existencia del sistema Federal y no sólo eso, sino que a través de esto, se reformule y fortalezca a cara de un nuevo milenio.

## CAPITULO 5

### DERECHO COMPARADO

#### a).- Alemania.

Alemania es un país con una antigua tradición federalista desde la edad media en el que los burgos tuvieron una posición fuerte ante los territorios feudales; tal tradición sólo se ha visto interrumpida por el nefasto gobierno totalitario de los nacional-socialistas de 1933 a 1945, el cual desembocó en una disgregación política y territorial.

La actual Federación Alemana se rige por la ley fundamental de 1949 que establece el Estado Federal Alemán con un sistema político parlamentario.

El Federalismo Alemán cuenta con tintes muy especiales que lo diferencian de cualquier otro, la Federación o *Bund* está conformada por 16 *Länder* o Estados Federados, éstos a parte de estar representados, como en cualquier Estado Federal, en el Congreso General o *Bundestag*, también participan frente a la federación, a través del *Bundesrat*, siendo éste un órgano consultivo formado por los representantes designados por los *Länder*, los cuales tienen la facultad de discutir los asuntos que ponga a su consideración la federación y que les afecte directamente.

En los últimos años se ha venido registrando en Alemania una creciente centralización de competencias legislativas en detrimento de los *Länder*, pero a la par de una descentralización administrativa de funciones.

El sistema de competencias legislativas de la Federación, en Alemania, se basa primero en las exclusivas (asuntos de materia internacional, defensa, régimen cambiario y monetario, navegación aérea y parte del derecho tributario), las concurrentes, en el sentido Norteamericano, (derecho civil y penal, economía, energía nuclear, derecho laboral, régimen del suelo, extranjería, vivienda, navegación y ecología.); pues la Federación puede legislar en éstas materias en la medida en que exista la necesidad de hacerlo y que, en nombre de esa necesidad se busque la preservación de la homeogeneidad de condiciones de vida más allá del territorio de un Estado (artículo 72 de la Ley Fundamental); de esta guisa resulta, pues, que la Federación ha acaparado la mayoría de las facultades legislativas. El artículo 75 establece la competencia de la Federación de expedir normas generales o básicas que requerirán de la reglamentación de los *Länder*.

De esta forma, los Estados federados se han convertido en órganos de ejecución de la Federación.

Actualmente, la Federación y los Estados regulan materias supraregionales, las cuales fueron incluidas en el texto de la Constitución en 1969 y que se les denominó "tareas comunitarias" y que consisten principalmente en la creación y ampliación de centros de enseñanza superior, en el mejoramiento de las estructuras económicas regionales, de la estructura agrícola del país y protección de las costas. Sobre este último aspecto, la Ley Fundamental en su artículo 91 prevee la intervención de la Federación en las ya mencionadas "tareas comunitarias", que en un principio eran competencia de los Estados, en el supuesto de que tales tareas sean importantes para la colectividad y si la participación de la Federación es necesaria para el mejoramiento de las condiciones de vida.

La intervención legislativa de la Federación en los Estados federados ha ido en aumento y se ha justificado en el texto constitucional sobre el argumento de que si y sólo si, y en la medida que, una *legislación federal resulte necesaria para producir condiciones de vida equivalentes en el territorio federal o para garantizar la unidad de derecho y de la economía en el mejor de los intereses del Estado en su conjunto.*

Respecto a las competencias concurrentes de la Federación, se anexaron recientemente a la lista de dichas competencias, la facultad de dictar leyes sobre la responsabilidad de servidores públicos y la fecundación *in vitro*, así como la manipulación de informaciones genéticas y la reglamentación de trasplantes de órganos y tejidos.

Por otro lado, han habido modificaciones interesantes para frenar la intervención federal sobre la legislación de un Estado, esto es, la posibilidad de que una ley estatal pondere sobre la legislación federal, sin embargo, se requiere de una ley federal para decidir si la necesidad a la cual aquélla respondía, ha dejado de existir.

En fin, la facultad legislativa de los *Länder* se ha visto mermada por las disposiciones constitucionales en favor de la Federación, sin embargo, son totalmente competentes en todo lo que no concierne a la Federación, respecto a las materias culturales y en general, a todo lo concerniente al régimen local y de policía. En el aspecto administrativo, son completamente competentes y gozan de autonomía plena; las funciones administrativas se dividen en tres: las de competencia exclusiva (escuelas, policía, planificación regional, entre otras), las normas federales que ejecuta como "asunto propio", según terminología de la Constitución, y bajo su responsabilidad (ecología, urbanismo, industria, por ejemplo) y, las que ejecuta por delegación de la Federación (construcción de carreteras y la formación profesional, por citar unas).

La fuerza de los *Länder* ha estribado principalmente en la competencia administrativa y en la participación que tienen en la legislación federal a través del *Bundesrat*.

Tal órgano reviste una gran importancia para el sistema Federal Alemán, ya que tiene características unificadoras. Los miembros de este órgano son miembros, al mismo tiempo, del gobierno del Estado al que representan y que son designados por éste. Los Estados ocupan, según su número de habitantes, entre tres y seis curules y cuyo presidente es designado de entre los ministros-presidentes de los *Länder* cada año y al mismo tiempo es el suplente oficial del Canciller Federal (Presidente Federal en otros sistemas políticos).

Las funciones de éste órgano consisten principalmente en la participación de ciertos reglamentos y medidas administrativas y, la más importante, de participar en la elaboración de leyes federales. Cabe mencionar que dicho órgano existe a la par del Parlamento o Congreso General y que la mayoría de las leyes elaboradas en el Parlamento son pasadas a este órgano para su aprobación, en la medida que afecten la relación Federación-Estado, y en el caso de reformas al texto constitucional, su aprobación resulta indispensable. Es de esta forma que los Estados tienen un verdadero derecho de veto a nivel federal. El *Bundesrat*, asimismo puede proponer proyectos para los decretos que el gobierno federal somete a su aprobación; y para los exámenes de proyectos de leyes federales, el *Bundesrat* tiene como término para realizarlos de seis a nueve semanas según el artículo 76-2 y 3.

Cuando en la elaboración de una ley que no requiera aprobación, es decir, leyes discutibles, el *Bundesrat* y el *Bundestag* (Parlamento) no se ponen de acuerdo, se llama a la Comisión de Conciliación, formada paritariamente por elementos de las dos asambleas para llegar a un acuerdo.

Con la reciente integración Alemana, la toma de medidas en materia financiera, económica y social se ha hecho difícil, ya que la Federación y los *Länder* defienden intereses distintos y esta Comisión ha debido ser convocada más de una vez.<sup>105</sup>

La situación fiscal a partir de la unificación ha traído graves consecuencias, ya que los Estados del oeste o los ricos han tenido que soportar la carga financiera de los del Este o los pobres y la Federación, asimismo, ha tenido que destinar grandes sumas de dinero para subsidiarlos.

En términos generales, la Federación otorga ayuda financiera a los *Länder* cuando obran en su nombre o se destinan a inversiones necesarias para detener alguna perturbación del equilibrio global de la economía o por razones análogas.

105.- Cfr., Werner Münch, *Anatomie d'un Land*, en la Revista Francesa de Estudios Constitucionales y Políticos, *Pouvoirs*, No. 66, 1993, París, Francia, pág. 73.

Pero, son los *Länder* que a través del *Bundesrat* controlan las leyes fiscales, deduciéndolos así como participando con la Federación de la percepción de los impuestos más rentables: los “impuestos de la comunidad”, según diferentes cuotas.

Estos impuestos son distribuidos entre las distintas colectividades territoriales, es decir, las comunas (municipios) y consisten en impuestos sobre el sueldo o salario, sobre el volumen de negocios o facturación, sobre las sociedades y la renta del capital, asimismo, pero de manera más limitada estas comunas pueden deducir algún otro impuesto, también reciben la mayor parte sobre el impuesto sobre explotaciones comerciales e industriales que también forman parte de dichos impuestos comunitarios.

Existe, al mismo tiempo, un sistema de perecuación financiera consistente en abatir las diferencias de capacidad financiera entre los *Länder* a través de una compensación de saldos; para los financieramente débiles se les otorga dotaciones complementarias por parte de la Federación, así como otras prestaciones. Este sistema ha tenido sus fallas, ya que del punto de vista de los *Länder* se han venido acrecentando las tareas que menoscaban sus presupuestos y que su margen de maniobra, traducido en la capacidad de disponer de créditos, sigue disminuyendo. 106.

Fenómeno por demás interesante se da en Alemania a partir de la Unión Europea; La Constitución Federal de Alemania, en su artículo 24, consagra la posibilidad de transferir, por vía legislativa, derechos de soberanía a instituciones internacionales.

En Alemania los *Länder* se han proclamado por una “Europa de regiones”, buscando aliados en las regiones de países vecinos para convertirse en órganos políticos dentro de la Unión Europea y al mismo tiempo convirtiéndose en interlocutores directos entre instancias comunitarias.

Fue gracias al esfuerzo de estos *Länder* alemanes que en el tratado de Maastricht se preveyó la creación de una comisión de regiones de Europa, en donde la mayoría de los asientos ocupados en tal comisión, lo estarían por la representación alemana y los restantes por organizaciones representantes de las colectividades locales de Europa.

Por otro lado la Ley Fundamental de Alemania permite a los *Länder* participar directamente ante el Consejo de la Unión Europea a través de un representante electo por el *Bundesrat* que actuará por Alemania.

106.- Cfr.. Op. Cit., pág. 74.

Lo que los *Länder* alemanes han buscado es su participación más activa, tratando de reasumir su naturaleza de Estado, interactuando políticamente con las regiones de otro país, en todo lo que concierne a acciones comunitarias, competencia exclusiva de aquéllos; Asimismo es el artículo 23 de la Ley Fundamental el que permite la participación de las regiones de la Federación Alemana en la construcción de la Unión Europea.

Desde el texto original de la Constitución Federal Alemana de 1949 los *Länder* gozaban ya de cierta libertad diplomática, al permitirseles la celebración de tratados con gobiernos extranjeros, en el marco de su competencia legislativa y con la aprobación del gobierno federal.

Toda decisión tomada por la Unión Europea en materia comunitaria y aprobada por el gobierno federal, debe primero ser revisada por los *Länder* en su conjunto, a través del *Bundesrat* y bajo su aprobación para que tenga efecto dentro del territorio alemán.

En *contrariu sensu*, en los últimos años se ha venido desarrollando un tendencia en la que las comunas (municipios) empiezan a defender su autonomía y a exigir un transfronteralización, para llevar a cabo una cooperación integral, en su ámbito competencial, con las extranjeras y se han pronunciado, en vez, por una "Europa de comunas", a lo que el Gobierno Federal se ha pronunciado a favor, sugiriendo que se favorecería el desarrollo comunal, y los *Länder* en contra, toda vez que no existe, dentro de la legislación local, disposición alguna que permita la transfronteralización de las comunas y cuya reglamentación es competencia exclusiva de ellos.

En fin, en tales circunstancias, con la participación internacional de los Estados Federados, resulta altamente criticable dicho artículo 23 de la Ley Fundamental de Alemania Federal, ya que en primer término, y coincidiendo con autores varios 107., la soberanía sigue siendo una y sólo una, de lo contrario se estaría en presencia de una Confederación de Estados, ¿es eso lo que es en realidad la República Federal Alemana? y por otro lado, la Unión europea comprende la Unión de Estados Nacionales y no de porciones de éstos, finalmente, las regiones no son iguales en todos los países, por lo que resulta casi imposible el tratar de homogeneizarlas y en una Federación, son los asuntos internacionales competencia exclusiva de ésta.

107.- *Cfr.*, Gérard Marcou, *Evolution Récente du Fédéralisme Allemand*, en la Revista de Derecho Público y Ciencias Políticas en Francia y el Extranjero, No. 4, julio-agosto 1995, París, Francia, pág. 917, 918, 919.

Por otro lado, el artículo 28 de la Ley Fundamental consagra la garantía federal de las constituciones de los *Länder* y de los municipios.

En el primer numerario de dicho precepto se establece que los *Länder* adoptarán la forma Republicana, Democrática y Social conforme a lo establecido por la Ley Fundamental, asimismo, tanto para los *Länder* como para los municipios, sus autoridades serán electas por el pueblo de manera general, directa, libre, igual y secreta. Se permite, de igual manera, la participación en elecciones, tanto para votar como para ser votados, de los ciudadanos de cualquier país miembro de la Comunidad Europea y se permite la posibilidad de que en los municipios se establezca una forma de gobierno colegiada.

En el segundo numerario, se garantiza al municipio la forma de autogobierno, conforme a la ley, y a manejar los asuntos de la comunidad local que estén directamente bajo su responsabilidad, las cuales comprenden, por mencionar algunos, transportes públicos; carreteras locales; abastecimiento de agua, energía y gas; aguas residuales; planificación urbana; escuelas; teatros; museos; hospitales; instalaciones deportivas; educación para adultos y promoción de la juventud.

Los criterios de rentabilidad y conveniencia varían de municipio en municipio, según sean sus necesidades y capacidad para cubrirlas; cuando sus necesidades rebasan sus posibilidades, éstas pueden ser asumidas por los distritos, siendo éstos la autoridades locales superiores y cuando cuentan con órganos electos democráticamente, forman parte del autogobierno local; las ciudades grandes no están integradas en distritos.

**b).- Argentina.**

La tradición Federal Argentina se ha caracterizado por que en su principio tuvo principios confederacionistas, en particular desde el surgimiento del Pacto Federal de 1831, siendo hasta entre los años de 1853 y 1860 que se consumó la elaboración de una Constitución que organizaba a las provincias en una Federación.

Entre alguna de sus muchas similitudes con el sistema Mexicano, el Federalismo Argentino ha sufrido de una centralización desmedida de funciones, haciendo a las provincias cada vez más dependientes del centro, dando prioridad a las competencias federales y dejando a un lado la coordinación de éstas; lo anterior, con base al golpe de Estado de 1930 y al acentuado poder que le otorga la Constitución al Ejecutivo, pero esta situación duraría hasta los años ochenta, en los que la democracia empieza retomar fuerza en aquel país del sur.

En su artículo primero, la Constitución de la Nación Argentina establece que adopta, para su gobierno, la forma representativa, republicana y federal.

En Argentina, después del paso de los gobiernos autoritarios, se preocupó por reforzar la democracia y la economía antes que reforzar el decaído sistema federal y no fue sino hasta la entrada del Presidente Carlos Menem que se ocuparon de este último asunto, através del Acuerdo de Reafirmación del Federalismo. Este acuerdo entre sus principales finalidades tiene: la de ratificar la autonomía de las provincias; desconcentrar funciones administrativas; reconocer competencia internacional a las provincias para celebrar acuerdos o realizar gestiones en aras a la satisfacción de intereses locales, sin intervenir en la competencia exclusiva de la Federación en materia de relaciones exteriores; asegurar la participación de las provincias a través de los poderes concurrentes federales; reconocer la competencia de las provincias en cuanto a recursos naturales; consultar con las provincias el Plan Nacional de Salud, así como revisar la política impositiva y su efecto en las provincias; y en general, la finalidad más importante del acuerdo es el de ratificar la autonomía de las provincias y la descentralización de funciones administrativas destinadas al desarrollo social, económico y financiero. 108.

En lo relativo a la organización del Estado, el Argentino es muy parecido al nuestro, al establecer tres niveles de gobierno: el Federal, el provincial y el municipal; a diferencia de nuestro Federalismo, en Argentina el municipio no es la base del sistema Federal, sino que es considerada como una comunidad fundada de forma natural por su autonomía política, económica e institucional inherentes.

108.- *Cfr.*, Francisco Moyado Estrada, *Evolución del Régimen Federal y Función de los Gobiernos Locales en Argentina*, en la Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal del INAP. No. 53. mayo 1996, pág. 56.

Sin embargo, el municipio goza de personalidad jurídica propia, al igual que en nuestro sistema, asimismo puede celebrar convenios intermunicipales para la mejor prestación de servicios y realización de obras; no se contemplan autoridades intermediarias entre el municipio y la provincia; las autoridades del gobierno municipal son el Intendente y el Consejo deliberante que son electos en forma directa por el pueblo.

El gobierno federal está integrado por el Poder Legislativo, constituido éste por el sistema bicameral, en la cual la cámara de diputados está conformada por representantes de las provincias según sus habitantes y electos en forma directa por éstos, la cámara de senadores anteriormente estaba conformada por dos senadores por cada provincia electos de manera indirecta a través de un Colegio Electoral, lo cual fue reformado recientemente quedando integrado por tres senadores por provincia electos de manera directa por el pueblo; el Ejecutivo estará a cargo del Presidente de la Nación, según el artículo 74 de la Constitución, quien es electo junto con un Vicepresidente de manera directa, quien a su vez es presidente del Senado; el Judicial está a cargo de la Suprema Corte de Justicia y por los demás tribunales inferiores que el Congreso establezca en el territorio de la Nación, los jueces y ministros de este órgano son designados por el Presidente de la Nación con la aprobación del Senado.

Las provincias son autónomas al consagrarse en la Constitución la facultad de darse sus propias instituciones, elegir sus gobernadores, legisladores y demás funcionarios locales, dictarse sus propias Constituciones, la cual debe respetar los principios consagrados por la Constitución General y garantizar la autonomía municipal.

A diferencia de lo que sucede en nuestro país, en Argentina el Poder Legislativo de las provincias está compuesto bicameralmente y los demás poderes locales permanecen semejantes a nuestro sistema.

El sistema de competencias entre Federación y Provincias está resuelto por el artículo 121 de la Constitución de la Nación, en el que se adopta el sistema Norteamericano de que todo lo que no esté expresamente delegado a la Federación lo conservan las provincias.

En cuanto al tipo de facultades que existen, en materia Federal son cuatro: las explícitas; las concurrentes; las implícitas y las excepcionales, las cuales se conceden al Gobierno Federal en casos especiales ya que originalmente son competencia de las provincias (intervenir en el Gobierno Provincial o fijar impuestos por tiempo determinado dentro de una Provincia).

En el ámbito local sólo son tres: las reservadas, es decir, que no fueron delegadas a la Federación; las concurrentes y; las excepcionales, que como ya se dijo, se conceden al Gobierno Federal en ocasiones especiales, pero cuando no se le conceden las ejerce el Gobierno Provincial.

En el sistema Federal Argentino existen tres tipos de legislaciones, a saber:

- la Federal, que es la creada por el gobierno Federal y aplicada por sus órganos, que se aplica específicamente sobre las materias conferidas a éste por la Constitución.
- la Local, que es la creada por las Provincias, es generalmente más amplia y variada, rige sólo sobre el territorio de la Provincia y las materias que no fueron concedidas por la Constitución al Gobierno Federal y,
- la Común, llamada también uniforme, que es la legislación creada por el Gobierno Federal y aplicada por los tribunales de cada provincia (en materia civil, penal, laboral, seguridad social, minera y comercial).

En materia Fiscal se ha tratado de fortalecer más al Federalismo, integrando a las provincias en la partición impositiva, materia en la que venía ganando terreno el Gobierno Central, pero que a partir de los años setentas se ha tratado de revertir creando un sistema coparticipativo, tanto de la Federación como de las Provincias, de un conjunto de tributos de los cuáles recibían un igual porcentaje y otro menor se destinaba a un Fondo para el Desarrollo Regional. 109.

Según el artículo 4o. de la Constitución, establece que la nación se provee para sus gastos de los fondos del Tesoro Nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación, de la venta de terrenos propiedad de la Nación, de la renta de correos y de la recaudación tributaria, así como de los empréstitos que decreta el Congreso General para las urgencias nacionales.

La garantía federal está consagrada en el artículo 6o. que a la letra señala: "El Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas, para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia."

109.- Cfr., Op. Cit., pág. 57.

Las prohibiciones de las provincias se encuentran establecidas en los artículos 126 y 127 en relación directa con el noveno, referente éste último a las aduanas, asimismo el artículo 29 prohíbe al Congreso General conceder al Ejecutivo o a cualquier poder de las Provincias "facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o de persona alguna."

La Constitución Argentina ha sufrido, en los últimos años, sustanciales reformas destinadas a fortalecer el sistema representativo, republicano y federal que ha adoptado, a través, por ejemplo, de la supresión del Colegio Electoral transformando la elección de la fórmula presidencial y del Senado en un sufragio directo por parte del pueblo, así como la mayor participación tributaria por parte de las Provincias a fin de garantizar su autonomía, sin embargo dichos cambios no han sido recibidos con beneplácito por algunos autores como Gerardo Ancarola, quien afirma que el voto masivo directo por parte del pueblo genera una enorme irresponsabilidad política e histórica sobre el acierto o error de haber electo Presidente. Asimismo el Senado se ha visto también modificado al elevar a tres el número de representantes de las Provincias, reducido su término a seis años y electos de forma directa por el pueblo de su Provincia, a lo que el autor también ha expresado su rechazo al señalar que el término de que gozaban anteriormente les daba mayor estabilidad y al ser nombrados dos senadores por cada Provincia se hacía equitativamente, ya que éstos representaban la autonomía Provincial y no al pueblo y la elección directa de éstos afectaba su actuación en el Gobierno Federal ya que estarían mayormente representadas aquellas Provincias con mayor número de habitantes y en su caso beneficiarse en mayor proporción respecto a las demás, cosa que rompe con el principio puro del Federalismo, de establecer un razonable equilibrio entre los Estados miembros y de éstos con la Federación. 110.

Difiriendo del autor, se cree que una mayor participación del pueblo en los asuntos de su país lo fortalece como Nación, así como el responsabilizar a un cuerpo colegiado de la elección de un alto funcionario que administrará la Nación resulta algo anacrónico e incongruente con un sistema representativo y republicano.

61. - Cfr., Gerardo Ancarola, *El Eclipse del Federalismo*, en la Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires, Tomo 54. No. 2, diciembre 1994. págs. 57-62.

c).- Venezuela.

La república de Venezuela comenzó a organizarse en un Estado Federal a partir de 1810 cuando, con la ocupación napoleónica en España, declararon su independencia y se integró la Junta General de Diputados de las Provincias de Venezuela y que posteriormente aprobó la Constitución Federal para los Estados de Venezuela y que no constituyó otra cosa que una Confederación.

Esta Confederación fue muy corta ya que fue destruida por los españoles y la lucha interna que se vivía a raíz de los tan arraigados caudillismos regionales que tenían un creciente poder.

Posteriormente a la obtención de su independencia en 1824, se promulgaron varias Constituciones buscando limitar el poder que tenían los caudillos regionales, quienes pretendían conservar su autonomía y su poder regional.

En 1830 se separa definitivamente Venezuela de la Gran Colombia y se implanta una Constitución mixta, es decir de corte centro-federal en el que las Provincias conservaban gran parte de su autonomía y hasta contaban con una pequeña diputación que intervenía en la designación de los Gobernadores que dependían directamente del Ejecutivo Nacional.

En 1859 estalló la revolución federalista, fortaleciéndose en ésta época el poder del municipio en detrimento del provincial, desapareciendo las Diputaciones y sustituyéndose por el Poder Municipal y orillando a los Gobernadores a estar estrechamente vinculados al Ejecutivo Nacional.

Fue hasta 1863 que finalizó tal conflicto, promulgándose en 1861 una Constitución de carácter totalmente Federal en el que las provincias se autoproclaman Estados independientes y que es su voluntad quedar unidas a través de un Pacto que dio origen a los Estados Unidos de Venezuela; en ésta Constitución, también, se previó la creación de un Distrito Federal así como un sistema bicameral para el Poder Legislativo.

Esta Constitución sigue siendo la vigente pero que a partir de 1969 sufrió algunos cambios a fin de lograr la descentralización de los Estados frente al Poder Central, ya que desde 1861 el Poder Central se había impuesto sobre los locales, creándose una tendencia centralista, pero la razón de éste hecho seguía estribándose en la necesidad de controlar los regionalismos tan marcados que existían, peligrando de esta manera la Federación.

Tal es la importancia de fortalecer el Federalismo en Venezuela, que a partir de dicha fecha se han creado comisiones, consejos e instituciones para llevarlo a cabo, tal es el caso de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, la Comisión Rectora de la Descentralización, Oficina Central

de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, la Dirección General Sectorial de Desarrollo Institucional y Descentralización, Ministerio de Relaciones Interiores, Ministerio para la Descentralización, entre otros.

En sí, entre las tareas más importantes que se han preocupado por alcanzar dichas instituciones son: en materia política, la elección directa de autoridades Estatales y Municipales, así como el fortalecimiento de sus Asambleas Legislativas y bloques parlamentarios; en materia administrativa, transferencia de competencias a las autoridades estatales y Municipales, mecanismos de cooperación entre los distintos niveles de gobierno y el fortalecimiento de la gestión del Ejecutivo Estatal; en materia financiera, la creación de recursos propios, la transferencia de éstos por parte de la Federación y el fortalecimiento de sus instituciones financieras.

El Gobierno Estatal está conformado, como todo sistema republicano, por tres Poderes, en el cual el Ejecutivo está a cargo del Gobernador quien es electo de manera directa y dura en su encargo tres años con la posibilidad de reelegirse después de haber pasado dos periodos de gobierno; el Legislativo se conforma por una Asamblea Legislativa compuesta por los diputados que sean electos por votación directa y con representación proporcional de las minorías, ¿suena conocido?

Los Tribunales Supremos de cada Estado forman parte del Poder Judicial Nacional.

En su artículo 16, la Constitución considera a los estados como autónomos e iguales como entidades políticas, asimismo en su párrafo segundo establece las bases de la relación entre Estados respecto a los actos públicos emanados de otros Estados, similar a nuestro precepto 121 constitucional, aunque menos detallado.

El sistema de Competencias que sigue la Constitución Venezolana es distinto al Norteamericano y parecido al Canadiense, en el sentido que hace una detallada lista de competencias tanto de los Estados como de los Municipios y las que no se enuncian se entienden reservadas a la Federación o más bien al Poder Central, para ser congruente con el sistema Federal Venezolano.

Las competencias Estatales están contenidas tanto en el artículo 17 como en el 18, unas enunciadas en forma positiva y otras en forma nugatoria respectivamente.

A los Estados les compete la organización de sus poderes públicos, con apego a la Constitución; organizar a sus Municipios, instituciones locales y división territorial; administrar sus bienes, la inversión del situado Nacional y demás recursos que disponga; hacer uso del crédito público conforme a las leyes Nacionales; organizar la policía urbana y rural.

Al lado de estas competencias se pueden distinguir las de carácter residual y las transferidas, las primeras son las que la Constitución no otorga a la Federación ni a los Municipios y las segundas son las que la Federación les delega a fin de incentivar la descentralización. 111.

A la Asamblea Legislativa de cada Estado le corresponde legislar en toda materia de competencia Estatal, aprobar o rechazar anualmente la gestión del Gobernador (en caso de que sea rechazada y con el acuerdo por voto de las dos terceras partes de la Asamblea, se le puede destituir de manera inmediata, según el artículo 24 de la Constitución), sancionar la ley de presupuesto del Estado, que en ningún caso puede exceder la estimación de ingresos hecha por el Gobernador y, las demás que le atribuyan las leyes. El Gobernador es el que gobierna y administra al Estado, pero a su vez es agente dependiente del Ejecutivo Nacional a quien tiene que rendir cuentas junto con el Ministro del Interior, ya que es a través de éste que recibe sus instrucciones Presidenciales, la falta reiterada de este informe produce su inmediata remoción.

Entre las obligaciones y facultades que tiene el Gobernador se encuentran las de cumplir y hacer cumplir la Constitución Nacional, las leyes que de ella emanen, ejecutar las órdenes que reciba del Ejecutivo Nacional, nombrar a los empleados y funcionarios de su gobierno, presentar un informe anual a la Asamblea Legislativa de su gestión, así como presentar el proyecto de ley de Presupuesto.

Los Estados obtienen sus recursos según lo dispuesto por la Constitución, la cual en su artículo 229 prevee que en la Ley del Presupuesto se incluirá, con el nombre de situado, una partida que se distribuirá proporcionalmente entre los Estados, de la cual se destinará un 30% en partes iguales y un 70% en proporción a la población de cada Estado, dicho sistema de financiamiento constituye el de mayor importancia para allegarse de recursos, asimismo cuentan con ingresos tributarios y patrimoniales.

111.- Cfr., Salvador Montero Domínguez, *El Federalismo en Venezuela*, en la Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, INAP; No. 53, mayo 1996, pág. 50 y Constitución de la República de Venezuela, artículo 17.

El Municipio, lo define la Constitución Venezolana como “la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional.”

Los Municipios pueden organizarse de la forma que mejor les convenga, siguiendo los lineamientos establecidos para tal efecto por las leyes orgánicas y nacionales al respecto, atendiendo siempre a las condiciones de su población, desarrollo económico y situación geográfica, entre otros factores; pero en todo momento responderá a los principios básicos de la democracia (artículos 26 y 27 constitucionales).

El gobierno del Municipio está a cargo de un alcalde electo de forma directa, de un Consejo Municipal, que representa la expresión de la comunidad, de un síndico procurador y un contralor.

El alcalde tiene la facultad de reglamentar ordenanzas, dirigir e inspeccionar obras, suscribir contratos, entre otras funciones ejecutivas; el Consejo Municipal tiene la facultad, junto con la Asamblea Legislativa del Estado al que pertenezcan, de definir y aprobar los programas a ejecutar en cada una de las áreas de acción y que están contempladas, para el efecto, en el presupuesto sancionado; el síndico procurador es el representante legal de Municipio que lo defiende y asesora jurídicamente; el síndico contralor es el que vigila los recursos del Municipio y su aplicación, cabe mencionar que éstos dos últimos son designados directamente por el Cabildo.

La autonomía de los Municipios se ve concretamente reflejada, según lo dispuesto por el artículo 29 constitucional, en la elección directa de sus gobernantes, en la libre gestión de aquello que sea competencia del Municipio así como en la creación, recaudación e inversión de sus propios recursos.

El artículo 30 establece cuáles son las competencias de los Municipios, señalando las del gobierno y administración del mismo, lo que tenga que ver directamente con sus bienes e ingresos, así como lo referente a urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal.

Por otro lado, la Ley Orgánica de Régimen Municipal puede establecer ciertas competencias exclusivas del Municipio como pueden ser: drenaje, tratamiento de aguas residuales, electricidad, gas, elaboración de proyectos de desarrollo urbano de acuerdo al Plan Nacional, vivienda, parques, jardines, playas, plazas, arquitectura civil, nomenclatura y ornato público, cementerios, ordenanzas de tránsito, transporte público, ecología, espectáculos públicos, entre otros.

En relación al recién citado artículo, hay autores que señalan ciertas irregularidades, un ejemplo es Iris Parra de García quien afirma que “Sin embargo el legislador, contrariamente a darle competencia exclusiva al Municipio en determinadas materias conforme lo dispone la Constitución Nacional en el artículo citado, cercena la competencia municipal al despojarle de unas materias que le fueron atribuidas por la Constitución Nacional y se las retorna como áreas en las cuales debe cooperar con el poder Nacional.”, asimismo señala la importancia de fortalecer al Municipio frente al Poder Nacional a fin de que los proyectos regionales se lleven a cabo con eficiencia “. . . lo verdaderamente procedente sería que el Municipio tuviera competencia exclusiva en su jurisdicción para operativizar los planes regionales que emanan del desarrollo de la política nacional sobre determinada acción del gobierno.” 112.

Por otro lado, resulta inútil que tanto los Estados como los Municipios ignoren los sistemas nacionales y regionales de planificación, ya que se deben compartir modelos, recursos y métodos entre los tres niveles de gobierno a fin de lograr una coherente gestión pública, una eficaz prestación de servicios y una verdadera integración entre los tres niveles. 113.

En cuanto a sus recursos, el Municipio debe determinárselos, previo estudio técnico y aprobación de la Asamblea Legislativa de la capacidad económica de la comunidad de generar sus propios recursos; aunque el artículo 31 de la Constitución Nacional establece los ingresos mínimos con los que deberá contar el Municipio, entre los que se encuentran: el producto de sus ejidos y bienes propios, tasas por el uso de sus bienes o servicios, sobre las patentes de industria, comercio y vehículos, impuestos sobre inmuebles y espectáculos públicos, multas, subvenciones Estatales o Nacionales, así como los donativos y demás ingresos especiales que determine la ley.

112.- Iris Parra de García, *Poder Central Vs. Municipio*, en la Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Zulia. Maracaibo, Venezuela, No. 69, julio-diciembre 1992, págs. 131 y 132.

113.- *Cf.*, Iris Parra, *Op. Cit.*, pág. 135.

La situación geográfica del Municipio está contemplada por el artículo 28 constitucional, el cual establece la posibilidad de que se encuentren agrupados en Distritos o mancomunidades; pero a su vez Salvador Montero Domínguez hace una perfecta distinción entre cada una de las entidades locales definiéndolas de la siguiente manera: “Se denomina distritos metropolitanos a la agrupación de municipios que se realiza debido a la conurbación de sus centros poblados capitales y los mismos se han desarrollado en forma tal, que llegan a constituir una unidad urbana, social y económica con más de 250,000 habitantes.”; respecto a las mancomunidades las define como “. . . entidades formadas mediante acuerdo celebrado entre dos o más municipios o distritos, para la prestación de determinados servicios municipales.” 114.

Pero además de definir estas entidades, el autor va más allá distinguiendo una tercera llamada parroquia, siendo demarcaciones locales dentro de un mismo municipio creadas a fin de descentralizar la administración municipal y mejorar la prestación de servicios públicos locales, asimismo como para fomentar la participación ciudadana. 115.

De manera General, ésta es la situación actual del Federalismo en otros países, en los que en algunos tienen matices semejantes, siendo la Unión de Estados libres y la adopción de un sistema Republicano la constante, y otros distintos entre sí como la curiosa representación en el extranjero de los estados miembros de la República Federal Alemana a raíz de la Unificación Europea; en el presente capítulo se ha tratado de reflejar la actualidad de los últimos años en los Estados Federales analizados.

114.- Salvador Montero. *Op. Cit.*, págs. 51 y 52.

115.- *Ibid.*

## *CONSIDERACIONES FINALES*

### **a).- Introducción.**

En el presente trabajo nos hemos propuesto establecer la importancia que reviste, en nuestros días, un Estado Federal que permite la mejor administración de un Estado Nacional considerando las problemáticas y necesidades de cada región, a través del respeto de la autonomía de los gobiernos estatales para auto-organizarse.

Asimismo, se ha señalado la situación y problemática actual de nuestro, muy especial, Federalismo y las perspectivas que se han planteado para el futuro, aceptando la necesidad de adoptar la doctrina Federal contemporánea de fomentar y fortalecer un Federalismo de coordinación entre Estados y Federación, así como la creciente descentralización de funciones administrativas y de recursos a las entidades federativas.

Sin duda, el Estado Federal resulta una eficaz solución en la organización de un Estado que comprende una variedad de comunidades establecidas en regiones con distintas características, que provoca que tales regiones tengan problemas y necesidades distintas a las de otras, por lo que, al organizarse en un Estado Federal, el gobierno del Estado miembro puede responder con mayor eficacia que con la que lo haría un Estado Centralista.

Las partes integrantes de una Federación son llamados Estados, precisamente, porque tienen tal naturaleza, ya que cuentan con los elementos constitutivos de un verdadero Estado.

La doctrina clásica del Federalismo señala que un Estado Federal es el resultado de la unión consensual de varios Estados que desean consolidar dicha unión para procurar su seguridad y su bienestar común traducido en una prosperidad económica y política, conservando para sí un amplio margen de autonomía para su régimen interior, ya que siendo ellos Estados soberanos, cedieron su soberanía para la creación de un ente distinto a ellos pero que realizará sus objetivos comunes.

En algunos países, esta doctrina no se llevó a cabo al pie de la letra, lo que operó en otros, como el nuestro, fue que, a raíz de la colonización por parte de una potencia extranjera al verse ésta incapaz de gobernar uniformemente a las distintas provincias de las regiones colonizadas, se vio forzada a reconocerles cierta autonomía para autogobernarse, lo que quedó arraigado al independizarse de la

metrópoli, ya que fue necesaria la adopción de tal forma de Estado para evitar su desaparición como Estado nacional; tal evolución histórica no demerita en nada la justificación de la creación, de esta manera, de un Estado Federal con provincias que venían desarrollando características propias de un Estado.

Ya que el Estado Federal es el encargado, según la teoría federalista, de perseguir los objetivos de bienestar común de los Estados miembros, éste retiene las facultades más importantes para el logro de los objetivos, como son: regular el comercio interestatal e internacional, las políticas de relaciones exteriores y de defensa, así como la organización y disposición de las fuerzas armadas, la acuñación de moneda y la celebración de Tratados internacionales con potencias extranjeras.

Pero el transcurso de la historia ha hecho evidente que si dichos Estados Federales no se modifican, para su actual evolución, quedarían condenados a ser entes anacrónicos e inútiles.

En las últimas décadas los gobiernos centrales de los Estados Federales han venido concentrando un sinnúmero de facultades con el pretexto de que el ejercicio de dichas facultades revisten una importancia de carácter Federal, provocando un eventual debilitamiento de los Poderes Estatales quienes van desempeñando funciones de administradores de la política Federal elaborada por el poder central.

Siguiendo la doctrina moderna de cooperación Federal-Estatal, estamos en presencia del fortalecimiento de ésta forma de Estado al ejercer conjuntamente funciones, revistiendo de igual importancia al nivel Estatal como al Federal.

De esta manera lo que se pretende es ir refortaleciendo gradualmente a los Estados miembros para que en un futuro sean los que ejerzan las facultades importantes para autogobernarse y administrarse y dejar en poder de la Federación, sólo las facultades necesarias para la conservación de dicho Estado Federal.

El planteamiento final de éste trabajo es la creación paulatina de una Federación Latinoamericana, a lograrse en un período considerablemente largo a fin de unificar, primero, el comercio, posteriormente, las economías, para concluir con la unificación política, creando, así, un auténtico ente Federal.

Para lograr tal acontecimiento se requeriría primordialmente de la voluntad de los Estados, es decir, como la creación de todo Estado Federal, del consentimiento y la disposición de llevarlo a cabo por parte de los Estados a través de la firma de un Tratado internacional, en este sentido.

La lógica reacción de las potencias extranjeras con intereses económicos en la región, no sería del todo de beneplácito, pero correspondería a América Latina la determinación de llevarlo a cabo o no.

De lo expuesto se desprende que la importancia de un Estado Federal estriba en la unión consensual de varios Estados para formar uno sólo y distinto a ellos que persiga el bienestar y progreso de sus Estados miembros, es decir, el propósito de dicha unión es que la Federación, actuando en favor de esa unión de estados a los que debe su génesis, apunte sus políticas hacia el fortalecimiento de la unión y su consecuente desarrollo en todos los ámbitos. 116.

Para aventurarnos a lanzar una propuesta sobre tan complicado tema como lo es el del Federalismo, es menester señalar la importancia de dicha forma de Estado en nuestros días, en los que gradualmente van desapareciendo fronteras entre países, ya sean comerciales o políticas, y la globalización y acercamiento entre Estados ha venido ganando terreno frente al aislamiento de otros.

Es innegable, pues, que los Estados Federales derivados de una verdadera unión consensual entre estados han logrado permanecer a través del tiempo, consolidando su fortaleza en el ámbito interno como en el externo, haciendo de su economía un pilar central, ejemplo a seguir de los demás países, y esto último debido al respeto íntegro de las autonomías de los estados miembros y la amplia gama de funciones administrativas descentralizadas, ejemplo claro de esto son los Estados Unidos de América y la actual Unión Europea, que si bien es cierto que todavía no se ha concretizado en un Estado Nacional, su integración ha ido en creciente avance y tomando tintes Federalistas.

Ahora bien, cabe destacar, como ya se señaló en la parte final del capítulo 4, que la doctrina del Federalismo en los últimos años ha venido señalando el nuevo rumbo que deben tomar los estados federales a fin de que no queden estancados como formas de Estado obsoletas y retrógradas; el nuevo rumbo, señalan algunos autores, debe ser aquel que dirija al Estado a un verdadero nivel de coordinación Federal-Estatal en el que las mayores funciones no las concentre el Poder Federal, sino que las ejerza en coordinación con los estados miembros con la finalidad de fortalecerlos y no de debilitarlos, de lo contrario se estaría frente a un "Estado Federal" fuerte y unas entidades federativas sin voluntad.

Con la desaparición de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas se consolida un sistema de gobierno impuesto por la cultura occidental (léase Estados Unidos) llamado "el nuevo orden" el cual se basa fundamentalmente en la libertad, por lo que se entra en una nueva etapa del liberalismo como doctrina. Con la caída del socialismo se empiezan a dar gradualmente la caída de varios gobiernos totalitarios con tintes autoritaristas y por ende de corte centralista, aunque en algunos países sigan existiendo tales gobiernos, la tendencia a su reproducción a decrecido notablemente. El Federalismo, como forma de Estado, tiene repercusiones necesarias en el sistema de gobierno, por lo que la democracia es una institución intrínseca de tal forma de Estado y es por demás señalar que tal institución caracteriza sobre manera al ya mencionado "nuevo orden", que como ya se dijo, está basado en los ideales de libertad y justicia; y que es más justo sino que, en ejercicio de la tan adorada libertad, el pueblo elija a sus gobernantes que determinarán, siguiendo la voluntad popular, el sistema de gobierno que los regirá?

Después de señalar tales consideraciones generales sobre el Federalismo, la importancia de éste y la relación que sostienen los Estados actualmente en el marco internacional y de cara a un nuevo milenio me atrevo a proponer:

#### **b).- Propuesta para un nuevo Federalismo.**

Con la globalización económica que se ha vivido en los últimos años, se ha venido registrando una creciente tendencia de los Estados a unirse en agrupaciones comerciales a fin de proteger y garantizar su desarrollo económico. Se ha hecho común la proliferación de Tratados Internacionales de Libre Comercio y acuerdos de reducción de tarifas arancelarias para las exportaciones; ejemplos de lo anterior son el GATT, el MERCOSUR, la Comunidad Económica Europea (ahora Unión Europea) y los Tratados de Libre Comercio.

Estos acuerdos internacionales han llevado a los países contratantes a la elaboración de políticas económicas homogéneas en lo que al Tratado o Acuerdo se refiere para conseguir sus objetivos; por otro lado, también se ha tratado de modificar la legislación vigente de cada Estado participante de acuerdo a los objetivos establecidos por dicho Acuerdo o Tratado.

Es evidente que tal estrategia de ligar economías y fomentar el comercio exterior es un mecanismo viable hacia el fortalecimiento de las economías nacionales que se ve reflejado, tanto en los precios y

poder adquisitivo del pueblo, como en la calidad de los productos elaborados, ya que los productores se enfrentan a una competencia directa con extranjeros, posiblemente con un alto estandar de calidad.

Sin embargo, existe el riesgo de que tales Acuerdos y/o Tratados internacionales de comercio sean violados, ya que lo que se pretende con ellos es lograr un relación comercial equitativa, pero de nada sirven si el Estado interviene directamente, ya sea a través de la protección de los productos nacionales, estableciendo condiciones o tarifas injustas a la importación de bienes extranjeros o en la ayuda o protección excesiva que se le otorgue a una industria en particular, por lo que debe existir una abstención paulatinamente mayor en la intervención directa del Estado y una regulación común en la materia por parte de los países participantes, así como los medios necesarios establecidos coordinadamente para el control sobre el cumplimiento de dicho Acuerdo o Tratado.

A través de éste preámbulo, se ha tratado de explicar que es a través de la unificación económica que los Estados se han ido coordinando hasta integrarse en todos los aspectos; digamos que es la primera etapa hacia la unión de Estados; caso concreto de esto último es la génesis del Federalismo Norteamericano, donde la materia mercantil es de competencia exclusiva de la Federación, y mismo caso el de la Unión Europea, que de un simple acuerdo comercial entre cinco países europeos con el Tratado de Roma de 1952, pasaron a una auténtica Unión de Estados en la que participan 12 miembros y donde la materia económica es competencia exclusiva de la Comunidad Europea, a través de sus órganos, por virtud del recientemente firmado Tratado de Maastricht en 1992.

Lo que se propone en este trabajo no es otra cosa que la unificación e integración de América Latina, pero ¿cómo lograr tal hazaña?, la respuesta es sencilla, a través primero, de la unificación económica y posteriormente la política.

Este sueño Bolivariano no resulta del todo descabellado ya que el ejemplo se puede seguir de la integración Europea, pero ¿cómo? ¿qué proceso tomar? El mismo proceso europeo, por etapas: primero una integración comercial (con todo lo que ello implica, modificación de legislaciones nacionales en el mismo sentido, órganos de control y política comercial común), seguida de un acuerdo entre países para la formación de una Comunidad que responda a los intereses de los miembros, protegiéndolos de intereses extranjeros (en esta etapa se considera necesario el establecimiento de las autoridades de la Comunidad y sus respectivas competencias; tales autoridades se proponen como colegiadas), posteriormente una etapa de integración y unificación real de las economías de los países miembros a través de mecanismos económicos establecidos por las autoridades Comunitarias (tal unificación

conllevaría la necesaria unificación monetaria) y finalmente como última etapa la de la unificación política desembocando necesariamente en una Federación.

Algunas de estas etapas fueron llevadas a cabo en la integración de las trece colonias inglesas de Norteamérica, pero en un período relativamente corto ya que eran solamente Colonias y no estaban organizadas como verdaderos Estados Nacionales, caso contrario sucede en Europa, donde la unificación se ha llevado por etapas verdaderamente largas toda vez que los miembros son verdaderos Estados Nacionales recelosos de su soberanía, pero que a su vez han acordado a ceder en algunos aspectos considerados por el Tratado de Maastricht como competencia exclusiva de la Comunidad Europea y que, siguiendo las tendencias doctrinales modernas, muchas de estas competencias son ejercidas conjuntamente por la Comunidad y los Estados miembros. (18).

Como se puede observar, el proceso de integración Europeo transita por una etapa similar a la de una Confederación, ya que actualmente los Estados miembros no han perdido su soberanía ya que pueden celebrar Tratados con países no miembros pero siempre atendiendo a los intereses de la Comunidad, pues, en caso contrario, serán nulos, por lo que podemos afirmar que en todo proceso de Federalización de un Estado es casi necesario atravesar por una etapa confederal, digamos que es el presupuesto de una Federación.

El proceso que se pretende en esta propuesta es similar al de la Unión Europea, aunque el primer paso ya se ha tomado, con la aprobación en la Segunda Cumbre de las Américas de crear un mercado común en América que se llevaría por etapas a concluir en el año 2005. La única objeción a esta propuesta es la integración al proceso de los estados Unidos de Norteamérica, gigante imperialista capaz de destruir y someter los intereses que contravengan los suyos, este vecino del norte será, si no se le controla, quien dirija tal mercado y sus políticas, teniendo que someternos a sus intereses.

La propuesta que aquí expongo es a todas luces viable, ya que todos los países latinoamericanos compartimos innumerables cosas: el idioma, el pasado, la economía, la forma de gobierno (republicana y democrática en general), la riqueza cultural, entre muchos otros; todos estos aspectos no se comparten con el vecino del norte del que constantemente los latinoamericanos defienden su soberanía y dignidad.

(12).- Siguiendo la doctrina Constitucional de la indivisibilidad de la soberanía, los Estados miembros de la Comunidad Europea siguen siendo soberanos pero se comprometen, por virtud del Tratado, a dejar ciertas materias a favor de aquélla.

El proceso de integración Latinoamericana que se propone en este trabajo, como ya se dijo, se realizaría por etapas, siendo necesario así este proceso ya que primero se requiere de la voluntad de los Estados de integrarse y la conciencia de formar una comunidad Latinoamericana en todos los aspectos, primero se requiere de la integración comercial, pasando a una integración económica y finalmente política.

El período de dicho proceso no puede ser corto, ya que se necesita de la disposición de los Estados para llevarlo a cabo así como su asimilación, esta integración debe surgir de manera consensual a través de la firma de un Tratado que le de vida a una auténtica Comunidad de Estados Latinoamericanos, en el que se establezcan autoridades con poder tanto de decisión, como de ejecución; asimismo, se pretende que tal integración sea gradual, es decir, que se signe el Tratado por algunos países Latinoamericanos primero, quedando abierta la posibilidad de anexarse del resto de los países que reúnan los requisitos establecidos por dicho Tratado, después. Algunos de estos requisitos pueden ser: primero, la voluntad de adherirse al Tratado adoptando para sí su contenido; luego, ser un Estado Latinoamericano; y, por último, contar con un gobierno republicano y democrático.

El contenido de tal Tratado, en forma general, puede incluir disposiciones comunes tendientes a acordar la eliminación de barreras comerciales; garantizar el libre tránsito de personas y bienes; impulsar el comercio exterior; armonización de precios; establecer políticas comerciales comunes; proteger en todo momento los intereses de los Estados miembros del Tratado; aceptar la existencia de autoridades encargadas del control y vigilancia del Tratado, así como respetar sus actos de autoridad.

Algunas de estas disposiciones comunes establecerían, necesariamente, un área de acción de tales autoridades, por lo que dicha área comprendería todo lo relativo al Tratado, en otras palabras, todas las materias que se encontraran comprendidas en el Tratado serían competencia exclusiva de aquellas autoridades, por lo que los Estados miembros perderían cierta autonomía en esas materias, pero podrían establecerse materias que, para su eficaz desempeño, sean ejercidas conjuntamente por la Comunidad y los Estados miembros; en efecto, tendrían que expedirse leyes secundarias al respecto.

A la organización y funcionamiento de tales autoridades nos referiremos más adelante.

Una vez alcanzada la unificación comercial, se perseguiría la unificación de economías y, consecuentemente, la unificación monetaria, al más puro estilo Europeo.

Esta sería una de las etapas más difíciles, por la diversidad de estructuras económicas de los Estados, pero no imposible, estableciendo mecanismos, primero, de armonización de estructuras económicas y posteriormente de políticas económicas, tales mecanismos serían determinados por la Comunidad.

Siguiendo un poco al autor Willem Molle, podemos afirmar que los países participantes en un mercado común y en una unión aduanera deberán coordinar políticas económicas ya que, de lo contrario, tal unión resultaría incosteable. Cuando existe un comercio abierto entre países, los riesgos en la paridad cambiaria se incrementan y cuando hay gran flujo de capitales, debido al comercio internacional, éstos tienden a fugarse cuando existe este tipo de riesgo cambiario de carácter estructural, pero aumentan cuando son de carácter especulativo, esta inestabilidad cambiaria lleva a los Estados socios a una gradual unión monetaria. 117.

Al lograr, primero, una estabilización económica y una unión monetaria, se impulsaría el comercio entre Estados, liberando a los comerciantes e inversionistas de los costos de transacción monetaria y la consecuente discriminación en los precios de los productos.

La estabilización económica se podría lograr estableciendo un rango de desarrollo económico, tomando como base el índice de desarrollo del Estado que haya alcanzado un mayor crecimiento respecto de los otros Estados miembros como máximo y el índice del Estado que haya alcanzado un mediano crecimiento como mínimo, teniendo, los otros Estados, que alcanzar el objetivo impuesto por la Comunidad.

Los Estados con menor crecimiento económico tendrán que ponerse al corriente de tal desarrollo a través de variadas políticas económicas, como pueden ser, por ejemplo, la elaboración de presupuestos nacionales no deficitarios, y el establecimiento de un banco central Latinoamericano, constituido por los bancos centrales de los Estados miembros, el cual pueda otorgar un préstamo al Estado en cuestión.

Ahora, ¿cómo determinar el valor de dicha moneda única en términos de la moneda nacional de los Estados miembros?, tal función la desempeñaría la autoridad ejecutiva de la Comunidad, creada por virtud del Tratado, tomando una tarifa, con base en el crecimiento económico anual de cada Estado miembro, la cual sería dividida por las tarifas cambiarias oficiales de cada Estado miembro con respecto a una moneda de referencia, en éste caso sería el dólar; la tarifa cambiaria de la moneda única respecto al dólar, resultaría de la suma que se le haga a éste, del resultado de la operación anterior. El ajuste cambiario se llevaría a cabo diariamente.

Para lograr una estabilización económica entre los Estados miembros, a fin de lograr una posterior unión monetaria, los Estados miembros deben lograr una inflación similar a la de sus socios, ¿cómo lograr tan difícil tarea?, a través del establecimiento, como ya se dijo, de políticas económicas comunes.

117.- *Cfr.*, Willem Molle. The Economics of European Integration, 2a. ed., edit. Dartmouth Publishing Company, Ltd. England, 1994, pág. 396.

Otra solución que se puede dar en éste aspecto, es insertar en el Tratado una disposición que establezca que tanto el déficit presupuestario de los gobiernos de los Estados miembros como la deuda pública de éstos no excedan de un máximo de 7% y de un 60% del PBI, respectivamente.

Para mejorar las perspectivas económicas de la Comunidad Latinoamericana puede establecerse una condición a los Estados que deseen anexarse a ella, como, por ejemplo, la exigencia de que el Estado interesado no tenga una inflación arriba de un determinado porcentaje del promedio de los Estados miembros con menor índice de inflación, dicho porcentaje sería establecido según estudio macroeconómico de los Estados miembros y determinado conjuntamente por el Banco Central Latinoamericano y la autoridad ejecutiva de la Comunidad Latinoamericana.

El Banco Central Latinoamericano tendría bajo su directa responsabilidad la creación de un órgano y un fondo destinados a la negociación y pago de las deudas internacionales adquiridas con anterioridad por los Estados miembros. Parte de dicho fondo podría ser cubierto por una pequeña porción de las reservas nacionales de los Estados miembros (no mayor del 15%), por una pequeña porción que no exceda del 10% de los impuestos recaudados en un año por los gobiernos nacionales y por otra porción (20%) de los impuestos generados por el comercio tanto entre Estados miembros como con los no-miembros.

Una vez expuesta la parte económica de una posible Comunidad Latinoamericana pasaremos a explicar la organización y funcionamiento de las altas autoridades Latinoamericanas creadas por virtud del Tratado que les de origen.

Primero, tenemos que destacar que tales autoridades deberán corresponder con la realidad política de los Estados miembros, es decir, no se crearán autoridades autoritarias que representen los intereses de un Estado miembro sobre los de los demás, sino que actuarán en beneficio de la Comunidad como tal, ni que tengan tintes oligárquicos, totalitarios o monárquicos; dichas autoridades seguirán los principios de un gobierno republicano y democrata.

Se propone que tales autoridades sean colegiadas a fin de que cada uno de los Estados miembros estén completamente representados ante la Comunidad Latinoamericana y tengan participación directa de las políticas tomadas en beneficio de la Comunidad.

Se pretende que tales autoridades sean: un Congreso Latinoamericano, un Consejo Latinoamericano, un Comité Ejecutivo y una Suprema Corte Latinoamericana; tales instituciones corresponden a la organización, en general, de los Estados Latinoamericanos.

### *El Congreso.*

Este órgano debe tener la misma naturaleza que los Congresos Nacionales de los Estados Latinoamericanos, es decir, representativa y con facultades legislativas.

El número exacto de sus integrantes quedaría establecido por el Tratado de Integración Latinoamericana, según lo acordaran los Estados signantes, pero siempre y cuando sean electos por sufragio universal, directo y secreto por los pueblos a los que van a representar.

La elección de tales funcionarios debe incluir, de manera proporcional, a todos los partidos políticos de los Estados miembros según las legislaciones nacionales en la materia y un periodo de 5 años en el cargo, puede asimismo permitirse que aquéllos sean también diputados en sus Congresos Nacionales.

El período de sesiones sería sólo uno cada seis meses, funcionando en sus recesos una comisión permanente encargada de tratar los asuntos de menor importancia y, en casos de extrema necesidad, de convocar a un período extraordinario de sesiones, pero sólo en casos extremadamente urgentes.

Entre sus más importantes funciones estarían las de aprobar o desaprobar el presupuesto de egresos e ingresos de la Comunidad que al efecto proponga el Consejo Latinoamericano, siguiendo el estudio que a su juicio someta el Comité Ejecutivo; Emitir su juicio sobre la legislación que adopte el Consejo Latinoamericano; Legislar junto con el Consejo sobre las materias de mayor importancia para la Comunidad especificadas en el Tratado; Mantener estrecho contacto con los Congresos Nacionales de los Estados miembros a fin de coadyuvar en la adopción de la legislación Comunitaria; Refrendar o reformar en su caso la legislación que realice el Consejo en ciertas materias como son: medio ambiente, desarrollo regional y cooperación entre Estados miembros entre sí y de éstos con la Comunidad, y las que se vayan agregando conforme la integración Latinoamericana vaya fortaleciéndose.

El Congreso se dividiría en comisiones que se encargarían del control y vigilancia sobre la implementación y adopción de políticas Comunitarias, así como de la situación de las funciones administrativas y ejecutivas de la Comunidad, pudiendo pedir en cualquier momento un informe detallado al Consejo y al Comité Ejecutivo. El Congreso tendría una composición unicameral para hacer más eficaz su desempeño.

El número de comités variaría según las políticas Comunitarias que se implementen, pero habría específicamente tres comités permanentes, a saber: Comité para el desarrollo de las regiones Latinoamericanas, Comité de políticas de relaciones exteriores y Comité de hacienda.

El Comité de Regiones se dedicaría exclusivamente a la elaboración y adopción de políticas comunes que tiendan al desarrollo de las distintas regiones de los Estados miembros y estaría compuesto por los delegados que designen al efecto los gobiernos regionales o estatales de los Estados miembros, asimismo siempre sería consultado sobre las materias que les afecten directamente.

El Comité de relaciones exteriores se encargaría de vigilar las políticas que se adopten hacia al exterior por parte de los Estados miembros, que no contraríen la esencia de la Integración Latinoamericana.

El Comité de hacienda se encargaría, como sucede en nuestro sistema político, de vigilar que los recursos se manejen de acuerdo al presupuesto aprobado e investigar toda sospecha de fraude, según recomendación hecha por la Auditoría General dependiente de la Corte.

La legislación que elabore el Consejo sería revisada por el comité parlamentario especializado en la materia legislada, para que éste a su vez emita una opinión y sugiera las modificaciones que sean necesarias, aunque éstas recomendaciones no sean observadas obligatoriamente por el Consejo, el derecho a ser consultados sí debe ser obligatorio, puesto que representarían los intereses de los ciudadanos ya sea como individuos o como conjunto.

El Congreso contaría con una Comisión Investigadora que se encargaría de recibir las quejas de anomalías en la aplicación de la legislación Comunitaria o en las faltas en que incurra alguno de los funcionarios de los órganos de la Comunidad, excepto de la Suprema Corte Latinoamericana, que le perjudiquen directamente.

La aprobación del Congreso sería necesaria en ciertos casos como los referente a las disposiciones que elabore el Consejo sobre el libre de tránsito de los ciudadanos de la Comunidad sobre territorio de los Estados miembros, la celebración de Tratados internacionales que tengan implicaciones importantes sobre el presupuesto Comunitario y sobre la admisión de nuevos Estados a la Comunidad. En otras palabras, se puede decir que el Congreso debería ejercer su derecho de veto en estas materias si no son aprobadas por éste.

El proceso legislativo, en algunos casos puede equipararse a aquel que siguen normalmente los Congresos Nacionales, estos casos específicos serían aquéllos en que legislen conjuntamente el Congreso y el Consejo. Para los casos en el que legisle el Consejo a iniciativa del Comité se requeriría del refrendo o de la opinión que emita el Congreso sobre una materia, según sea el caso; si el Congreso no emite el juicio requerido por el Consejo en el tiempo límite establecido, éste podría libremente adoptar la medida, en el caso de que se requiera el refrendo (que incluye la posibilidad de modificar la

iniciativa por parte del Congreso), el Consejo podría exigir al Congreso la celeridad correspondiente, pero en ningún caso podría aprobar la legislación.

En cuanto a la aprobación del presupuesto Comunitario, el proceso se inicia con el proyecto de presupuesto elaborado por la Asamblea y sometido a discusión al Consejo, que en todo caso podrá modificarlo y hacer las observaciones correspondientes, posteriormente el proyecto pasará al Congreso quien lo revisará cuidadosamente y tomando en consideración o no las observaciones hechas por el Consejo procederá a su discusión y a su consecuente aprobación o desaprobación, detallando las razones de su decisión, si el último fuera el caso, el proyecto regresaría al Consejo quien haría las modificaciones correspondientes siguiendo las observaciones del Congreso y remitido nuevamente a su discusión al Congreso.

Se trataría por todos los medios de fortalecer a este órgano de la Comunidad, ya que representaría los intereses de los ciudadanos de la Comunidad, lo cual sería congruente con el principio democrático en el que se fundaría tal Comunidad.

### *El Consejo.*

El Consejo Latinoamericano sería una de las más importantes autoridades Comunitarias, ya que representaría ante la Comunidad los intereses de los Estados miembros.

La mayor actividad legislativa la ejercería éste órgano, por que sólo en algunas materias legislaría conjuntamente con el Congreso.

La función principal del Consejo sería la de actuar como intermediario entre los Estados miembros y la Comunidad, elaborar la política común y dirigir las políticas internacionales de la Comunidad, así como los aspectos de seguridad interior, las de cooperación con los Estados miembros sobre asuntos internos y de justicia comunes, y resolver cualquier diferencia entre los Estados miembros o entre instituciones de la Comunidad.

Igual que con el Congreso, el número exacto de sus integrantes quedaría a disposición del Tratado, éstos serían designados por los gobiernos nacionales de los Estados, podrían ser los ministros de relaciones exteriores de los Estados miembros o las personas que a su juicio el gobierno designe; en materias especializadas podrían estar representados por personas expertas en la materia, ya sea por los ministros de gobierno encargados de dichas materias en sus gobiernos Nacionales.

Al igual que el Congreso, tendrían un período de sesiones semestral, reuniéndose dos veces por año.

La mayoría de las decisiones tomadas por este órgano serán por una mayoría relativa y sólo las materias que así lo requieran, serán tomadas por unanimidad.

El Consejo sería el responsable directo de la legislación de la Comunidad la cual puede quedar comprendida en tres grupos: normas de carácter general que constriñan por sí a los Estados miembros sin necesidad de mecanismos Nacionales para aplicarlas, normas que establezcan un objetivo común a alcanzar, señalando su importancia y dejando a los Estados miembros la libertad de elegir la forma y medios para alcanzarlo y las normas de carácter más particular dirigidas ya sea a un Estado miembro, a una industria, o a un grupo de individuos.

Podemos concluir con la afirmación de que tal órgano revistirá una gran importancia en relación a la Comunidad ya que será el encargado de elaborar y dirigir las políticas comunes que adoptarán los Estados miembros en virtud de lo establecido por el Tratado.

#### *El Comité.*

El Comité Ejecutivo de la Comunidad Latinoamericana constituiría el órgano ejecutivo de la Comunidad; entre sus principales funciones, similares a las del Ejecutivo de los sistemas republicanos, consistirían en elaborar proyectos de ley comunitaria al Consejo, quien iniciaría el procedimiento legislativo ya señalado, coordinar con los Estados miembros la aplicación de las políticas comunes adoptadas por el Consejo, observar la eficaz ejecución de tales políticas y normas comunitarias, realizar todas las actividades administrativas propias de un Poder Ejecutivo y vigilar la preservación y buen desarrollo del mercado común y las políticas económicas ligadas a éste.

Los integrantes de este órgano serían personas designadas por el gobierno Nacional de el Estado miembro, podrían ser ministros o secretarios de Estado o alguna persona que haya destacado en la política interior de su Estado; la designación de las personas designadas estaría bajo aprobación directa del Congreso quien los ratificaría o no por sistema de mayoría relativa; el número de integrantes quedaría, otra vez, a lo dispuesto por el Tratado, pero sería, al igual que el Consejo, un número considerablemente menor al de los integrantes del Parlamento (no más de 20).

Estas personas durarían en su encargo un término de 5 años a partir del día siguiente a aquél en el que su nombramiento fuera ratificado por el Congreso.

En su organización interna, este órgano podrá subdividirse en oficinas encargadas de la administración de las distintas materias comunitarias de su competencia establecidas en el Tratado.

El Presidente del Comité, quien se encargaría de dirigir las actividades de ésta, sería nombrado por la mayoría de los miembros del Comité y ratificado por el Congreso, el término en el cargo sería de un año, pasando el cargo a otro de sus miembros siguiendo el mismo mecanismo.

En caso de no ser ratificado por el Congreso, los miembros del Comité harían otro nombramiento y en caso de un segundo rechazo, formarían una terna de candidatos que se sometería a la aprobación del Congreso, quien deberá elegir a uno por mayoría relativa.

En el ejercicio de sus funciones, el Comité tendría la obligación de consultar constantemente a los Estados miembros, sus gobiernos o grupos industriales a fin de tomar decisiones en el mejor de los intereses del grupo que se trate.

El Comité siempre actuará persiguiendo el beneficio de la Comunidad y se le conferirán poderes concurrentes, en el sentido Norteamericano, para actuar en determinadas materias en las que los Estados miembros dejen de hacerlo y se consideren importantes para la Comunidad y su efectividad incrementa al ejercerla el Comité, claro que si esto resultara en detrimento de la soberanía a juicio del Estado miembro, éste podría impugnar el acto ante la Suprema Corte Latinoamericana para anular la medida.

De manera general puedo señalar cuál sería la importancia de tal órgano en la Comunidad Latinoamericana: primero la de iniciar proyectos y propuestas de ley comunitaria, previa consulta con los Estados miembros o con los grupos cuyos intereses se afecten; vigilar el buen desarrollo del Tratado que da vida a la Comunidad y cualquier violación a éste, corresponderá al Comité tomar las medidas necesarias para su cumplimiento, incluyendo procedimientos judiciales; administrar y negociar el comercio entre Estados miembros y terceros países y, finalmente trabajar estrechamente con la Auditoría General y tomar acciones en contra de fraudes que se hagan al presupuesto comunitario e informar periódicamente, siguiendo los análisis de la Auditoría, a la comisión de hacienda del Congreso, la situación que guarden las finanzas de la Comunidad.

Ahora, pasaremos a explicar las instituciones no políticas de la Comunidad como son la Suprema Corte Latinoamericana y la Auditoría General dependiente de la Corte.

### *La Suprema Corte.*

La Suprema Corte de Justicia Latinoamericana tendría las importantísimas funciones de vigilar la adecuada interpretación y aplicación del Tratado de Integración Latinoamericana, así como de la legislación comunitaria derivada de aquél y conocer de todos los conflictos en los que sea parte la Comunidad o los Estados miembros, conocer y resolver los conflictos entre la Comunidad y los Estados miembros o entre instituciones de la Comunidad o una institución con un Estado miembro o empresa o individuos que en la errónea interpretación o aplicación de una ley comunitaria reciban un perjuicio de sus intereses.

El número de ministros integrantes de dicha Corte se equipararía a aquél del Comité, y serían designados por los Estados miembros, quienes decidirían el mecanismo de designación de éstos, pero se deberá observar siempre el requisito de que dichas personas sean probas en Derecho o que sean personas de destacada competencia jurídica, en otras palabras, deberán ser personas cuya capacidad jurídica quede fuera de cualquier duda y que reúnan las cualidades para ocupar un cargo de tan relevante importancia.

Cada Estado miembro designaría a un ministro y por cada ministro que se designe, se designaría un segundo a fin de que auxilie, en dado caso, a su colega.

Los ministros durarían en su encargo un término más o menos estable para garantizar su eficacia en su desempeño, con la posibilidad de ser ratificados por sus respectivos Estados.

Los ministros se organizarían en salas de no mayor de cuatro integrantes cada sala y el presidente de la sala sería designado por el Presidente de la Corte y durarían en su encargo un año, rotándose dicha presidencia entre los integrantes de la sala. El Presidente de la Corte sería electo por el Pleno y duraría en su encargo la mitad del término establecido por el Tratado para el Pleno de la Corte.

Las funciones de la Corte, anteriormente señaladas, sería competencia exclusiva de la Suprema Corte Latinoamericana a través de las acciones directas que, ante ella, interpongan las partes en conflicto; pero, por otro lado puede auxiliar a los Tribunales Nacionales en la aplicación e interpretación de la legislación comunitaria, a través de la exposición de las normas básicas, por decir algo, mediante Jurisprudencia Comunitaria, por petición expresa que haga dicho Tribunal a la Corte.

Las decisiones de la Corte serían inapelables, pero sería Tribunal de última instancia de las decisiones que en la aplicación de la legislación comunitaria emitan los Tribunales de primera instancia Nacionales.

El sistema procesal sería el mismo que se ha venido practicando en los Estados Latinoamericanos, teniendo su base en el sistema jurídico romano-germánico.

El procedimiento sería en un principio escrito, desde el momento de plantear la demanda hasta la etapa preparatoria, en adelante sería oral, exponiendo las partes, en una audiencia, sus pruebas testimoniales, confesionales y/o periciales, ya que las documentales se desahogarian en la etapa escrita del proceso.

Las sentencias y determinaciones hechas por la Corte serian de acuerdo a la legislación Comunitaria y respetando, en general, los principios generales de Derecho y respetando las disposiciones Constitucionales de los Estados miembros en materia de seguridad jurídica.

De cualquier manera sería necesaria la expedición de una ley procesal más detallada que contenga las reglas básicas de dicho procedimiento, pero, eso sí, tendría que ser a todas luces congruente con el Derecho procesal Latinoamericano.

### *Auditoría General.*

La Auditoría General de las Comunidades Latinoamericanas sería la institución comunitaria, representante de los contribuyentes, que se encargaría de vigilar que la Comunidad gaste sus recursos conforme al presupuesto aprobado por el Congreso Latinoamericano y destinado a los objetivos establecidos por las normas y reglamentos presupuestarios.

Sería una institución de carácter supranacional y dependiente de la Corte, porque es ante ella que se ventilarían los procesos de auditoría de no sólo las instituciones comunitarias, sino de todos los gobiernos e instituciones de los Estados miembros que manejen fondos comunitarios y es aquí donde se lleva un proceso parajudicial para delimitar responsabilidades y ordenar, ya sea al Comité Ejecutivo o a los Estados miembros, su correspondiente sanción.

Los integrantes de tal institución serían designados por los gobiernos de los Estados miembros y deberán ser uno por Estado y que actuarán con total independencia.

Asimismo, tendría la función de someter al Comité Ejecutivo recomendaciones para enmendar alguna falla en el sistema, así como de entregar un estudio de la situación que guarden las finanzas de la Comunidad.

En otras palabras, esta institución vendría a cumplir las funciones de un contralor hacendario. La Auditoría podría auditar en cualquier momento a cualquier institución comunitaria o Estado miembro sin haber concluido el año fiscal, en caso de existir sospecha de malversación.

Al lado de estas autoridades de la Comunidad, cabe destacar la importancia de crear un banco central que goce de completa independencia a fin de hacer frente a una economía de mercados cada vez más poderosa. Dicho Banco Central estaría conformado por los distintos bancos centrales de los Estados miembros y el cual se ocuparía, entre otras cosas, al apoyo financiero que llegara a necesitar un Estado miembro para lograr los objetivos económicos impuestos por la Comunidad, así como para otorgar préstamos a largo plazo a las industrias de los Estados miembros a fin de promover el desarrollo económico de dichos Estados miembros y por ende fortalecer la integración perseguida.

Los recursos de dicho Banco Central los obtendría del costo del manejo del mercado de capitales y de el monto que al efecto otorgue la Comunidad en su presupuesto así como de los demás medios de los que se alleguen de ordinariamente los bancos centrales de los Estados miembros.

Sobre la organización y el funcionamiento de todas las instituciones Latinoamericanas, antes señaladas, cabe señalar que las anteriores son ideas generales y que sería necesario la expedición de las respectivas leyes orgánicas que determinen de manera más específica su estructura interna y la composición del personal operativo de ellas, así como de los requisitos para ser funcionario de la Comunidad.

En sí, la Comunidad se propone como un ente distinto a los Estados miembros, pero que actuaría siempre en beneficio de la Comunidad de los Estados miembros del Tratado que le de origen.

Los funcionarios comunitarios siempre deberán actuar en nombre y beneficio de la Comunidad y no del Estado miembro del cual son nacionales, ya que ésto rompería el espíritu del Tratado de integrar a una comunidad de Estados Latinoamericanos. Tal violación implicaría una grave sanción establecida por el mismo Tratado, una sugerencia puede ser la destitución del cargo y una sanción económica.

Estos funcionarios de las distintas instituciones de la Comunidad recibirían un sueldo suficiente de acuerdo a la importancia del cargo que desempeñaren y el cual sería objeto de impuesto comunitario y no Nacional.

La posición que guardaría la Comunidad frente a los nacionales de los Estados miembros sería una muy interesante, ya que por estar integrada en una comunidad se garantizaría el libre tránsito de personas para residir y laborar en cualquiera de los Estados miembros y al establecerse esta residencia obtuvieran el derecho de participar en las elecciones municipales de la comunidad en que resida, ya que es el nivel de gobierno con mayor contacto con el pueblo y del cual estaría consciente de sus necesidades y problemáticas, pero no de participar en elecciones de niveles más altos.

Sin embargo, cualquier ciudadano de un Estado miembro del pacto, es consecuentemente ciudadano de la Comunidad, lo mismo hacia la nacionalidad. Las reglas para establecer tales condiciones de status del individuo para con el Estado corresponden exclusivamente a los Estados Nacionales y al satisfacer los requisitos impuestos por la legislación nacional correspondiente, inmediatamente se obtendría la Latinoamericana.

Otro aspecto interesante es el referente a la protección de los nacionales de alguno de los Estados miembros en el extranjero o Estado no-miembro. Al estar integrada una Comunidad de Estados que persiguen fines comunes y en consideración a lo anteriormente expuesto, las misiones consulares de cualquier Estado miembro en el exterior, deberán brindar protección diplomática a los nacionales de cualquier otro Estado miembro.

La aplicación del Tratado por el cual se pretende crear la Unión de Estados Latinoamericanos, quedaría supeditada a las Constituciones Nacionales de los Estados signantes, en cuanto no afecten sus disposiciones, dejando a los Estados miembros la opción de excluirse de algunas disposiciones del Tratado por afectar su régimen interior.

Lo anterior, mediante la inserción de cláusula expresa en dicho Tratado que así lo prevea.

Estos son algunos de los aspectos más importantes de ésta tan aventurada propuesta, en la cual se tomaron como ejemplo las disposiciones generales del Tratado de Maastricht firmado en 1992 por las Comunidades Europeas, apoyándonos en bibliografía especializada al respecto 118; tomando en cuenta, al mismo tiempo, la realidad político-jurídica de Latinoamérica y su imposable participación en la integración mundial.

Sería interesante observar la reacción de las potencias mundiales, como Estados Unidos, al respecto y la determinación de los Estados Latinoamericanos para llevarlo a cabo.

118.- *Cfr.*, Willem Molle, *Op. Cit.*;

*Cfr.*, Rosa Ma. Piñón Antillón, De la Comunidad a la Unión Europea, Facultad de ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, 1994;

*Cfr.*, T.C. Hartley, The Foundations of European Community Law, 3a. edic., edit. Biddles, Ltd, Great Britain, 1994;

*Cfr.*, Comunidades Europeas, Serving the European Union (a citizen's guide to the institutions of the European Union), Luxemburgo, 1996.

*Cfr.*, Joanne Scott, Development Dilemmas in the European Community, edit. Biddles, Ltd., Great Britain, 1995.

*Cfr.*, David O'Keefe, Legal Issues of the Maastricht Treaty, edit. Bookcraft (Bath) Ltd., London, G.B., 1994.

La propuesta anterior se elaboró tomando como ejemplo la evolución histórica del Estado Norteamericano y básicamente las disposiciones generales del Tratado de Maastricht, por el cual quedan unidas las Comunidades Europeas en una sólo economía y con autoridades supranacionales comunes, lo que se traduce en que tal propuesta no se puede tachar tajantemente de utopía, puesto que en una región, como lo es Europa, con significativas diferencias tanto como de idioma, costumbres, sistemas políticos, económicos y de organización Estatal, se ha llevado a cabo una importante Unión de Estados que actualmente se encuentra en una etapa de verdadera Confederación; no dudemos ni un segundo que tal proceso seguirá evolucionando hasta desembocar en el nacimiento de una Federación Europea; un proceso similar podría efectuarse en nuestra América Latina y con mayor factibilidad de lograrse debido al sinnúmero de similitudes de nuestros pueblos.

## CONCLUSIONES

1.- En el presente trabajo nos hemos abocado, primero, a definir el concepto de Estado para posteriormente estudiar al Estado Federal.

Así, la palabra Estado implica una permanencia, una estática frente al cambio y por otro lado implica la existencia de un conjunto de individuos agrupados en forma permanente sobre un determinado territorio.

Asimismo, si en el sentido gramatical, el vocablo Estado significa manera de ser o de estar de algo, entonces la forma de Estado define la manera de ser o de estar constituido políticamente un pueblo.

El Estado no es sino un conjunto de individuos asentados en un determinado espacio territorial, organizados políticamente y cuyo poder se extiende sobre todos los individuos miembros de esa colectividad y sobre el territorio donde se establecen.

Este fenómeno social llamado Estado se constituye con la finalidad de alcanzar el bienestar común de los miembros de la colectividad y esto se logra sólo a través de la dotación a dicho ente de un poder necesariamente coercible y superior en su ámbito interior, pero de ningún modo inferior a cualquiera del ámbito exterior, dicho poder debe encontrarse sujeto al marco jurídico para que no se transgredan los derechos de la sociedad que le dio origen.

La necesidad de que dicho poder sea coactivo deriva de la importancia de lograr el bien común de la sociedad, pero sin que en la persecución de dicho fin, caiga en excesos, por lo que debe estar delimitado según los lineamientos que las normas establezcan, estando así frente a un verdadero Estado de Derecho y no frente a un ente represor sin justificación.

El Estado, como fenómeno socio político, se puede definir como una sociedad con relaciones de imperio y obediencia, organizada políticamente, asentada en un territorio determinado y con un poder supremo delimitado por el marco jurídico creado por dicha sociedad para garantizar la consecución del bien común.

Como ente social, el Estado resulta de gran importancia para el hombre, ya que es a través de éste que logra la realización de sus fines existenciales al lograr la cooperación y armonía social garantizando, al mismo tiempo, el orden, la paz y la seguridad de los miembros de dicha sociedad.

2.- Al quedar definido el concepto de Estado, se hizo necesario distinguir entre las formas de Estado y formas de Gobierno a fin de evitar confusiones al referirse al Estado Federal.

De esta manera, se distinguió primero la forma de gobierno, de la cual se expuso que se refiere a cuestiones puramente estructurales, es decir, a las relaciones que guardan entre sí los distintos órganos que forman a un Estado, es la manera en la que el Estado realiza sus funciones; la forma de Estado se refiere básicamente a la distribución y ejercicio del poder público en consideración con los distintos elementos que conforman al Estado como tal, a fin de establecer la distribución de competencias.

En otras palabras, la forma de Estado se refiere a éste como un todo, a la forma de organizarse políticamente considerando todas sus partes, no así la forma de Gobierno, que hace referencia sólo a una parte del Estado, es decir, de la forma en que el Estado organiza y ejerce el Poder.

3.- Una vez hecha tal distinción, se prosiguió a hacer otra más específica en relación a las Formas de Estado, comprendiendo dos: la central o de Estado simple y la Federal o de Estado compuesto.

El Estado simple es aquél en el que existe una unidad jurídica y política.

En este tipo de Estados existe un ordenamiento jurídico único válido para todo el territorio del Estado y sus habitantes, el poder público emana exclusivamente del centro y todas las decisiones afectan a todos los habitantes del Estado, todas las estructuras e instituciones del gobierno dependen únicamente del poder central.

Dicha forma de Estado implica ciertos inconvenientes, ya que la toma de decisiones por parte del poder central afectan a todos los habitantes del Estado por igual, lo cual deja en desventaja algunos sectores de la población que de alguna manera no resultan beneficiados con esas decisiones, sino lo contrario ya que no se toman en cuenta las características propias de ese sector y sus necesidades; la unidad del ordenamiento jurídico impide enmarcar de manera global las situaciones específicas de cada comunidad o región del Estado, es decir, resulta difícil la regulación jurídica de todas las actividades de cada una de las regiones del Estado central sin atender a sus características y necesidades propias en un sólo ordenamiento; claro que, lo anterior, se puede resolver mediante una descentralización administrativa, pero seguiría resultando ineficaz, debido a que de cierta forma las decisiones que se tomen serán afectadas siempre por lo que dicte el poder central; la dependencia de los órganos y estructuras del gobierno al poder central afectan enormemente el desarrollo de las comunidades regionales de dicho

Estado, porque, como se ha venido exponiendo, no se atiende a las características y necesidades propias de cada comunidad.

Aunque la unidad política y jurídica bien podría resultar en una mayor cohesión Estatal, pero desigual.

El Estado complejo es aquél donde existen varios Estados unidos bajo un régimen superior, pero conservando la libertad de organizarse jurídica y políticamente, existiendo de esta forma dos regímenes y por ende dos competencias.

En este tipo de Estado existe una multiplicidad de ordenamientos jurídicos, pero todos subordinados a la norma superior que es la originada por la unión de dichos Estados; por ende, los habitantes del Estado compuesto son sujetos de dos normas: la local y la federal.

A diferencia de los Estados unitarios, en los Estados complejos los Estados miembros son partícipes de la voluntad nacional para modificar la norma superior o Constitución Nacional, es así que la toma de decisiones no es unilateral por el poder central.

Además, las necesidades y circunstancias propias de cada comunidad son tomadas en cuenta por el gobierno estatal y permite el adecuado desarrollo de dichas comunidades.

Por lo que se ha expuesto resulta, en un particular punto de vista, más conveniente para el desarrollo y unidad de una sociedad optar por un estado complejo en el que comunidades con características y necesidades distintas entre sí, puedan unirse para su protección y desarrollo.

4.- Al pasar al estudio del Federalismo, se expusieron las características principales de éste y se definió al Estado Federal como la unión, en estricto sentido, de Estados soberanos a través de un pacto, en el que ceden su soberanía para formar un ente distinto, conservando su autonomía para gobernarse y dotarse de un cuerpo jurídico supeditado al pacto Federal.

El Estado Federal se crea a partir de la unión de dos o más Estados libres y soberanos que ceden su soberanía para crear un ente distinto a ellos, dejándoles para sí la libertad de auto organizarse política y jurídicamente, respetando siempre el pacto Federal.

Las ventajas más importantes del sistema Federal respecto de los Estados miembros es que éstos gozan con autonomía democrática, es decir, tienen total autonomía para designar a sus órganos de gobierno, pueden dotarse de una Constitución propia, supeditada a la Federal, pueden autodeterminarse en las esferas administrativas, judiciales y legislativas que no competan a la Federación y participan en la voluntad nacional a través del Congreso General.

Los fines de tales uniones de Estados consisten, generalmente, en la defensa común de sus miembros, la conservación de la paz pública, reglamentación del comercio con otras naciones y entre ellos y la dirección de las relaciones políticas y comerciales con las naciones extranjeras.

5.- Los Estados miembros del Estado Federal cuentan con todos los elementos constitutivos de un Estado, tienen una población asentada en un determinado territorio y la libertad de organizarse política y jurídicamente, por lo que son verdaderos Estados en todo el sentido de la palabra.

La situación de los Estados miembros de una Federación resulta totalmente distinta a la de cualquier otro Estado, ya que son Estados comprendidos dentro de otro, pero sin perder tal carácter, porque según la tesis clásica del Federalismo, son los Estados miembros quienes le dieron origen a ese nuevo Estado, por lo que resultan aquéllos la regla y ésta última la excepción.

En este orden de ideas, los Estados miembros ceden su soberanía en favor de la Unión, para participar de la del Estado Federal, pero conservan para sí completa libertad para auto organizarse haciéndolos de esta manera autónomos, respetando siempre el pacto Federal.

La razón de que cedan su soberanía en favor de la Unión deriva de la máxima que la soberanía es una e indivisible y si se tuviera tantas soberanías como Estados miembros, entonces no se estaría frente a un Estado Federal sino Confederado y dicha Unión sería perenne.

Asimismo, bajo esta autonomía los Estados miembros tienen completa libertad para dotarse de todo un cuerpo jurídico propio que los regule, siempre y cuando éste no transgreda ni contrarie la Constitución Federal.

La forma de gobierno de los Estados miembros debe concordar con la Federal a fin de contar con un Estado Nacional homogéneo, aunque a partir de la tan mencionada autonomía, los Estados miembros pueden tener otra forma de gobierno, pero sin duda esto traería como consecuencia una relación ríspida con el gobierno Federal y demás Estados miembros, llevando a la Federación a un seguro fracaso.

6.- Siendo los Estados miembros, en unos casos, aquéllos que le dieron origen al Estado Federal a través de la unión con otros Estados, considerados preexistentes, se les considera, entonces, a éstos atribuidas las facultades no conferidas expresamente a la Federación en materia de distribución de competencias.

Dicha controversia de distribución de competencias sólo se presenta en este tipo de Estado debido a la duplicidad de gobiernos coexistentes (Estatal y Federal), asimismo, dicha controversia es resuelta por la

Constitución Nacional al enumerar expresamente las facultades de la Unión y dejar las demás a los Estados.

La Federación debe contar con las facultades de mayor relevancia para la Unión, a fin de preservarla, pero dejando a los Estados miembros aquéllas que sean necesarias para el ejercicio del poder público dentro de su ámbito competencial, sin que ello se traduzca en un menoscabo de facultades para el Estado miembro y sin convertirse éste en un simple administrador del gobierno federal.

En los últimos años, en la mayoría de los Estados Federales, se ha venido observando una tendencia a federalizar cada vez más materias en detrimento de los Estados miembros, debilitando considerablemente la tesis federalista, pero es a la entrada de este nuevo milenio que se ha desarrollado una tendencia a fortalecerlo, constituyendo facultades que puedan ejercerse coordinadamente entre Estados y la Federación.

7.- El Estado Federal nació a partir de 1787 con la independencia de las Colonias Norteamericanas, quienes en un principio optaron primero, para su defensa de la Corona, asociarse en una Confederación. Al paso del tiempo dicha Confederación había empezado a decaer y ser paulatinamente insuficiente a las necesidades de las Colonias, ya que los Estados más poderosos empezaban a desplazar a los más débiles, por lo que para regular la relación entre ellos se hizo urgente crear una nueva estructura capaz de integrarlos.

Es así que Hamilton, Jay y Madison en el Federalista hicieron evidente la necesidad de crear la Federación.

Dicha innovación implicaba la existencia de un gobierno republicano y democrata, que en el devenir de la historia se ha concebido como la fórmula más adecuada para el funcionamiento del Estado Federal.

En Suiza, fue similar la creación del Estado Federal; a partir de la desintegración del Imperio Austro Húngaro, los Cantones Suizos fueron paso obligado de las diversas invasiones europeas, por encontrarse situados estratégicamente situados, por lo que decidieron dar origen a una Unión creando así la Confederación Helvética.

La importancia del estado Federal Suizo consiste en que en un paraíso de Estados centralistas, éste fue el primer Estado Federal en Europa.

Las características de estos dos Estados Federales, tomados como antecedentes extranjeros en el presente trabajo, son similares y constituyen las constantes de este tipo de Estado.

8.- En nuestro país, el Federalismo tuvo un desarrollo singular al generarse de manera centrifuga, a decir del maestro Burgoa, esto es, que no surgió de la unión de Estados preexistentes sino de provincias que cada vez más proclamaban su autonomía.

Esta situación se generó desde la Colonia y la implantación de la Constitución de Cádiz, que aun y cuando establecía un Estado Central, debido al vasto territorio de las Colonias y la imposibilidad material de gobernarlo, se les otorgó cierta autonomía para atender los asuntos que les eran propios en razón de sus circunstancias particulares.

Esta libertad se arraigó cada vez más hasta que se proclamó un Estado Federal, que en el devenir histórico tuvo varios vaivenes y que finalmente se sobrepuso a los intentos conservadores de lograr un Estado Central.

Lo que ha sucedido, al igual que en otros Estados Federales, es que en los últimos años la Federación ha ido federalizando ciertas materias en detrimento de los Estados miembros, concentrando el poder en el gobierno Federal y, como ya se expuso, dicha tendencia se está revirtiendo hacia la coordinación entre Estados y Federación a fin de fortalecer dicha institución y a los Estados miembros, de lo contrario, estaremos en presencia de la eventual desaparición de ésta forma de Estado.

9.- Actualmente nuestro Estado Federal se integra por 31 Estados miembros y un Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión.

Dichos Estados cuentan con un territorio definido sobre el cual ejercen su jurisdicción y, en caso de existir conflicto respecto a éste, la Constitución les permite celebrar convenios amistosos por el cual se resuelvan dichas controversias, dichos convenios serán válidos siempre y cuando sean aprobados por el Congreso de la Unión, en caso de no haber solución pacífica, lo resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Asimismo, la Constitución General establece las bases para la organización de los Estados y sus municipios siendo éstas la división de Poderes y un gobierno republicano, democrático y popular.

Esto tiene su razón de ser en la congruencia que deben guardar los Estados con la Federación, a fin de lograr un Estado Federal homogéneo.

Tales bases de organización se hacen extensivas al Distrito Federal por ser éste una entidad federativa, difiriendo con aquéllos que cuentan con autoridades propias, coordinadas con las Federales por ser sede de aquéllas.

En el marco encaminado a fortalecer al Estado Mexicano, a través de reformas al régimen político del mismo, se ha incluido al Distrito Federal a fin de que en él sus habitantes elijan directamente a sus autoridades, democratizando de esta manera a la Ciudad de México.

Reformas de igual importancia debieran realizarse a la institución del municipio, pues ya que es éste el contacto inmediato del pueblo con el Estado, debería dotarse a esta institución de facultades necesarias para su desarrollo y fortalecimiento evitando dejarlo a merced de las legislaturas locales; asimismo, debe dotarse al municipio de una estructura fiscal sólida y autónoma que permita el libre manejo de su hacienda que garantice sus ingresos y una mejor prestación de los servicios a su cargo.

En materia de distribución de competencias y, siguiendo con la tendencia coordinativa de los Estados con la Federación deberían de integrarse a las facultades explícitas, implícitas y las coincidentes, las concurrentes en el sentido Norteamericano a fin, como ya se explicó en el capítulo 4, de que los Estados puedan legislar sobre algunas materias que para su régimen interno sean importantes y de competencia exclusiva de la Federación, y que ésta omita regularlas, por lo que la regulación que haga el estado subsista hasta en tanto no lo haga la Federación, de este modo se evitarían algunas lagunas legales o la esterilidad de materias de importancia Estatal, siempre y cuando se agote la instancia de iniciativa de leyes ante el Congreso de la Unión, por parte de la legislatura local.

El artículo 121 Constitucional regula las relaciones de los Estados entre sí, estableciendo las reglas a seguir para los actos generados en un Estado y los efectos a surtir en otro, la intención de este precepto no es la de establecer la vigencia de la extraterritorialidad de las leyes estatales sino de reconocer la validez de dichos actos.

La garantía Federal consagrada en el artículo 119 Constitucional establece una de las máximas del Estado Federal, es decir, el fin para el cual fue creado, el cual resulta ser uno de los más importantes el de proteger a las partes integrantes de dicha Federación tanto de trastornos internos como externos o cuando se ponga el riesgo el gobierno republicano y demócrata de uno de sus Estados miembros, por lo cual se considera a este artículo como uno de los más importantes para entender la forma de Estado adoptada por nuestro país.

**10.-** En la actualidad son pocos los Estados Federales sólidos, con una estructura fuerte que los haya sostenido por largo tiempo, entre estos ejemplos, podemos citar a los Estados Unidos de Norteamérica y la República Federal Alemana, ésta última con tintes especiales, ya que sus *Lander* o Estados miembros

cuentan con una autonomía tan sólida que son los principales promotores de la formación del comité de regiones de la Unión Europea, es decir, los Estados miembros van más allá de los principios de un Estado Federal al participar en cuestiones internacionales.

Su presencia en la Federación es tal, que cuentan con un órgano de consulta al lado de los Poderes de la Unión, el cual tiene facultades decisivas en cuanto a la aprobación de leyes y programas que les afecten directamente.

Realmente el Estado Federal Alemán es uno de los más estables y sólidos, aunque tampoco se ha escapado a la tendencia de federalización de ciertas materias en detrimento de los Estados miembros que ha afectado a la mayoría de los Estados Federales del mundo.

A contrario *sensu*, los Estados Federales Latinoamericanos han seguido otra suerte, tal vez no tan favorable, pero se ha luchado incesantemente por fortalecer el Federalismo; concretamente en los casos estudiados de Argentina, Venezuela y México observamos que existen reformas que tienden a democratizarlos y fortalecer la relación de los Estados con la Federación a través de la descentralización administrativa, a fin de que sus miembros gocen plenamente de su autonomía.

11.- En virtud de tales similitudes entre los Estados Latinoamericanos, en el presente trabajo nos aventuramos a proponer una virtual Federación de Estados Latinoamericanos.

Tal proposición no resulta tan descabellada si se toman en cuenta las innumerables similitudes entre éstos pueblos, partiendo de la base de que, la mayoría, están organizados en una Federación similar a la nuestra, con los mismos defectos y tendencias y hacia un mismo rumbo.

Tal Federación, debido a la complejidad que implica, debería de formarse en un período mas o menos largo iniciando por una unión comercial, después monetaria, económica y finalmente política.

Lo interesante de dicha proposición radica en las reacciones de las potencias vecinas que, sin duda alguna, la recibirían con cierto recelo y hasta la considerarían amenazante para sus intereses, por lo que sería la determinación de dichos Estados miembros de esa nueva Federación la que podría sacarla adelante.

El requisito *sine qua non* de esta Federación sería la adhesión voluntaria a esta Unión, de lo contrario se estaría frente a una colonización o invasión entre Estados, contrario a todo principio de Derecho Internacional y de la tesis Federalista.

Cabe señalar que, debido a la diferencia de normas Constitucionales en relación a la vigencia de Tratados internacionales, la vigencia del que le de origen a dicha Unión quedaría supeditada a la no violación del régimen interior de los Estados signantes y de que sus disposiciones sean congruentes con sus principios Constitucionales, para lo cual debe establecerse en dicho Tratado una cláusula que prevea la exclusión que hagan algunos Estados respecto de ciertas materias que afecten sus intereses.

Dicha propuesta podría no quedarse en el tintero, y materializarse en unos cuantos años, con la voluntad de los Estados Latinoamericanos, considerando que en un continente con países por demás diferentes, en diversos aspectos, se logró una Unión de Estados que a la larga se materializará en una auténtica Federación; por ende, en una región donde existen Estados con una infinidad de similitudes de todo tipo, resultaría más factible su realización, traduciéndose en una mayor unidad y desarrollo del pueblo Latinoamericano.

## Bibliografía

- 1.- Ancarola Gerardo, El Eclipse del Federalismo, en la Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires, Tomo 54, No. 2, diciembre 1994.
- 2.- Arnaiz Amigo Aurora, Derecho Constitucional Mexicano, ed. Trillas, México, 1990
- 3.- Barrena García Alberto, El Federalismo en Suiza, Vol. 2, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1970.
- 4.- Burgoa Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, ed. Porrúa, 9a. edición, México, D.F., 1994.
- 5.- Carpizo Jorge, El Sistema Federal Mexicano, en Estudios Constitucionales, ed. Porrúa, México, D.F., 1980.
- 6.- Carpizo Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, 9a. edición, ed. Porrúa, México, D.F., U.N.A.M., 1995
- 7.- Comunidades Europeas, Serving the European Union (a citizen's guide to the institutions of the European Union), Luxemburgo, 1996.
- 8.- Durand Charles, Confédération d'états et État Fédéral, ed. Marcel Rivière et Cie.
- 9.- Faya Viesca Jacinto, El Federalismo Mexicano. Regimen Constitucional del Sistema Federal, 22.- INAP, 1988.
- 10.- Gamas Terruco José, El Federalismo Mexicano, ed. Sep-Setentas, 1975.
- 11.- García Moreno Víctor Carlos, et. al., 75 aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, análisis crítico del artículo 121 constitucional, ed. Porrúa, México D.F., 1992.
- 12.- García Pelayo Manuel, Derecho Constitucional Comparado, ed. Revista de Occidente S.A., 6ª. edición, Madrid, 1961
- 13.- González Oropeza Manuel, El Federalismo, UNAM, 2a. edición, Ciudad Universitaria, 1995.
- 14.- González Uribe Héctor, Teoría Política, 8ª. edición, ed. Porrúa, México D.F., 1992.
- 15.- Gropalli Alessandro, Doctrina General del Estado, trad. por Alberto Vasquez del Mercado, ed. Porrúa, México, D.F., 1944
- 16.- Hamilton, Madison y Jay, El Federalista, Fondo de Cultura, México, D.F.

- 17.- Hartley T.C., The Foundations of European Community Law , 3a. edic., edit. Biddles, Ltd, Great Britain, 1994
- 18.- Jellinek George, Teoría General del Estado, Traducción de la 2a. edición por Fernando Ríos, Argentina, Buenos Aires, ed. Albatros, 1970
- 19.- K. Watson David, The Constitution of The United States, history, application and construction, Vol I, Chicago Callaghan & Co., Chicago, 1910
- 20.- Kelsen Hans, Teoría General del Estado, trad. Luis Recasens Siches, et. al., editora Nacional, México, D.F., 1974.
- 21.- Marcou Gérard, Evolution Récente du Fédéralisme Allemand, en la Revista de Derecho Público y Ciencias Políticas en Francia y el Extranjero, No. 4, julio-agosto 1995, París, Francia.
- 22.- Molle Willem, The Economics of European Integration , 2a. ed., edit. Dartmouth Publishing Company,ltd, England, 1994.
- 23.- Montaña Dana, Teoría General del Estado, ed.Universidad de Carabobo,Venezuela, 1963
- 24.- Moreno Daniel, Derecho Constitucional Mexicano , ed. Porrúa, 12a. edición, México D.F.
- 25.- O. Rabasa Emilio, Mexicano: Esta es tu Constitución , 11a. edición, ed. Grupo editorial Miguel Angel Porrúa, México D.F., 1997
- 26.- O'Keefe David, Legal Issues of the Maastricht Treaty , edit. Bookcraft (Bath) Ltd., London, G.B., 1994.
- 27.- Piñón Antillón Rosa Ma., De la Comunidad a la Unión Europea , Facultad de ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, 1994
- 28.- Porrúa Pérez Francisco, Teoría del Estado, ed. Porrúa, 26ª. edición, México D.F., 1993
- 29.- Sánchez Bringas Enrique, Derecho Constitucional , ed. Porrúa, México, 1997
- 30.- Sayeg Helú Jorge, Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano , ed. Porrúa, México D.F., 1987.
- 31.- Scott Joanne, Development Dilemmas in the European Community , edit. Biddles, Ltd., Great Britain, 1995.
- 32.- Serra Rojas Andrés, Teoría del Estado, 12a. edición, ed. Porrúa, México D.F., 1993.
- 33.- Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 26ª. edición, ed. Porrúa, México, D.F., 1992.

- 34.- Tena Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1995, ed. Porrúa, México, D.F., 1995
- 35.- Valencia Carmona Salvador, Derecho Constitucional Mexicano a fin de siglo, México, D.F., 1995
- 36.- Zippelius Reinhold, Teoría General del Estado, 2a. edición, ed. Porrúa, México, D.F., 1989.

### Revistas y gacetas

- 1.- Dip. Escobar Toledo Saúl, ¿Hacia un Nuevo Federalismo y Vida Municipal?, en Crónica Legislativa, Poder Legislativo Federal, Año IV, Nueva Epoca, No.3, junio-julio 1995.
- 2.- Montero Domínguez Salvador, El Federalismo en Venezuela, en la Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, INAP; No. 53, mayo 1996, pág. 50 y Constitución de la República de Venezuela, artículo 17.
- 3.- Moyado Estrada Francisco, Evolución del Régimen Federal y Función de los Gobiernos Locales en Argentina, en la Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal del INAP, No. 53, mayo 1996
- 4.- Münch Werner, Anatomie d'un Land, en la Revista Francesa de Estudios Constitucionales y Políticos, *Pouvoirs*, No. 66, 1993, París, Francia.
- 5.- Parra de García Iris, Poder Central Vs. Municipio, en la Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Zulia, Maracaibo, Venezuela, No. 69, julio-diciembre 1992.
- 6.- Ramírez Luna Lucio, El nuevo Federalismo en México, en Revista Jure, Revista del Centro de Investigación y Documentación Jurídica del Instituto de Ciencias Jurídicas, Puebla, Puebla, Año 1, No. 2, octubre 1995.
- 7.- Robledo Ruiz Juan Ramiro, Un nuevo Federalismo, en Revista Examen del PRI, Año VII, No.74, Agosto 1995.

### Diccionarios

- 1.- Diccionario Planeta de la Lengua Española

## **Legislación**

- 1.- Constitución de los Estados Unidos de América.
- 2.- Constitución de la Federación Helvética.
- 3.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, 112ª edición, México, 1997 .
- 4.- Constitución de la República Federal Alemana.
- 5.- Constitución de la Nación Argentina.
- 6.- Constitución de los Estados Unidos de Venezuela.