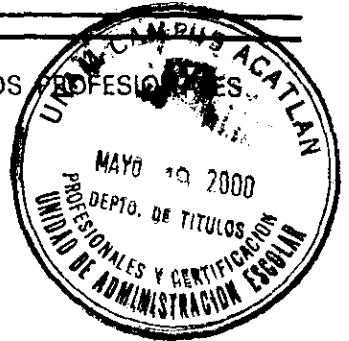


85



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN



EL NUEVO FEDERALISMO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: RODOLFO FLORES URQUIZA VILLANUEVA

ASESOR: LIC. MARIO ENRIQUE MARTÍNEZ HERRERA



ACATLAN, ESTADO DE MEXICO

MAYO DEL 2000



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

GRACIAS:

A DIOS

Que representa todo en mi vida.

A MIS PADRES

Con todo mi amor y respeto por ser mis mejores amigos, pues siempre han estado junto a mí, e hicieron posible así, poder llegar a cumplir este deseo.

Que como buenos amigos pasamos momentos difíciles, siendo en aquellos instantes de flaqueza mi estímulo, por el ímpetu que me inyectaron.

A MI AMADA AURORA

Por haberme brindado amor, apoyo y comprensión en todo momento, que fueron primordiales para la realización del presente trabajo, y que sin lugar a dudas la han convertido en la mejor esposa que Dios me pudo haber dado.

A MI ADORABLE FITITO

Caballero de mil travesuras y motor de mis luchas; a quien espero con todo mi corazón cumpla todas sus metas, y llegue a ser un hombre de éxitos e ideas firmes y justas, pues es lo que reclama esta Nación para salir adelante.

A MIS HERMANOS

Néstor Ulises, Víctor Hugo, Claudia Araceli, Norma Alejandra y Guillermo Emanuel, por haberme enseñado lo que es una verdadera familia y básicamente lo que es la verdadera Unión.

Por todas aquellas etapas difíciles y momentos agradables por los que hemos caminado juntos en el transcurso de nuestras vidas, y por el apoyo que me dieron para poder alcanzar la meta anhelada.

A MI AVITA

Adorable mujer de cabellos canos, que estuvo siempre a mi lado, apoyándome en cada uno de mis fracasos, como de mis logros; pues siempre me hizo saber la importancia de Dios en nuestras vidas.

AL LIC. MARIO ENRIQUE MARTINEZ HERRERA

Mi gratitud sincera por su valiosa participación y consejos, que en todo momento fueron con suma dedicación, y que permitieron hacer posible el objetivo anhelado.

AL LIC. JESÚS MORENO FERNÁNDEZ

Por considerarlo mi guía en el desarrollo de mi carrera profesional dentro de la Administración Pública.
Por su ejemplo, dedicación y confianza depositada en las tareas encomendadas.

**A LOS COMPAÑEROS DE LA
CONTRALORIA
INTERNA DE LA SAGAR**

Pues me han enseñado que la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficacia y eficiencia son los principios rectores en la carrera gubernamental.

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

Por el orgullo y satisfacción de haberme permitido estudiar en sus aulas y así desarrollarme profesionalmente.

A MI JURADO

Por sus valiosas observaciones y apoyo; agradeciendo con todo respeto y admiración, la aprobación del presente trabajo de Tesis.

A MIS ADVERSARIOS

Como los llamaría el Gran Maestro Don Jesús Reyes Heróles, ya que gracias a ellos, pude valorar y seguir en esta lucha para alcanzar el fin deseado.

INDICE

EL NUEVO FEDERALISMO

INTRODUCCION

CAPITULO I EL MEXICO PREHISPANICO

| | |
|---|----|
| 1.1. Introducción..... | 3 |
| 1.2 Los Mayas..... | 3 |
| 1.2.1.El Viejo Imperio..... | 4 |
| 1.2.2. El Nuevo Imperio..... | 4 |
| 1.2.3. Organización Política..... | 5 |
| 1.3 Los Aztecas..... | 6 |
| 1.3.1. Orígenes del Pueblo Azteca..... | 7 |
| 1.3.2 La Alianza Tenochtitlan-Texcoco-Tlacopan..... | 8 |
| 1.3.3. Organización Política..... | 10 |

CAPITULO II LA DOMINACION ESPAÑOLA

| | |
|---|----|
| II.1. La Introducción..... | 13 |
| II.2. La sujeción del Territorio..... | 13 |
| II.3. Marco Histórico..... | 16 |
| II.4. Las Instituciones Políticas..... | 18 |
| II.4.1. El Capitán General..... | 18 |
| II.4.2. La Audiencia..... | 19 |
| II.4.3. El Virrey..... | 20 |
| II.5. Las Divisiones Territoriales..... | 21 |

CAPITULO III LA EPOCA INDEPENDIENTE

| | |
|---|----|
| III.1.Síntesis Histórica..... | 25 |
| III.1.1. La Guerra de Independencia..... | 25 |
| III.1.2. El Primer Imperio..... | 28 |
| III.1.3. Del Federalismo al Régimen Central..... | 30 |
| III.1.4. El Régimen Unitario..... | 34 |
| III.1.5. La Restauración del Federalismo y la Constitución de 1857..... | 37 |
| III.1.6. El Segundo Imperio..... | 43 |
| III.1.7. De la República Restaurada a la Constitución de 1917..... | 45 |
| III.1.7.1. La República Restaurada..... | 45 |
| III.1.7.2. El Porfiriato..... | 47 |

CAPITULO IV ORIGENES DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

| | |
|--|----|
| IV.1. Tesis de la Imitación Extralógica | 50 |
| IV.1.1. Comentarios | 51 |
| IV. 2. Tesis de Origen Prehispánico del Federalismo Mexicano | 53 |
| IV.2.1. Comentarios | 54 |
| IV.3. Tesis de las Diputaciones Provinciales | 55 |
| IV.3.1. Comentarios | 56 |
| IV.4. Análisis Personal | 57 |
| IV.4.1. Tesis de Calhoun | 57 |
| IV.4.2. Tesis de Hans Kelsen | 58 |
| IV.4.3. Tesis de Mouskheli | 59 |
| IV.4.4. Contorno Histórico del Sistema Federal Mexicano..... | 60 |

CAPITULO V LA NATURALEZA DEL SISTEMA

| | |
|---|----|
| V.1. Naturaleza del Estado Federal | 64 |
| V.1.1. Teoría de la Cosoberanía | 64 |
| V.1.2. Teoría de Borel y Le Fur | 67 |
| V.1.3. Teoría de Jellinek | 68 |
| V.1.4. Otras Teorías | 70 |
| V.2. Las formas de Organización | 75 |
| V.2. 1. Centralización y Descentralización | 76 |
| V.2.2. Centralización y Descentralización totales y parciales | 77 |
| V.2.3. Centralización y Descentralización perfectas e imperfectas | 78 |
| V.2.4. Las Dimensiones de la Descentralización | 78 |
| V.3. Estado Unitario, Federal y Confederado | 79 |
| V.4. Las características del Estado Federal | 81 |
| V.4.1. Ideas de Hans Kelsen | 81 |
| V.4. 2. Opinión de Ortega Lomelín | 82 |
| V.5. Tipos de Federalismo | 82 |
| V.5.1. Tipo Orgánico | 83 |
| V.5.2. Tipo Coordinado | 83 |
| V.5. 3. Tipo Cooperativo | 83 |

CAPITULO VI ESTRUCTURA Y CARACTERÍSTICAS DEL FEDERALISMO MEXICANO

| | |
|--|----|
| VI.1. Introducción | 86 |
| VI.2. Nacimiento y Características del Estado Mexicano | 86 |
| VI.2.1. La Constitución Federal como Órgano Supremo | 88 |

| | |
|---|-----|
| VI. 2. 2. Teoría Constitucional de Ferdinand Lasalle | 88 |
| Teoría Constitucional de Carl Schmitt | |
| Teoría Constitucional de Hans Kelsen | |
| VI.3. Estructura Constitucional | 92 |
| VI.3.1. Prohibiciones al Estado Central | 97 |
| VI.3.2. Prohibiciones a los Estados Miembros | 98 |
| VI.3.3. Prohibiciones a los Ordenes Delegados | 99 |
| VI.3.4. Atribuciones al Estado Central | 100 |
| VI.3.5. Atribuciones a los Estados-miembros | 101 |
| VI.3.6. Facultades Coextensas | 102 |
| VI.3.7. Facultades de Auxilio | 102 |
| VI.3.8. Facultades Concurrentes y Coincidentes | 103 |
| VI.3.9. Facultades Conferidas a los Municipios | 106 |
| VI.4. Autonomía Constitucional de los Estados-miembros | 111 |
| VI.4.1. Fundamentos Constitucionales de la Autonomía Constitucional Estatal | 116 |
| VI.4.2. Identidad en las decisiones políticas fundamentales | 125 |
| VI.4.3. Participación de las Colectividades-miembros en la Creación de la Voluntad General | 128 |
| VI.5. Mecanismos para la Preservación del Pacto Federal | 131 |
| VI.5.1. El Juicio de Amparo | 135 |
| VI.5.2. El Juicio Político | 138 |
| VI.5.3. Los Litigios Constitucionales | 139 |
| VI.6. La Cooperación entre los Ordenes | 140 |

CAPITULO VII HACIA EL NUEVO FEDERALISMO

| | |
|--|-----|
| VII.1. Propuesta del Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León | 146 |
| VII.2. Opinión de Carlos Castillo Peraza (Ex Presidente del C.E.N. del P.A.N) | 149 |
| VII.3. Programa para un Nuevo Federalismo | 151 |
| VII.4. Avance de acciones y perspectivas en el ámbito político-institucional y hacendario | 153 |
| VII.5. Opinión Personal | 156 |

| | |
|--------------------|-----|
| CONCLUSIONES | 159 |
|--------------------|-----|

| | |
|--------------------|-----|
| BIBLIOGRAFIA | 163 |
|--------------------|-----|

INTRODUCCION

El presente trabajo no tiene como objetivo el ser un análisis exhaustivo del Federalismo Mexicano a través del devenir histórico, ni va enfocado a un desarrollo de la Teoría Jurídica del Estado Federal, sino que en realidad va encaminado a un estudio del Derecho Positivo Mexicano; ya que se contrae a dar a conocer como es y como se formó nuestro Sistema Federal, claro que sin adentrarnos a como se debería de haber formado o como debe ser.

El presente trabajo, se divide en dos partes para su análisis y estudio, ya que por un lado tenemos el lado histórico y por el otro el sentido teórico del Federalismo.

La primera parte se compone de tres capítulos, que van relacionados a tres momentos primordiales en el curso de la Historia de nuestra Nación, que son por su orden el México Prehispánico, el México de la Colonia y el México Independiente, y durante estas tres etapas se trata de dar una visión de conjunto a los diferentes factores como ciertos antecedentes históricos de nuestro Federalismo, y que nos lleva a la pregunta de ¿Cómo se formó el Estado Federal Mexicano? pero para tal fin, nos apoyamos en forma exclusiva en documentos, leyes y Constituciones que van relacionados a los periodos mencionados, ya que son tomados como puntos de partida.

La parte que corresponde al ámbito de carácter teórico, se compone de cuatro capítulos. El capítulo cuarto así, va encaminado a la manifestación y crítica de las teorías que han querido explicar los orígenes de nuestro Sistema Federal, y termina con la exposición de nuestra opinión en apego a tal problemática. En el capítulo quinto nos colocamos en un plano de los conceptos a priori, para abstraer las categorías del Estado Federal y así poder llegar a su naturaleza jurídica. El sexto capítulo particulariza sobre el Estado Federal Mexicano; y se encamina de modo directo al análisis de nuestra Constitución Política para así poder llegar a ver cuales de las diferentes categorías referidas imperan entre nosotros y poder alcanzar el Tipo de Federalismo que prevalece en ella, y de ahí nos vamos a la pregunta específica ¿Cómo es el Sistema Federal Mexicano?, y de ahí poder llegar a los conceptos jurídicos-positivos.

En base al punto de vista de la metodología, podemos apreciar que los tres primeros de los capítulos del presente trabajo mantienen una muy estrecha relación con el capítulo cuarto, y que es éste básico para la determinación del ser del Estado Federal Mexicano; ya que por esto podemos llegar a la explicación de porque dicho Estado Federal Mexicano, es como es, y no de otra manera.

Colocándonos en una postura eminentemente positiva, tal vez pudimos haber prescindido de cualquier alusión histórica, pues se deja demostrado que la relación entre el origen y la naturaleza de un sistema federal dado es, de algún modo relativa.

Se concluye el presente trabajo con una tercera parte, que se encuentra comprendida dentro del capítulo séptimo del mismo, el cual se llama hacia un nuevo Federalismo. que sin duda tiende a llevar a conocer al lector las exposiciones hechas por el Titular del Ejecutivo respecto de un fortalecimiento al Sistema Federal Mexicano, lo cual lo plasma dentro de su Plan Nacional de Desarrollo, lo que nos lleva a diferir en varios aspectos dentro de este contexto, por lo que en cuanto a este rubro nos permitimos exponer nuestra opinión, poniendo el máximo de nuestra nimia capacidad.

CAPITULO I

EL MEXICO PREHISPANICO

I.1.-INTRODUCCION.

En el presente el problema se bifurca: por un lado debemos buscar una cohesión política o unificación de los pueblos indígenas que habitaron nuestro actual territorio antes de la conquista; por el otro, es necesario adentrarse al análisis del funcionamiento de las dos más grandes confederaciones prehispánicas, la maya y la azteca.

Para poder llegar a lo anterior debemos remitirnos a los documentos de los naturales que han llegado hasta nosotros sobreviviendo las destrucciones de archivos llevados a efecto en la época colonial por los sacerdotes católicos y los mismos conquistadores. Enfocaremos nuestro estudio a los documentos que consignan la forma en que tales pueblos se organizaron políticamente, sin realizar un análisis exhaustivo de toda la cultura de los mismos.

La mayoría de los autores que pudimos consultar nos presentan todo un mosaico étnico prehispánico en lo que ahora es la República Mexicana, de donde desprenden la existencia de diversas alianzas entre pueblos y señoríos de tendencias y finalidades igualmente distintas.

"Las ligas o confederaciones de ciudades-estado parecen ser desde épocas remotas una de las peculiaridades políticas de Mesoamérica, pudiendo iniciarse entre los olmecas, de donde pasaron, al fin de la época a los dos enormes grupos en los que se habría de dividir Mesoamérica, el grupo maya por un lado y el mexicano por el otro."(1)

Y siendo esos grupos de gran importancia histórica, tratemos de hacer alusión en forma breve, a su organización política.

I.2. LOS MAYAS

No hay relatos mayas que se refieran al origen de su pueblo, como sucede con el pueblo mexica, del que nos ha llegado la "Tira de la Peregrinación"; sin embargo, los mayas tuvieron un grado de avance cultural que les permitió consignar hechos históricos en forma literaria. Solo han sobrevivido tres de sus Códices, que son: el de Madrid o Trocortesiano, el de París o Peresiano y el de Dresde.

Hemos tenido como fuente de información el material escrito en Yucatán, cuando los mayas supieron hacerlo con el alfabeto latino, como lo es Popol Vuh o Libro del

Consejo y el Libro de Chilam Balam, pero sobre todo hemos podido consultar la Crónica Matichu, que cubre un lapso de casi doce siglos, y que ha sido reconstruida en cuatro partes, relativas la primera, a la emigración de los Itzáes, la segunda a la de los Xiúes, la tercera, a la Confederación de Mayapan, y la cuarta a la época colonial hasta 1611.

Como fuentes no indígenas, existen los relatos de Cogolludo y de Fray Diego de Landa. De la "Relación de las cosas de Yucatán" escrita por éste último, hemos tenido a la vista un resumen pequeño que nos ha dado alguna luz sobre la organización política del pueblo maya.

De lo anterior, podemos distinguir dos períodos importantes de la cultura maya: el Viejo Imperio y el Nuevo Imperio.

1.2.1. EL VIEJO IMPERIO

En el Viejo Imperio "La organización de una minoría noble que guarda los secretos de sus ciencias y de sus artes, y que gobierna por un sistema de Teocracia a la masa plebeya" (2), la ciudad sagrada fue Palemke, y en ella residía el Zamná (el que recibe o guarda la gracia o rocío del cielo), sacerdote gobernante.

En este gobierno teocrático la forma centralizada se refiere al culto; sin embargo, las ciudades-estado sometidas a la jurisdicción religiosa de la ciudad sagrada tienen una cierta independencia derivada de la indiferencia de esa metrópoli.

"Era Palemke la ciudad sagrada, la metrópoli de la región quiché residencia de su rey sacerdote y cabeza de la teocracia como la era Izamal en la península maya. Un rey sacerdote no puede gobernar una gran región; por la naturaleza misma de la teocracia, reconcentra ésta su fuerza, su poder y su dominio en la ciudad sagrada. Los demás pueblos en donde extienden sus dominios sólo le sirven de tributarios; pero el gobierno propio de aquellos pueblos no le importa, y de ahí que se constituyeran varios cacicazgos y reinos independientes en su gobierno interior, pero sujeto a la metrópoli para contribuir con sus hombres y sus tributos." (3)

Es probable que por una rebelión plebeya, el Viejo Imperio y sus centros son abandonados en el período de transición entre el formativo y el temprano, dando lugar a que la reconstrucción del Imperio y su nuevo florecer sean llevados a efecto por varios grupos, como los Itzáes, Xiúes y Quichés; que en sus migraciones, y con algún influjo nahoa reconquistaron las ciudades que conformaban dicho Viejo Imperio.

1.2.2. EL NUEVO IMPERIO

La Crónica Matichu comprende esta etapa. Se inicia con la migración- de los Itzáes que ocuparon Chichen Itzá, ciudad cuyo nombre nos señala, de manera expresiva, su

origen de fusión de razas y culturas: "... en todo ese tiempo los invasores fueron extendiéndose al norte y ocupando la península por la fuerza de las armas, y enseñoreándose de la vieja y prostituida teocracia, que no pudo oponer resistencia a la virilidad de la nueva raza. Convirtiéndose el gobierno en Monarquía, para cuyo asiento se fundó, en el año 501 la Ciudad de Chichen Itzá. Su nombre significa expresivamente la unión de las razas Chichimecas e Itzáes." (4)

La Crónica señala que posteriormente los itzáes descubrieron Bakh'alal "y fueron a establecerse a Chakaputún" (5), donde vivieron trece veintenas de años, hasta que retomaron a Chichen Itzá.

En la segunda parte se consigna la migración de los Xiúes, que llegaron a Yucatán de Tulápan Chiconáutlan.

La tercera parte, es la que más nos interesa, refiere la forma de gobierno llamada "Confederación de Mayapan", que permitió coexistir en florecimiento a los Xiúes de Uxmal, los Itzáes de Chichen Itzá y la familia maya Cocom, de Mayapán, señalándose la duración de la alianza en doscientos años, aproximadamente del 987 al 1185 de nuestra era:

"Desde que estableció Ah Suytok Tutul Xiu (y los suyos) en Uxmal, diez veintenas de años reinaron (diez veintenas hacía que se habían establecido en Uxmal) en compañía de los Gobernadores de Chichen Itzá y de Mayapán." (6)

La Confederación se desintegra debido a la traición de Hunac Ceel, que era quien gobernaba Mayapán. Consecuente es, entonces, la dispersión del poder en la región.

Sin embargo, los autores coinciden en señalar que persistieron ciudades-estado en forma independiente, con gobierno interior pero con una misma cultura. "Los mayas eran independientes, aunque había relaciones continuas nacidas de su cultura común." (7) En el mismo sentido opina Margadant, quien señala "que el nuevo imperio era una Confederación de Ciudades-Estado, unidas por un Lenguaje y una cultura comunes." (8)

"La unidad de idioma en la península maya es un dato de mucho valor para comprender que allí se constituyó una nacionalidad ... éste aislamiento relativo produjo necesariamente la rápida formación de una nacionalidad propia." (9)

1.2.3. ORGANIZACION POLITICA

Cada una de las ciudades de ese poder disperso era gobernada por un ahau o halach uinic (el hombre verdadero), Funcionario, que "dirigía la política interior y exterior del estado" (10), y cuyo cargo era hereditario, existiendo una corriente de opinión que sostiene que la dignidad pasaba del padre al hijo mayor y a falta de éste a un tío paterno, que en caso de no haber originaba la intervención de los sacerdotes y nobles para llevar a

efecto la elección. Deriva, a nuestro juicio, esta idea del texto de Diego de Landa, quien sobre el particular dice: "Si cuando el señor moría no eran los hijos para regir y tenía hermanos, regía de los el mayor o el más desenvuelto, y al heredero mostraban sus costumbres y fiestas para cuando fuera hombre y esos hermanos, aunque el heredero, fuese para regir, mandaba toda su vida; y si no había hermanos, elegían los sacerdotes y gente principal un hombre suficiente para ello." (11)

El ahau escuchaba al Consejo de sacerdotes y al de nobles, y nombraba a los jefes de los pueblos sujetos a su jurisdicción. Así, existían gobiernos locales encabezados por el bataboob, que contaba con un pequeño consejo municipal. De acuerdo con Landa "los señores regían el pueblo concertando las cosas de sus repúblicas, lo cual todo hacían por manos de sus principales que eran muy obedecidos y estimados." (12)

El Consejo de bataboob tenía jurisdicción sólo en la ciudad, ya que era juez en asuntos civiles y criminales.

Landa describe en el reparto de competencias: "que los agravios que hacían unos a otros, mandaba satisfacer el señor del pueblo del dañador, y si no era ocasión de nutrimento de más pasiones; y si eran del mismo pueblo, con el juez lo comunicaban, que era árbitro..." (13)

Era tal la independencia de las ciudades-estado que "las guerras habían formado entre los mayas una especie de Derecho Internacional. Los ahau- y los batab nombraban embajadas de sacerdotes y guerreros." (14)

Entre los mayas existió una dispersión de poder; esto es, "nunca hubo plena unidad política, (15), pero pudo formarse una nacionalidad. El Imperio maya al tiempo de la conquista estaba fraccionado en 19 señoríos cuyo grado de fuerza política era sumamente bajo. Tal situación facilitó, enormemente la penetración española." (16)

I.3. LOS AZTECAS

Se menciona que desde el siglo IV antes de Cristo, los pueblos que habitaron el altiplano mexicano desarrollaron alguna forma de escritura. Originalmente ésta fue pictográfica, es decir, se constituía por la simple representación o dibujo de las cosas; la escritura se convirtió con el avance cultural, en ideográfica, basada en un sistema de glifos que no sólo representan las cualidades materiales de las cosas, sino que permiten expresar formas abstractas e ideas. En este orden de ideas, han llegado hasta nuestros días muchos anales prehispánicos escritos por los propios naturales, como la Tira de Peregrinación y los anales de Cuauhtitlán; igualmente hemos podido conocer rasgos de su organización por los relatos de indígenas que fueron redactados por misioneros españoles para que el monarca español conociera las características de las Indias que se adicionaban a sus dominios. Pueden citarse entre estos los Códices Matritense y Florentino, que se contraen a lo dicho por los informantes de Sahagún.

Existen relatos escritos por conquistadores y misioneros, elaborados en el tiempo de su estadía en la Nueva España, en los que se hacen constar hechos que presenciaron los Delatores, y que de alguna forma consignan costumbres de la época.

De entre este material hemos tratado de basarnos en breves pasajes que nos den una luz sobre la forma de organización del pueblo azteca, con el fin de buscar en la historia azteca, la relación que tiene, o pudiera tener con el Sistema Federal Mexicano.

I. 3. 1. ORIGENES DEL PUEBLO AZTECA.

Provenían los aztecas de la patria común de las tribus nauas, Chicomóztoc o lugar de las siete cuevas; y específicamente decían venir de Aztlán cuya actual ubicación es materia de polémica entre los estudiosos de la historia. Probablemente de dicho sitio tomaron como nombre "aztecas".

Los aztecas fueron una tribu nahoa, puesto que, al parecer, tomaron rasgos de la forma de organización de éstos, que conocieron la Confederación aunque en una forma distinta de la maya. En efecto, los nauas tuvieron como unidad política la tribu, que llamaban "casa grande", constituida por más de una familia, con un jefe y un particular modelo de división del trabajo. "Es lógico decir que cuando la tribu aumentaba, tenía que constituirse otra casa grande; y ya por este motivo, ya por alianza de tribus diferentes, se iban formando entidades más importantes que no constituían una nacionalidad, las ligaba el interés de la mutua defensa, pero en su gobierno interior cada una era independiente." (17)

Los nahoas se unían con el objeto de defenderse, y los mayas lo hacían porque compartían una nacionalidad.

Debe de hacerse mención del influjo tolteca que éste tuvo, y que fue tal, que motivó la formación de una nobleza o linaje de gobernantes mexicas del pretendido origen tolteca.

Existen autores que hablan de toltecas, chichimecas y aztecas como tres civilizaciones distintas; en este sentido tendríamos que decir que el influjo de los toltecas sobre los mexicas fue de carácter externo, es decir, de un pueblo sobre otro. Una segunda corriente, piensa que toltecas, chichimecas y aztecas no constituyen pueblos disímbulos, sino que son estadios de una misma civilización.

"Generalmente se cree que se trata de tres civilizaciones sucesivas y distintas. Y así se habla de civilización tolteca, chichimeca y mexicana. Es más, hay quien enumera tres razas y tres idiomas distintos. Con todo, es falso. No hay raza tolteca, ni chichimeca, ni mexica o azteca. La raza fue única: la nahoa; el idioma fue único: el náhuatl; la cultura fue única: la nahoa, aunque con tres etapas: las conocidas como vulgarmente con los

nombres de tolteca, chichimeca y mexicana o azteca. Tolteca, chichimeca y mexicana o azteca no denotan una raza, ni un idioma, tan sólo quieren decir un estado de cultura, un estado de florecimiento, cuando se habla de tolteca; un estado de decadencia, cuando se habla de chichimeca, y un estado de renacimiento cuando se habla de mexicano o azteca. La palabra tolteca significa artífice y se contraponen al concepto que expresa la palabra chichimeca, por cuanto esta palabra significa bárbaro, agreste, montaraz. Todo lo que no es tolteca es chichimeca.” (18)

Esta afirmación halla sustento en un pasaje del Códice Matritense de la Real Academia de la historia, que en lo conducente dice: “Nahuas: estos hablan el idioma náuatl./ con poca diferencia hablan mexicano./ Estos según se dice,/ se nombraban así mismos chichimecas,/ se llamaban los dueños de las casas, quiere decir, que eran toltecas ...” (19).

En el mismo sentido, y sobre el carácter inculto, bárbaro o chichimeca, en los anales de Cuauhtitlán se encuentra lo siguiente: “Los chichimecas - llevaban vida de cazadores,/ no tenían casas, no tenían tierras,/ sus vestidos no eran capas de algodón,/ sólo pieles de animales, sólo capas hechas de heno/ en redecillas y huacales/ criaban a sus hijos: Comían tunas grandes,/ visnagas, raíces silvestres./ Mucho se afanaron durante 364 años,/ hasta que empezó al fin/ el señorío chichimeca Cuauhtitlán.” (20) De esta suerte, como raza nahoa, y no tolteca, fueron chichimecas, es decir, bárbaros; sin embargo el influjo tolteca prevaleció en ciudades como Cholula y se dejó sentir hasta la Península Maya y América Central; lo que originó, gracias al reconocimiento de la superioridad cultural tolteca, que los aztecas cambiaran su forma de vida.

“Chichimeca fueron también las célebres siete tribus, venidas del místico Chicomóztoc. Los aztecas, la última de esas tribus, habría de llegar al Valle de México a mediados del siglo XIII. Gracias a la influencia tolteca - que sobrevivió en ciudades como Culhuacán, Azcapotzalco y otras, los chichimecas habrían de cambiar su forma de vida y crear nuevos estados.” (21)

I.3.2. LA ALIANZA TENOCHTILAN-TEXCOCO-TLACOPAN

Los aztecas se asentaron en un islote del Lago de Texcoco y fundaron la ciudad de México Tenochtitlán en 1325 convirtiéndose en tributarios del señor de Azcapotzalco; situación de la que pudieron independizarse hacia el año 1428. A partir de entonces comenzó su hegemonía, hasta el grado de que, para el momento de la conquista, sometían a una gran cantidad de pueblos.

La rivalidad con Azcapotzalco se acentuó durante la tiranía de Tezozómoc señor Tepaneca, y de su hijo Maxtlatzin; quienes eran enemigos comunes de Nezahualcóyotl, señor de Texcoco, y del pueblo azteca. Este antagonismo es ilustrado por la crónica' Mexicáyotl: “Mucho se afligían cuando oían, cuando se les decía/ que los tecpanecas de Maxtlatzin, harían parecer,/ rodearían al son de la guerra/ a los aztecas.” (22)

Ante la amenaza tepaneca, Nezahualcōyotl pidió ayuda a los aztecas para derrotar a Maxtla, lo que dio por resultado la toma de Azcapotzalco y la anexión de Texcoco al reino Mexica. "Entonces se formó la liga de México, Tezcoco y el pequeño estado de Tlacopan, que convinieron ayudarse recíprocamente." (23)

Izcóatl, cuarto Uey-Tlatoani mexicano fue el artífice de dicho pacto; gracias a esa alianza su imperio alcanzó un gran auge y se extendió territorialmente. La misma sólo concluyó hasta tiempos de la conquista." (24)

Floris Margadant califica el pacto en comentario como "Federal" nosotros no coincidimos con esto, puesto que por virtud de esa alianza no se constituyó efectivamente un ente nuevo que limitara territorialmente la vigencia del orden jurídico; sino que propiamente se trató de una Confederación, en la que cada uno de los pueblos pactantes conservó su forma de gobierno y la ayuda casi en forma exclusiva se refirió a la repartición de los tributos. Sobre el particular, nos apoyamos en los comentarios de Prescott; en principio dicho autor considera a los tres pueblos pactantes "estados"; el uso correcto o incorrecto de dicho término es algo que no podemos analizar aquí, empero, pensamos que su empleo obedece a que las tres civilizaciones mencionadas eran entes autónomos y este hecho lo hace sostener que las tres civilizaciones mencionadas eran entes autónomos, de ahí que México y Texcoco fueron capitales de los estados más poderosos del Anáhuac." (25)

Otro argumento es que esos entes diversos tenían una forma de gobierno particular y diferente; habían llegado a un estadio de autonomía que les permitió determinarse mediante el otorgamiento de un sistema propio de gobierno. Por eso Prescott señala que la forma de gobierno variaba en los diferentes estados del Anáhuac. Entre los aztecas y los tezcucanos era una monarquía casi absoluta, si bien electiva entre los primeros." (26) Finalmente "según el testimonio de los conquistadores, el país estaba dividido entre muchos jefes poderosos o caciques, que vivían en sus dominios como señores independientes" (27), aunque existía un sistema de sujeción de carácter tributario sobre los pueblos conquistados por la fuerza y sobre los que aceptaban el dominio azteca.

Diego de Landa señala que "aunque la corte real de México estaba en policía, orden y concierto, y se vivía con gran crianza y temor y con gran cuidado de que no hubiese males y desorden, quiso y fue la voluntad del rey que hubiese ordenanzas y leyes y prácticas particulares, por donde los demás se rigieren y gobernasen, dejando ordenado lo que adelante se había de guardar- y cumplir, ordenando su república cuanto mejor fuese posible, conforme a sus antiguas costumbres." (28)

Benavente, nos muestra una estructura peculiar de sujeción. Los tres señores principales, es decir, los de México, Texcoco y Tlacopan, sujetaban a otros de pueblos diferentes, y cada uno tenía varias provincias tributarias en particular, independientemente de las que tributaban a la Triple Alianza.

“Debido a la existencia de la triple alianza y de la ayuda que se daban durante las guerras, había pueblos que tributaban a los tres señores conjuntamente dividiéndose el producto del tributo en cinco partes iguales, de las que dos tocaban a Tenochtitlan, dos a Texcoco y una a Tlacopan. Había, sin embargo, pueblos que sólo tributaban a alguno de estos señoríos, ya fuera porque al verificarse la alianza ya los tuvieran de Tributarios individuales o más bien por la guerra se hubiera hecho por uno sólo de los pueblos, sin pedir auxilio a los demás.” (29)

I.3.3. ORGANIZACION POLITICA

La estructura gubernativa era encabezada por el Uey-Tlatoani, cuya elección, a partir de muerte de Moctezuma Ilhuicamina, era llevada a efecto por cuatro nobles y con la participación de los soberanos de Texcoco y Tlacopan, de entre los hermanos del propio soberano y, en su defecto, de entre los sobrinos que tuviere. Como podrá observarse, los cronistas españoles en forma errónea lo llaman "Rey", siendo que no era sucedido como tal, sino por la vía de elección.

“El gran Tlatoani, persona noble descendiente del antiguo monarca Acamapichtli (Primer Uey tlatoani), era auxiliado en sus funciones por el Cihuacóatl (mujer serpiente), especie de primer ministro que, participando en las decisiones del Tlatoani, venía a constituir con él la representación del supremo dios dual en el gobierno del estado. Como auxiliares inmediatos en el gobierno existían los varios Consejos con sus respectivos jefes en los campos judicial, militar, económico y educativo sin olvidar el papel importante de los jerarcas religiosos, precedidos también por dos supremos sacerdotes... Esto que constituía, por así decirlo, el núcleo de la estructura socio-política del mundo náhuatl, supone la existencia de un sin número de funcionarios locales que desempeñaban sus correspondientes puestos en los diversos barrios o calpulli, así como en las ciudades aliadas o sometidas por los aztecas.” (30)

Era el Tlatoani el jefe guerrero, y como se ve, reunía en su persona una supremacía política, religiosa y militar.

En el ámbito administrativo la unidad estaba constituida por el Calpulli, definido como barrio de gente conocida o linaje antiguo. Había entre la gente del pueblo, veinte calpulli, cada uno con un jefe llamado Calpullec, y este a su vez asesorado por el Consejo de ancianos y contaba con gran cantidad de obligaciones.

“Cada barrio o Calpulli tenía su jefe, el Calpollec, electo de por vida por los habitantes, con la conformidad del monarca, asistido por un consejo de ancianos, el huehuetque, cuya principal tarea consistía en tener al día el registro de las tierras pertenecientes al calpulli, cuyo usufructo era distribuido por parcelas, entre las distintas familias. Por abajo de él, había funcionarios de vigilar cada uno a veinte, cuarenta o cien familias, para los fines de cobrar el impuesto y organizar el trabajo colectivo de limpieza,

obras de construcción, etc.. Como jefe de los calpullecs estaba el Huey Calpixque, que era mayordomo mayor.” (31)

Sahagún hace referencia a una ley que obligaba a éstos a reparar los caninos anualmente, después de la temporada de lluvias. (32)

Es importante señalar el papel del calpulli como agente de descentralización política; el único que gozaba del dominio directo de la tierra era el propio Uey Tlatoani, quien la otorgaba para su explotación a personas o grupos, para que con su producto se sostuviera el culto, el ejército, el gasto público y privado del monarca, etc.. este sistema es descrito por Carrasco quien expresa que “el control político de los medios de producción en condiciones de economía natural se manifestaba de manera muy principal en la asignación por el soberano, de tierras y de tributarios a instituciones o individuos. El Soberano solo en parte hacía sus pagos en especie con los bienes que obtenía como tributo, o de sus tierras y artesanos. La norma era asignar las fuentes mismas que habían de producir esos bienes, o sea tierras y tributarios, lo cual significaba una cesión de autoridad sobre la gente y una segmentación del territorio, es decir, una descentralización política.” (33) El calpulli tenía tierras que se trabajaban en forma colectiva, por parcelas, y los productos que se obtenían servían para hacer el pago del tributo y el sostenimiento del clan.

Por último, el calpulli, por medio de los calpullec; tenía influjo en las decisiones políticas, atento a que el Tlatocan, estaba integrado por doce o veinte nobles, “quizás... los representantes de los calpullis.”(34)

Una vez que se ha hecho mención de los órganos legislativo y administrativo, diremos que en el ámbito judicial, los jueces eran designados por el soberano, según reza el Códice Florentino: “Así instalaba en su oficio,/ escogía el tlatoani a los jueces..” (35) Por lo que hace a su estructura orgánica, en los principales distritos existió un tribunal con jurisdicción civil y criminal, cuyos fallos no eran apelables ni siquiera ante el monarca. Otros tribunales inferiores conocían de asuntos civiles conjuntamente con el superior; por debajo de estos hubo magistrados de elección popular que conocían- de negocios menores.

La independencia de los jueces superiores respecto del monarca era tutelada por el orden jurídico mediante el castigo riguroso del cohecho y más delitos cometidos en la administración de justicia. “Adviértese, por lo que antecede, que los aztecas estaban suficientemente civilizados para guardar los derechos de propiedad y seguridad personal, aunque la existencia de numerosos tribunales que no reconocían otro central superior a todos ellos, quizá originará discordancia en la interpretación de las leyes” (36), discordancia que pudo acentuarse si consideramos que dichos tribunales interpretaran la ley en forma acorde con las costumbres del lugar en que tenían jurisdicción, y si tenemos en cuenta la gran cantidad de tribunales de carácter especial que tenían jurisdicción en los mercados, entre los comerciantes, etc.

BIBLIOGRAFIA:

1. Bernal, Ignacio y otros. Historia General de México. El Colegio de México; 1981, tomo 1, pág.133.
2. León Portilla, Miguel y otros. Historia Documental de México. U.N.A.M.; México, 1974, tomo I, pág.44.
3. Chavero, Alfredo y otros. Compendio General de México a través de los siglos. Ed. del Valle de México S.A.; México,1974, tomo I, pág.151.
4. Chavero,Alfredo y otros; opus cit, tomo I, pág. 169.
5. León Portilla; opus cit; tomo I, pág.53 (Reproducción de la Crónica Matichu)
6. Idem; tomo I, pág. 55.
7. Alvear Acevedo, Carlos, Historia de México. ED. JUS, México; 1980, pág. 68.
8. Floris Margadant, Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Ed. Esfinge; México, 1976, pág. 13.
9. Idem.; pág. 14.
10. Id.; pág. 15.
11. León Portilla; op.cit.; tomo I, pág. 63.
12. Idem; tomo I, I, pág. 68.
13. León Portilla, Idem, tomo I, pág. 67.
14. Chavero: op. cit., tomo I, pág. 168.
15. Alvear Acevedo; op. Cit., pág. 73.
16. Idem ; pág. 66.
17. Chavero: op.cit. ; tomo 1, pág. 32.
18. López Rosado,, Diego. Curso de Historia Económica de México. Textos Universitarios U.N.A.M.; México, 1973; pág. 21.
19. León Portilla; op.cit.; tomo I, pág. 19.
20. León Portilla; op.cit.; tomo I, pág. 19.
21. Idem; tomo I, pág. 19-20.
22. Id.; tomo I, pág. 22.
23. Prescott. William H., Historia de la Conquista de México. Compañía General de Ediciones S.A.; México, 1952; pág. 20.
24. Alvear Acevedo; op.cit.; pág.43
25. Prescott: op.cit.; pág.43.'
26. Prescott: op.cit.; pág. 22.
27. Ibidem.
28. León Portilla; op.cit.; tomo I, pág. 37.
29. López Rosado; op.cit., pág. 52.
30. León Portilla; op.cit.; tomo I. pág. 35.
31. López Rosado; op.cit.; pág. 61.
32. Idem.; pág. 45.
33. Bernal; op.cit.; tomo I, pág.188.
34. Floris; op.cit.; pág.19.
35. León Portilla; op.cit.; tomo I. pág. 281.
36. Prescott: op.cit.; pág. 23.

CAPITULO I I

LA DOMINACION ESPAÑOLA

II. 1. INTRODUCCION

En atención al orden de ideas planteados durante el primer capítulo, veremos que los problemas que servirán de materia al presente no pueden ser de un tenor distinto. Ya que en éste capítulo se tratará de elucidar si la situación que prevalecía antes de la llegada de los españoles, fue modificada diametralmente por éstos, de tal manera que se consiguiera unificar el territorio al sujetarlo.

En primer lugar nos referiremos a la forma en que se llevó efecto la conquista, para después analizar la estructura orgánica que fue implantada por los europeos, a la luz del período conocido como época Colonial. Con el fin de establecer en forma correcta si la sujeción de la Nueva España la hizo un ente unitario, o si sobrevivió el gran número de diferencias regionales propias de la época prehispánica.

Por otro lado, trataremos lo relativo a las divisiones territoriales a efecto de hallar, el origen de los Estados de nuestra Unión.

II.2. LA SUJECION DEL TERRITORIO.

Es necesario señalar que originalmente los "descubrimientos" fueron empresas privadas, pues la corona carecía de recursos económicos necesarios para llevarlos a cabo. Efectivamente, esta celebraba capitulaciones con particulares, que no eran sino contratos que contemplaban obligaciones y derechos recíprocos, a saber: el adelantado obtenía por el hecho mismo del "descubrimiento", premios consistentes en repartimientos y encomiendas, estando obligado a reconocer la Soberanía de la corona española y respetar, de entre las utilidades que se obtuvieran, el "quinto real".

Esta circunstancia prevaleció en los primeros años de la conquista, sin embargo, al corroborar la monarquía que el sistema esclavizaba y empobrecía a los naturales en perjuicio del erario real, la tendencia fue protegerlos para sostener la estructura tributario despótico preexistente, como lo veremos mas adelante.

En el marco conceptual indicado, Cortés, a su llegada, no tenía una capitulación que lo autorizara para efectuar descubrimientos y conquistas, pues venía con poderes otorgados por el Gobernador de Cuba, Diego Velázquez, a realizar operaciones de "rescate"; esto es, su incursión era para encontrar los naturales y cambiarles oro y riquezas

por baratijas. Es por esto que al tocar la tierra firme y tener noticia de la gran cantidad de riqueza de la misma, pretende independizarse de Velázquez y funda la Villa Rica de la Veracruz, organizando un cabildo compuesto por sus propios hombres, que lo eligen como Alcalde Mayor y piden al Rey le otorgue una provisión oficial: "Comenzó con gran diligencia (Cortés) a poblar y fundar una villa, a la cual puso por nombre la Rica Villa de Veracruz y nombrónos a los que la presente suscribimos, por alcaldes y regidores de la dicha villa, y en nombre de vuestra real alteza recibió de nosotros el juramento y solemnidad que en tal caso se acostumbra y suele hacer... Después de lo cual, otro día siguiente entramos en nuestro cabildo y ayuntamiento, y estando así juntos enviamos llamar al dicho capitán Fernando Cortés y le pedimos de vuestras reales altezas que mostrase los poderes e instrucciones que el dicho Diego Velázquez le había dado para venir a estas partes; el cual luego envió por ellos y los mostró, y vistos y leídos por vosotros bien examinados, según lo que pudimos mejor entender, hallamos a nuestro parecer que por los dichos poderes e instrucciones no teníamos poder el dicho capitán Fernando Cortés, y que por haber expirado ya no podía usar de justicia ni de Capitán de allí en adelante." (1)

Una vez que Cortés se siente con mayor independencia, dirige la expedición, informando al emperador los pormenores de su empresa, por medio de las cartas de relación, que son cinco: la primera es para la reina Doña Juana y su hijo, el emperador Carlos V, suscrita en Veracruz a 10 de julio de 1519; la segunda en la que hace relación de las tierras y Provincias del Yucatán, y en especial del Imperio Azteca, fechada en 5 de marzo de 1521. La tercera narra la conquista de Tenochtitlan y el "descubrimiento" de otras provincias "muy ricas de minas de oro", redactada en Coyoacán el 15 de mayo de 1522. La cuarta carta es de 15 de Octubre de 1524; y, finalmente, la quinta es de 3 de septiembre de 1526.

Al redactar sus cartas da a entrever la situación imperante. Aprecia las diferencias y rivalidades de los naturales, así como el funcionamiento de sus gobiernos, y las aprovecha. Trata por todos los medios de efectuar una sujeción pacífica de los indígenas,, lo que explica el porqué, pese a que es agredido por ellos, los llama a hacerse vasallos de la corona española y le otorga el perdón. Del texto de ellas hemos entresacado pasajes que nos interesan por guardar relación con lo mencionado anteriormente, y en los que se describe la existencia de señoríos, la sujeción y el sistema tributario, etc.:

Escuchando rumores de la existencia del Imperio Azteca y de su riqueza, marcha hacia él; así narra su llegada al asiento del señor de Iztacamastitlán: "...y estuve en este asiento tres días para recuperarse de los trabajos que en despoblado la gente pasó, como por esperar cuatro mensajeros de los naturales de Cempoal que venían conmigo, que yo desde Catalmi había enviado a una provincia muy grande que se llama Tlascalteca, que me dijeron que estaba muy cerca de allí, como de verdad me pareció; y me habían dicho que los naturales de esa provincia eran amigos de ellos y muy capitales enemigos de Mutezuma y que me querían confederar con ellos porque eran muchos y muy fuerte gente..." (2)

Sobre los señoríos independientes de Tlaxcala, dice el conquistador: “La orden que hasta ahora se ha alcanzado que la gente en ella tiene en gobernarse, es casi como las señorías de Venecia, Génova y Pisa, Porque no hay señor general de todos. Hay muchos señores y todos residen en esta ciudad, y los pueblos de la tierra son labradores y son vasallos de estos señores, y cada uno tiene su tierra por sí; tiencn unos más que otros, y para sus guerras que han de ordenar juntase todos, y todos juntos las conciertan y ordenan.” (3) Y agrega que esa provincia linda “con otra provincia pequeña que esta junto con ésta que se dice Guasucingo, que viven a la manera de éstos, sin se flor natural.” (4)

Sabido es que Cortés se alió con los enemigos de los aztecas y de la triple alianza, en sus relaciones señala que pueblos tenían tal carácter: “El señor de aquella provincia que se dice Tlachintecia, los recibió muy bien...y los de esta provincia no son vasallos ni súbditos de Mutezuma, antes sus enemigos.” (5) “Aquel día que de la ciudad de Churultecal me partí, fui cuatro leguas a unas aldeas de la ciudad de Guasucingo, donde de los naturales fui muy bien recibido y me dieron algunas esclavas y ropas y ciertas piecuelas de oro, que de todo fue ni en poco, porque éstos no lo tienen a causa de se de la liga y parcialidad de los Tescaltecal y por tenerlos, como el dicho Mutezuma los tiene, cercados con su tierra, en tal manera que con ningunas provincias tiene contratación más de en su tierra, y a esta causa viven muy pobremente”. (6)

Los pueblos aliados a los conquistadores jugaron un papel trascendental. Para un puñado de españoles hubiera sido imposible realizar tal dominación sin el auxilio de ejércitos autóctonos. La razón que llevó a dichos pueblos a buscar su independencia o mantenerla, en base al auxilio de los españoles, puede explicarse si recordamos que la expansión del imperio mexicano se había iniciado bajo el reinado de Izcóatl hacia 1420, coincidiendo precisamente con las primeras exploraciones portuguesas y españolas en el Atlántico. En 1500 los mexicanos habían alcanzado los límites geográficos extremos de su Imperio, y por lo tanto, cuando llegan los españoles en 1519, apenas una generación separa a muchos pueblos de su antigua condición de independientes. Es por eso que muchos de esos pueblos que veían a Moctezum II como un tirano que los tenía sojuzgados, vieron en los españoles una posibilidad de liberarse de esa dominación.” (7)

Conseguida que fue la derrota de Cuauhtémoc en Tenochtitlan, es tal el asombro que entre los pueblos Manifiestan por el suceso, que muchos de ellos se rinden y se someten sin pelear.

De lo expuesto hasta aquí, observamos como se realiza el avance de la conquista y los medios de llevarla a cabo. Dos direcciones se aprecian en el avance, a saber: una trayectoria hacia el Pacífico, pues los españoles no perdían la esperanza de establecer un puerto que les permitiera el intercambio comercial con la India, China y demás regiones del Oriente; y otra hacia el Golfo, para mantener un punto de contacto con las Antillas y España. Al menos en forma inmediata fueron respetados los señoríos indígenas y el objetivo se limitó a obtener la mayor cantidad de oro y riquezas para conseguir beneficios económicos para los participantes y la metrópoli. Ya se han mencionado, que en los primeros tiempos, los adelantados y sus tropas obtenían encomiendas y repartimientos.

“Dominado el poder Azteca, las posesiones españolas se aumentaron con las de Michoacán, Colima, Ameca, Etzatlán, Juchitepac, Jalisco, Tepic y Acaponeta. En seguida de la conquista de Tehuantepec, Yucatán y otras regiones de Jalisco y Zacatecas, se continuó con el sometimiento de las tribus del norte y se poblaron amplias regiones de Querétaro, Guanajuato y San Luis Potosí. En el año de 1526 se avanzó con la conquista de las tribus de Durango, Sinaloa, Coahuila, Chihuahua y Sonora, para continuar posteriormente, en 1580 con la colonización de Nuevo León, el resto de Coahuila, Texas y Tamaulipas y otras regiones de Nayarit. Después de varios intentos y muchas vicisitudes se logró la colonización de Nuevo México y las Californias.” (8)

La Nueva España alcanzó una extensión territorial, en esa época sólo inferior a la de Brasil: por lo que hace a la frontera sur, incluía la Capitanía General de Guatemala y aún las Hibueras (Honduras); hasta el Norte no existió frontera alguna hasta 1819, en que se firmó un tratado de límites.

En estos términos, mantener sometidos un sin número de pueblos indígenas acostumbrados a su independencia, siendo pocos los españoles, fue una situación muy difícil. Aquellos se rebelaron en varias ocasiones durante el siglo XVI. “En el siglo XVII continuaron los levantamientos. En Marzo de 1660 se produjo el gran movimiento de los indios de Tehuantepec que abarcó a más de 200 poblados de la región y se extendió hacia Oaxaca. Los indios lograron establecer un gobierno autónomo que, duró un año entero. Aún cuando el levantamiento fue al final aplastado, sus repercusiones se dejaron sentir durante muchos años en la provincia.” (9)

“El estudio de las Conquistas regionales resulta indispensable para conocer los mecanismos con los que se realiza la sujeción del territorio, para poder ver, como en una fotografía negativa, el grado de cohesión política del antiguo imperio mexicano.” (10)

Entendidos de que la conquista fue una empresa particular, que motivó oligarquías locales, dados los amplios poderes y pretensiones de los adelantados, aunadas a las profundas diferencias regionales preexistentes, nos corresponde ahora tocar los periodos históricos de la época de sujeción española.

II.3. MARCO HISTORICO.

Dice Floris Margadant que la Nueva España no fue una colonia típica. Pero opina que el influjo y dependencia de España hace que la división de la historia de aquella coincida con los principales acontecimientos que sucedieron en la metrópoli. Consecuentemente los periodos históricos que señala son los siguientes:

a) El gobierno de Carlos V, relativo a los primeros años de la conquista; durante él encontramos el establecimiento de las Audiencias de México, la lucha del rey contra las grandes pretensiones localistas de los adelantados y la consecuente instauración del Virrey, para poner coto a dichas pretensiones.

b) El de Felipe II.

c) La etapa decadente peninsular del siglo XVII, durante el resto de la dinastía austriaca, que completaron Felipe III, Felipe IV y Carlos II.

d) La época de los primeros borbones, que incluyen la guerra de sucesión de 1700; el despotismo ilustrado y la profesionalización de las funciones públicas. Asimismo, se comprende en este periodo la implantación del sistema de intendencias, al que aludiremos adelante.

e) El período de Carlos IV y Fernando VII; la invasión francesa a España, las representaciones del cabildo de la Ciudad de México y las de los Ayuntamientos de la Nueva España; el inicio de la lucha por la independencia.

En un afán sintetizador, creemos que la historia de la época de sujeción a España puede reducirse a dos periodos coincidentes con las casas que reinaron en esta en el lapso comprendido entre 1519 y 1810:

Los Habsburgo rigieron sobre la Nueva España desde el inicio de la conquista hasta 1700. Su política gubernativa en los primeros tiempos se caracterizó por la delegación de facultades para los adelantados; sin embargo, al observar que éstos empezaban a perjudicar los ingresos reales al gravar y esclavizar a los naturales, se dio un giro para tratar de limitar la encomienda y empezaron a centralizar las decisiones en sus llenos; empero, los regionalismos motivaron que sus ordenanzas no fueran cumplimentadas, puesto que la Lejanía les impedía el control sobre "la colonia", pese a la existencia de los visitadores y jueces de residencia. Se recurrió a la consabida frase "obedézcase, pero no se cumpla" con que se promulgaban aquí las leyes.

Los Borbones, contagiados del despotismo ilustrado francés, dejaron de resolver los problemas conforme se presentaban. "La administración borbónica fue esencialmente centralista y unificadora. Después de la guerra de sucesión(1700-1713), al triunfo de Felipe V, éste monarca suprimió las cortes forales de Aragón, Valencia, Cataluña y las islas Baleares como castigo a sus habitantes por la ayuda prestada al partido Habsburguense. Se inició así el funcionamiento de una Monarquía de estructura común y empezó a borrarse la noción de la 'confederación de monarquías' que había prevalecido en los siglos XVI y XVII. Los Consejos del reino fueron perdiendo importancia e influencia. En cambio, adquirieron cada vez más preponderancia los cargos de ministros del rey." (11)

Trataron los gobernantes de esta casa de moralizar las funciones públicas a base de expedir reglamentos para tal efecto; aun las poblaciones se hicieron en forma preordenada, y no de vez en cuando como en la época de los Habsburgo.

En general, los autores tienden a favorecer con sus comentarios a los gobernantes borbónicos, respecto de los de casa de Austria; sin embargo, "durante la primera dinastía,

la Nueva España contenía conquistadores y encomenderos, a quienes era necesario refrenar y dirigir, indios tributarios y repartidos a quienes era preciso proteger y favorecer: las leyes debían contener, pues, toda clase de disposiciones encaminadas a ese objeto, impidiendo hasta donde fuera posible la sangrienta explotación de los naturales del lugar por los conquistadores, y procurando que el idioma, la religión, las costumbres y la ilustración de España fuera aclimatándose y arraigando en los nuevos reinos. Los Soberanos de la casa de Borbón encontraron, por decirlo así, española 'la colonia', y no fueron necesarios la nimia escrupulosidad, sagaz previsión y enérgicas restricciones que se dictaron cuando los habitantes de la Nueva España ni podían valerse a sí mismos ni conocer sus derechos". (12)

Establecido el marco histórico, podemos introducirnos a las instituciones políticas que se utilizaron en la Nueva España, teniendo una base para ubicarlas en el tiempo y en las tendencias del gobierno peninsular.

II.4. LAS INSTITUCIONES POLITICAS

El primer sistema de gobierno "colonial" estuvo presidido por el Capitán General y el Alcalde Mayor, y se limitó al establecimiento de algunos ayuntamientos creados estratégicamente. En una segunda etapa, el gobierno se integró con el mismo sistema de las demás colonias: "Un dispositivo central novohispano, constituido por el Virrey y la Audiencia; un dispositivo provincial y distrital, formado por los gobernadores y los corregidores o alcaldes mayores, y un dispositivo local, compuesto por los cabildos y sus oficiales". (13) Por último, a partir de 1786 se instituyó el sistema de intendencias, en virtud del cual el gobierno de cada provincia, transformada en intendencia, estaba a cargo de un funcionario denominado "intendente", que substituyó a los gobernadores.

II.4.1. EL CAPITAN GENERAL

Por Cédula real del 15 de octubre de 1522, el Emperador Carlos V concede a Cortés la dignidad de Gobernador y Capitán General de la Nueva España. Dicha cédula, en lo conducente dice: "... nuestra merced e voluntad es que de ahora y de aquí en adelante cuando nuestra merced e voluntad fuese, hasta que nos mandemos proveer otra cosa, e sin perjuicio de cualquier derecho que el adelantado Pedro Velázquez o vos el dicho Hernando Cortés tengáis o pretendáis tener por el descubrimiento y conquista de la dicha tierra, seáis nuestro gobernador e Capitán General de toda la tierra e provincias de la dicha Nueva España e de la ciudad de Temistitlán, e que hayáis tengáis la nuestra justicia civil y criminal en las ciudades, villas y lugares que al presente hubiere e se poblaren en la dicha Nueva España a provincias de ella e a los nuestros oficiales e capitanes e veedores e otras personas que en ella residieran, e para ellas haberes mandado proveer proveeremos a delante a cada uno dellos luego que con ella fueren requeridos, sin otra larga ni tardanza alguna e sin no más requerir o consultar ni esperar otra carta ni mandamiento segunda y

tercera, tomen e reciban de vos, el dicho don Hernando Cortés, e de todos los dichos vuestros lugartenientes, a vuestro nombre por vuestra corona real, el juramento y solemnidad que en tal caso se requiere e debe dar, en el cual por ellos habéis hechos los hayan, reciban e tengan por nuestro juez e Gobernador el Justicia, e Capitán General, de la dicha Nueva-España e provincias e villas e lugares della, e vos dejen e consientan libremente osar o ejecutar dicho oficio de Gobernador por el tiempo que, como dicho es, nuestra merced e voluntad fuere; e nos mandamos proveer otra cosa e ampliar ejecutar la nuestra justicia en ella y en cada una della por vos vuestros oficiales y lugartenientes..." (14)

De acuerdo a lo anterior, Cortés aparentemente centralizaba en 'la colonia' las facultades que el monarca le transmitía por delegación, pero el hecho de que posteriormente existieran otros adelantados menguó su poder; trató entonces el conquistador de obtener un vasallaje que le permitiera consolidar una especie de poder omnímodo, por lo que el monarca se vio en la necesidad de constituir un cuerpo colegiado denominado "Audiencia", y enviar a varios jueces a tomarle residencia.

II.4.2. LA AUDIENCIA.

Era de carácter jurídico, con funciones propias de un Tribunal Superior; aunque gozaba de facultades gubernativas que ejercía a falta de virrey. Asentada en la Ciudad de México, cuando no existía otra, su jurisdicción "extendíase de Florida a Panamá. Más tarde redujose, al crearse en 1543 la Audiencia de los Confines con sede en Guatemala y la de Guadalajara, en 1548." (15) De hecho, ésta última permanentemente gobernaba la Nueva Galicia.

La composición de la Audiencia de México hállase consignada en la siguiente ordenanza:

"El emperador en Burgos a 29 de noviembre y 13 de diciembre de 1527. En la Ciudad de México Tenuxtitlán, cabeza de las provincias de la Nueva España, resida otra nuestra Real Audiencia y Cancillería, con un Virrey, gobernador y capitán general y lugarteniente nuestro, que sea presidente: ocho oidores, cuatro alcaldes del crimen, y dos fiscales, uno de lo civil, y otro, de lo criminal: un alguacil mayor, un teniente de gran canciller, y los demás ministros y oficiales necesarios, la cual tenga por distrito las provincias que propiamente se llaman de Nueva España, con las de Yucatán, Cozumel y Tabasco: y por la Costa de la Mar del Norte y seno mexicano, y hasta el cabo de La Florida; y por la Mar del Sur, desde donde acaban los términos de la Audiencia de Guatemala, hasta donde comienzan los de la Galicia, según les están señalando por las leyes de este título, partiéndolos con ellas por el levante y poniente: con el Mar del Norte y Provincia de la Florida por el Septentrión; y con el Mar del Sur por el medio día." (16)

Sobre las facultades de la Audiencia, Margadant sostiene un criterio peculiar. Afirma que, aún presidiendo el Virrey la Audiencia de México, ésta nunca subordinó su

voluntad a la de aquél, siendo su presencia en buena parte protocolaria. "Así surgió m ambiente de Checks and balances, de pesas y contrapesas ... las audiencias conservaban su importancia durante toda la fase del virreinato." (17)

En forma específica este Órgano desarrollaba la función jurisdiccional: recibía apelaciones y conocía en primera instancia de asuntos de gran trascendencia; asimismo, estaba encargado del control de las jurisdicciones evitando la invasión de la civil por la eclesiástica a través del recurso "de fuerza" o "coñitio per viam violentas".

En el ámbito administrativo es menester señalar que la Audiencia gobernaba a falta del Virrey en la Nueva España; y por sí misma en la Nueva Galicia. Además, los oidores estaban obligados a visitar las villas y pueblos cada tres años, para verificar el cumplimiento de las Reales Ordenanzas en general.

En lo que respecta a la actividad legislativa había intervención de la Audiencia a través del Real Acuerdo, del que se emitían "Autos Acordados" que tengan un carácter general y obligatorio.

II.4.3. EL VIRREY.

La primera Audiencia de México había originado grandes disturbios por su mal gobierno en la Nueva España. Generalizó la venta de indígenas como esclavos, lo que se encontraba prohibido por disposición expresa de la Reina Católica en su testamento. El poder local sigue creciendo por las aspiraciones del Presidente de la Audiencia y la impotencia de los jueces de Residencia y visitadores que no tenían forma de encausar a los funcionarios, debido a que éstos lo evitaban con innumerables maniobras. Basta decir, a guisa de ejemplo, que el Presidente de la Audiencia (1a)(Nuño de Guzmán), al tener noticia de que venían a tomarle residencia, abandonó México y con un ejército emprendió el camino que lo llevó al descubrimiento y conquista de la Nueva Galicia en tierras de Xalisco, lugar en el que se pertrecho rechazando los intentos de llevarlo ante la ley.

"Para constituir un baluarte con tales poderes locales, opulentos líderes con un séquito, la Corona decidió mandar a la Nueva España un Representante personal del Rey: el Virrey, que debía colaborar con la Audiencia contra las fuerzas centrifugas que habían nacido de la conquista, fuente de tantos individuos poderosos que comenzaban a considerarse superiores a la ley." (18)

El primer Virrey de la Nueva España llegó a Veracruz el 15 de octubre de 1535, siendo Don Antonio de Mendoza. Del nombramiento expedido por el Emperador en 17 de abril de 1535 copiamos la parte relativa a sus atribuciones que se detallan en forma muy general:

"Por cuando nos viendo ser cumplidero a nuestro servicio, bien y ennoblecimiento de la Provincia de la Nueva España y provincias della, habemos

acordado de nombrar persona, que en nuestro nombre y como nuestro visorrey, la gobierna y haga y provea de todas las cosas concernientes al servicio de Dios nuestro Señor y aumento de la nuestra fe católica y a la instrucción y conversión, de los indios naturales de dicha tierra, y asimismo, haga y provea las cosas que convengan a la sustentación y perpetuidad, población y ennoblecimiento de la dicha Nueva España y sus provincias..." (19)

El Virrey conjuntaba gran cantidad de facultades: en lo administrativo era el Gobernador General; en lo militar, Capitán General; respecto al ejercicio de ingresos y gastos, Superintendente de la Real Hacienda; Vicepatrono de la iglesia, y por si fuera poco, Presidente de la Audiencia de México.

"El Virrey nombraba a los gobernadores de las provincias, y en los distritos más pequeños a los corregidores y alcaldes mayores, quienes como jueces, dependían también de la Audiencia." (20)

II.5. LAS DIVISIONES TERRITORIALES

Hasta 1786 la 'colonia' estuvo dividida en reinos, cuya circunscripción obedecía a las conquistas regionales. A partir de esa fecha, dicha división política-territorial se modificó, instituyéndose la de Intendencias y Provincias internas.

"En la división antigua había cinco reinos. Nueva España, Nueva Galicia, Nueva Vizcaya, Nuevo León y Nuevo México y una provincia, Yucatán, subdivididas en alcaldías mayores y corregimientos." (21)

Se ha señalado que al tomar el poder los Borbones en España, trataron de recuperar las facultades que los Habsburgo habían delegado en los funcionarios locales. Imbuidos en las ideas del despotismo ilustrado, las reformas que realizaron tuvieron por objeto cancelar una forma de gobierno e imponer otra.

Para este efecto, envían a la Nueva España al visitador José de Gálvez, quien compartía con otros funcionarios ilustrados la convicción de que era muy peligroso mantener en provincias tan alejadas un jefe cargado con tantos poderes. También contrariaba la centralización de funciones en la persona del Virrey y de la Audiencia, tanto por parecer políticamente peligrosa tal acumulación como por la ineficacia administrativa que entorpecía la resolución de copiosos asuntos que concentraban. El instrumento elegido para corregir estos problemas fue el llamado sistema de intendencias. Su implantación requería la división del reino en jurisdicciones político-administrativas denominadas intendencias, a la cabeza de las cuales estaría el intendente o gobernador general, quien ejercería en ellas todas las funciones del poder." (22)

Gálvez presentó su plan de intendencias en 1767; sin embargo, diecinueve años tuvieron que transcurrir para la definitiva implantación del nuevo sistema en 1786, debido

a las múltiples consultas y oposiciones que se hicieron. El Virrey de Bucareli en 1774 escribió al Rey para hacerle saber sus objeciones a dicho sistema. De entre los detalles importantes de la epístola que dirige al rey, podemos señalar lo siguiente:

“...el establecimiento de intendencias, lejos de mejorar la forma de gobierno, atraería la confusión, ocasionaría mayores gastos del erario, minoraría por muchos años su entrada y faltaría la seguridad en las cobranzas, que hoy da la Mancomunidad en la responsabilidad de las finanzas...” (23)

Ya percibía el representante del Rey la problemática que podía darse si se trataba de gobernar un territorio tan vasto, heterogéneo y mal comunicado, en una tendencia aparentemente centralista, pero productora en realidad de regionalismos; asimismo, observaba las diferencias entre “la colonia” y la metrópoli; sigue diciendo Bucareli: “La naturaleza de estas provincias pide todavía distinto manejo que el de la Metrópoli, y poco a poco es como debe irse ganando la unidad.” (24)

Al cabo de todo ese tiempo, la Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de ejército y Provincia en el reino de la Nueva España de 1786, llevó a la práctica el nuevo sistema; dicha ordenanza en lo conducente decía:

“Movido del paternal amor que me merecen todos mis vasallos, aún los más distantes, y con el vivo deseo con que desde mi exaltación al trono he procurado uniformar el gobierno de los grandes imperios que Dios me ha confiado, y poner en buena orden, felicidad y defensa mis dilatados Dominios de las dos Américas, he resuelto, con muy fundados informes y maduro examen, establecer en el Reino de la Nueva España Intendentes de ejército y Provincia para que, dotados de autoridad y sueldos competentes, gobiernen aquellos pueblos y habitantes en paz y justicia en la parte que se les confía y en carga por esta Instrucción, cuiden de su policía, y recauden los intereses legítimos de mi Real Erario...” (25)

La nueva división territorial se consigna en el apartado 1 de la Instrucción en comento:

“A fin de que mi real voluntad tenga su pronto y debido efecto, mando se divida ahora en doce intendencias del distrito de aquel Imperio sin tomar las Californias, y que en lo sucesivo se entienda por una sola provincia el territorio o demarcación de cada Intendencia con el nombre de la ciudad que hubiere de ser su capital, y en que habrá de residir el Intendente, quedando las que en la actualidad se titulan provincias con la denominación de Partidos, y conservando éstos el nombre que tienen aquellas. Será una de dichas Intendencias la General del Ejército y Provincia que se ha de establecer en la Capital de México. Las otras once serán sólo de Provincia, y de ellas se ha de establecer una en la Ciudad de Puebla de los Angeles, otra en la ciudad de Valladolid de Michoacán; otra en la Ciudad y Plaza de la Nueva Veracruz; otra en la ciudad de Mérida de Yucatán; otra en la ciudad de Antequera de Oaxaca; otra en la Ciudad de Santa Fe de Guanajuato; otra en la Ciudad de San Luis Potosí; otra en la ciudad de Guadalajara; otra en la Ciudad de Zacatecas; otra en la ciudad de Durango, y la restante será la que ya se halla establecida

en la Ciudad de Arispe, y se extiende a las dos provincias de Sonora y Sinaloa. Cada una de las expresadas Intendencias deberá ser comprehensiva de las Jurisdicciones, Territorios y Partidos que respectivamente se señalan al final de esta Instrucción, la cual se entregara a los nuevos Intendentes que Yo elija con sus correspondientes títulos...” (26)

Además de las doce intendencias señaladas, quedó conformada la Capitania general de Provincias Internas, comprendiendo las de Oriente a Nuevo Santander, Nuevo León, Texas y Coahuila, y las de Occidente a Durango, Chihuahua, Sonora, Sinaloa y Nuevo México. Al Virrey se encomendó el gobierno de las Californias que el Rey exceptuó del nuevo sistema.

Lejos de consolidarse el gobierno central con las Intendencias, como se pretendió, debido a las razones ya citadas, se logró sentar las bases de la desintegración. Si a esto añadimos la creación de las diputaciones provinciales en la Carta de Cádiz de 1812, nos podemos explicar por qué en la época inmediata a la aparente independencia, las provincias se erigieron en Estados y pugnaron por separarse si no se establecía un Régimen Federal que les permitiera gozar de la autonomía que sentían como derecho, atenta la heterogeneidad y gran extensión del territorio nacional.

BIBLIOGRAFIA:

1. Cortés, Hernán. Cartas de Relación; Editorial Océano, México; 1988, págs. 10-11.
2. Cortés; op.cit.; pág.19.
3. Id.; pág. 23.
4. Id.; pág. 24.
5. Id.; pág. 35.
6. Id.; pág. 28.
7. Cosío Villegas, Daniel y otros. Historia mínima de México. El Colegio de México; México, 1974; pág. 52.
8. López Rosado; op.cit.; pág. 92.
9. Semo, Enrique. Historia del Capitalismo en México. Ediciones Era; México, 1977; pág. 80.
10. Cosío Villegas; op.cit.; pág. 51.
11. León Pórtilla; op.cit.; tomo I, pág.323.
12. Chávero; op.cit.; parte introductora del tomo II; pág. XIII.
13. Miranda. citado por: Nava Oteo, Guadalupe. Cabildos de la Nueva España en 1808, S.E.P.; México, 1973, pág.19.
14. León Portilla; op.cit.; tomo I, pág. 133.
15. Idem.; tomo I, pág.174.
16. Id.; tomo II, págs.188-189.
17. Floris Margadant; op.cit.; pag.54.
18. Idem.; pág.40.
19. León Portilla; op.cit.; tomo I, págs.137-138.
20. Bernal; op.cit.; tomo 15, pág.355.
21. Nava Oteo; op.cit.;pág16.
22. Bernal, op.cit.; tomo I, pág.496.
23. León Portilla; op.cit. ; tomo I, págs. 358-359
24. Ibidem.
25. Idem.; tomo I, pág. 360.
26. Ibidem.

CAPITULO III

LA EPOCA INDEPENDIENTE

Toca el turno en el presente capítulo al período comprendido entre los años 1808 y 1917. En relación al mismo haremos una síntesis en la que podemos apreciar las pugnas que se suscitaron entre las diversas facciones con relación de la Independencia de la América Septentrional y de la forma de gobierno que habría de adaptarse para constituir al Estado Mexicano, entresacando la génesis de las Leyes Fundamentales que pretendieron regirlo.

III.1. SINTESIS HISTORICA.

Para efectos del presente, dividiremos el período a estudio en siete partes, de la siguiente manera:

III.1.1. La Guerra de Independencia. (1808-1821).

III.1.2. El Primer Imperio. (1821-1823).

III.1.3. Del Federalismo al Régimen Central. (1823-1835).

III.1.4. El Régimen Unitario. (1835-1846).

III.1.5. La Restauración del Federalismo y la Constitución de 1857. (1846-1864).

III.1.6. El Segundo Imperio. (1864-1867).

III.1.7. De la República restaurada a la Constitución de 1917. (1867- 1917).

Lo más sobresaliente de estas épocas lo expondremos de hito en hito:

III.1.1. LA GUERRA DE INDEPENDENCIA.

Hemos visto como en la época colonial los tumbos del gobierno metropolitano habían tenido repercusiones y motivado gran descontento aquí. Los criollos tenían que conformarse con ocupar modestos escaños en la administración, mientras que los puestos importantes casi exclusivamente eran desempeñados por peninsulares, hecho que producía en aquellos un gran celo, puesto que consideraban injusto que los nacidos en la tierra no pudieran tener grandes dignidades, ni participar del efectivo gobierno. Por otro lado, la luz de la Revolución Francesa había llegado a la América Septentrional; pese a la prohibición de las obras de Rosseau, Montesquieu y demás ideólogos de la misma; éstas circulaban

clandestinamente y eran ávidamente leídas sobre todo en ciudades como México, Mérida y Guadalajara.

Se había propiciado un clima favorable a la independencia en las posesiones españolas de tierra firme en la América Mexicana. También la Independencia de las trece colonias inglesas del Norte colmaba los ánimos de inquietud y las ansias de libertad.

En el año 1808 presentó a dichas Posesiones la coyuntura que esperaban para lograr su objetivo: Napoleón Bonaparte, con el pretexto de invadir Portugal, había conseguido autorización de Carlos IV para que sus tropas cruzaran el territorio español; empero, aparte de intervenir en la nación lusitana, el Corzo cercó Madrid con sus ejércitos, con lo que el monarca español se vio obligado a abandonarla. Manuel Godoy, ministro del mismo y de paso amante de la reina, trató de proteger a la familia real enviándola a sus territorios de Austria, a semejanza de lo que había hecho la reinante en Portugal, pero el motín de Aranjuez, en el que el Rey apenas salvó la vida, impidió el escape.

Abdicó entonces Carlos IV a favor de su hijo, Fernando VII. Al llegar este a Madrid pudo comprobar que el efectivo gobierno lo ejercía Murat, comandante de los invasores; y, para colmo surgieron varias discusiones en el seno de dicha familia real. No conformes con el gran yerro que había enajenado a la nación española, Fernando VII y Carlos IV decidieron ir ante Napoleón para que, como árbitro, dirimiera sus controversias. La salomónica solución no pudo dar peores resultados: el Emperador hizo que Fernando VII devolviera la Corona a su padre, y que éste se la cediera a él, dándola, a su vez, al hermano del primero, José Bonaparte, recordado por la Historia como "Pepe Botella".

Por lo anterior, en todos los rincones del reino surgieron juntas que se opusieron al ilegítimo gobierno de Bonaparte, abanderando la soberanía popular que regresaba a manos de su titular por el encarcelamiento de quien la ejercía.

El 23 de junio del mismo año llegaron por Veracruz noticias de lo que sucedía en España. El Ayuntamiento de México, encabezado por Primo de Verdad y Azcárate, emitió una representación dirigida al Virrey; en ella se sostenía que ante la situación imperante en la metrópoli la soberanía volvía a residir en el reino, sobre todo en los tribunales y cuerpos populares (como los ayuntamientos), ofreciendo a aquél que siguiera gobernando acá con independencia de la Península y de cualquier otro Estado, hasta la liberación de la misma.

Iturrigaray, en interés propio, simpatizó con dicha propuesta, pero la oposición de la Audiencia en México, la Inquisición y españoles poderosos hizo imposible que se consumaran sus aspiraciones. "Los peninsulares lo colocaron en un barco con destino a España, sustituyéndolo luego por sucesivos virreyes provisionales." (1)

En este marco, una serie de conjuraciones se desataron en la Nueva España y sus Provincias, la mayoría de ellas descubiertas y sofocadas. En Querétaro se formó una que, disfrazada de asociación literaria y de lectura, persiguió proclamar la fidelidad al rey de España, respetado por el pueblo, eliminando a los peninsulares de la administración

pública, para que ésta quedara en manos nativas. Dicha conjura trajo consigo, al ser descubierta, que Hidalgo llamara al pueblo el 16 de Septiembre de 1810 en Dolores, para iniciar la lucha de la Independencia.

"Don Ignacio López Rayón y don José María Morelos fueron, a la muerte de Hidalgo, los principales dirigentes. Rayón trató de asegurar la ayuda exterior y de dar al país que surgía una organización política." (2) Estableció en Zitácuaro una junta que presidía y completaban otros dos vocales: José Sixto Berdusco y José María Liceaga, elaborando sus "Elementos constitucionales" constantes en treinta y ocho artículos, en los que se proclamaba que la América era libre e independiente de toda otra nación, que la soberanía dimanaba del pueblo y residía en Fernando VII, y ante la ausencia de éste, su ejercicio se encomendaba al "Supremo Congreso Nacional Americano"; integrado por cinco vocales nombrados por las representaciones de las provincias, cuyas funciones durarían cinco años. También se prevenía la institución de un "Protector Nacional" nombrado por los representantes, que estaba obligado a proponer ante el Supremo Congreso el establecimiento y derogación de leyes y cualquier negocio que interesare a la Nación. Los dichos representantes serían designados cada tres años por los respectivos ayuntamientos. En el aspecto dogmático, proscribíanse la esclavitud y la tortura, estableciendo la libertad de imprenta, la inviolabilidad del domicilio y el habeas corpus del Derecho inglés.

Los principios ideados en Zitácuaro influyeron grandemente en Morelos. Los "Sentimientos de la Nación" de éste, y que sirvieron de base a la posterior Constitución de Apatzingán, guardan estrecha relación con ellos, pese que para ese momento el propio Rayón dudaba de los suyos. "En estos sentimientos se proclama la libertad de América, el monopolio del catolicismo, la soberanía popular, depositada en tres poderes, la exclusiva concesión de empleos (públicos) a 'americanos', la limitación de la inmigración a extranjeros artesanos capaces de instruir, la necesidad de moderar la opulencia y la indigencia, la ausencia de privilegios, la abolición de la esclavitud, un derecho de importación de un 10%, la inviolabilidad del domicilio, la abolición de la tortura, el 12 de diciembre como día nacional, y un impuesto del 5% sobre ingresos." (3)

El Congreso de Anáhuac promulgó en Chipancingo el "Decreto Constitucional para la libertad de la América Latina" de 22 de octubre de 1814, elaborado por Herrera, Quintana Roo, Berdusco, Soltero y Argáandar; carta que jamás tuvo vigor, en razón que el ejército realista persiguió al Congreso hasta disolverlo.

Mientras esto pasaba, la "Constitución Política de la Monarquía Española" se juraba en Cádiz el 19 de marzo de 1812 y aquí el 30 de septiembre, de carácter centralista, dicha ley fue suspendida en su vigencia por Venegas, reinstaurada parcialmente por Calleja y nuevamente desconocida por Fernando VII el 4 de mayo de 1814.

Con la muerte del cura de Cáracuaro la insurgencia dejó de tener líderes de renombre; ni siquiera la expedición de Francisco Javier Mina lograría hacerla resurgir. Pero otra coyuntura variaría el rumbo de los acontecimientos: Fernando VII era obligado por la Revolución liberal del riego a jurar la Constitución de Cádiz; los peninsulares,

antes opuestos a la independencia, revivieron el movimiento casi sofocado encargándolo a Agustín de Iturbide. Su plan era formalmente coincidente con la Representación del Ayuntamiento de México, de la que se ha hecho relación: quedaría gobernando el virrey con independencia de España para guardar su trono al monarca. La razón no era la misma, pero era igual; si en la primera se dijo que el rey estaba encarcelado, en el segundo que había jurado la Constitución por la coacción, sin ser libre al hacerlo. En el fondo, era la representación y el plan había gran diferencia, con aquella quedaría gobernando el virrey en apoyo de los criollos y con los ayuntamientos, mientras que en éste, lo haría de la mano de los peninsulares. Por haberse elaborado en la iglesia de la profesora, tomó dicho plan ese nombre.

Por su parte, Iturbide se apropió del ejército que comandaba, y bajo los principios de unidad, independencia y religión (sus tres garantías), lanzó el 24 de febrero de 1821 su plan de Iguala. "Sostenido por la fuerza de las bayonetas, en él se establece fundamentalmente, la obligación de construir al Imperio mexicano; es decir, no se da libertad al poder constituyente, como emanación de la voluntad del pueblo, para escoger la forma de gobierno" (4), vendría a ocupar el trono Fernando VII o alguno de su dinastía, para encontrarse con un monarca "ya hecho"; una junta gubernativa y luego un Congreso complementarían la estructura orgánica del Estado. El poder sería ejercido por el virrey, mientras llegaba el monarca para ser coronado.

Para ese momento sólo Guerrero quedaba de los jefes insurgentes originales; Iturbide, astuto, consiguió que se uniera al plan de Iguala en Acatepan, e hizo alguna estratégica variación para que a falta de aceptación de los llamados de la casa real española pudiera llamarse como Emperador "al que designaren las Cortes", lo que era significativo, pues le dejaba la puerta abierta para ponerse la corona. Con la firma de O'Donojú al tratado de Córdoba, pareció consumarse la independencia nacional, y se estableció el primer Imperio Mexicano.

III.1.2. EL PRIMER IMPERIO.

El ejército trigarante entró en la Ciudad de México el 27 de septiembre de 1821, y el día siguiente se estableció la Junta Provisional Gubernativa integrada por 38 personas, sobre todo clérigos y aristócratas, lo que de hecho fue concordante con el espíritu del Tratado de Córdoba, que en su artículo 6 decía debía componerse de "los primeros hombres del Imperio, por sus virtudes, por sus destinos, por sus fortunas, representación y concepto ... cuyo número sea bastante considerable para que la reunión de luces asegure el acierto en las determinaciones." Dicha junta tenía encomendado efectuar el nombramiento de una Regencia compuesta de tres personas, que ejercería la función ejecutiva en lo que el Emperador aceptaba la Corona. La Regencia, en los términos del artículo 13 del Tratado, debería proceder "inmediatamente después de nombrada" a convocar a Cortes.

La realidad fue distinta la Junta se dio a festejarla Independencia y Iturbe, quien, amén de todo, fue electo para presidir la Regencia, dándosele por incompatibilidad de cargos-preferencia en el órgano legislativo sobre el Presidente del mismo, que lo era el Obispo de Puebla.

Con todo este poder, el jefe del ejército predicho hizo todo lo posible para retardar la convocatoria al Congreso, a efecto descuajar aspiraciones imperiales".

La integración del Congreso fue también causa de debates. Aunque la junta era preeminentemente aristocrática, algunos abogados y eclesiásticos de clase media habían logrado, por así decirlo, "colarse" en ella, lo que dio lugar a que se presentaran tres proyectos sobre el particular. "El de Iturbe proponía una Cámara única con representación proporcional a la importancia de las clases - lo que daría predominio a los grupos privilegiado y elección directa, lo que eliminaría el poder elector de los ayuntamientos. El de la Regencia coincidía con el anterior en la separación de clases y en la eliminación de la intervención electoral de los ayuntamientos, pero difería en proponer dos cámaras: una alta formada por clero, ejército y diputaciones, y una baja, de ciudadanos. El Proyecto de la mayoría de la Junta, al contrario, ponía una sola cámara sin separación de clases ni representación proporcional y elección indirecta, lo que de hecho la entregaría a los cabildos que controlaban las elecciones, dando el triunfo a los abogados y al clero bajo y medio. El proyecto aceptado se acerca fundamentalmente a éste último. Aunque aceptaba la representación por clases, no admitía que fuera proporcional como quería Iturbide, y dejaba a los cabildos la función de las juntas electorales." (5)

Instalado el Constituyente el 24 de febrero de 1822 (exactamente un año después de Iguala), procedió a declararse soberano y se reservó la función legislativa, dando a entender que, además de ser un órgano primario, se encargaría de crear la legislación ordinaria, situación para la que no tenía facultades. Tampoco se fraccionó en las dos cámaras que prevenía la Convocatoria; asimismo, en su seno se formaron tres partidos, a saber: borbonistas, los que querían viniera a regar un individuo de la casa reinante en España; Iturbidistas, los que sostenían que el trono debía de ser ocupado por el "Iibertador"; y Republicanos, quienes proponían se estableciera un gobierno democrático.

Poco tiempo después se supo que las Cortes españolas se habían negado a reconocer la validez del Tratado de Córdoba (lo que resultaba totalmente congruente, toda vez que O'Donojú carecía de facultades para suscribirlo). Hecho que desequilibró a las dichas facciones existentes en el seno del Congreso. Los borbonistas para hacerse fuertes, se unieron a los republicanos para impedir la coronación de Iturbide, pero fue inútil. El Primer Emperador de México adoptó el nombre de Agustín I el 18 de mayo del mismo año 1822.

"No tardaría Iturbide, así, en entrar en pugna con el Congreso; el absolutismo del emperador se agudizaba cada vez más; y cada vez más se venía también unificando la Asamblea Constituyente en torno a los principios republicanos. Continua y abiertamente empezaba a ser combatido por los diputados. Su acentuado despotismo que lo llevó atentar contra la libertad de imprenta y que, de hecho, proscibía el régimen de garantías a que

aspiraba el pueblo mexicano, le hizo servir de blanco a los disparos congresionales que no dejaban de atacarlo." (6)

Inminente fue entonces la aprehensión de los detractores so pretexto de una conjura, pese a que el día de su instalación se había decretado por el Congreso "Que no podía intentarse contra las personas de los diputados acción, demanda, ni procedimiento alguno en ningún tiempo, por ninguna autoridad de cualquier clase que sea, por sus opiniones y dictámenes". En Asamblea extraordinaria se protestó la aprehensión exigiendo respeto a la Soberanía y a la inviolabilidad de los integrantes. Lógicamente, el Congreso acabó por ser disuelto.

Para aparentar legalidad se estableció una "Junta Nacional Instituyente", integrada por unos pocos diputados (45) del disuelto, partidarios de Iturbide, en proporción a las Provincias. La junta produjo en febrero de 1823 el "Reglamento Político Provisional del Imperio", con vigencia mientras se expedía la Constitución.

El primero de enero de ese mismo año, Antonio López de Santa Anna se había levantado con el Plan de Veracruz, desconociendo al multicitado Iturbide, proclamando la República y convocando al Congreso. Echávarri y Lobato fueron enviados a combatirlo, y volvieron no con la cabeza de aquél, sino con el acta de Casa Mata, que afirmaba la soberanía nacional, pedía la instalación del Congreso, la eliminación de los diputados no liberales y prometía que el ejército respetaría la persona del Emperador. Ante eso Agustín puso en libertad a los diputados detenidos y reinstaló el Congreso, abdicando ante él.

III.1. 3. DEL FEDERALISMO AL REGIMEN CENTRAL.

"El saldo que arrojó el primer imperio fue negativo totalmente, a consecuencia de él, principió el desmembramiento del territorio nacional: empezaron por independizarse las Provincias Unidas del Centro de América, antigua capitania de Guatemala, seguida por la de Chiapas. Como ganancia de la nefasta aventura un vigoroso republicanismo se manifestó entre nosotros." (7)

La función administrativa quedó a cargo del "Supremo Poder Ejecutivo", integrado por tres personas, que fueran Bravo, Victoria y Negrete; aunque a falta de los dos primeros quedaron Michelena y Domínguez. El Congreso reinstalado declaró nula la abdicación de Iturbide, como también su coronación, e insubsistentes los Tratados de Córdoba. Asimismo, se apresuró a formar convocatoria para Asamblea Constituyente y a realizar las bases de la Constitución. El diputado por Guatemala José del Valle, junto con Mier y otros, presentó un proyecto denominado "Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana", que tenía un carácter formalmente federalista, pero en el fondo estructuraba más bien un estado unitario con provincias autónomas; era, como bien se dijo, el punto medio, el de transacción, entre federalismo y centralismo. Dicho proyecto no llegó siquiera a discutirse.

Mientras tanto las diputaciones y jefes políticos de las provincias las organizaban en su aspecto interno. Algunas de ellas empezaban a desconocer al Congreso "por contrario al plan de la Casa Mata" y al ejecutivo central. Así puede decirse que a la caída del Imperio los entes provinciales quedaron de hecho autónomos, y por esa razón empezó a desmoronarse el territorio "unitario" del mal llamado Imperio Mexicano.

Primero se escuchó la voz de la Nueva Galicia. Sus autoridades incluso desconocieron al Congreso General; el 16 de junio se declaraba que dicha provincia se erigía en el Estado Libre de Jalisco, que "no reconocerá relación con los otros Estados distinta de la hermandad y Confederación." Declaración a la que siguieron los Estados de Oaxaca, Yucatán y Zacatecas. Querétaro, Michoacán, Guanajuato y San Luis Potosí, por su parte, se reunieron en Celaya para decidir su suerte. En diciembre de 1823 Puebla se erigió como Estado Libre e Independiente e, incluso, instaló su gobierno propio.

Ante esta situación crítica, no quedó más al Congreso que pronunciar el "voto compromisoro", o, "voto por la forma de República federada".

De este modo, antes de empezar el año de 1824, nos encontrábamos no solo de hecho, con una serie de entes de gobiernos independientes, dispuestos a desconocer cualquier lazo entre ellos distinto a la federación. El federalismo era una realidad positiva y viva.

El último día de sesiones del convocante ya se trabajaba, según Tena, en la revisión de credenciales de los diputados del nuevo Constituyente (1823- 1824); entre ellos se encontraba a Guridi Alcocer, Teresa de Mier, Lorenzo de Zavala, Carlos María de Bustamante, Manuel Crescencio Rejón y Miguel Ramos Arizpe. El primero fue designado presidente del mismo y el último lo fue de la Comisión de Constitución, encargada de elaborar el proyecto. En el seno de la Asamblea constituyente se formaron los dos partidos antitéticos: los liberales, que pugnaban por un sistema federal, con reconocimiento a la soberanía de los Estados; y los conservadores, que luchaban por el establecimiento de una República centralista o por, de alguna manera, atemperar el carácter federal de la Constitución que habría de expedirse. Entre los primeros el líder indiscutible fue el propio Ramos Arizpe seguido por Zavala y Gómez Farías; en los segundos, el aristocrático Lucas Alamán, y el dominico Teresa de Mier. Dichas facciones tuvieron estrecha relación con las logias masónicas, los federalistas se adscribían a la yorkina y los centralistas a la escocesa.

Doce días después de su instalación, el Congreso dio a Conocer el proyecto de Acta Constitutiva, que en 36 artículos fue sancionada el 31 de enero del año siguiente. La Constitución Federal, por su parte surgió hasta el 4 de octubre, y a pesar de la tendencia radicalmente federalista que se vivía, la Carta Magna no tuvo tal carácter. Con influjo de la Constitución de Cádiz, la de Filadelfia y algunos principios de la revolución francesa, fue más bien moderada, "Resultó la más fiel expresión ideológica de una posición intermedia entre el proceso y el retroceso...recogiendo, en no pocos aspectos, principios gatitanos y fórmulas norteamericanas, haría a un lado los que, con no poca visión y a

costa de tanta sangre derramada, llegaron a integrar el texto de Apatzingán, pues no equivocadamente se ha dicho que la Constitución de 1824 logró sintetizar principios del derecho consuetudinario inglés y de las carta-concesión norteamericanas presentes en la Suprema Ley de Filadelfia, con los del Derecho público español, mismo que con ciertas tesis de la revolución francesa, dieron contenido a la Constitución de Cádiz de 1812". (8)

La primera Constitución Federal fue en puridad eminentemente orgánica ; es decir, la mayor parte de su articulado se refirió a la estructura del nuevo Estado, a crear sus órganos y dotarlos de competencia, pues en el aspecto dogmático sólo hace breves alusiones que se encuentran a manera de garantías de seguridad jurídica. Podemos decir que los constituyentes no atendieron suficientemente los problemas particulares de México. Su más grave error fue crear la Institución del Vicepresidente, puesto que dicha figura sirvió de plataforma para que se conspirara contra el titular del Ejecutivo. No contaba en forma completa los derechos públicos subjetivos oponibles al Estado y no establecía un medio para controlar los actos de autoridad y ajustar los a la Ley Fundamental y al principio de, legalidad y tampoco para evitar la invasión de competencias entre los poderes federales y estatales.

Como no podía ser reformada hasta el año de 1830, permaneció intocada la Carta Federal hasta su abrogación, más bien ilegítima substitución, por las bases y leyes Constitucionales de 1835-1836, respectivamente.

Al amparo de la multicitada Constitución Federal fue electo como primer presidente de la República Don Miguel Fernández Félix (Guadalupe Victoria) el 10 de octubre de 1824, el vicepresidente lo fue Nicolás Bravo; éste último, junto con Manuel Montañó lanzó el Plan de ese nombre, en el que se pugnaba por la disolución de las sociedades secretas, las del gabinete, expulsión del enviado norteamericano Poinsett, y la observación y cumplimiento de la Constitución. Guerrero fue enviado para combatir con los alzados.

Fue Victoria el único Presidente que en esos años de incipiente vida independiente terminó su gestión.

En las siguientes elecciones contendieron Guerrero, Gómez Pedraza y Bustamante; como prácticamente había desaparecido la masonería escocesa, el hecho de que dos yorkinos. Guerrero y Gómez Pedraza contendieran, dividió a esta logia pasando los moderados a las filas del conservadurismo, pero sin adoptar sus principios. Hecha la elección, el voto favoreció a Gómez Pedraza, quedando Guerrero y Bustamante en segundo y tercer lugares, respectivamente. (Voto emitido en forma aristocrática).

Sin duda, debido a la popularidad del Gral. Guerrero, una elección directa lo hubiera favorecido; por eso Santa Anna se pronunció en el nombre del pueblo y del ejército con el Plan de Perote, declarando nula la elección, pidiendo la de aquél, la expulsión de españoles y, nuevamente, el cumplimiento de la Ley Fundamental.

El Congreso, falto de autoridad y de tino político, dio el espaldarazo a los pronunciamientos, marcando la pauta a todas las rebeliones y azonadas que vinieron después, al declarar efectivamente nula la elección y Presidente al Propio Guerrero.

Los hechos se repitieron: Bustamante, vicepresidente, se levantó en Jalapa al mando del "ejército protector de la Constitución y de las leyes" consiguiendo que la Asamblea legislativa declarara al Presidente "Imposibilitado para gobernar", situación a todas luces ilegal, ya que la Constitución de 1824 no prevenía que se pudiera hacer tal declaración.

Después de todos estos sucesos, el Presidente fue el alzado: Bustamante. En su gobierno mejoró la situación económica de la Federación Mexicana; apoyado por Lucas Alamán, el ejecutivo consiguió que se produjera en cantidades similares a las de la última etapa de la época "colonial", el presupuesto por fin arrojó un pequeño superávit. Sin embargo, Santa Anna, aparecía de repente a favor de unos y otros, siempre en provecho personal, presionó a Bustamante, orillándolo a firmar en Puebla los convenios de Zavaleta, por lo que se llamó al terminar su período al depuesto Gómez Pedraza.

Iniciado el año de 1833, la Presidencia era ocupada por Antonio López de Santa Anna y la vicepresidencia el radical Gómez Farías. Aquél salió a disolver algunas revueltas de los Estados y luego se retiró, como otras muchas veces, en su hacienda en la Manga del Clavo. Gómez Farías, fiel a los programas de la logia yorkina, emprendió una reforma que las entidades federativas ya aplicaban desde 1823, "Algunas medidas anticlericales se hablan incluido ya en las constituciones locales, la de Jalisco y la de Tamaulipas habían decretado el funcionamiento gubernamental del culto, la de los estados de México y Durango pusieron en manos del Gobernador el ejercicio del patronato; la de Michoacán otorgaba a su legislatura la facultad de reglamentar la observancia de cánones y la disciplina externa de la iglesia; la de Yucatán declaró la tolerancia de cultos; la del Estado de México prohibió la adquisición de bienes por manos muertas y negaba jurisdicción a toda autoridad residente fuera del estado, con excepción de las federales, es decir, negaba autoridad al Papa y al arzobispo." (9)

La prerreforma del vicepresidente motivó gran descontento y tirantez, Santa Anna regresó a la Presidencia en Abril de 1834, suspendiendo la aplicación de las leyes. El Congreso reunido en 1835 destituyó a Gómez Farías.

El estado anárquico que guardaban los Estados Unidos Mexicanos entre los años 1821-1835 y aún entre la primera fecha y años my posteriores como 1851 o 1857, originó la inquietud en todos los órdenes. "En treinta años hubo cincuenta gobiernos, casi todos producto del cuartelazo; once de ellos presididos por el General Santa Anna. La vida del país estuvo a merced de divididas logjas masónicas, militares ambiciosos, intrépidos bandoleros e indios relámpago." (10)

No faltó quien atribuyera todos estos males al federalismo; los conservadores y moderados poco a poco ganaron terreno, llegando a predominar en el Congreso de '35.

III.1.4. EL REGIMEN UNITARIO.

El Congreso se instaló el 4 de enero de 1835, nombrándose una comisión que revisaría las credenciales y poderes de los diputados; casi todos tenían facultades para Reformar la Constitución, con las taxativas que contenía el artículo 171 de la misma, operantes en relación a la inmodificabilidad de los preceptos regulatorios de la forma de gobierno.

Sobre lo anterior, debido al dominio de los conservadores, que para entonces pensaban que los males que sufría la República eran producidos por el federalismo y por ello habían creado la organización de "los hombres del bien" que se ocupaba en atacar al régimen imperante, el Organó Legislativo acordó reconocerse facultades "extraconstitucionales" para revisar la Ley Suprema sin las moratorias que prevenía, pero con las limitaciones del predicho artículo 171. Desatados por ese motivo los pronunciamientos centralistas, Santa Anna pidió "se tuvieran en cuenta las solicitudes de los de los pueblos para adoptar el sistema unitario", por lo que el Congreso propuso en e rigiese en Constituyente, para lo que carecía totalmente de facultades, aceptándose la moción; como la Asamblea era Bicameral, se solicitó se tuviera al Senado sólo como cámara revisora, situación que no tuvo éxito, conformándose el nuevo e ilegítimo "Constituyente", por sola cámara.

"El Congreso estableció el centralismo con un derecho provisional (Bases para la nueva Constitución, de 23 de octubre) y se enfrasco en elaborar otra Constitución. Así se dio forma a las Siete Leyes en 1836. El nuevo Estatuto era un documento complicado que convertía a los estados en Departamentos, con juntas electivas responsables ante el Congreso General, y gobernadores nombrados por el Supremo Poder Ejecutivo. El Gobierno Central estaba compuesto por los tres poderes tradicionales, más uno nuevo, el Supremo Poder conservador, que debía de evitar nada menos los abusos ejercidos en la práctica" (11) por los demás poderes. Con todo, como se verá adelante, la llamada forma centralista de estas leyes no puso fin completamente a la autonomía de los Estados transformados en Departamentos.

La Constitución de las Siete Leyes, llamadas así porque, con poca técnica jurídica, cada título integró una ley, contándose siete de ellas en su texto, fue promulgada por partes, y sólo estuvo en vigor seis años.

Como era de esperarse ante el régimen explotó el separatismo. Zacatecas se opuso al centralismo, pero su ejército fue derrotado y en castigo a su insurrección perdió una parte de su territorio, que dio lugar a la formación de Aguascalientes. Texas, por su parte, también comenzó su guerra de Independencia, fomentada por el olvido y lejanía del gobierno mexicano central y el expansionismo norteamericano. Yucatán en los mismos términos, permaneció separado de 1837 a 1843, en que se le concedió un estatuto o régimen especial dentro del centralismo que fue desconocido por Santa Anna, originando la vuelta a la autonomía. Ya en mayo del 39 Santiago Imán había promovido en dicho

Estado la revolución federalista, llegando a declarar que permanecería separado de México hasta que se volviera el sistema Federal; declaración causada "por el malestar económico que en la península se resentía debido a que el gobierno central absorbía gran parte de sus recursos." (12) La legislatura yucateca de 1841 lo erigió en República Independiente, situación de la que saldría gracias a la ayuda mexicana en la guerra de castas, hacia la caída de Bustamante. Además, un grupo de federalistas del noroeste organizaron en Laredo una Convención, constituyendo la República del Río Grande.

En esos tiempos, Francia reclamó al gobierno mexicano el pago de indemnizaciones por los daños causados a varios súbditos suyos durante la rebelión de la Acordada, iniciándose la Guerra de los Pasteles en 1838, en la que Santa Anna recuperó su popularidad gracias a la pérdida de una pierna en la defensa de Veracruz. Igualmente, los federalistas inquietos desataron una serie de pronunciamientos, alguno de ellos, en el que se contaba a Gómez Pedraza y a Rodríguez Puebla casi logró la vuelta al sistema federal, pero el Congreso se opuso y el Supremo Poder Conservador no asistió a una cita convocada por el ministerio, el que dimitió, agravando la situación.

Surgieron así cuatro tendencias políticas, a saber, entre los centralistas unos sostenían la Constitución de 1836 y otras pedían reformas al complicado sistema gubernamental que la misma organizaba, los federalistas, a su vez, se dividieron en moderados, los que propugnaban la reinstauración de la Constitución del 24, y radicales, los que además querían continuar con la Reforma iniciada por Gómez Farías.

Para lograr una transacción, Santa Anna, que había llegado de nuevo a la Presidencia gracias a lo de Veracruz, acordó que se reformara la Ley fundamental dejando a salvo la forma de gobierno. El Congreso tuvo que estudiar las reformas, pero tardó mucho tiempo, siendo requerido por el propio Bustamante en julio de 1840 para que llevara a efecto su encargo. "Al mes siguiente, el Gral. D. Mariano Paredes y Arrillaga proclamó en Guadalajara un Plan, cuyo principal objeto consistía en convocar a un Congreso nacional extraordinario, que sobre las bases más amplias tuviera por atribución exclusiva reformar la Constitución. Otro plan semejante al anterior fue proclamado por el Gral. Valencia en la ciudadela el 4 de septiembre. Santa Anna a su vez se sumó al plan de Valencia, mediante el que suscribió en Perote. Los 3 jefes desconocían al Presidente Bustamante, quien por su parte produjo un cuarto plan, acogiendo la idea de convocar a un congreso constituyente extra
Ordinario" (13)

El 28 de septiembre, Santa Anna, Valencia y Paredes signaron las "Bases de Tacubaya", en las que se declaraba habían cesado los Poderes creados por la Constitución de 36, menos el judicial, debiéndose convocar a una junta de personas que elegidas por el primero, designara Presidente Provisional con amplias facultades para organizar todas las ramas de la Administración Pública. Asimismo, sería convocado un nuevo Congreso que constituiría la nación según mejor le conviniera.

Dicho órgano constituyente, electo a finales de 1841, estuvo dominado por liberales; Santa Ama, ahora como dictador, trató de asegurar la permanencia del

centralismo haciendo a los diputados jurar las bases de tacubaya, pero el Congreso sólo las aceptó en lo tocante a la creación de una Nueva Ley fundamental; el Presidente, en la sesión inaugural del 10 de junio de 1842, pronunció un discurso en contra del Federalismo.

Los legisladores integrantes de la Comisión de la Constitución se dividieron, presentando dos proyectos: el de la mayoría, era aparentemente centralista, mientras que el de la minoría de corte federal. La controversia se entró en el uso de la palabra federal dentro del artículo que consagraba la forma de gobierno republicana; esto es, los primeros se oponían a su utilización, mientras los segundos la pedían. En el fondo, el proyecto de la mayoría, si bien transformaba los Estados en Departamentos, también contenía un gran número de rasgos del sistema federal: prevenía que el poder legislativo estaba encomendado a un Congreso Bicameral, siendo los diputados electos por los propios departamentos y los senadores dos por cada uno de ellos cuya población excediera de 100000 habitantes; la iniciativa de leyes, en el mismo sentido, según la fracción I del artículo 63, correspondía al Presidente de República, asambleas departamentales y diputados, en todas las materias; el diverso 79 rezaba: "Corresponde al congreso nacional: ... I.- Reprobar los estatutos de los Departamentos en la parte que pugnan con esta Constitución o en alguna ley general. En los decretos que con tal motivo se expidan, debe citarse el artículo constitucional o la ley en cuya virtud se repruebe el Estatuto del Departamento, é insertarse el texto del que fuere reprobado XXIV.- Mantener la independencia de los departamentos, por lo que respecta a su gobierno interior, y la armonía que deben guardar entre sí."; en lo tocante a las facultades del Senado, vemos el influjo de la idea federal: "Art. 85.- Toca a esta cámara exclusivamente: I.- Aprobar los nombramientos que haga el Poder Ejecutivo para ministros y enviados diplomáticos, cónsules, coronelas y demás oficiales superiores del ejército permanente, de la armada y de la milicia activa", que, también se aprecia de la fracción XX del artículo 95, relativo a las facultades del Presidente: "Conceder indultos particulares en las causas que no pertenezcan a la Jurisdicción de los Departamentos". Y de la fracción IV del 96, que señalaba: "No puede el Presidente ... Ejercer ninguna de las atribuciones o facultades reservadas al Congreso, Poder Judicial ó Autoridades de los Departamentos".

Respecto de la administración interior de dichos Departamentos, el artículo 136 (tít.VI) indicaba que la misma "estará al cargo de sus asambleas, gobernadores y tribunales, sin que en caso alguno puedan reunirse las atribuciones que peculiarmente corresponden a cada uno según esta Constitución"; la asamblea departamental estaría integrada por un número de individuos no menor de 9 ni mayor de 15, entre cuyas facultades estaba la de "dar, interpretar y reformar sus estatutos." Los gobernadores, a diferencia de las Constituciones de estricto estado central, serían erigidos por el Colegio Electoral de su Departamento; finalmente, los tribunales departamentales deberían conocer de todos los negocios judiciales que se instaren dentro del territorio de su Departamento, hasta última instancia y ejecución de la sentencia.

Por otra parte, para salvar la pugna, se emitió un tercer proyecto de Constitución, que participaba de la misma concepción: aunque no se leía en su articulado la palabra "federal", contenía rasgos descentralizados, llegando su artículo 71 a declarar que: "Todas

las atribuciones y facultades que no se otorgan específicamente al Congreso Nacional, Poder Ejecutivo y Suprema Corte de Justicia, se entenderá que quedan reservadas a los Departamentos”, fórmula que deriva del pacto concertado entre varios estados independientes que crean uno diferente a ellos y le dan competencia restringida, bien propia del sistema federal.

Con todo esto el dictador, ahora centralista, no tuvo más que disolver al Congreso, nombrándose por Nicolás Bravo una junta de notables compuesta por ochenta personas (Junta Nacional Legislativa) que creó las "Bases de la Organización Política de la República Mexicana", sancionadas el 12 de junio de 1843. Dichas "Bases" mantuvieron el centralismo como forma de gobierno, pero simplificaron este, desapareciendo el Supremo Poder Conservador.

Por el Plan de San Luis de 14 de diciembre de 1845, Paredes y Arrillaga derribó al Presidente Herrera a quien le había explotado el problema de Texas; dentro de la administración de aquél hubo algún pronunciamiento monarquista, tendencia con la que el Presidente coincidía, dándose lugar al pronunciamiento de la Ciudadela llevado a efecto por Gómez Farías y Mariano Salas, por el que se consideraba traición a la independencia el sostenimiento de la idea monárquica, solicitándose la convocatoria a un Congreso conforme a las leyes electorales del '24 y el regreso de Santa Anna.

El pronunciamiento citado puso fin a la vigencia de las Bases Orgánicas. Salas convocó al Congreso, que restableció la Constitución Federal de 1824 quedando, curiosamente, Santa Anna y Gómez Farías como Presidente y vicepresidente, por su orden.

III.1.5. LA RESTAURACION DEL FEDERALISMO Y LA CONSTITUCION DE 1857

En plena guerra con los Estados Unidos de Norte América, el Presidente tuvo que salir de la capital para enfrentar al ejército invasor, quedando Gómez Farías al mando en el Gobierno.

Lo sucedido en '33 pareció repetirse: el vicepresidente decretó la confiscación de bienes del clero para obtener recursos que permitieran organizar la defensa, lógicamente el descontento llevó a la rebelión de los batallones de "polkos" y a las conjuras de moderados y conservadores, siendo de tal intensidad, que Santa Anna tuvo que volver y destituir, como hacía catorce años a Gómez Farías.

En otro sentido en términos del Plan de la Ciudadela el 22 de Agosto de 1846 se restauró la vigencia de la Constitución Federal de 1824 y se dispuso que el Congreso Constituyente al reunirse tendría también el carácter de legislador ordinario, para "organizar todas las razas de la administración pública que sean de su competencia y tengan por objeto el interés general ." Así, el 6 de diciembre del mismo año, la Asamblea

Constituyente y ordinaria quedó instalada, integrándose la Comisión de Constitución. Se propuso entonces la carta restaurada rigiera como tal, en su integridad, mientras no fuera reformada de acuerdo al procedimiento que para tal efecto contemplaba, o lo que era igual, que el constituyente no hiciera reforma alguna.

Dicha propuesta no fue aceptada por la Comisión; la mayoría de ella propuso, a su vez, que tocara al Congreso hacer las reformas pertinentes a la Carta, acompañándose a su proyecto el voto particular de D. Mariano Otero, el que finalmente fue discutido al ser rechazado el proyecto de la mayoría.

Pensaba el ilustre jurista, que el sistema federal era una realidad viva, como se desprende del texto de su voto, que en lo conducente dice: 'Así el restablecimiento de la Federación, decretado simplemente como una organización provisora, y sometido a la decisión de este Congreso, se ha verificado y existe como un hecho consumado e inatacable. Los antiguos Estados de la Federación han vuelto a ejercer su Soberanía, han recobrado el ejercicio pleno de ese derecho, según la expresa declaración de algunos y la manera de obrar de todos ellos; siendo evidente que nadie trata de contradecir este hecho, y que nada sería hoy tan inútil como emprender demostrar la necesidad y conveniencia del sistema federal. ¿Por qué, pues, no acabar de reconocer ese hecho, poniendo las instituciones federales a cubierto de los peligros que trae consigo su aparente estado de mera provisionalidad? La manera de hacerlo me parece perfectamente indicada por la prensa, por las legislaturas y por el considerable número de señores diputados que han pedido el restablecimiento de la Constitución de 1824 con las reformas convenientes.'

(14)

También en dicho texto se aprecia el sentir de la mayoría liberal de los legisladores; como la Carta de '24 ya no se ajustaba a su pensamiento, era necesario reformarla para consagrar en ella nuevas Instituciones de carácter liberal. A fin de cuentas, el Acta Constitutiva y de reformas fue jurada el 21 y publicada el 22 de abril de 1847, y en ella sobresalen los artículos 21, 22 y 25, originarios del juicio de Amparo y, los dos primeras, defensores del Sistema Federal.

Decía el artículo 21: "Los Poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan solo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción"; el diverso 22, por su parte, señalaba: "Toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las Leyes Generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración solo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores".

La ratio de la reforma se esgrime por Otero en su voto, cuando afirma necesario delimitar el poder de la Federación y de los Estados-miembros, puesto que, tanto aquella como éstos, habían invadido sus respectivas esferas competenciales, y poner en vigor la Constitución de '24, que no contenía un remedio eficaz para este mal, era dejar de solucionar el problema. El artículo 25, finalmente, expresaba: "Los Tribunales de la Federación ampararan a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceda esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo

ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados: limitándose dichos Tribunales a impartir su protección en el caso particular; sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare."

Dentro de esta serie de medidas legislativas atinadas, también fue suprimida la figura del vicepresidente, que tantos problemas había ocasionado.

El avance del ejército norteamericano hacia la capital hizo que el Congreso se dispersara, asumiendo el Poder el Presidente de la Suprema Corte, quien reunió los restos del gobierno en Toluca. El Cuerpo Legislativo solo volvió a conjuntarse para ratificar el Tratado de Guadalupe Hidalgo, que puso fin a la guerra e hizo perder a los vencidos casi la mitad del territorio. Como consecuencia de la interpretación radical del federalismo, a la que Otero quiso poner coto con su Reforma, solo siete de los diecinueve Estados que en aquel entonces integraban la Federación, tuvieron participación con hombres, dinero o armas durante el conflicto; la mayoría de ellos pensaba en ese momento que era prioritario mantener sus tropas para cuando fueran agredidas en lo particular.

De la gestión en que estuvo el Presidente de la Suprema Corte, fue electo el Gral. José Joaquín Herrera como Presidente, puesto que desempeñó hasta 1851, año en que entregó "pacíficamente la Presidencia a Mariano Arista, quien supo ganarse la enemistad de conservadores y moderados, y dentro de esa inquietud, se pronunció en Guadalajara Florencio Villarreal con su plan de Hospicio, en octubre de 1852, documento que no pedía cosas nuevas: La Destitución del Presidente (Arista en este caso), la instalación de un Congreso que reformara la Constitución y el llamamiento de Santa Anna.

Arista terminó por renunciar y el multicitado Santa Anna llegó a gobernar el 20 de abril de 1853, esta vez como conservador. Alamán, jefe del Partido Conservador, le envió un programa; el Presidente lo hizo Ministro de Relaciones, allegándose de otros conservadores. Se instauró un centralismo sin Constitución, Alamán promovió las "Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución", de 23 de abril del mismo año, cuerpo legislativo dictatorial, cuya sección tercera, en su artículo 1 decía: "Para poder ejercer la amplia facultad que la nación me ha concedido para la reorganización de todos los ramos de la administración pública, entraran en receso las legislaturas u otras autoridades que desempeñen funciones legislativas en los Estados y Territorios", además el artículo 3 de la misma Sección pretendió poner fin a los movimientos segregacionistas de los Estados, al señalar: "Los distritos, ciudades y pueblos que se hayan separado de los Estados y Departamentos a los que pertenezcan, y los que se hayan constituido bajo una nueva forma política, volverán a su antiguo ser y demarcación hasta que el gobierno, tomando en cuenta las razones que alegaren para su segregación, provea lo que convenga al bienestar de la República. Se exceptúa de la anterior disposición al partido (Nótese que ya no lo llama Estado)de Aguascalientes."

Abierta la puerta a la dictadura, el Poder del Presidente creció a la muerte de Alamán y Tornel, Santa Anna se proclamó "Alteza Serenísima" y vendió el territorio de la Mesilla a los Estados Unidos, mismo que era materia de un litigio con aquél país.

"Muchos jefes locales descontentos con ciertas medidas centralizadoras, se dieron a fraguar conspiraciones" (15), consecuencia natural del desprestigio del Partido Conservador. Florencio Villareal, junto con otros militares, lanzó en el Estado de Guerrero "El Plan de Ayutla", en el que se declaraba que el dictador cesaba en sus funciones, que el jefe de las fuerzas que sostuviera dicho plan convocaría a un Representante por cada Estado y territorio para que eligieran Presidente interino y le sirviera de consejo durante su encargo; el ejecutivo provisional tendría las amplias facultades para atender a la seguridad e independencia del Territorio Nacional y a los demás ramos de la Administración Pública, "Estados en que fuera secundado el plan, el jefe de sus fuerzas, con siete personas elegidas por él, elaboraría y promulgaría el estatuto provisional de respectivo Estado, sobre la base de que "la Nación es y será siempre una, sola, indivisible e independiente"; se convocaría a un Congreso para constituir a la misa bajo la forma de República representativa popular(sin declarar que sería federal).

Ignacio Comonfort apareció en la escena apoyando y reformando el Plan de Ayutla en Acapulco; empezó el General a mostrar sus ideas centralistas, que después afloraría por completo, al cambiar el artículo 4 de dicho plan, ya aludido, la voz "Estados" por "departamentos".

La Revolución de Ayutla triunfó e hizo huir, por última vez, a Antonio López de Santa Ana, el 9 de agosto de 1855. El movimiento que había hecho gala más bien de moderatismo. llevó a la presidencia al Gral. Juan Alvarez, quién le cedió a Comonfort. Como sustituto y en uso de sus facultades extraordinarias, éste promulgó la ley Juárez, o "Ley sobre administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Federación", de 23 de noviembre, la que se suprimía el fuero eclesiástico y se hacía renunciable en los delitos comunes; la ley La Fragua, en la que se pretendía garantizar la libertad de prensa; la Ley Lerdo, también conocida como "Ley de Desamortización de fincas rústicas y Urbanas Propiedad de Corporaciones Civiles y Religiosas", en la que se ordenaba que dichos bienes fueran adjudicadas a sus arrendatarios, ocurriendo en la práctica que la tierra saltó de manos de la iglesia para ir a parar a las de los latifundistas.

En el aspecto constitucional, el propio Comonfort expidió el 15 de mayo de 1856 el "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana", documento que regiría hasta la promulgación de una Constitución, y en el que el Presidente terminaba de descubrir sus tendencias centralistas. Es de mencionarse que si bien el texto del "estatuto" no era orgánicamente liberal, en su aspecto dogmático enumeraba y reglamentaba las garantías individuales; el artículo 1º declaraba: "La Nación Mexicana es y será siempre una sola, indivisible e independiente"; el 2º señalaba que el territorio nacional continuaría dividido en los mismos términos en los que estaba al reformarse en Acapulco el Plan de Ayutla; repartíanse las competencias por el diverso 81 que expresaba: "TODAS LAS FACULTADES QUE POR ESTE ESTÁ NO SE SEÑALEN EXPRESAMENTE A LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS Y TERRITORIOS, SERÁN EJERCIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, CONFORME AL ARTICULO 3º DEL PLAN DE AYUTLA, REFORMADO EN ACAPULCO", fórmula que más que centralista, en estricta técnica jurídica, es utilizada en las Constituciones de los Estados Federales que

originalmente fueron unitarios y sus provincias se descentralizaron, por ello se enuncia en sentido inverso: las facultades expresas de los Estados, y las no específicas al poder central.

Los gobernadores y jefes políticos de Estados, Distritos y Territorios, de acuerdo con el artículo 114 del ordenamiento, serían nombrados por el Presidente de la República, con preeminencia del derecho central, pues el diverso 125 derogaba los "Estatutos" de los mismos en lo que se opusieran al general.

Pese al tono centralista que quiso dar con el "Estatuto" en comento, pervivieron otros rasgos descentralizados, propios del sistema federal. Así, por ejemplo, el artículo 98 del mismo, facultaba, a la Suprema Corte para "conocer de las diferencias que pueda haber de uno a otro Estado de la Nación, siempre que las reduzca a juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia, y las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro, o sobre particulares entre pretensiones de tierras, bajo concesiones de diversos Estados, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó"; agregando: "Dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales generales, y entre éstos y los de los Estados, y las que se promuevan entre los de un Estado y los de otro."

A fin de cuentas, el nuevo Congreso Constituyente fue convocado por el Gral. Alvarez el 16 de octubre de 1855, la convocatoria decía en su artículo 1º: "Se convoca a un Congreso Extraordinario para que constituya libremente a la nación bajo la forma de república democrática representativa", sin decir nada acerca del carácter federal o centralista de la Carta a expedirse. El Constituyente sesionó del 14 de febrero de 1856 al 5 de febrero del 57, entre los liberales "puros" que se encontraban como diputados se contaba a Mata, Arriaga, Ocampo, Ramírez y Zarco.

El debate sobre el sistema federal que se desató en la Asamblea no tuvo la intensidad del que se dio cuando dicho sistema fue adoptado en la Constitución de '24; sin embargo, hubo tres discusiones fundamentales sobre el particular: en principio, se dijo que la Soberanía de los Estados era puramente ilusoria, puesto que en la realidad no existía, a lo que se respondió, claramente con el influjo de la teoría de la cosoberanía, que en el dicho sistema federal la existencia del gobierno nacional, central o federal, hasta cierto punto condiciona la soberanía de los mismos, pero que ellos sería independientes en su régimen interior.

Asimismo, debido al carácter aristocrático que en las constituciones centralistas se le había dado al Senado, y a que la lentitud propia del bicameralismo en el que las leyes se inician en una de las Cámaras y luego son discutidas en la otra, impedía una reforma fundamental que borrara todo vestigio del régimen unitario, aquél desapareció, siendo restablecido hasta 1874.

La tercera cuestión debatida que interesa a nuestro estudio tuvo relación con el régimen municipal: "Castillo Velasco -fino jurista jalisciense- tuvo el mérito de proponer a la Asamblea Constituyente de 1856-1857 (en comento) - lamentablemente sin éxito- que

la nueva carta magna recogiera explícitamente la institución municipal como una dimensión del federalismo”, (16) la respuesta que se le dio fue en el sentido de que, en el multicitado sistema, tales cuestiones correspondían al orden interno de los Estados-miembros, por lo que la Constitución General no debía tener injerencia en ello.

En términos generales, puede decirse que la Constitución de 1857 consagró los principios liberales de la época, incluyendo en su texto como “objeto de las instituciones” las garantías individuales, y el Juicio de Amparo como protector de las mismas; pero también, en respuesta y paliativo de las arbitrariedades de Santa Anna como Presidente, restó fuerza al poder Ejecutivo y lo sometió al Legislativo, razón que llevó a presidentes fuertes a desconocerla. En los sesenta años de su vigencia, podemos apreciar tres etapas, a saber: la primera, que abarca la guerra de Reforma, la intervención extranjera y el Segundo Imperio, se caracteriza por ser azarosa, impidiéndose el desarrollo del sistema federal; la segunda, comprehensiva de la restauración republicana, tiene como notas esenciales el crecimiento de facultades y competencias constitucionales de la federación y el fortalecimiento del Ejecutivo frente al Legislativo, sobre todo con el restablecimiento del Senado en 1874 ; por último, la tercera, que se contrae al porfiriato, en la que “el Ejecutivo se fortaleció en detrimento del Legislativo gracias a las reformas constitucionales y prácticas políticas. El federalismo establecido en la Carta de 57 fue letra muerta.” (17)

Como dijimos la naturaleza congresional-liberal de la Constitución le atrajo el desprecio de clérigos y conservadoras; Zuloaga, con el Plan de Tacubaya de 17 de diciembre de 1857, se pronunció contra su vigencia diciendo: “que la mayoría de los pueblos no ha quedado satisfecho con la carta fundamental que le dieran sus mandatarios porque ella no ha sabido hermanar el progreso con el orden y la libertad, y porque la obscuridad en muchas de sus disposiciones ha sido el germen de la guerra civil”, y, “que la República necesita de instrucciones análogas a sus usos y costumbres...”, por lo que la vigencia de la Carta Federal cesaba, debiendo quedar el propio Comonfort como Presidente y convocarse a un Congreso Extraordinario que elaborara una Constitución “conforme con la voluntad nacional” y garante de los verdaderos intereses del pueblo”. El Gral. Comonfort se adhirió al Plan el 19 del mismo mes y año, pero acabó por ser desconocido y huyó; los conservadores hicieron Presidente a Zuloaga mientras Juárez, Presidente de la Suprema Corte de Justicia, reclamaba para sí, en Querétaro, dicho cargo, restableciendo el orden constitucional.

El “cisma” trajo consigo la guerra “de los tres años”, durante la cual Juárez expidió en Veracruz las Leyes de Reforma, referidas a la nacionalización de los bienes eclesiásticos, el matrimonio como contrato civil, al Establecimiento del Registro del Estado Civil, a la secularización de los cementerios, supresión de días festivos de orden religioso e implantación de la libertad de cultos, todas entre julio y agosto de 1859.

Con la Batalla de Calpulalpan de 22 de diciembre de 1860, la guerra terminó, el Presidente entró en la Ciudad de México y el 17 de julio declaró, ante la crítica situación económica, una moratoria del pago de la deuda externa. Las potencias extranjeras acreedoras vieron la oportunidad de poner una muralla al expansionismo norteamericano;

la guerra de secesión que en los Estados Unidos se desarrollaba la hacía pensar en que su división haría que cualquiera de las dos confederaciones buscara recuperar el territorio perdido precisamente con el mexicano.

España, Inglaterra y Francia, países acreedores, se reunieron en 1861 en la Convención de Londres; la segunda, de origen, pensó inadecuado intervenir en la forma de gobierno de nuestra Nación puesto que -creía- la mayoría del pueblo era liberal y republicano. España y Francia, por su parte, si tuvieron la intención de establecer acá una monarquía; aunque la primera se creía con una especie de derecho de preferencia, a fin de cuentas la última consiguió "seducir" a los conservadores, quienes ofrecieron la Corona del Imperio Mexicano a Francisco Maximiliano de Habsburgo.

Las tropas invasoras habían llegado entre diciembre de 1861 y enero del '62, Juárez manifestó que aceptaría las reclamaciones justas, y con el Pacto de la Soledad consiguió el retiro de los ejercitas Españoles e Ingleses; más no de los Franceses que, pese a su derrota muy considerable en Puebla el 5 de mayo, terminaron por ocupar la capital.

Por el Tratado de Miramar, Maximiliano aceptó el trono mexicano, dando lugar a que se estableciera un segundo Imperio sostenido por la fuerza del ejército francés invasor y los restos de las tropas conservadoras.

III.1.6. EL SEGUNDO IMPERIO.

El trono había sido ofrecido por la junta de gobierno, conformada por treinta y cinco individuos seleccionados por Francia entre los mexicanos residentes en ella; esa Junta debía, además, nombrar una especie de Congreso o Junta de Notables en número de doscientos quince. Por otro lado, mientras Maximiliano llegaba, gobernó provisionalmente una Regencia, de tres individuos propietarios y dos suplentes.

Maximiliano y su esposa llegaron al puerto mexicano de Veracruz el 28 de mayo de 1864; contra lo esperado por los conservadores y el clero, que creían que venían tiempos de dominio para ellos, el Emperador se manifestó liberal, constituyendo un gabinete con preeminentes miembros de ese partido. Con el objeto de que los negocios del servicio público fueran expedidos con el mayor concurso de luces posibles y colocar al lado de la administración activa un cuerpo de administración consultiva, el emperador expidió en los primeros días de diciembre un decreto por el cual quedó establecido un Consejo de Estado. El presidente fue José María Lacunza, con ocho consejeros y ocho auditores. Formó igualmente un gabinete particular, órgano intermediario por cuyo conducto tenían que pasar todos los asuntos, tanto de particulares como de funcionarios públicos." (18)

Como acertadamente lo señala Margadant, el fundamento jurídico del régimen imperial estaba constituido por la ley de junio de 1836, sobre la Asamblea de notables y el Poder Ejecutivo, además de las Bases para un Nuevo Imperio, de 11 de julio de 1863; en

el mismo sentido, para celebrar el aniversario de su coronación, el Emperador expidió el 10 de abril de 1865 el "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano", constante en 81 artículos; de entre los cuales es menester mencionar:

El artículo 1º expresaba: "La forma de gobierno, proclamada por la nación y aceptada por el Emperador, es la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico", el Emperador, según el artículo 4º, representaba la Soberanía nacional, y mientras no se organizara en forma definitiva el Imperio, la ejercía en todos sus ramos, "por sí o por medio de las autoridades o funcionarios públicos". La estructura del ejecutivo se complementaba con un Ministerio de nueve departamentos y un Consejo de Estado.

Además, el artículo 9º reflejaba el carácter centralista del cuerpo legal, señalando: "El emperador nombrará, cuando lo juzgue conveniente y por el tiempo que lo estime necesario, Comisarios imperiales que se colocaran a la cabeza de cada una de las ocho divisiones del Imperio para cuidar del desarrollo y buena administración de los Departamentos que forman cada una de estas grandes divisiones", dichos comisarios imperiales debían, de conformidad con el diverso 22, "prevenir y enmendar los abusos que puedan cometer los funcionarios públicos en los departamentos, e investigar la marcha que sigue el orden administrativo, ejerciendo las facultades especiales que, en cada caso, les cometa el Emperador en sus instrucciones", es decir, tenían facultades de supervisión y control. De ellos distinguía el estatuto a los visitadores, quienes igualmente nombrados por el emperador, podían ser generales y especiales: eran generales los que visitaban los departamentos, y especiales "a quienes se fija localidad o asunto determinado."

En el ámbito de la administración local, los departamentos eran administrados por prefectos delegados del Emperador y nombrados por él, quienes contarían con un consejo de gobierno compuesto de la forma que señalaba el artículo 29. Sobre él, el artículo 31 rezaba: "El consejo formará un reglamento que fije los días de sus sesiones y los demás concernientes a su régimen interior, el cual podrá luego, poner en práctica, pero remitiendo al Ministerio de Gobernación para que sea revisado".

Hablando ya del aspecto municipal, "cada población tendrá -decía el artículo 36- una administración propia y proporcionada al número de sus habitantes", la que estaría a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales. Con más medidas centralizadoras, el propio Emperador decretaría las contribuciones municipales con vista en los proyectos formulados por los Ayuntamientos; entre éstos y aquellos existía la figura del prefecto, a través del cual se debía enviar dichos proyectos. Pese a todo esto, el artículo 43 prescribía: "Los Ayuntamientos formarán el Consejo del municipio, serán elegidos popularmente en elección directa, y se renovarán por mitad cada año."

En cuanto a la división territorial que se ha hecho relación ut supra, el artículo 52 la ordenaba de la siguiente forma: "El territorio nacional se divide por ahora, para su administración, en ocho grandes divisiones; en cincuenta departamentos; cada departamento en distritos, y cada distrito en municipalidades. Una ley fija el número de Distrito y municipalidades y su respectiva circunscripción."

Por último, el artículo 80 decía: "Todas las leyes y decretos que en lo sucesivo se expidieran se arreglarán a las bases fijadas en el presente Estatuto y las autoridades quedan reformadas conforme a él."

Afortunadamente, el Estatuto de Maximiliano no tuvo vigencia en la práctica; como señaló Ruiz Massieu, fue sobre todo "un ordenamiento administrativo más que una Constitución, y cuyo objeto era el de regir temporalmente, en tanto se estructuraba la organización política definitiva." (19)

La promulgación del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano coincidió con el fin de la guerra civil norteamericana. Los Estados Unidos al triunfo del Norte en la secesión cambiaron su política para con México y Europa; pronunciándose contra la ingerencia de ésta en los asuntos internos del gobierno mexicano. Por otra parte la guerra de Francia contra Austria la obligó a retirar en forma prematura sus tropas comisionadas en territorio mexicano. Ambas condiciones hicieron que: el Emperador quedara solo y abandonado por los conservadores, a quienes había perdido por su actitud liberal manifiesta en su tratamiento del nuncio apostólico y en la confirmación de las Leyes de Reforma. Querétaro fue su último refugio, al ser tomada por las tropas republicanas el Emperador fue hecho preso, y junto con Miramón y Mejía, generales del ejército Imperial, fue fusilado en el cerro de las campanas el 19 de julio de 1867, en términos de lo que disponía la ley de 25 de enero del '62, que declaraba traidores a la patria a los seguidores del Imperio.

III.1.7. DE LA REPUBLICA RESTAURADA A LA CONSTITUCION DE 1917

Señala Cosío Villegas que "la Historia Moderna de México comienza con una caída y acaba con otra caída. Se inicia en julio de 1867 al derrumbarse el Imperio de Maximiliano, y concluye en mayo de 1911, cuando se desploma el gobierno de Porfirio Díaz. Entonces, esa historia abarca 44 años, que sin embargo, se dividen en dos épocas. La inicial de escasos diez años, va de 1867 a 1876, y se llama la República Restaurada. A la segunda, de treinta y cuatro años, de 1877 a 1911, se le nombra el Porfiriato." (20) Después de ella no queda a nuestro trabajo sino precisar someramente la genética de la Constitución de 1917, cuyo texto no se verá en un apartado siguiente en atención de que es nuestra realidad positiva y, como tal, el estudio que hagamos de la naturaleza del sistema federal mexicano tendrá, necesariamente, que referirse a su articulado.

III.1.7.1. LA REPUBLICA RESTAURADA

Instalado nuevamente el gobierno mexicano en la capital de la República, el Presidente Juárez realizó los siguientes actos:

El primero de julio de 1867 dirigió una proclama en la que establecía las bases sobre las que debería levantarse la estructura de la República Restaurada, en ella justificaba su permanencia en el poder, señalando que era oportuno proceder a convocar elecciones para integrar el gobierno, puesto que, como señala Cosío Villegas, después del fallido segundo Imperio desde el propio Presidente de la República, hasta el último alcalde del pueblo, solo eran autoridades "de hecho"; es decir, ejercían sus funciones en forma extraconstitucional. La proclama en comento dice: "En nuestras libres instituciones, el pueblo mexicano es árbitro de su suerte. Con el único fin de sostener la causa del pueblo durante la guerra, mientras no podía elegir a sus mandatarios, he debido, conforme al espíritu de la Constitución, conservar el poder que me había conferido. Terminada ya la lucha, mi deber es convocar desde luego al pueblo, para que sin ninguna presión de la fuerza y sin ninguna influencia ilegítima, elija con absoluta libertad a quien quiera confiar sus destinos." (21)

Con base en tal proclama, el 14 de agosto de 1867 se expidió la "Convocatoria para la elección de los Supremos Poderes Federales". Además de contener el llamado del pueblo para votar, en la Convocatoria se sometía a la decisión del propio pueblo, a manera de plebiscito, la autorización al Congreso para reformar la Constitución federal, propugnándose por el equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, puesto que en la carta citada este sometía a aquél. Juárez expresaba en la parte considerativa: "Que si esto (la autorización) no deberá hacerse en tiempos ordinarios sino por los medios que establece la misma Constitución; sin embargo, por la experiencia adquirida en años anteriores, y en caso tan excepcional como el de la grave crisis que acaba de pasar la nación, parece oportuno hacer una especial apelación al pueblo, para que en el acto de elegir a sus gobernantes, exprese su libre y soberana voluntad, sobre si quiere autorizar al Próximo Congreso de la Unión, para que pueda adicionar o reformar la Constitución Federal, en algunos puntos determinados, que pueden ser de muy urgentes intereses para afianzar la paz y consolidar las instituciones, por referirse al equilibrio de los Poderes Supremos de la Unión y al ejercicio normal de sus funciones ... que por iguales motivos, parece oportuno comprender en la apelación al pueblo, que exprese también su voluntad sobre los mismos puntos de reforma en las Constituciones particulares de los Estados ... Que respecto del antiguo Estado de Coahuila, habiendo exigido la conveniencia nacional durante la guerra, que se diera efecto inmediato a su nueva erección, parece debido que tenga desde luego su organización constitucional, a reserva de la ratificación de la mayoría de las legislaturas de los Estados..."(22)

Y se decretaba "9. En el acto de votar los ciudadanos para nombrar electores en las elecciones primarias, expresaran además su voluntad, acerca de si podrá el próximo Congreso de la Unión, sin necesidad de observar los requisitos establecidos en el artículo 127 de la Constitución Federal, reformarla o adicionarla sobre los puntos siguientes: Primero. Que el Poder Legislativo de la Federación se deposite en dos cámaras, fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones del Poder Legislativo. Segundo. Que el Presidente de la República tenga facultad de poner veto suspensivo a las primeras resoluciones del Poder Legislativo, para que no se puedan reproducir, sino por dos tercios de votos de la cámara o cámaras en que se deposite el Poder Legislativo ... Tercero. Que

las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, ó los informes que el segundo tenga que dar al primero, no sean verbales sino por escrito, fijándose si serán directamente del Presidente de la República, o de los Secretarios del Despacho." (23)

El intento de reformas del que hablamos fracasó. Los Estados se rehusaron, en su ámbito, a obedecer la convocatoria en el punto relativo a las mismas; por otro lado, la opinión pública reprobó el intento juarista de restablecer el orden constitucional, reformando la Carta Magna con un procedimiento distinto del previsto por ella.

En la elección de 1867 contendieron Juárez y Porfirio Díaz, resultando ganador el primero, aunque el General había robado popularidad al Presidente; en la de 1871 la lucha añadió a las facciones, la de los Lerdistas, el igualmente, arrojó la victoria de Juárez, sin que éste hubiera alcanzado la mayoría exigida por la Constitución, y en consecuencia, habiendo sido electo por el Congreso, lo cual significaba que Díaz había ganado popularidad.

Ante la reelección de Juárez, Don Porfirio se levantó con el Plan de la Noria, en Noviembre de 1871; documento en el que se acusaba al Presidente de reelegirse indefinidamente, de disponer de una cortesana Cámara de diputados y a una sumisa Suprema Corte de Justicia de la Nación, de violar la Soberanía de los Estados, etc... Concretamente se señalaba: "Varios Estados se hallan privados de sus autoridades legítimas y sometidas a gobiernos impopulares y tiránicos, impuestos por la acción directa del Ejecutivo, y sostenidos por las fuerzas federales. Su Soberanía, sus leyes y la voluntad de los pueblos han sido sacrificadas al ciego encaprichamiento del poder personal." (24)

Juárez murió en 1872, dando al traste con la rebelión de la Noria, que fue sofocada; la presidencia la ocupó, entonces, Lerdo de Tejada; durante su Gobierno la Constitución se reformó para incorporar en ella las Leyes de Reforma y para reinstaurar al Senado. Díaz volvió a levantarse en Tuxtepec, con el Plan del mismo nombre, de fecha 21 de marzo de 1876; en él se expresaba "que la Soberanía de los Estados es vulnerada repetidas veces; que el presidente y sus favoritos destituyen a su arbitrio a los gobernadores, entregando los Estados a sus amigos ... Que en la administración de Justicia se encuentra la mayor prostitución, pues se constituye a los jueces de Distrito en agentes del centro para oprimir a los Estados; que el poder municipal ha desaparecido completamente, pues los ayuntamientos son simples dependientes del Gobierno, para hacer las elecciones ..." (25)

La batalla de Tecuac, en la que Manuel González venció al ejército Lerdistas, prácticamente aseguró la victoria de Díaz, quien solo tuvo que entrar a la Capital "simbólicamente" defendida por Iglesias (14 nov. 1876).

III.1.7.2. EL PORFIRIATO.

Todo el Porfiriato se caracteriza por un centralismo acentuado tanto de hecho, puesto que el dictador prácticamente nombraba a los gobernadores de los Estados y a los

diputados y Senadores al Congreso de la Unión, cuanto de derecho, a través de reformas constitucionales tendientes a absorber en el ámbito federal facultades que estaban reservadas a los Estados-miembros y a establecer jefes políticos que terminaban con la independencia municipal.

“Reformas que hubieran sustraído facultades del patrimonio de los Estados para otorgárselas a la federación, fueron las siguientes: en materia de patentes y marcas de minero, comercio e instituciones bancarias, de vías generales de comunicación, postas y correos, de aguas de jurisdicción federal, de emigración, inmigración y salubridad general de la República”, (27) además de la supresión de las alcabalas y añadidura de otras prohibiciones para los Estados.

La Revolución terminó con el régimen de Porfirio Díaz. La Constitución federal producto de la misma fue promulgada el 5 de febrero de 1917, entrando en vigor el 1º de mayo del mismo año.

BIBLIOGRAFIA :

1. Floris Margadant; op.cit.; pág. 112.
2. León Portilla; op.cit.; tomo II, pág.9.
3. Floris Margadant; op.cit.; pág.113.
4. Sayeg Helú, Jorge. El nacimiento de la República Federal Mexicana. S.E.P. México, 1974, págs. 19-20.
- 5.- Bernal; op.cit.; tomo I, págs.640-641.
6. Sayeg Helú; op. cit. ; pág. 34.
7. Idem.; pág. 37.
8. Id.; pág. 61.
9. Bernal; op.cit.; tomo II, pág. 761.
10. Cosío Villegas; op.cit. ; pág.102.
11. Bernal; op.cit.; tomo II., pág. 763.
12. Alvear Acevedo; op.cit.; pág. 249.
13. Tena Ramírez, Felipe; Leyes Fundamentales de México 1808-1895; Ed. Porrúa, S.A. México, 1985; pág. 251.
14. Tena Ramírez; op.cit.; pág. 445.
15. Cosío Villegas; op.cit.; pág.108.
16. Ruiz Massieu, José Francisco. Estudios de Derechos Políticos de Estados y Municipios. Ed. Porrúa, S.A.; México, 1990, pág. 37.
17. Ortega Lomelín, Roberto. El Nuevo Federalismo la Descentralización. Ed. Porrúa, S.A.; México,1989, pag. 44.
18. Bernal; op.cit.; tomo II, pág. 878.
19. Ruiz Massieu; op.cit.; pág. 39.
20. Cosío Villegas; op. cit.; pág.117.
21. Silva Herzog, Jesús. De la Historia de México (1810-1938); Siglo XXI Editores; México; 1985; págs.107-108.
22. Tena; op.cit.; pág. 685.
23. Ibidem.
24. León Portilla; op.cit.; tomo II; Págs. 358-362.
25. Silva Herzog; op.cit.; pág. 125.
26. Tena; op.cit.; pág. 682.

CAPITULO IV

ORIGENES DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

Tres corrientes doctrinarias han pretendido explicar el origen del sistema federal en México. La primera de ellas, de corte tradicional, sostiene que la adopción del régimen en comento responde a una "extralógica imitación" del modelo norteamericano debido a que nuestra República nació como un Estado Unitario.

La segunda postura trata de encontrar el origen de dicha forma de organización en las antiguas confederaciones indígenas que, como lo hemos señalado, fueron de gran usanza en la América Prehispánica.

Y la tercera de las corrientes afirma que el germen de nuestro sistema federal, hállase en la Institución de las Diputaciones Provinciales contempladas por la Constitución de Cádiz de 1812.

Haremos la exposición y comentarios de cada tesis, para finalizar el presente con nuestra opinión en relación al problema.

IV.1. TESIS DE LA IMITACION EXTRALOGICA.

Algunos autores que la contemplan son Felipe Tena Ramírez, Enrique González Flores, Alejandro del Palacio Díaz y Enrique Pérez de León.

Largos argumentos han esgrimido los precursores de esta tesis para de mostrar que nuestro federalismo es una imitación del norteamericano llevada a efecto con nuestras tradiciones y sucesos históricos. De acuerdo con ellos México no tuvo un proceso genético idéntico al que su vecino país del norte, en el que dicho sistema se dio en forma natural, por la independencia de las colonias inglesas de América y su confederación - posteriormente Federación-. Esas colonias tenían gobiernos propios dimanados de las Cartas del Monarca, por eso al quedar libres, se convierten en estados soberanos, y como tales, conviene crear un estado diferente a ellos que los representara en el ámbito internacional y viera por el manejo del erario conjunto, dotándolo al efecto de expresas facultades y reservándose todas las que no atribuyeran al ente federal.

"El Estado Federal Mexicano -señalan- tuvo otro origen- En la época colonial el territorio nacional era uno, sin que existieran demarcaciones que pudieran dar manifestaciones de una división regional o estatal. Su movimiento de independencia surgió en forma nacional, sin que podamos afirmar, como acació en Norteamérica, que hubieran cooperado a dicho movimiento determinadas entidades estatal o regionalmente divididas, aportando hombres, material bélico, alimentos, etc..., pues insistimos, no

existían demarcaciones regionales determinadas y mucho menos entidades políticamente organizadas en forma independiente respecto a otras. El Estado era uno, razón por la que consideramos lógicamente que desde el nombre que se dio al México Independiente de "Estados Unidos Mexicanos", fue incongruente con los antecedentes que lo originaron. El Estado Federal Mexicano, nacido en el año de 1824, no fue creado por la unión de varios Estados independientes; por lo contrario, el Estado mismo en el acta que lo creó, creó a su vez a los Estados y les otorgó facultades; aquellas que no reservo para sí." (1)

Si los Estados posteriormente federados no existían de derecho, agregan, los mismos "tampoco existían de hecho, porque los amagos de secesión por parte de algunas provincias (principalmente Oaxaca, Jalisco y Zacatecas), precedentes inmediatos de la adopción del Sistema, no pueden interpretarse como integración de hecho de Estados Independientes, que nunca llegaron a constituirse." (2)

De esta forma, si el México que nacía a la vida independiente era -y había sido- un estado unitario con una tendencia francamente centralista, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la Constitución Federal de 1824 no son sino documentos en los que se copió un sistema ajeno a la realidad nacional, que no tenía entre nosotros antecedentes históricos de importancia.

El pensamiento de Tena Ramírez, González Flores, del Palacio Díaz y Montiel Duarte, sintetizado arriba, no es nuevo. Parece hacernos escuchar al Padre Mier en 1823, que en sus "Profecías", decía: "La prosperidad de nuestra República vecina (Los Estados Unidos de América) ha sido, y está siendo, el disparador de nuestra América porque no se ha ponderado bastante la inmensa distancia que media entre ellos y nosotros. Ellos eran ya Estados separados e independientes unos de otros, y se federaron para unirse contra la opresión de Inglaterra; federamos nosotros estando unidos, es dividimos y atraemos los males que ellos procuraron remediar con esa Federación..", (3) en su caso a Alamán, quien sobre el particular expresaba: "La Acta constitutiva ha venido ha ser una traducción de la Constitución de los Estados Unidos del Norte, con una aplicación inversa de la que en ella había tenido..." (4) Palabras que a primera vista pudieran parecer exactas, pero que no resisten el análisis histórico, como se pasa a demostrar:

IV.1.1. COMENTARIOS.

En principio es falso que nuestro actual territorio haya sido completamente unificado durante la época de sujeción a España y que se haya vivido una tendencia "francamente centralista", ni siquiera la metrópoli, hasta antes de los borbones, estaba totalmente unificada y centralizada. Recordemos como estos se encargaron de borrar la idea de la "Confederación de Monarquías" que prevalecía durante el periodo de Habsburgo. Efectivamente, España aún en la actualidad, es un Estado en que existen provincias con orígenes distintos, con una particular postura de autonomía contrastante con otros países europeos. Baste, tan solo, observar las tendencias segregacionistas del llamado "Pais Vasco" para corroborarlo.

Ahora bien, si la Península antes y en los primeros siglos de la dominación no se encontraba unificada, menos aún lo estaban los pueblos prehispánicos que habitaban la América Mexicana, como se ha demostrado. De tal suerte que, al producirse la sujeción del territorio los modelos de gobierno indígenas fueron, en origen, respetados debido a que más que una "colonia" en el territorio predicho se conservó un despotismo tributario. Este hecho es importantísimo puesto que, conservando los pueblos indígenas su forma de organización, el sometimiento de ellos se hizo consistir en la entrega de tributos a enmenderos y a la Corona, impidiéndose la formación de una nacionalidad que solo pudo surgir como lo indican connotados autores, hasta la intervención norteamericana de 1847.

Amén de lo anterior, los mecanismos implantados para gobernar la Nueva España y los reinos americanos no bastaron para centralizar el poder en manos del monarca; por el contrario, hicieron que el poder local creciera sobre las instituciones Políticas aparentemente centrales. "No debemos exagerar el carácter centralista de la administración virreinal: allí también hubo rasgos descentralizados, relacionados con la dificultad de comunicaciones con el régimen municipal." (5)

En términos de la teoría de las formas de organización que veremos adelante, centralización y descentralización no son conceptos que existan en forma total y absoluta. No existe la centralización total ni la descentralización absoluta, porque, de existir ésta forzosamente hablaríamos de Estados Soberanos carentes de unión, y en tratándose de aquélla, por más que existiera un sólo órgano legislativo central creador de normas válidas en todo el territorio, los actos jurisdiccionales y administrativos, esencialmente concretos, tendrían validez únicamente en determinado ámbito especial (Llámesse - Partido, Provincia o Intendencia) y esto, en nuestro concepto, implica siempre un cierto estatus de descentralización.

De esta guisa, las divisiones territoriales estudiadas en su oportunidad, que los autores llaman "administrativas" propiciaron la descentralización durante la época "colonial", conjuntamente con los múltiples tribunales de dicha época. Es más, en relación con la división política "antigua"(en Reinos), hemos visto que existían las Audiencias de México, Nueva Galicia y los Confines, con facultades judiciales y administrativas, emitiendo "autos acordados", disposiciones materialmente legislativas y como tales, generales y - abstractas; ¿Cómo puede decirse entonces que el Sistema Federal Mexicano carezca de antecedentes históricos importantes?, ¿cómo puede sostenerse que la "colonia" haya sido un ente unitario con un gobierno centralizado?. El fundamental argumento de la tesis cae en su propio peso.

Por lo que hace la afirmación que el Acta Constitutiva de La Federación fue el primer acto "genuinamente constituyente del pueblo mexicano", y que antes de ella los Estados no existían de hecho ni derecho, sino que las tendencias separatistas fueron meras rebeliones; debemos decir que lo único que tiene de exacto es lo que se menciona primero: si fue el acta en comento el primer acto constituyente, en atención a que no existía Constitución alguna hasta su promulgación, pero hace que las partes integrantes de la Federación fueran creadas por tal documento, siendo igualmente inexacto que sus

tentativas centrífugas fueran simples revueltas. Carpizo describe, sintéticamente, como los Estados que posteriormente crearon la Federación Mexicana existieron antes que el Acta y se habían constituido, erigiéndose entes independientes: "Campeche proclamó su emancipación absoluta de México y camino parecido siguió Tabasco ... El águila mexicana en el número 68 dio noticia de la Constitución de la República Federativa de Yucatán ... el 12 de mayo de 1823, Guadalajara celebró su separación de México. El 1º de junio de ese año, Oaxaca manifestó que era libre y absolutamente independiente, constituyéndose en República Federal". (6) Lo mismo hicieron Texas y San Luis Potosí. En 1823 La Provincia de Puebla se erigió como Estado soberano e instalaba su propio gobierno. La de Chiapas que antes de la aparente consumación de la Independencia no pertenecía a la Nueva España, sino a la Capitanía General de Guatemala había declarado su adhesión al Imperio Mexicano y al fracaso de éste se declaró independiente, amenazando separarse sino se adoptaba un sistema federal.

De lo expuesto colegimos, que la instauración del Federalismo fue el único medio con el que se pudo evitar la desintegración del falso "Imperio Central" Mexicano, y obedeció a una necesidad, no a una simple imitación de los modelos ajenos a la tierra.

"Las investigaciones históricas realizadas por diversas personas en los últimos años han aclarado los orígenes y las causas de nuestro Federalismo. Cuando el Congreso Constituyente restaurado pronunció en voto por la forma de la República Federada de 12 de junio de 1823, el federalismo era una realidad que estaba viviendo México." (7)

En fin, Otros muchos cargos pueden hacerse a esta doctrina, que parece más ajena a nuestra realidad histórica que el sistema federal en sí. Considerando que lo dicho basta para hacerla caer, veremos ahora la tesis del origen prehispánico del federalismo mexicano.

IV.2. TESIS DEL ORIGEN PREHISPÁNICO DEL FEDERALISMO MEXICANO.

Enarbolan esta tesis Ignacio Romerovargas Iturbide, Agustín Cué Cánovas y, parcialmente, Jorge Sayeg Helú.

Señala el primer>o de los citados autores que "la Federación Anáhuac llamada 'hueytlatocáyotl' (amistad de grandes: Estados) estaba constituida por 38 señoríos autónomos y autárquicos, unidos bajo un régimen federal de la Confederación de Tenochtitlán, Tetzoco y Tlacopan, no pudiendo los Estados Confederados celebrar pactos internacionales ni intervenir en los gobiernos de otros señoríos y tenían que contribuir con tributos, guerreros y trabajo para el sostenimiento del Estado." (8) Sosteniendo la pervivencia y consecuente relación de este "pacto federal" con nuestro modelo adoptado en 1824.

Sayeg Helú, por su parte, apunta que "La raíz más profunda de nuestro federalismo se encuentra, sin embargo, en la organización política social del México antiguo: la triple alianza en torno a la cual se agrupaban numerosos señoríos que venían a constituir verdaderas provincias federadas. Se trataba de una serie de autonomías territoriales, que formando auténticas confederaciones, giraban alrededor de las grandes alianzas, agregando: "Cada calpulli tenía su propio gobierno y constituyó por lo menos durante varios siglos una organización autónoma con vida propia en su organización interna y sus tierras en beneficio común." (9) Esta postura añade a la Confederación Tlaxcala-Huejotzingo (y Cholula) que no señala Romerovargas, quien solo se refiere al hueytlacáyotl; además, indica que el calpulli tuvo alguna injerencia en el sistema de descentralización de dicha liga, por lo que puede decirse que goza de una mayor amplitud. Siguiendo éste mismo orden, Cué Canovas con más precisión atribuye el sistema federal a varias causas, entre ellas la organización política y social de los pueblos prehispánicos. El Federalismo mexicano -dice- resulta pues, en primer término, y en su aspecto regional y principalmente local, una supervivencia indígena en nuestra vida política", asimismo, "el federalismo mexicano tiene también su raíz primigenia en la Federación -más precisamente confederación- de varios estados del centro de México unidos en alianzas como la Tenochtitlan-Tetzucoco-Tlacopan y la de Tlaxcala-Cholula-Huejotzingo, en torno a las cuales se agrupaban numerosos señoríos. Lo mismo ocurrió en el norte de Yucatán con la Confederación de Mayapán." (10)

IV.2.1. COMENTARIOS.

La postura del origen prehispánico del federalismo mexicano no es totalmente errónea. Es cierto que en la antigüedad prehispánica existieron Confederaciones Indígenas, pero no exclusivamente en el centro del territorio. Esto es, nos parece una visión parcial la de considerar, como Romerovargas y Sayeg Helú, como germen primitivo del sistema sólo las confederaciones México-Texcoco-Tlacopan y Tlaxcala-Cholula-Huejotzingo. Aunque Cué Cánovas añade a ellas la Confederación de Mayapán, nosotros pensamos y así lo hemos sostenido que esa forma organizada de confederación tiene antecedentes más antiguos, puesto que civilizaciones históricamente precedentes - como olmecas y nahoas- ya lo conocían y practicaban, siendo probablemente ellas quienes transmitieron a los pueblos posteriores la tendencia a organizarse de esa forma. Empero, llevar esta conclusión a sus 'últimas consecuencias, nos expondría al principal cargo que se le puede hacer, consistente en lo siguiente:

La historia no es lineal. No es una misma historia la de dichos pueblos prehispánicos y la de la República Federal Mexicana, pues entre ellas existieron 300 años de coloniaje; por lo que, de sobrevivir rasgos de organización indígena, hay que demostrar las ligas que las una con las instituciones actuales. "Aún suponiendo sin conceder que el Régimen de los pueblos de Anáhuac hubiera respondido al pensamiento federal, éste en nada influyó en el actual sistema mexicano, ya que entre los creadores del Federalismo de esta nación jamás se mencionó tal antecedente, y, desde luego, aunque hubiera existido no dejó ninguna huella." (11)

En este orden de ideas, es inexacto señalar como origen del federalismo mexicano a dichas confederaciones prehispánicas. Debemos, entonces, apreciar que las mismas implicaron un determinado grado de descentralización y que existieron muchos pueblos independientes, con lenguas, culturas y gobiernos diferentes, situación que no fue modificada diametralmente en la época colonial, sino consentida y hasta propiciada so pretexto de conservar las estructuras tributarios que tanto beneficiaron al conquistador. La descentralización no solo se relaciona con el ámbito de validez espacial de las normas, también lo está con el personal. Es igualmente descentralizado un ente en el que existan grupos o comunidades con diferentes costumbres, creándose legislaciones aplicables a cada uno de ellos; recordemos como en la época de sujeción a España no todas las normas eran aplicables a los naturales, sino que estos tenían un sistema aparte y otro que sí compartían con los españoles. Los indios, por ejemplo, no estaban sujetos a la jurisdicción del Tribunal del Santo Oficio.

La relación de los pueblos prehispánicos, tanto confederados como autónomos e independientes, no es directa con la adopción del sistema federal, aunque si mediata. Es mediata porque la tendencia centrífuga que amenazó con desintegrar el territorio en Estados soberanos y originó la Constitución Federal de 1824, tiene su raíz en los regionalismos provocados por un conjunto de factores que pidieron la centralización.

Así, podemos decir que la organización sociopolítica autónoma tiene relación indirecta con el federalismo mexicano, y actuó con otras causas que orillaron a su adopción, pero no como causa eficiente y menos única.

IV.3. TESIS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES.

Una fuerte corriente de opinión se pronuncia en señalar como origen del sistema federal mexicano la Institución de las Diputaciones Provinciales. Dentro de ella contamos a Jorge Carpizo, Nettie Lee Benson y Fernando González Roa, entre otros.

Ya hemos referido en el capítulo anterior la configuración de las Diputaciones Provinciales que prevenía la Carta de Cádiz de 1812. Por virtud de ella el Rey nombró en cada provincia un jefe superior y se constituyó en cada una de ellas una Diputación cuyos siete miembros eran elegidos por el pueblo a través de una votación indirecta. Las multitudadas diputaciones fueron originalmente seis, añadiéndose posteriormente dos, hasta que, para 1823 existían veintitrés. Con ellas, cada provincia gozaba de una independencia completa con respecto a las demás.

El fracasado Imperio de Iturbide da al trate con dicho sistema que, según los defensores, se basaba en nuestras auténticas diferencias regionales; las provincias - entonces- reclamaron inútilmente el derecho a su autonomía que les había otorgado la Constitución de la Monarquía Española. A la caída del primer Imperio Mexicano tales provincias recuperaron su situación autárquica, declarándose independientes y amenazando separarse si no se adoptaba un sistema federal.

Por estas razones, Carpizo afirma que "el germen del sistema federal - mexicano se encuentra en las diputaciones provinciales." (12)

La misma conclusión obtiene González Roa quien, después de desplegar un análisis semejante al anterior, deduce "que el federalismo se incubó en nuestro país bajo la vigencia de la Constitución Española de mil ochocientos doce, a través de su factor genético que lo fueron las diputaciones provinciales." (13)

IV.3.1. COMENTARIOS.

Con la tesis en comento sucede casi lo mismo que con la del origen prehispánico del federalismo mexicano: las diputaciones provinciales si tienen una relación más directa con nuestro sistema federal, y son muy fundados los argumentos en los que lo sustentan; sin embargo, los propios autores que la definen expresan que tales instituciones que erigieron en un reconocimiento que hizo la corona de nuestras diferencias regionales, a través de la gestión de Miguel Ramos Arizpe ante las Cortes Gaditanas.

Consecuentemente, la genética que propinen y hemos descrito, obedece a un hecho preexistente, a saber: la tendencia centrífuga originada por los localismos que tanto hemos dicho prevalecieron en la época colonial. De otra manera, la efímera vigencia de la Constitución de Cádiz interrumpida por Fernando VII y luego por Iturbide no hubiera sido capaz, por sí misma, de motivar una efectiva autonomía de las provincias. Estas ya eran autónomas por sí, en virtud de que sus gobiernos realizaban actos con validez única en su territorio, a menudo desobedeciendo las órdenes centrales impunemente, debido a la grandeza del mismo y la deficiente comunicación con el centro; aún su economía era diferente, en las costas prevalecía la esclavitud para conseguir el cultivo de productos regionales, en tanto que en el norte desolado los centros mineros agrupaban a un sinnúmero de trabajadores que buscaban subsistir con el producto de su trabajo; mientras en aquéllas la sangre negra hacía el carácter del pueblo alegre, un mestizo español e indio y un carácter distinto produciase en éste. Lo mismo ocurría con la gente de las ciudades y el campo.

En este orden de ideas, el sistema de diputaciones provinciales es uno de los gérmenes del federalismo nacional, más no el único. Tal vez la tesis en comento se guié en una apariencia, atento a que el mismo fue el detonante de una condición que no podía contenerse más, y a su proximidad temporal con la aparente consumación de la independencia mexicana; pero los procederes de la idea federalista al consagrarla en nuestra propia Constitución, la de 1824, tuvieron como estandarte no únicamente estos hechos. Manifestaron, por el contrario, que la adopción de un sistema federal va consecuencia natural del status autárquico que había prevalecido hasta entonces.

IV.4. NUESTRO ANALISIS PERSONAL.

A efecto de emitir una opinión fundada sobre el origen concreto del sistema federal mexicano, es menester dar un breve repaso a las teorías que en relación al origen del sistema federal en general se han esgrimido por diversos autores.

Consideramos importante hacer la exposición de los lineamientos genéricos de las teorías de Calhoun, Kelsen y Mouskheli, que, sin ser las únicas, revisten la mayor trascendencia. En efecto, aunque autores como Jellinek y Le Fur han abordado el problema, sus construcciones teóricas no son precisamente de resaltarse; si bien el primero abandona la noción de la Soberanía para explicar el origen del sistema federal, utilizando al efecto el término dominación, al definirse al Estado Federal como un Estado soberano compuesto de varios estados, y señalar que estos tienen independencia interior, está llegando a la misma conclusión de la doctrina de la Cosoberanía. Le Fur, por su parte, obtiene ciertas conclusiones que son adoptadas y superadas por Mouskheli.

IV. 4. 1. TESIS DE CALHOUN

A Hamilton, ideólogo de la federación del norte, opuso su teoría Calhoun. Este último, que sostenía los ideales de la Confederación Sureña, trató de encontrar el fundamento del derecho de los Estados de la Unión Americana para segregarse de la misma.

Resulta necesario, en estos términos, echar un vistazo a la tesis de la cosoberanía, expuesta precisamente por aquél, y vulgarizada por Alexis de Tocqueville, para después hacer la exposición de la teoría de la nulificación.

En los Estados Unidos de América "Tocqueville se encontró con la existencia de estados federados soberanos, ya que dentro de sus competencias eran la instancia decisoria suprema; pero además halló que había otro soberano: la federación, ya que ella era, también dentro de su competencia, la instancia suprema. Luego, la soberanía se hallaba dividida, una parte de ella correspondía a la federación y otra parte a las entidades federativas." (14)

Ante esto, Calhoun se levantó diciendo que las características de la soberanía la hacia única e indivisible; consecuentemente dentro de un estado compuesto, no puede dicha soberanía pertenecer simultáneamente al Estado-Central y a los Estados-miembros, es decir, si pertenece a aquél estamos en presencia de un Estado Central o Unitario; si a éstos, nos encontramos ante una Confederación de Estados, sin que pueda existir jurídicamente un término medio entre estas dos formas de Estado.

La razón de que no pueda existir el término medio entre la Confederación de Estados y el Estado Central, hállase en la irreductible oposición existente entre la Ley y el

Tratado o Contrato. El Estado confederal surge en virtud de un Tratado celebrado por varias entidades soberanas; el ente unitario nace en virtud de una ley: La Constitución. Tratado y Constitución son 2 figuras inconciliables, el primero supone la igualdad jurídica de los obligados, mientras que la segunda, como acto derivado de la voluntad estatal, implica siempre la noción de subordinación.

No hay forma en que, jurídicamente, un Tratado derive en una Ley. Si el origen del Estado Federal está en un Tratado, se trata de una mera Confederación de Estados, atento a que no hay forma jurídica que transforme ese Tratado en Ley, es decir, en una Constitución en la que el orden normativo de dicho Estado descansa.

Además, “no pueden los Estados, por obra de un Tratado, dar realidad a un Estado que será superior a ellos y que los dominaría, porque ‘las restricciones que se suponen las partes por el contrato no pueden llegar hasta la desaparición de su propia personalidad jurídica, porque con ello desaparecería, en derecho estricto, el contrato mismo, no quedándole otro valor que el moral.’ Y Calhoun viene a parar su célebre dilema: o el Estado Federal constituye una simple asociación contractual de Estados Soberanos, o no descansa sobre base jurídica alguna.” (15)

La construcción teórica del autor en comentario pudiera parecer a primera vista lógica, rigurosa y precisa; empero en el fondo, está plagada de correcciones. En principio, negar la existencia de estados federales es pugnar contra la realidad misma, ya que existen varios organizados de esa forma. Aparte de ello, nada obsta a que el Estado Federal surja como consecuencia de un Tratado, e históricamente tal genética se ha repetido en varias ocasiones; el error de Calhoun, resuelto por Le Fur y Mouskheli, radica en creer que el dicho ente federal surge “del Tratado”, de donde, lógicamente, sigue que el Tratado mismo no puede convertirse en una ley.

IV.4.2. TESIS DE HANS KELSEN

Si Calhoun cometió el error de negar la existencia del Estado Federal, por considerar imposible jurídicamente la transfiguración del Tratado en Constitución, y Jellinek, por su postura respecto a la supremacía del derecho nacional sobre el internacional, sostuvo que el surgimiento de un ente de ese tipo no era susceptible de una calificación jurídica; Kelsen, sobre la base de la supremacía del derecho internacional, considera que toca a éste determinar como ha surgido un Estado, y, particularmente, un Estado Federal.

En este orden de ideas afirma dicho autor que “normalmente, un Estado Federal adquiere existencia por medio de un tratado internacional concluido por Estados Independientes. El hecho de que cada Estado miembro se encuentre representado en el Senado por el mismo número de delegados, revela que los Estados componentes de la Federación eran originalmente independientes, y que deben ser tratados de acuerdo con el

principio de derecho internacional conocido como principio de la igualdad de los Estados.” (16)

Pero si esta es la genética normal del Estado Federal o compuesto, Kelsen acepta que si se entiende o caracteriza a tal ente por su particular forma de descentralización, nada se opone a que su origen se lleve a cabo en forma diversa; es decir, la forma de Seguimiento del Estado Federal no altera su naturaleza si se considera dicho Estado como un ente jurídicamente descentralizado.

“Sólo cuando la esencia del Estado Federal, es concebida como un grado particular y una forma específica de descentralización, es posible concebir como Estado federal una Constitución Positiva, atendiendo únicamente al contenido de la misma. Desde este punto de vista, el modo de creación de ese Estado resulta indiferente, ya sea que haya adquirido existencia en virtud de un Tratado Internacional que establece la Constitución Federal - tratado celebrado por los dos Estados hasta entonces ‘soberanos’, esto es, por Estados subordinados únicamente al orden jurídico internacional- ya sea que derive de un acto legislativo de un Estado unitario que se transforme a sí mismo en Estado Federal en virtud de una intensificación en el grado de descentralización.” (17)

La construcción jurídica kelseniana tiene la desventaja de no satisfacer a quienes se oponen a considerar al Estado Federal como un Ente Jurídicamente descentralizado, y , por otra parte, aparentemente no da solución al dilema de Calhoun, pues sigue sosteniendo que el Estado Federal normalmente surge “por medio de un tratado”. Debemos, entonces, revisar las ideas de Mouskheli para hallar una solución; sin embargo, el mérito de la doctrina kelseniana radica en separar el origen del sistema federal de su naturaleza.

IV.4.3. TESIS DE MOUSKHELI.

Mouskheli Se adhiere a las ideas de Le Fur y a las de la Escuela de Viena, particularmente las de Verdross, afirmando, que por la supremacía del Derecho Internacional, no basta para el nacimiento de un Estado que exista una comunidad independiente, y que ésta haya promulgado su Constitución; es menester, además, que los órganos encargados de crear las normas jurídicas (Legislaturas, Administración y Tribunales)entren en funciones, dejando al mencionado orden jurídico en posibilidad de imponerse en el interior y en el exterior. Así, el problema del surgimiento del Estado, y del Estado Federal, se convierte en un problema jurídico.

Por ello, afirma el citado autor que la historia nos muestra dos maneras de formarse el Estado Federal, claramente distintas una de otra:

“El Estado Federal puede crearse, en primer término, por una Ley, es decir, por un acto del derecho estatal. Se crea por una ley cuando un Estado Unitario se transforma en Estado Federal y realiza esta transformación precisamente por una Ley. El Estado unitario posee el derecho indiscutible de realzar en su interior un cambio semejante, puesto que

disfruta, en virtud del derecho internacional, de autonomía constitucional, que consiste en el derecho de organizarse libremente en el interior, lo que incluye también el derecho de darse a sí mismo una Constitución Federal. Pero no basta con esto: hace también falta que los órganos del Estado Federal y las colectividades-miembros entren en funciones, que toda la maquinaria estatal funcione de hecho, se imponga y se mantenga.

Pero el Estado Federal puede también nacer a consecuencia de un tratado internacional concertado por los Estados que lo forman, y este es el caso históricamente más frecuente. Para ello es necesario que se trate de Estados en el sentido del Derecho Internacional, al concentrar el Tratado de Unión, renuncian del todo o parte a sus *Völkesrechtsunmitiesbarkeit*. Ellos tienen efectivamente, el derecho de renunciar a todas sus atribuciones que les asigna el Derecho Internacional. Pero al hacerlo se transforman en Estados según el sentido del Derecho Internacional, es decir, que su competencia se funda de allí en adelante en la Constitución Federal, que es el Contenido del tratado de Unión. Esto es, por consiguiente, un complejo de normas que crea órganos federales y les confiere una competencia determinada. El Tratado es, por lo tanto, la causa jurídica del Estado Federal, su base jurídica. Pero el Tratado no es un Estado llevado a término, porque éste no se limita a su Constitución; constituye, además, un orden que se impone y que se cumple por medio de una serie de actos de sus órganos ... Es preciso que el Tratado sea ejecutado, y para ello deben entrar en funciones realmente los órganos federales." (18)

Y con esto queda resuelto el dilema de Calhoun: cuando el Estado Federal surge por la Unión de Estados Soberanos, dicho surgimiento es "la consecuencia del Tratado", y no el Tratado mismo; además, se exige la entrada en funciones de los órganos estatales, lo que derivan como lógica consecuencia de que el Estado ha surgido con una Constitución promulgada en ejecución de un Tratado de Derecho Internacional, y no éste simple y llanamente se ha transformado en aquella.

En otro sentido, Mouskheli acepta que el Estado Unitario pueda transfigurarse en Federal por virtud de su autonomía constitucional, sin que tal genética afecte su naturaleza jurídica. Vistas las tres teorías antecedentes, nos encontramos en posibilidad de opinar sobre el origen del sistema federal mexicano.

IV.4.4. CONTORNO HISTORICO DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO.

Hemos adelantado, al criticar las tesis del imitacionismo jurídico, que al adoptarse el sistema federal en la Constitución de 1824 dicho sistema era una realidad positiva. Efectivamente, los Estados que crearon la federación mexicana se organizaron en ámbito interior por medio de Constituciones y, aplicando la teoría de Mouskheli, establecieron sus respectivos gobiernos.

En este sentido, parecería que al problema del origen del Estado Federal mexicano se halla resuelto desde su inicio, pero esto no es así: en ese primer momento diecinueve estados, cinco territorios y un ente de naturaleza particular (Tlaxcala cuyo carácter sería

determinado por la Ley) configuraron el pacto Federal. Considerando, de manera hipotética, que dichos entes, como de carácter internacional, hayan decidido federarse, ¿cómo se explica que actualmente existan, prácticamente el mismo espacio territorial, o aún menor, treinta y un Estados y un Distrito Federal? Como se ve, no es tan sencillo pinar sobre el origen de nuestro Estado Federal.

Siguiendo el indicado orden de ideas, pensamos incorrecto pretender explicar el nacimiento del multicitado sistema en base a un momento histórico concreto; debe hallarse dicho nacimiento, por el contrario, en un proceso histórico compuesto por varios hechos de tal carácter enlazados entre sí. En términos de la Teoría de la Historia, "ningún hecho se da solo, sino vinculado a hechos anteriores y posteriores con los cuales forma un proceso histórico; que a su vez, tiene formas comunes con otros procesos semejantes que podemos denominar estructuras o modos de existencia de lo histórico." (19)

Así, el origen de la forma de Estado en Comento no puede obedecer a las confederaciones prehispánicas, o las diputaciones provinciales, por sí mismas; tiende que entenderse en base al seguimiento histórico y la relación entre fenómenos.

Desde el punto de vista práctico, se puede afirmar con razón que la adopción del sistema federal obedeció a una necesidad natural; ya Kelsen refiere la conveniencia de implantarlo en Estados de vasto Territorio, y el de los Estados Unidos Mexicanos, era el más grande de la América Latina, después del de Brasil.

En el surgimiento de nuestro Estado Federal definitivamente existió el influjo de la descentralización prehispánica, que en poca o mucha monta, pervivió durante la época colonial; pero no solo esto, durante la última etapa de ella, la división territorial que cambió de Reinos a Intendencias sirvió de base a los Estados de la Federación y, que finalmente, las diputaciones provinciales terminarían por reconocer la calidad autárquica y descentralizada de las Provincias, para llevar, al independizarse el Estado Mexicano a constituirse bajo dicha forma federal.

Ahora bien, retocando los conceptos de Kelsen y Mouskheli, debemos decir que nuestro Estado Federal presenta rasgos de los dos supuestos que en relación al surgimiento del Estado Federal refieren tales autores, pues si bien es cierto que en el primer momento de adopción de dicha forma estatal, los Estados de la Federación mexicana actuaron como entes independientes para celebrar el Pacto Unión, también lo es que no todos nuestros Estados actuales obraron en ese mismo sentido; es decir, varios de ellos surgieron de la División que se hizo de los originales; siendo este el caso de Aguascalientes, que pertenecía a Zacatecas; Sonora y Sinaloa, que eran un solo Estado; Nayarit, que fue segregado de Jalisco; Guerrero que se formó por municipios pertenecientes a los Estados de Puebla, México y Michoacán; y otros, cuyo nacimiento más bien pudo enmarcarse en el otorgamiento de autonomía constitucional a determinadas porciones territoriales.

Dentro del primer supuesto, debe decirse que también nuestra historia tiene elementos que encuadran en él; de los Estados que signaron el Pacto Federal en 1824, unos pertenecían a la Nueva España, otros a la Nueva Galicia, y sobre todo, otros

pertenecían a la Capitanía General de Guatemala, Chiapas y todo Centroamérica no se integraban en las demarcaciones territoriales de aquellos dos reinos; como prueba tal vez irrefutable del carácter en comento de nuestro sistema federal, obsérvese como el mencionado Estado de Chiapas y las demás provincias Centroamericanas se unieron al Imperio Mexicano, para luego separarse y constituir las Provincias Unidas del Centro de América, de las que sólo Chiapas regresó como se ha visto antes.

Pensamos, por los argumentos expuestos, el origen histórico de nuestro sistema de Estado Federal presenta algunos rasgos que presuponen su nacimiento derivado de un pacto de Derecho Internacional, y otros referidos al surgimiento a través de la concesión de autonomía constitucional a determinadas porciones territoriales.

BIBLIOGRAFIA:

1. Pérez de León, Enrique. Notas de Derecho Constitucional Administrativo. Ed. Porrúa, S.A.; México; 1990; pág. 76.
2. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, S.A.; México, 1970; pág. 115.
3. Cit. por: León Portilla; op.cit.; tomo II; pág. 117.
4. Cit. por: Carrillo Prieto, Ignacio. La Ideología Jurídica en la Constitución del Estado Mexicano. UNAM; México, 1986, pág.176.
5. Margadant; op.cit.; pág. 121.
6. Carpizo Mc. Gregor, Jorge. Estudios Constitucionales. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M., México, 1980; pág. 90.
7. De la Cueva; cit. por Carrillo Prieto; op.cit.; págs. 178-179
8. Carpizo; op.cit.; Pág. 89.
9. Sayeg Helú; op.cit.; págs. 43-44.
10. Carpizo; Ibidem.
11. Ibidem.
12. Idem.; pág. 89.
13. González Roa, Fernando; cit. por Morales Sánchez, Melitón. Breve Historia del Federalismo en México, tesis profesional; U.A.P.; México,1975; págs.13-14.
14. Carpizo; La Constitución Mexicana de 1917. Ed. Porrúa, S.A.; México, pág. 232.
15. Mouskheli, M. Teoría Jurídica del Estado Federal. Editora Nacional; México 1981; pág.134.
16. Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Textos Universitarios, México; 1983; pág. 379.
17. Idem.; pág. 385.
18. Mouskheli; op. cit. ; págs. 146-147.
19. Schettino Malmone, Ernesto. Teoría de la Historia. Letra y Número Editores; México; pág. 28.

CAPITULO V

NATURALEZA DEL SISTEMA FEDERAL

El problema de encontrar la naturaleza jurídica de una determinada figura es un problema de clasificación. Para hallar la naturaleza del sistema federal mexicano deben primero, de acuerdo con aquel orden, encontrarse las categorías o conceptos fundamentales que habrán de servir para acomodar o encuadrar en ellos, los rasgos principales de nuestro orden positivo. Por ello dedicamos este capítulo a la búsqueda de tales categorías, es decir, de las categorías del Estado Federal.

Con razón algunos autores han opinado que no existen dos sistemas Federales iguales, divergencia que fluye del hecho de que no existen dos Estados idénticos; sin embargo, si es posible establecer cuales son los conceptos o características fundamentales del sistema, sus categorías, con pretensión de validez y aplicabilidad a todos los Estados Federales, y que sirven para distinguir a éstos de cualquier otra colectividad de Derecho Público.

Sentado lo anterior, en los siguientes apartados veremos las teorías sobre la naturaleza del Estado Federal, la Teoría de las formas de organización, la distinción, con base en ella, entre Estado Unitario, Federal Y Confederación de Estados, las características esenciales del ente compuesto y, por último, sus tipos principales.

V.1. NATURALEZA DEL ESTADO FEDERAL.

De entre las teorías que han pretendido explicar la naturaleza del Estado Federal hemos excogitado las de los autores que encabezan las principales corrientes sobre el particular. Dichas corrientes sintéticamente, pueden reducirse a cinco, a saber: la que trata de hallar la mencionada naturaleza en la división de la Soberanía entre la Federación y los Estados-miembros; la que niega la existencia del Estado Federal y lo asimila a una Confederación de Estados, por ser la Soberanía indivisible; la de los autores que caracterizan al Estado compuesto por la participación de los Estados-miembros en la creación de la voluntad general; la que acepta que las colectividades-miembros son Estados y que se caracterizan por gozar de autonomía; y finalmente, la que busca en el fenómeno orgánico de la descentralización el rasgo distintivo del Estado Federal. Los lineamientos fundamentales de dichas teorías se exponen a continuación:

V.1.1. TEORIA DE LA COSOBERANIA

El primer autor que adoptó la teoría en comento fue Hamilton, en "El Federalista"; sin embargo, Weitz fue el primero que elaboró una teoría jurídica sobre la base de la

Cosoberanía. Tocqueville, tuvo el mérito de darla a conocer en Europa con su obra "La Democracia en América".

Decía el último de los citados: "...los Estados Unidos tienen una Constitución Compleja: obsérvense allí dos sociedades distintas y mezcladas, y, si puedo expresarme así, encajadas la una en la otra; vence dos gobiernos completamente separados y casi independientes.- uno habitual e indefinido, que responde a las necesidades cotidianas de la sociedad; otro excepcional y circunscrito, que no se aplica sino a ciertos intereses generales. Son en una palabra, veinticuatro pequeñas naciones separadas, cuyo conjunto forma el gran cuerpo de la Unión"; (1) dando a entrever la idea fundamental de su doctrina, que desarrolla más adelante.

En el Capítulo VIII de la "Democracia", relativo a la Constitución Federal, señala que el objeto de su examen es "la parte de la soberanía que ha sido concedida a la Unión." (2)

En términos generales, el Estado Federal surge de la unión de varios Estados Soberanos que crean un super-estado, cediéndole determinadas atribuciones, pero sin que ello haga mengua de su carácter soberano. La soberanía se halla dividida, una parte corresponde al Estado Federal y la otra a los Estados-miembros, con el consecuente problema de dividir las competencias entre ambos.

"Una primera dificultad debió de presentarse al espíritu de los norteamericanos. Se trataba de compartir la Soberanía de tal suerte que los diversos Estados que formaban la Unión continuasen gobernándose por sí mismos, en todo lo que no concernía sino a su prosperidad interior, sin que la Nación entera, representada por la Unión, dejara de formar un cuerpo y de proveer a sus necesidades generales. Cuestión compleja y difícil de resolver." (3)

Sigue diciendo Tocqueville: "Los deberes y derechos del gobierno federal eran simples y bastantes fáciles de definir, porque la unión había sido formada con el fin de responder a algunas grandes necesidades generales. Los deberes y derechos del gobierno de los Estados eran, al contrario, múltiples y complicados, porque ese gobierno penetraba en todos los detalles de la vida social. Se definieron pues, cuidadosamente las atribuciones del gobierno federal y se declaró que todo lo que no estaba comprendido en la definición caía en las atribuciones del gobierno de los Estados. Así, el gobierno de los Estados siguió siendo del derecho común y el gobierno federal fue la excepción." (4)

Tal vez se ha exagerado la crítica a la teoría en comentario. Mucho se ha dicho sobre la indivisibilidad de la Soberanía y su consecuencia respecto del Sistema Federal; nosotros creemos que los diversos autores que esgrimen como crítica tales argumentos desconocen hasta cierto punto, la concepción jurídica de Tocqueville. En efecto, salta a primera vista que la Soberanía es indivisible, pero la Soberanía entendida en su sentido estricto, como instancia suprema; no como la concibe el autor en cita, quien la define señalando que es "el derecho de hacer las leyes". (5)

Desde este punto de vista, es verdad que en los Estados Federales, el Estado Central y los Estados-miembros tienen derecho a hacer sus leyes (en sus respectivas competencias) y entendiendo a la Soberanía precisamente como tal derecho, la comparten.

El error de la doctrina a estudio, más bien estriba en fundarse en una concepción incorrecta del término soberanía, y en el que el derecho de hacer las leyes de que gozan la federación y las partes integrantes no es un rasgo privativo del Estado Federal, no sirve para diferenciarlo del Ente Unitario con provincias autónomas, en el que éstas también disfrutaban de tal derecho. En fin, de la doctrina de la Cosoberanía derivamos varias consecuencias:

a) Existe reparto de la Soberanía y de las competencias entre el Estado Central y los miembros, bajo ciertos aspectos actúan en unidad y en forma separada las más de las veces.

b) Existe, igualmente organización independiente del Estado Federal y los miembros y libertad de acción, porque ambos son soberanos y la soberanía excluye toda posibilidad de subordinación, y

c) Como la Soberanía esta compartida, existe igualdad jurídica y real entre el Estado Central y las Entidades Federativas.

Pese a las categóricas críticas que se han formado en contra de los principales ideólogos de esta teoría, encontramos una aplicación parcial de ella en lo que era la Unión Soviética, lo que era la Constitución de aquel Estado lo calificaba de Federal, sobre la base de la agrupación voluntaria de las Repúblicas Federadas iguales en derechos.

“Al agruparse las Repúblicas confirieron una gran parte de sus derechos a la Unión. Empero, la agrupación no tuvo por consecuencia la disolución de las Repúblicas como Estados en la Unión”(6), ni las privó de sus derechos soberanos pues “la soberanía de la República Federada queda garantizada por el hecho de que esta tiene derecho a aprobar su propia Constitución, sin ratificación alguna por los órganos de la Unión.” (7)

Dijimos que en la Ley Soviética la teoría de la Cosoberanía tiene una aplicación parcial, lo que acontece efectivamente, ya que el sistema que sigue tiene también un elemento, que parecer derivar de la tesis de Calhoun: Como la agrupación de las Repúblicas Federadas es de carácter voluntario, su soberanía también se expresa en el sentido de que “cada una tiene asegurado el derecho de libre separación de la Unión.” (8)

Sui generis nos parece esta explicación de dos teorías de carácter contradictorio; sin embargo, en términos generales predomina la teoría a estudio en dicha Ley fundamental.

V. 1. 2. TEORIA DE BOREL Y LE FUR.

Aunque las teorías de Borel y Le Fur no son perfectamente coincidentes, Mouskheli las estudia en forma conjunta, puesto que ambas refieren como característica esencial del Estado federal, la participación de las colectividades-miembros en la creación del orden jurídico general.

Partiendo de la idea de que la soberanía, entendida como el derecho de determinar libremente la competencia, es un atributo esencial del Estado y que es indivisible, dichos autores sostienen que solo son Estados los que poseen dicho atributo de soberanía (no pueden existir Estados no soberanos). La Soberanía corresponde, en el Estado compuesto, al Estado Federal, puesto que es éste el que fija las atribuciones que le corresponden a él y a los miembros; pero si éstos, como no soberanos, no son Estados, parecería que estamos hablando de un Estado Unitario; empero, lo que determina la distinción entre este y el federal, la piedra de toque, es la participación que tienen tales colectividades-miembros en la creación de la voluntad general del Estado.

A Le Fur esto no sólo no le parece suficiente y distingue entre substancia y ejercicio de la Soberanía, para decir que los entes federativos se distinguen de las provincias descentralizadas o con self-government en que comparten "la substancia" de la soberanía con el Estado Federal. Haciendo de lado esta delimitación que se antoja ininteligible, las concepciones de Borel y Le Fur se aproxima casi hasta tocarse.

El primero de los autores, define al Estado Federal como "aquel en que se concede cierta participación en la formación de la voluntad soberana a las colectividades públicas inferiores, que vienen así a distinguirse de los municipios o provincias del Estado ordinario. Esta participación da a las colectividades la condición de miembros de Estado Federativo" (9); el segundo opina que el Federal "es un Estado que reúne el doble carácter de Estado y de federación de colectividades públicas de una naturaleza; éstas últimas participan a la vez de la naturaleza de la provincia autónoma y de la de ciudadano de una República; se distinguen de las demás colectividades no soberanas, en que aquéllas son llamadas a tomar parte de la formación de la voluntad del Estado, participando así en la substancia misma de la soberanía federal." (10)

Analizando la definición de Le Fur observamos que el doble carácter del Estado Federal (como Estado y como Bund) es una consecuencia de la especial organización de su poder público que está integrado por ciudadanos y órganos de las colectividades-miembros; el que éstas reúnan características de provincias autónomas y de ciudadanos de una República, fluye de la propia participación que tienen en la creación de la voluntad estatal. En efecto, tal participación se da en forma indirecta, a través del Senado o Cámara de Estados, en la que los miembros se hallan representados en forma paritaria; y en forma directa, con su necesaria intervención en el proceso de reformas constitucionales.

Así el hecho de que cada entidad federativa elija a sus representantes ante la Cámara de Estados la convierte en elector, pues "Mientras que en el Estado Unitario sólo

existe una clase de electores (el pueblo que elige a sus gobernantes), aquí hay dos; mientras que en el Estado Unitario no existe, desde el punto de vista de la participación de la Soberanía, ningún escalón intermedio entre el Estado y los ciudadanos, nos encontramos en el Federal con un nuevo factor que coopera a la formación de la voluntad del Estado.” (11)

Concluyen ambos autores en cita, diciendo que si deja de lado ese carácter de participación en la creación de la voluntad federal que poseen las colectividades-miembros, es imposible distinguir al ente federal de las demás colectividades con las que se asemeja.

La crítica que se puede hacer a ésta teoría toma dos direcciones: en primer lugar, es falso, que la distinción entre colectividad-miembro y provincia autónoma radique en que aquella participe en la creación de la voluntad federal, toda vez que existen entes unitarios cuyas provincias tienen mayor injerencia en tal proceso que algunos Estados-miembros de Entes Federales. No es privativo de éstos últimos ese derecho de participación; propiamente, y como lo veremos adelante, la efectiva distinción entre ambos estriba en que los Estados federativos, además de participar, gozan de autonomía constitucional; esto es, del derecho de otorgarse su propia Constitución, sobre las bases que previene la Carta Federal, derecho del que carecen las provincia con self government de un Estado Central o Unitario.

En segundo lugar, de la teoría en análisis se desprende que una de las características fundamentales del Estado Federal es poseer una función legislativa dividida en dos cámaras, una de ellas, el Senado, otorga a las colectividades miembros el carácter de elector inmediato, lo que es igualmente inexacto; es cierto que en algunos Estados federales son los Estados de la Unión los que a través de sus legislaturas, eligen a un número igual de delegados en dicha Cámara, pero en la teoría actual se ha empezado a abandonar tal criterio, para considerarse que Senadores y Diputados representan al pueblo y son elegidos por él; además, la composición en comento del Poder Legislativo puede obedecer más bien al sistema bicameral y existir en los Estados Unitarios.

V.1.3. TEORIA DE JELLINEK.

Jellinek desarrolla los principios de Laband en su construcción teórica. Afirma que la Soberanía no es un atributo esencial del Estado y que por lo tanto, existen Estados soberanos y no-soberanos; aunque reconoce que la posibilidad de caracterizar al Estado Federal radica precisamente en tal afirmación, es decir, en considerar a la soberana como no esencial al Estado, atento a que, de pensar que lo es, sólo puede llegarse a identificarlo con el Estado Unitario o con la Confederación de Estados.

El Estado Federal “es un Estado Soberano formado por una variedad de Estados, cuyo poder estatal tiene su origen en los Estados que lo componen, y que se hallan ligados entre ellos forjando una unidad política.” (12)

Entonces, la Soberanía no es una nota particular del Estado, pero sí lo es la dominación. "Dominar es una actividad necesaria al Estado: sólo es Estado una asociación en cuanto puede dominar. El Estado-miembro por tanto, es Estado si no se halla sometido al poder del Estado Federal y pierde el carácter de tal, como de otra parte reconocen los que tienen un exacto concepto del Estado Federal, en cuanto queda sometido al poder de éste." (13)

Ordenando las ideas expuestas, para Jellinek el Estado Federal es el único soberano, sin que esto signifique que las colectividades-miembros no son Estados en tanto actúan fuera del ámbito de dominación del Estado Federal, pero pierden tal carácter al darse el fenómeno contrario, esto es, al ser dominados por el Ente Central. Cuando esto último sucede el Estado Federal se nos presenta como un Estado íntegro, como unidad.

"Por consiguiente, el Estado particular constituye un Estado dentro de los límites en que posee libertad de acción. Por el contrario, a medida que es dominado por el poder central, deja de ser un Estado, aunque no deja de existir sino en la medida en que puede aspirar a ciertas prestaciones por parte del Estado Federativo y de particular en cierta manera en la soberanía de este último." (14)

Jellinek coincide con Le Fur cuando señala que esa participación de la Soberanía que el segundo refiere a la sustancia de la misma, se produce básicamente a través de la Cámara de Estados y el procedimiento de reformas constitucionales.

"Lo que distingue, pues, al Estado Federativo del Estado Unitario es el hecho de que las colectividades-miembros conservan el carácter de Estados dentro de los límites de su propia competencia y, además, porque sus órganos supremos son órganos supremos del poder central cuando no cooperan a la formación de la voluntad de éste último." (15)

De acuerdo con esta teoría, no basta, como pensaba Borel y Le Fur, que las colectividades-miembros participen en la creación de la voluntad general; es necesario también que gocen de autonomía. Esto es, que su actividad se halle fuera del alcance del poder central dentro de los límites de su competencia.

Aunque el pensamiento de Jellinek en su momento fue uno de los más conocidos y configuró una doctrina dominante, debido a que la evolución de las ideas se ha visto completamente superada. Es inexacto, siguiendo el orden indicado, que lo esencial del Estado Federal sea el predominio del poder central y que los entes-miembros sean autónomos. En este último aspecto, recordemos que la autonomía es un fenómeno orgánico que igualmente se presenta en el Estado Unitario que en el Federal y a veces con mayor intensidad en aquél. Lo que efectivamente sirve para distinguir al Estado miembro de la Provincia autónoma, por otro lado, es que el primero goza de autonomía constitucional, del derecho de darse a sí mismo una Constitución y modificarla (sobre las bases propuestas en la Constitución Federal). La autonomía constitucional comprende a la simple autonomía como facultad legislativa, y no a la inversa.

Es igualmente falso que exista supremacía del Estado central sobre los miembros, como veremos más adelante; y también lo es que dichos Estados miembros sean y no sean Estados de acuerdo al ámbito en el que actúen.

Si revisamos con cuidado la Teoría de Jellinek, podemos apreciar que supone una división del poder entre el Estado Federal y sus integrantes, por lo que se aproxima la Cosoberanía. aunque le cabe el mérito de separar la noción de Soberanía de los elementos esenciales del Estado.

V.1.4. OTRAS TEORIAS.

Conocemos ya las ideas de Calhoun sobre el origen del Estado Federal; dichas ideas tienen repercusión en su teoría tocante a la naturaleza del mismo.

Como la, Soberanía es única e indivisible, debe hallarse a quien pertenece efectivamente; debido a que no puede existir término medio entre el Estado Unitario, en el que aquella pertenece al Estado Central, y la Confederación de Estados, en que pertenece a las colectividades-miembros, el Estado Federal no es más que un ente de éste último tipo, esto es, el Ente que es llamado Federal en una simple Confederación de Estados. Consecuentemente, si los Estados-miembros son los únicos soberanos, los órganos del Estado Federal no existen y su competencia la ejercen por una delegación de aquellos, que son los que realmente disponen de ella. Las leyes "federales" no tienen ejecución, sino después de haber sido ratificadas por los Estados-miembros.

Del hecho de tener dichos entes confederados la soberanía, fluyen dos derechos: el de anulación y el de segregación.

"Por el derecho de anulación los Estados pueden anular todos los actos de la Federación que consideren contrarios al Pacto Federal; y por el derecho de segregación, un Estado puede decidir libremente cuando va abandonar la Unión." (16)

Reproducimos en este lugar, como si se insertase a la letra, la crítica que ut supra hicimos a esta teoría, añadiendo únicamente que es falso que en el Estado Federal las leyes generales deban ser ratificadas por los Estados-miembros y que éstos tengan el derecho de separarse voluntariamente de la Unión. Sobre el primer punto basta ver el tenor del artículo 133 de nuestra Constitución Federal de 1917 y el diverso 60, párrafo 2, de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América, para apreciar exactamente lo contrario. En lo tocante a la segunda observación, la doctrina dominante ha sostenido que la Unión es perpetua.

Otra teoría que reviste especial relevancia, es la Teoría de Kelsen sobre la naturaleza del Estado Federal, conocida como la teoría de las tres entidades estatales o "del tercer término", aporta conceptos nuevos sobre el tema, como veremos a continuación:

En el Estado Federal debemos distinguir tres elementos: la Constitución, válida para todo el territorio y unidad del orden total; el orden jurídico del Bund o Estado Central; y, el orden jurídico de los Estados-miembros. La propia Constitución federal reparte las competencias entre los dos ordenes que son parciales y delegados; el orden jurídico federal tiene tal carácter porque se extiende a determinadas materias delegadas en él por la Comunidad jurídica total; el de los Estados-miembros lo es igualmente por la misma circunstancia y porque existe un alcance restringido de la validez territorial de sus normas (el territorio del estado-miembro). Consecuentemente, la nota esencial del Estado compuesto es la descentralización.

Dice Kelsen: "Se puede hablar de centralización y descentralización en dos sentidos -uno estático y otro dinámico-. El concepto estático se refiere a la esfera territorial de validez de las normas que constituyen un orden jurídico. La esfera territorial de validez de una norma es la extensión territorial en que ésta es válida... El llamado territorio del Estado es, desde un punto de vista jurídico, la esfera territorial (o espacial) de validez del orden jurídico nacional, cuya personificación es el Estado. Una concepción estática de un orden jurídico centralizado implica que todas sus normas tengan la misma esfera territorial (o espacial)de validez y que sean válidas en todo el territorio donde se extiende el orden. Por otra parte, un orden jurídico descentralizado consta de normas que tienen distintas esferas territoriales (o espaciales)de validez, de tal manera que todas o ciertas normas, sean válidas tan solo en determinadas partes del territorio dado. Estas partes constituyen las divisiones territoriales. Las normas que son válidas sólo para una parte del territorio, es decir, para una división del territorio total, se llaman normas descentralizadas locales. Las normas válidas para las divisiones forman órdenes jurídicos parciales, y constituyen comunidades jurídicas parciales, que son miembros, distintos en el espacio, del total de la comunidad jurídica. La comunidad jurídica total se constituye por el orden jurídico que abarca no sólo las normas locales sino también las centrales. Que el territorio de una comunidad tal está dividido, significa que ciertas normas del orden jurídico, que constituye la comunidad, son válidas únicamente para esas divisiones territoriales, es decir, significa que las normas de éste orden jurídico tienen distintas esferas territoriales (o espaciales)de validez. Este orden jurídico se compone de normas centrales y locales; está descentralizado." (17)

Pero no sólo es éste el rasgo que distingue al Estado Federal del Unitario, en el primero, además, los órganos de los Estados-miembros no son creados por el orden central, sino por la Constitución Federal (total). Asimismo, dichos Estados-miembros personifican la descentralización jurídica, ya que gozan de autonomía constitucional. El Estado Federal, es Estado en términos del Derecho Internacional y los miembros lo son de acuerdo al Derecho Nacional.

Uno de los aspectos fundamentales de la doctrina kelseniana radica en destruir la idea de la subordinación de las colectividades-miembros al poder federal o de Estado Central: si se dijo ut supra que la Constitución Federal es la personificación del orden total, resultante de la suma de los órdenes del Ente central y Estados-miembros no están

subordinados entre sí, sino únicamente a la Constitución total; esto es, están coordinados. Idea de la que se deducen tres consecuencias:

a) La Constitución Federal total reacciona contra las violaciones cometidas a ella por los órdenes parciales, y no el Estado Central;

b) La propia Constitución o comunidad total posee la competencia de competencias; y

c) No hay, como dijimos, superioridad del Bund o Estado Central sobre los Estados-miembros, sino coordinación.

“A decir verdad -apunta Kelsen- ni el Estado Central ni los Estados-miembros son soberanos; y si la soberanía puede corresponder efectivamente a un orden, será con toda seguridad al de la comunidad total, que se halla constituida por la Constitución total.” (18)

La crítica que se ha dirigido contra la teoría en comento se basa en que, hecha, abstracción de los Estados-miembros y del Estado Central, es imposible apreciar en que consiste la comunidad total, amen de ello, es innegable la superioridad del Estado central sobre sus integrantes, lo que se observa en múltiples aspectos, por lo que dicha teoría choca con la realidad, siendo su principal error contradecir los hechos.

Con todo, estos argumentos esgrimidos como crítica son totalmente infundados. La comunidad total efectivamente existe abstraída de los órdenes parciales, y posee órganos propios, lo que es innegable, como también lo es que sea superior a dichos órdenes y éstos se hallen coordinados entre sí y no subordinados.

Sobre el particular, diremos brevemente que la Constitución Federal crea órganos que no pertenecen ni al Estado central ni a los miembros, por ejemplo, el Poder Constituyente Permanente o revisor, integrado por órganos de aquél y de éstos, en cuyas funciones está fuera del alcance de ambos órdenes parciales, aunque participan en él. También el Tribunal o Corte Suprema es órgano del Estado Total cuando resuelve las competencias y controversias entre los órdenes parciales, por más que en otros litigios actúe como órgano del Estado Central.

Lo que sucede es que se ha confundido, por una coincidencia de hecho, a los órganos federales y a los totales, así como a la Constitución Federal con la Total, situación ésta última que el mismo Kelsen observa.

En relación a la llamada subordinación de los Estados-miembros al Estado Central, es de mencionarse que constituye un gran yerro: si el Estado central tiene la facultad para limitar las competencias, ¿por qué no puede reformar la Constitución para tal efecto? Una de las particularidades que distingue al Estado-miembro de la Provincia autónoma es su autonomía Constitucional; esto es, puede otorgarse su Constitución y modificarla en forma limitada debido al tenor de la Ley Fundamental total, siguiendo este orden de ideas, si la Constitución Federal perteneciera al Estado Central, éste podría modificarla libremente, lo

que de hecho ni de derecho sucede. La Constitución Federal total está fuera del alcance del Estado Central y de los Estados-miembros, entonces, es la única instancia suprema en el Estado Federal.

En lo que se refiere a la teoría de la naturaleza del Estado Federal de Mouskheli, dice lo siguiente: "lo que caracteriza esencialmente al Estado Federal es poseer un doble rostro: en ciertos aspectos se nos aparece como un Estado Unitario, y si no tuviese otra cara se confundiría con él; pero en otros aspectos se nos presenta una agrupación federativa de colectividades inferiores, descentralizadas hasta el más alto grado y que toman parte en la formación de la voluntad del Estado." (18 bis) Este doble carácter obedece a que el propio Estado Federal busca conseguir "la unión", y no "la unidad"; es decir, propende a conciliar en un todo armonioso dos tendencias incompatibles hasta cierto punto: por una parte crear un Estado fuerte y único desde el punto de vista internacional; y por otra, permitir y garantizar a las colectividades-miembros la conservación de sus particulares.

Existen, entonces, aspectos que asemejan al Estado Federal con el Unitario, dichos aspectos son: El Estado central es superior jurídicamente a sus miembros; sus habitantes tienen una nacionalidad única, la del Estado Federal; en él, a semejanza de lo que sucede en el Estado Unitario, existe un único territorio federal; la organización interna del ente compuesto es, asimismo, íntegra y completa; y, desde el punto de vista internacional, la representación de todo el Estado corresponde al Estado Federal.

Por lo que hace a la superioridad jurídica del Estado Central, ésta se manifiesta de diversas formas:

a) Cualquiera que sea la fórmula que se adopte para repartir las competencias, el volumen de facultades federales es mayor y contiene a las más importantes;

b) En la solución de los conflictos entre el Estado Federal y sus miembros y entre estos últimos, las partes deben someterse a la jurisdicción de un Tribunal federal.

"La competencia del Tribunal Federal suele extenderse con frecuencia no sólo a los conflictos entre Estados particulares, sino también a los conflictos entre un Estado particular y un sujeto de otro Estado particular, o bien entre dos sujetos de dos Estados diferentes; se extiende, asimismo, a los conflictos entre los Tribunales del Estado Central y los de los Estados particulares, o, finalmente, a las violaciones de los derechos individuales establecidos por la Constitución Federal." (19)

c) El Estado central puede inmiscuirse en la organización constitucional y, a veces, en la legislativa de los Estados-miembros. Pese a que éstos gozan de autonomía constitucional, el Estado Central interviene en su organización interna; en principio, la Constitución Federal exige que sus miembros adopten para su régimen interior la forma republicana de gobierno. Además es común que la Ley fundamental consagre garantías individuales que deben ser respetadas por el Estado Federal como por los Estados-

miembros. Por último, los Estados-particulares gozan de autonomía constitucional, pero ni sus normas primarias o secundarias pueden contravenir el Pacto Federal.

d) El Estado federal también es superior a sus integrantes porque se reserva cierto derecho de inspección sobre ellos, en especial cuando los funcionarios de los segundos ejecutan total o parcialmente las leyes fundamentales.

e) El Estado federal-central manifiesta su superioridad en otro sentido: tiene el derecho de fijar su competencia, la "competencia de competencias"; incluso a través de reformas constitucionales puede redistribuir las facultades.

Otro aspecto en que el Estado federal se asemeja al unitario estriba en que en aquél existe una nacionalidad única para los habitantes de los Estados-miembros: la nacionalidad federal. Las Constituciones federales incluyen en las competencias del Estado Central la regulación de las materias de nacionalidad y naturalización.

"De la misma manera que no existe en el Estado Federal más que una sola nacionalidad, tampoco existe más que un solo territorio federal. Hállase este, sin duda, dividido entre diversos Estados, pero esta subdivisión no afecta en modo alguno a la unidad del territorio, de la misma manera que la subdivisión territorial de un Estado Unitario no supone mengua de su unidad." (20)

La organización estatal federal es completa, al igual que la del Estado unitario; así ambos poseen una organización integrada por las funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial e íntegra.

Finalmente, desde el punto de vista internacional, todas las atribuciones son ejercidas por el Estado Federal. Por lo general los Estados-miembros no tienen relaciones con otros Estados extranjeros.

Ahora bien, pese a todas estas similitudes existentes entre el Estado unitario y el federal, el segundo se puede caracterizar y distinguir del primero, en gozar de un elevado nivel de descentralización más compleja, una descentralización que llega a un grado que no se da en el Estado Unitario. (21) Así, "no hay nada que separe esencialmente la descentralización del federalismo, que son, por el contrario, hechos de naturaleza idéntica, aunque de diferente gradación." (22)

Con base en éste desarrollo teórico, Mouskheli concluye: "El Estado federal es un Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y del grado más elevado; que se compone de colectividades-miembros dominadas por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad federal; distinguiéndose de este modo de todas las demás colectividades públicas inferiores." (23)

Nosotros coincidimos con el autor en cita en algunos aspectos, es verdad que entre los Estados Federal y unitario existen muchas semejanzas - de ahí todas las teorías relacionadas -, y que el primero se caracteriza por su grado de descentralización, sostenido

en la autonomía constitucional de las colectividades que lo integran y la participación de las mismas en la creación de la voluntad general. Empero, creemos es falso que exista superioridad jurídica del Ente central y que, consecuentemente, los miembros le estén jurídicamente subordinados.

Es lógico que las facultades federales sean más importantes precisamente el Estado Federal es creado para centralizar y uniformar al Estado en esas materias, por ser las más trascendentes, pero eso no hace superior al ente central. Las materias que regulan, dentro de su competencia, los Estados-miembros son mayores en cantidad que las federales, sin que esto nos lleve a que son superiores al ente central.

En el mismo sentido, efectivamente un Tribuna "federal" actúa como dirimente de competencias y órgano de resolución de controversias entre la federación y los Estados, o entre éstos; pero cuando no acontece dicho tribunal no actúa como órgano del Estado Central, sino como defensor del orden total; esto es, como Tribunal del Estado Federal total, superior al central y a los miembros. Pensar igual que Mouskheli, sería tanto como sostener que el Estado Central es Juez y parte en la contienda, lo que es jurídicamente inadmisibile.

Lo mismo se observa en la aparente intromisión del Estado Federal en la organización interna de los Estados particulares; la Constitución total es la que fija los límites correspondientes, pero esto no lleva al Estado central a subordinar a los miembros, puesto que aquélla sólo por coincidencia es también Constitución de dicho Estado Central. Este, por su parte, no tiene facultades para modificar la distribución de competencias que establece el orden total, la norma primaria. Para llevar a efecto tales modificaciones hay que proceder conforme al método de revisión, en el que también participan los integrantes, lo que traduce en otro sentido que la superioridad asiste a la Constitución del estado federal-total y no al Estado central. Las normas de los miembros, por otra parte, no pueden contradecir el Pacto Federal, como tampoco pueden las del Estado central.

Cuando el Estado central inspecciona la actuación de los funcionarios locales, es porque éstos actúan en su auxilio, y porque exactamente ponen en ejecución las leyes federales. En el Estado federal cooperativo ambas esferas de funcionarios interactúan, aún con la participación de los municipales, sin que operé subordinación alguna entre los funcionarios y órganos de dichos niveles.

V. 2. LAS FORMAS DE ORGANIZACION.

Más que hacer un desarrollo de la teoría de las formas de organización, en este apartado nos dispondremos a realizar una serie de precisiones terminológicas que estimamos necesario comprender para efectos de la naturaleza del Estado Federal. En otras palabras, si arriba hemos visto que el ente federal se particulariza por especial grado de descentralización, es menester ahora delimitar lo que se debe entender por tal para nuestra construcción teórica, prescindiendo de conceptos implicados pero que no son de especial relevancia al tema, como es el caso de las formas de descentralización

administrativa que asociamos mentalmente tan pronto escuchamos la palabra descentralización.

Dicho concepto, como producto de la actividad humana, es multívoco: posee un sinnúmero de significados que pueden confundirse si no se realiza, como lo haremos nosotros, una perfecta especificación sobre el significado o enfoque que trascienda nuestro estudio particular. Para él, la acepción de descentralización que cobra relevancia, es la jurídica, exclusivamente. El hecho de que tal concepción jurídica conlleve las administrativas, económicas, etc., hará que a veces parezca que las tratamos; empero, definitivamente nuestro enfoque habrá de contraerse en la multicitada descentralización jurídica.

V.2.1. CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION.

Tradicionalmente se ha entendido a la centralización y a la descentralización como formas de organización que adopta el Estado en función de la distribución territorial de su poder; sin embargo, esta idea primigenia corresponde tan sólo al concepto estático de dichas categorías. En la rectitud jurídica las mismas no sólo revisten ese ámbito, sino que también disfrutan de un aspecto dinámico que generalmente es olvidado y que patentiza su utilidad cuando se trata de relacionar a las formas de organización con las formas de gobierno.

Supuesto que los conceptos de centralización y descentralización son fenómenos que tienen manifestaciones estáticas y dinámicas, veremos ahora en que consisten dichas manifestaciones:

Desde el punto de vista estático, la centralización y la descentralización se refieren al ámbito espacial de validez de las normas del sistema; esto es, un orden está centralizado cuando sus normas tienen validez efectiva en todo territorio del Estado, dichas normas poseen, en consecuencia, el mismo ámbito espacial de validez. Por otro lado, cuando existen normas válidas para determinadas porciones del mismo, el orden jurídico está descentralizado, lo que quiere significar que dichas normas tienen distintos ámbitos espaciales de validez.

En el aspecto dinámico es intrascendente que las normas mismas tengan o no el mismo ámbito espacial de validez; lo que es determinante para sus efectos es si un mismo órgano crea y ejecuta las normas, o si son varios.

Cuando las normas son creadas y ejecutadas por el mismo órgano hablamos de centralización dinámica; de descentralización dinámica cuando las normas son creadas y ejecutadas por varios órganos. También la forma de creación e integración de los mismos creadores de las normas repercute en este tipo de descentralización. Cuando el órgano es electo popularmente se forma de manera más descentralizada que en el caso de que sea nombrado por uno superior, o por vía hereditaria.

Este desarrollo no implica, bajo ningún concepto, que los aspectos dinámicos y estáticos de la centralización o descentralización no se puedan producir conjuntamente. La centralización cobra especial relevancia si todas las normas centralizadas son creadas por un órgano singular y supremo (no compuesto por varios individuos), puesto que en este caso se combinan sus aspectos, estático y dinámico. Lo mismo ocurre, hablando de descentralización, cuando existen varios órganos esparcidos en el territorio y tienen facultades para crear normas válidas para esa única porción territorial. "La descentralización es a un tiempo estática y dinámica, cuando el orden jurídico válido solamente para una comunidad parcial es creado por órganos electos simplemente para los miembros de esa comunidad parcial." (24)

Haciendo una relación entre las formas de gobierno (democracia y autocracia) y las de organización, a estudio, diremos que en el gobierno democrático, la creación de las normas es más descentralizada, desde el punto de vista que analizamos, que en el autocrático, toda vez que dichas normas son creadas por los mismos individuos que constituyen su ámbito personal de validez; aún más, en la relación democracia-descentralización es importante distinguir órganos de creación más descentralizada. El Senado, integrado por delegados electos por los habitantes de los Estados-miembros -o por las legislaturas de éstos-, es un órgano más descentralizado por su creación que el Presidente, elegido por la totalidad de los ciudadanos. La descentralización en este mismo ámbito se acentúa si el derecho se crea por vía consuetudinaria. Cuando las normas de Estado son creadas de esta forma, los conceptos de democracia y descentralización se encuentran en un punto más cercano que en los Estados de Derecho legislado y, en consecuencia, se puede decir, que tal Estado está más descentralizado.

V.2.2. CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION TOTALES Y PARCIALES.

Como los conceptos de centralización y descentralización son correlativos, mientras mayor sea el grado de centralización menor será el descentralización y viceversa. Dicho grado de centralización o descentralización debe hallarse en base a la cantidad, proporción e importancia de las competencias materiales de los órganos centrales o locales.

Así, la centralización será total si todas las normas jurídicas, sin excepción, son válidas para todo el territorio del Estado; la descentralización, por su parte, será total si todas las normas, sin excepción, son válidas únicamente, para las divisiones territoriales del propio Estado. En el primer caso, el grado de descentralización es igual a cero, y en el segundo lo es el grado de centralización.

Pese a lo expuesto, los criterios totales de centralización y descentralización son polos ideales, en la práctica; en la realidad, sólo podemos hablar de centralización o descentralización parciales, en atención a que, para el primer caso, las normas

individualizadas creadas por los Tribunales y los órganos administrativos necesariamente tendrán un carácter y ámbito espacial limitado; para el segundo, de pensar posible la descentralización total, no podríamos hablar de Estado, puesto que no existiría unidad alguna.

V.2.3. CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION, PERFECTAS E IMPERFECTAS.

Si desde el punto de vista cuantitativo la centralización y la descentralización pueden ser totales y parciales, atendiendo a un criterio cualitativo pueden producirse en forma perfecta e imperfecta.

La descentralización es perfecta cuando es definitiva e independiente; definitiva porque la norma local no puede ser derogada por una central, independiente porque su contenido no esté determinado por el orden central. Es imperfecta, en consecuencia, si el orden jurídico central contiene los principios generales a desarrollar por el orden local.

V.2.4. LAS DIMENSIONES DE LA DESCENTRALIZACION.

Ortega Lomelín (25) observa cinco dimensiones de la descentralización, tomando como base las formas de actividad del Estado; dichas dimensiones son, a saber, las siguientes: a) Política; b) Legislativa; c) Administrativa; d) Jurisdiccional; y e) Económica.

Amén de ello, el propio autor reconoce, en su desarrollo teórico, que tales dimensiones tienen un origen convencional, didáctico, puesto que realmente se encuentran "encajadas" unas en otras.

La dimensión política es la categoría básica, porque a partir de ella las demás toman forma, y se nos revela en tres ámbitos: a) Orgánico, referido a la división del "poder" entre los órganos del Estado (división de funciones); b) Regional, que se deriva de la articulación territorial del poder estatal; es decir, de la forma de organización del Estado a partir del ámbito espacial de validez de sus normas; c) Social, ámbito que se manifiesta en la relación existente entre el Estado y la sociedad.

De esta suerte, la dimensión política de la descentralización puede entenderse en sentido estricto o en sentido amplio. "La descentralización política en sentido estricto permite abordar la forma de organización del Estado, la estructura formal y jurídica que éste adopta, esencialmente por lo que hace a su organización territorial, al ámbito espacial o territorial de validez de las normas que lo rigen y conforman los consecuentes niveles de gobierno a través de los cuales se ejercen las potestades públicas." (26) En sentido amplio,

la descentralización política toca la distribución del poder que extiende su campo de acción para atender preferentemente la interacción Estado-sociedad.

En otro sentido, si la dimensión política de la descentralización determina el contenido de las otras, la dimensión legislativa no es útil para encontrar el grado de centralización o descentralización del orden jurídico, mediante la revisión del mecanismo que reparte las competencias; asimismo, nos permite identificar las tendencias centralizadoras o descentralizadoras que subyacen en las reformas constitucionales.

La dimensión administrativa se contrae a la actuación del Poder Ejecutivo. "La descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la administración central." (27)

Del mismo modo que la descentralización política, la dimensión administrativa se manifiesta en diversos ámbitos, a saber: al interior de la propia administración pública federal y la de los Estados y municipios; y, entre el Estado y la Sociedad. De dichos ámbitos nos interesa la descentralización territorial stricto sensu; es decir, la que se produce o manifiesta entre las administraciones Federal, Estatal y Municipal. "Esta categoría presupone la transferencia de facultades y recursos de una esfera de gobierno a otra, sea de la federal a la estatal, o de la estatal o la municipal, pero siempre al interior del Estado." (28)

Las dimensiones jurisdiccional y económica son, técnicamente formas de manifestación de la descentralización jurídica.

Ahora bien, dicho lo anterior, podemos entender ya el concepto de descentralización al que nos referimos cuando hablamos del Estado Federal como un ente descentralizado. Efectivamente, cuando hacemos uso del término "descentralización", nos estamos refiriendo a la coexistencia de órdenes jurídicos, uno total (la Constitución) y otros dos parciales, el federal, válido para todo el territorio, y el local, válido sólo para las divisiones territoriales; sin que esto implique que las demás categorías o dimensiones de la descentralización son inaplicables a nuestro estudio. De ningún modo, las diversas dimensiones de la descentralización pueden presentarse con mayor intensidad en el Estado Federal; empero, al expresar que el mismo se caracteriza por su especial grado de descentralización queremos significar que es un ente jurídicamente descentralizado, es decir, descentralizado en sentido jurídico.

V.3. ESTADO UNITARIO, FEDERAL Y CONFEDERADO.

Revisadas las teorías principales acerca de la naturaleza jurídica del Estado Federal, e impuestos del tipo descentralización que lo caracteriza, estamos en condiciones de hallar la diferencia que existe entre el Estado Unitario, el Federal y el Confederado.

Algunas divergencias existentes entre el primero y el segundo han salido a relucir en su momento, ahora realizamos una diferencia más global.

“Lo único que distingue -dice Kelsen- a un Estado unitario dividido en provincias autónomas, de un Estado Federal, es el grado de descentralización. Y así como el Federal se distingue de un Estado Unitario sólo por un mayor grado de descentralización, del mismo modo se distingue una confederación internacional de Estados de un Estado Federal. En la escala de la descentralización, el Estado Federal ocupa un lugar intermedio entre el unitario y la unión internacional de Estados. El Estado Federal presenta un grado de descentralización que es todavía compatible con una comunidad jurídica internacional, es decir, con una comunidad constituida por el derecho internacional.” (29)

Atendiendo, precisamente, al grado de descentralización jurídica, el Estado Confederado constituye una unión mas laxa que la existente en el federal; en aquél la descentralización es tal que la única norma válida para todo el territorio es la Constitución, Ley que necesita ser ratificada por los Estados confederados para gozar de tal validez. Los mencionados Estados integrantes de la Confederación son Estados en términos de Derecho Internacional, y tienen la facultad de separarse de la unión cuando así lo deseen.

En el Estado Federal, atento su menor grado de descentralización, existen algunas normas válidas para la totalidad del territorio (Las totales y las federales) y otras válidas tan sólo para las divisiones territoriales (locales) ni la Constitución federal, ni las leyes federales deben ser ratificadas por los Estados-miembros para gozar de validez efectiva; dichos entes-miembros son Estados en virtud de que gozan de autonomía constitucional y participan en la creación de la voluntad general; pero lo son el termino del Derecho Nacional, es decir, carecen de sustantividad jurídica internacional, pues el único que goza de ella es el Estado Federal. Finalmente, el Pacto unión es perpetuo, por lo que dichos Estados-miembros no pueden, una vez unidos, separarse de la Unión.

Por lo que hace al Estado Unitario, dependiendo de su mayor o menor grado de descentralización, pueden existir en él hasta dos sistemas de normas, asimilándose al federal. Lo que efectivamente distingue al Estado Federal del Unitario compuesto por provincias autónomas, es que en aquél la descentralización es más perfecta, ya que si bien la Constitución total sienta las bases de las constituciones locales, las funciones de los Estados-miembros son absolutamente libres del poder central, desde luego, fuera del margen básico que les impone la Ley Total. Dicho especial grado y tipo de descentralización del Estado Federal radica en la autonomía constitucional de sus miembros y en que participan en la formación de la voluntad estatal, hechos ambos que no se producen en las provincias autónomas del Estado Unitario, por mayor que sea el grado o status autonómico del que disfruten. Las provincias mencionadas bajo ningún aspecto pueden considerarse "Estados".

V. 4. LAS CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO FEDERAL.

Hemos consultado la opinión de dos autores que expresan sus ideas en relación a las características del Estado Federal, esto es, con sus categorías. La opinión de cada uno en términos generales, es coincidente con la postura que adopta en relación con la naturaleza del propio Estado Federal.

V.4.1. IDEAS DE HANS KELSEN.

Para Kelsen (30) el Estado Federal se caracteriza por las siguientes notas:

a) Su ordenamiento jurídico se compone de normas centrales válidas para todo el territorio de la federación, y de normas locales válidas únicamente para ciertos sectores del territorio, a saber, para los territorios de los Estados-miembros;

b) La creación de la norma central se lleva a cabo por un órgano legislativo central; las normas creadas por él se llaman "federales". La creación de las normas locales se lleva a cabo por órganos legislativos locales, los órganos legislativos de los Estados-miembros (hecha la división de la competencia material);

c) Las normas del orden jurídico central constituyen una comunidad jurídica parcial, que es la "federación"; las normas locales constituyen otras comunidades jurídicas parciales que son los Estados-miembros. La Federación y los Estados-miembros forman la comunidad jurídica total;

d) Cada una de las comunidades parciales se apoya en su propia Constitución. Normalmente la Constitución federal es considerada al mismo tiempo como la Constitución de todo el Estado Federal,

e) Los Estados-miembros poseen cierto grado de autonomía constitucional (limitada por la constitución total), lo que hace diferir al Estado Federal del Unitario con provincias autónomas; y

f) La centralización en el Estado Federal (constituida por la porción de normas válidas para todo el territorio) está limitada por el hecho de que el órgano central para la creación del derecho está formado por dos cámaras: una de representantes, electos directamente por el pueblo en proporción a su número; y el senado, integrado por los representantes de los Estados-miembros; cada uno de ellos está representado equitativamente en la dicha Cámara de Estados.

Consideramos que la tesis kelseniana es exacta, para mayor claridad añadiríamos nosotros la existencia de mecanismos tendientes a preservar el Pacto Federal.

V.4.2. OPINION DE ORTEGA LOMELIN.

Roberto Ortega Lomelín (31) enumera como características del Estado Federal:

a) Un orden jurídico supremo, es decir, el orden Constitucional, que crea dos órdenes que le están subordinados y que están coordinados entre sí: el federal y el de los Estados-miembros (principio formal de descentralización política en el que se predomina la coordinación y no la subordinación al Estado Federal);

b) Un sistema explícito y complejo de distribución de competencias que permite la coexistencia de los dos órdenes jurídicos creados por la Constitución;

c) Autonomía de los Estados-miembros, entendida como la capacidad para otorgarse su propia Ley Fundamental para su régimen interno, pero sin contravenir el Pacto Federal, adoptando necesariamente las decisiones políticas fundamentales aplicables en el orden federal (total);

d) Existencia de mecanismos y reglas que tienden a evitar que se vulnere el pacto federal, es decir, a la preservación de su integridad jurídica política (resolución de conflictos entre federación y Estados o éstos entre sí; garantía federal; y, participación de los miembros en la creación de la voluntad federal, a través del Senado y del constituyente permanente);

e) Paridad jurídica de los Estados-miembros;

f) Coordinación y Cooperación entre la Federación y los Estados-miembros; señalamos ya que en México el federalismo fue originalmente competencial; y

g) Constituye una decisión política fundamental del pueblo mexicano, por lo que se halla consagrado en la Constitución.

Esta última opinión es la que consideramos más completa, y por ello la utilizaremos para buscar la naturaleza del sistema federal mexicano. Únicamente le restaremos el punto marcado con la letra g), puesto que más de ser una característica, es una consecuencia de carácter jurídico-positivo.

Antes de hacer el referido estudio de la naturaleza del Estado Federal mexicano veremos, para concluir este Capítulo, los tipos de federalismo.

V.5. TIPOS DE FEDERALISMO.

De la relación o relaciones existentes entre el Estado central y los miembros, superada la idea de la superioridad del primero, derivan los tipos de federalismo. Los

principios de coordinación, supervisión y separación determinan, actuando separadamente o en conjunto, las clases de federalismo que priva un sistema positivo dado.

Podemos, en ese orden, señalar que existen tres tipos básicos del sistema federal, orgánico, coordinado y cooperativo.

V.5.1. TIPO ORGANICO.

“El federalismo orgánico es aquél en el cual el gobierno federal está dotado de amplísimos poderes que le dan preeminencia real sobre los estados. Corresponde a aquél llevar adelante la mayor parte de las obras públicas y los servicios, acumula la mayor parte de los recursos financieros y desempeña un liderazgo político muy acusado.” (32)

En este tipo de federalismo prevalece el principio de supervisión y la idea de la superioridad del Estado Central sobre los Estados-particulares; obedece a las teorías tradicionalistas que, según se ha dicho, aducen tal superioridad como un rasgo esencial del Ente Federal, superioridad fundada en el hecho de que las materias más importantes se hallan dentro de su competencia.

V.5.2. TIPO COORDINADO

También denominado "competencial", el federalismo coordinado "es el que opera lo más cercanamente posible al esquema constitucional. Federación y Estado actúan en una estricta separación de sus esferas de competencia y no se interrelacionan en sus funciones... El reparto de competencias entre Federación y los Estados es muy balanceado y la igualdad formal se traduce en igualdad real."(33) Por los principios de legalidad prevalecientes en el Estado de Derecho, cada una de las esferas o círculos estatales actúa dentro de su órbita sin posibilidad de tener puntos de contacto con la otra. Curiosamente, este tipo de federalismo no nace del principio de la coordinación, sino del de separación. El reparto de competencias es tajante, lo que impide la interacción del Estado Federal y los Estados-miembros.

V.5. TIPO COOPERATIVO.

El principio de coordinación traduce al Estado Federal en cooperativo. “El federalismo cooperativo implica que tanto el gobierno federal como los gobiernos provinciales(estatales) colaboren sostenidamente poniendo en común sus respectivas facultades y recursos para la realización de determinados fines.” (34)

El carácter común de dichos fines sirve para distinguir la simple colaboración, hacia la que tienden tradicionalmente las comunidades parciales de Estados-miembros y Estado central, de la cooperación. Los términos de colaboración y cooperación, significan actuar juntos. La diferencia específica entre ellos se encuentra en el hecho de que, en el segundo caso, la actuación supone un mismo fin, se actúa para alcanzar una finalidad común.” (35)

A primera vista parecería que tal distinción -y a la vez afirmación- choca abiertamente con el reparto constitucional de competencias, pero no es así. Los preceptos de la Ley Fundamental deben interpretarse en su conjunto para desentrañar su alcance; la propia Constitución, amén de ser la competencia de competencias establece la participación coordinada de Federación y Estados-miembros en determinadas materias, sin que por esto se afecte el reparto competencial.

“El Federalismo de viejo cuño, preocupado por la división entre las competencias de la Federación y los Estados, ha dejado paso a un nuevo federalismo que fija su atención en las posibilidades de cooperación y concierto entre ambos órdenes jurídicos.” (36)

BIBLIOGRAFIA :

1. Tocqueville, Alexis. La Democracia en América. Fondo de Cultura Económica. México, 1984; pág. 77.
2. Idem.; pág. 117.
3. Id.; pág. 118.
4. Id.; pág. 119.
5. id. ; pág. 125.
6. Grigorián, Levón, y Dolgopólov, Yuri. Fundamentos del Derecho Estatal Soviético. Ed. Progreso, Moscú, 1979; pág. 332.
7. Idem.; pág. 343.
8. Ibidem.
9. Citado por Mouskheli; op.cit; pág.198.
10. Idem.; pág. 202.
11. Le Fur, L'Etat fédéral, citado por Mouskheli, op. Cit.; pág. 201.
12. Jellinek, Georg. Teoría General del Edo. Cia. de editores Continental. México, 1958, pág. 621.
13. Idem.; pág. 624.
14. Mouskheli; op.cit.; pág. 218.
15. Idem; pág. 219.
16. Carpizo; La Constitución...; pág. 233.
17. Kelsen, Hans. Derecho y Paz en las Relaciones Internacionales. Ed. Nacional. México 1980; págs. 134-136.
18. Kelsen; Bundesexekution. Cit. por Mouskheli; op. cit.; pag. 225.
- 18bis. Mouskheli; Idem.; pág. 149.
19. Id.; pág.165.
20. Id.; pág. 175.
21. Id.; pág. 234.
22. Id.; pág. 239.
23. Id.; pag. 319.
24. Kelsen; Teoría General...; pág. 368
25. Ortega Lomelín; op. cit.; págs. 7,8 y ss.
26. Ortega Lomelín; op.cit.; pág. 12.
27. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A.; México,1987, pág. 165.
28. Ortega Lomelín; op.cit.; pág.118.
29. Kelsen; Teoría General...; pág. 376.
30. Kelsen; Derecho y Paz ...; págs. 156-159.
31. Ortega Lomelín; op.cit.; págs. 66-67.
32. Idem.; págs. 58-59.
- 33.- Ibidem.
34. Ibidem.
35. Trigueros, Laura. El Federalismo de Cooperación: Los Convenios, en: Péreznieto Castro, Leonel (Compilador) Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional. Ed. Porrúa,S.A.; México, 1988, pág. 818.
36. Madrazo, Jorge. Prólogo a la obra citada de Ruiz Massieu.

CAPITULO VI

ESTRUCTURA Y CARACTERISTICAS DEL FEDERALISMO MEXICANO

VI.1. INTRODUCCION

Antes de entrar de manera concreta sobre el Estado Federal, es menester decir, que el Estado que nos ocupa no existe aisladamente, sino en conexión y en relación con los demás Estados; de tal manera que, además de las normas generales de la Comunidad Internacional, los Estados se vinculan entre sí mediante relaciones especiales; dichas relaciones son materia casi exclusiva del Derecho Internacional; sin embargo, hay otras relaciones que interesan al Derecho Constitucional, ya que si bien los Estados no pierden de modo alguno su cualidad de tales, no obstante dichas relaciones condicionan en mayor o menor medida la estructura constitucional de los Estados en cuestión. A nosotros nos interesa analizar en este trabajo la vinculación entre Estados, creada por una Federación y mediante una Constitución que no es sino producto de un acto de Poder Constituyente que produce un nuevo status de cada miembro, puesto que altera su forma de existencia política y porque la esencia misma de la Federación exige cierta injerencia en los asuntos de los Estados-miembros, a fin de mantener, asegurar y garantizar su propia existencia, por tanto toda Federación es sujeta de Derecho Internacional, por que toma sobre sí necesariamente un *ius belli* y los Estados-miembros renuncian en todo o en parte, a su *ius belli*, en favor de la Federación; asimismo, es también sujeto de Derecho Político, porque es titular frente a los Estados-miembros de facultades jurídico-políticas propias y las relaciones entre la Federación y los Estados-miembros tienen carácter de Derecho Político. Podríamos decir que el Estado Federal es uno de esos territorios en el que se vinculan dos ramas del Derecho, el Derecho Internacional y el Derecho Político de ahí que la Federación aparezca como un concepto superior.

VI.2. NACIMIENTO Y CARACTERISTICAS DEL ESTADO FEDERAL,

El Estado Federal hace su entrada en la Historia con la Constitución americana de 1787 que sin responder a un esquema previo, lo hacía respondiendo a necesidades prácticas; ya que se trataba de buscar una fórmula que hiciera compatible la existencia de los Estados individuales con la de un poder dotado de facultades para bastarse por sí mismo en la esfera de sus funciones. En esta época las formas de organización que se conocían y que respondían a un criterio, eran el Estado Unitario y la Confederación, y la que surgió después sería interpretada por varios Tratadistas como una fórmula intermedia entre ambas. "El Federalista" nos dice que "la Constitución propuesta no es estrictamente una Constitución Nacional ni Federal, sino una combinación, un acomodamiento de ambas". Desde el punto de vista de su fundamento, es federal, no nacional; pero por el

origen de donde proceden los poderes ordinarios del gobierno, es una parte federal y una parte nacional; por la actuación de estos poderes, es nacional, no federal, y, finalmente, por el modo que autoriza para introducir enmiendas, no es ni totalmente federal, ni totalmente nacional.

La organización federal, parte por necesidades reales y parte por simple fenómeno imitativo, como en el caso de México, Argentina, Brasil, Venezuela en Iberoamérica, así como Suiza, Alemania y varios dominios Británicos y otros países después de la Primera Guerra Mundial.

El Estado Federal surge como resultado de una vinculación jurídico-política de Estados hasta entonces independientes, como es el caso de Estados Unidos y Suiza, o bien como resultado de una nueva estructura Constitucional de un Estado hasta entonces Unitario, como es el caso de México y la extinta Unión Soviética.

La denominación Estado Federal comienza a sonar por primera vez en los tiempos de la Confederación romana, y ya en Zacharia, Von Berg Kluber, se encuentra usada como término contrapuesto al de Confederación.

El Estado federal responde a varias necesidades, tales como:

a) Hace posible la organización política racional de grandes espacios bajo el supuesto de relaciones de paridad entre las partes componentes.

b) Pero no solo responde a esta necesidad de adecuación entre una organización política de firme y la amplitud del espacio, sino también a la integración de Unidades Autónomas en una Unidad Superior, de esta manera la organización Federal es adecuada para salvaguardar la existencia de naciones Culturales en el marco de una organización estatal o nación política.

c) Responde también a un principio de organización estatal que tenga por objeto la máxima autonomía de las unidades componentes, ya sea por motivos técnicos o motivos de índole axiológica como el reconocimiento y el respeto de entidades de ámbito local y como vía para la realización del ideal de la libertad, en esta misma línea el Federalismo, puede manifestarse también como una acentuación del principio de División de Poderes destinado a garantizar la libertad.

En cualquier caso, el Estado Federal significa por lo pronto, una forma de División del Poder Político, no sólo desde el punto de vista funcional, sino sobre todo, desde el punto de vista territorial.

Analizadas las finalidades del Estado Federal; vamos ahora a decir algo sobre los supuestos de su existencia:

Primero se nos aparece como una unidad Dialéctica de dos tendencias contradictorias: la tendencia a la Unidad y la tendencia a la Diversidad. El

condicionamiento dialéctico aparece especialmente claro en algunos casos límites: el deseo de una pequeña unidad territorial, con escasas fuerzas militares y económicas y para mantener su unidad autónoma, se integra a una unidad superior para no estar inermes hacia el exterior.

VI.2.1. LA CONSTITUCION FEDERAL COMO ORGANO SUPREMO.

El concepto de Constitución es uno de los que ofrecen mayor pluralidad por dos motivos fundamentales: En primer lugar, porque si bien es cierto que la mayoría de los conceptos jurídicos-políticos son de un modo mediato o inmediato conceptos polémicos, etc., por referirse a la substancia de la existencia política de un pueblo; en segundo término tomamos el hecho de que la Constitución forma un nexo entre diversos de la vida humana, objetivado, por el que se vinculan sectores de la realidad política, jurídica, sociológica, etc.

Todo esto implica que la Constitución vaya frecuentemente acompañada de un objetivo, y se hable así de Constitución Jurídica, o de Constitución Real, de Constitución Política o de Constitución Normativa, de Constitución Material o de Constitución Formal, de Constitución empírica o Constitución ideal; pero a todos se les escapa la Constitución como un Todo.

Por consiguiente, al hacer el estudio del orden jurídico supremo del Estado Federal, se hace preciso ordenar los conceptos de Constitución en unos cuantos, por lo que haremos mención de las Teorías Constitucionales Clásicas:

VI.2.2. TEORIA CONSTITUCIONAL DE FERDINAND LASSALLE,

Ferdinand Lasalle, explicó la Constitución en función de la relación existente entre Derecho y Poder; así eliminando las definiciones formales que sólo señalan como se forman y que hacen las Constituciones, sin penetrar en su esencia, nos dice, que esta "fuerza actuante" o factor de poder es un fragmento de la propia Constitución, por eso "aún, cuando desapareciera el Código Constitucional de un Estado, su poder material obligaría al Derecho a seguirlo reconociendo. El poder crea al Derecho y no al revés, éste sólo constituye su reconocimiento formal". (1)

Lassalle, nos dice, que no es difícil comprender la relación que ambos conceptos (Poder y Derecho) guardan entre sí. Se toman estos factores reales de Poder, se extiende una hoja de papel, se les da expresión escrita, y a partir de ese momento, incorporados en un papel, ya no son simples factores reales de poder, sino que se han convertido en Derecho, en Instituciones Jurídicas, y quien atenta contra ellos atenta contra la ley, y es castigado. (2)

Las fuerzas activas determinan el ser del Estado; el autor al explicar esto hace un reconocimiento de los factores reales de poder que imperaban en su época; dichos factores eran el rey, la aristocracia, la burguesía, los banqueros, la pequeña burguesía y los obreros. A efecto de mostrar la validez de su postura pretende desaparecer en abstracto todas las leyes del Estado para, al reconstruirlas, desconocer los privilegios, prerrogativas y derechos de cada fuerza, observando lo que sucedería en la realidad:

El rey diría.- "Podrán estar destruidas las leyes, pero la realidad es que el ejército me obedece, que obedece mis ordenes: la realidad es que los comandantes de los arsenales y los cuarteles sacan a la calle los cañones cuando yo lo mando, y apoyado en este poder efectivo, en los cañones y en las bayonetas, no toleraré que me asignéis más posición ni otras prerrogativas de los que yo quiera." (3) En los mismos términos respondería la aristocracia, pues sus integrantes han gozado gran influencia en la Corte, lo que les ha permitido también sacar a la calle los cañones en beneficio de sus intereses propios.

Ahora bien, sigue diciendo, si el rey y la aristocracia pretendieran, de común acuerdo, revertir al Estado al estadio de la organización medieval en gremios, la gran burguesía industrial, impedida a seguir produciendo en dicho sistema, cerraría las puertas de las fábricas echando a la calle a un gran número de obreros; la muchedumbre despedida se lanzaría a protestar con el apoyo económico de los industriales, iniciándose una lucha que no serían las bayonetas las que decidieran.

Continúa diciendo: suponiendo por otro lado, que el Gobierno adoptara medidas lesivas a los banqueros, como transformar el sistema entero para que la gente humilde tuviera crédito fácilmente, entonces sucedería que el propio Gobierno, que necesita de común crédito de esos banqueros, y que canjea el dinero por papel de deuda pública, se vería perjudicado por su mala relación con esta fuerza activa.

De ahí que Lassalle opine que en esencia la Constitución es "la suma de los factores reales de poder" (4) que rige un país, o lo que es igual, cada uno de dichos factores reales de poder, fuerzas activas, es una parte de la Constitución del Estado. Consecuentemente, como en todo Estado siempre han existido fuerzas activas, factores reales de poder, los Estados siempre han tenido una Constitución real y efectiva, aunque lo que constituya la nota esencial de las Constituciones modernas sea el ser meras "hojas de papel".

TEORIA CONSTITUCIONAL DE CARL SCHMITT.

La teoría Constitucional de Carl Schmitt se resume en la reducción de la Constitución a unas decisiones fundamentales, y representa la más radical expresión de una etapa decisionista -más tarde abandonada por el autor- según la cual el Derecho tiene su raíz en la voluntad y no en la razón, es decisión y no norma, vale no como realización de algo valioso, sino porque así ha sido establecido.

Para él la Constitución no surge, ni se establece por sí misma, sino por un acto del poder constituyente, es decir, en virtud de una voluntad política preexistente, que decide sobre la forma y el modo de unidad política, de manera que esta unidad política no nace en virtud de la Constitución, sino que es el supuesto de ella; tal realidad política es una realidad existencial y lo único que hace la Constitución es determinar su estructura política concreta.

Para este autor la Constitución vale en virtud de un acto del poder constituyente que no contiene "unas normaciones cualesquiera sino, y precisa mente por un único momento de decisión la totalidad de la unidad política considerada en su particular forma de existencia." En cambio las leyes constitucionales, valen en virtud de la Constitución, y no sólo porque toda normatividad supone una decisión, sino que sólo cobra sentido en conexión con decisiones fundamentales.

Para él la distinción entre Constitución y Leyes Constitucionales, se manifiesta con los siguientes ejemplos: a) El procedimiento de reforma es válido para las leyes constitucionales, pero no para la Constitución, pues una reforma de las decisiones políticas fundamentales, no supondría una enmienda sino la anulación de la Constitución; b) Las leyes constitucionales pueden suspenderse (Estado de Guerra), pero no la Constitución como totalidad, pues precisamente la razón de tal suspensión es el mantenimiento de la Constitución como totalidad; c) Un conflicto constitucional no afecta a las particularidades, sino a las decisiones políticas fundamentales; d) El juramento de lealtad a la Constitución, no vincula a ser leal a todos los preceptos constitucionales, que pueden cambiar siguiendo el método de reforma previsto, y un juramento en blanco no tiene sentido, pero si vinculado a las decisiones político fundamentales.

Scmitt aprecia la Constitución desde cuatro sentidos: Absoluto; Relativo, Positivo e Ideal.

La Constitución en sentido absoluto se identifica con el Estado entendido como Unidad Política de un pueblo, es "la situación total de la unidad y ordenación políticas" (5), ser y deber ser del propio Estado. Este sentido comprende tres matices:

Primero, Constitución como "la concreta situación de conjunto de la unidad política y ordenación social de un cierto Estado", (6) es decir, el Estado como Unidad Política. Segundo, la forma de ejercer el dominio, la forma de gobierno, "una manera especial de ordenación política y social." (7) Tercero, noción equivalente a la idea básica de Lassalle: Constitución como suma de las fuerzas activas.

En sentido relativo la constitución se entiende como un conjunto de leyes o normas constitucionales en el Código Fundamental y, esencialmente sujetas al mismo procedimiento formal de creación.

En sentido positivo la Constitución conlleva la distinción entre la Constitución y Ley Constitucional, supone la existencia de un poder constituyente que la crea, por lo cual no cualquier norma tiene cabida en ella, por el contrario la Constitución positiva se

contrae exclusivamente a las decisiones políticas fundamentales, las que determina la forma de ser del Estado.

El sentido ideal de la Constitución, se refiere a la que cumple con la ideología y postura de un determinado grupo, partido político o corriente filosófica, es el ideal de la Constitución.

TEORIA CONSTITUCIONAL DE HANS Kelsen

La obra más conocida de Hans Kelsen es sin duda alguna, la "Teoría Pura del Derecho", en ella sintetiza a la ciencia jurídica contrayendo su estudio al ser del Derecho, es decir, a como es y cómo se forma, sin preguntarse cómo debería ser o formarse. Es un estudio del Derecho Positivo. Su pureza es eminentemente metódica, tal Teoría "entiende construir una ciencia que tenga como objeto el Derecho e ignore lo que no responde estrictamente a su definición. El principio fundamental de su método, es eliminar a la ciencia del Derecho de todos los elementos que le son extraños." (8)

Parte de la separación tajante entre el mundo del ser y del deber ser, entre la naturaleza y la sociedad; la una está regida por normas basadas en la causalidad, y nada más extraño al mundo del deber ser que tal principio. Para enlazar dos hechos normativos, entonces debemos recurrir al principio de imputación; "al igual que en la Ley Natural hay una relación de causa a efecto, la causalidad no interviene en la regla de derechos. El crimen no es la causa de la sanción, no es el efecto del acto ilícito. La relación que existe entre los dos hechos resulta de una norma que prescinde o autoriza una conducta determinada. Un acto ilícito es seguido por una sanción porque una norma creada por un acto jurídico prescribe o autoriza la aplicación de una sanción cuando se ha cometido un acto ilícito." (9)

Dado que la Teoría Pura del Derecho se refiere al Derecho Positivo creado por los hombres, apreciamos que una de sus categorías es la eficacia, es decir, el Derecho Positivo es un orden eficaz social, porque mediante este orden los hombres guían, de manera general su conducta. Ahora bien para explicar que una norma además de ser eficaz, porque mediante este orden se determina uno específico, Kelsen nos dice "Una pluralidad de normas constituye una unidad, un sistema u orden cuando su validez reposa, en último análisis, sobre una norma única," (10) luego es formal y dinámica.

Luego el fundamento de la validez normativa, depende de la concordancia formativa entre la norma dada y una superior, y así, hasta llegar a la Constitución, la norma más general; cuando nos preguntamos cuál es el fundamento de la validez de ésta "podríamos remontarnos hasta una Constitución establecida por un usurpador o un grupo cualquiera de personas. Por ello la voluntad del primer constituyente debe ser considerada, pues como poseedora de un carácter normativo." (11) La norma fundamental entonces es una hipótesis básica, "es la hipótesis que permite a la ciencia jurídica considerar al

Derecho como un sistema de normas válidas.” (12) Es la Constitución en sentido lógico-jurídico.

De acuerdo con la norma hipotética, el grado más alto del Derecho Positivo es la Constitución jurídico-positiva, la que puede entenderse en sentido material y formal. En sentido material, la Constitución es “la norma cuyas funciones esenciales es la de designar los órganos encargados de la creación de las normas generales y determinar el procedimiento que deben seguir.” (13) En el sentido formal la Constitución se supone superior a las demás normas del sistema, lo que quiere decir, que una ley no puede derogar a la Constitución, y que para modificarla o derogarla es preciso llenar condiciones especiales.

VI.3. ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL

La sola enunciación de la palabra Constitución nos provoca una serie de representaciones de índole estatal, jurídico y político. La consideramos como una organización de los supremos poderes del Estado, como un conjunto de normas jurídicas con un determinado contenido y ciertas garantías formales. Si por otro lado la planteamos en términos gnoseológicos, entonces la Constitución se nos convierte en un campo de aplicación de esquemas interpretativos de carácter jurídico, sociológico y político. Este carácter polifáctico, que se expresa tanto en el orden real como en el conceptual, no es privativo del concepto de Constitución, sino común a una serie de conceptos y conexionado a la sustancia de los mismos, como Nación, Soberanía, Estado, etc.; las cuales representan una totalidad ordenada, una estructura general, en el que las partes integrantes, es decir, las estructuras particulares se conexionan en el todo y están unidas por un condicionamiento recíproco.

A consecuencia de todo esto, las diferentes dimensiones que presentan estos conceptos no son elementos separables, como los componentes de la naturaleza, sino momentos integrantes, que sólo pueden ser captables en su referencia recíproca. Por eso la misión de las ciencias, que se ocupan de la esfera del mundo histórico, no se cumple con la aplicación de sus objetos, sino con la “Comprensión”, su función es comprender, es decir captar su significado.

En apartados anteriores hemos visto que la Constitución forma parte integrante del orden jurídico, en cuanto que es expresión de las normas organizadoras, es decir, del orden de competencia, con arreglo a las cuales se crea el resto del Derecho, y se asegura su vigencia. Por consiguiente, y como quiera que sin normas de organización no son posibles las normas de conducta o viceversa, de aquí la Constitución no sólo sea el supuesto, sino parte integrante de la totalidad del orden jurídico, luego es la base del mismo, y al Derecho Constitucional como aquella parte del Derecho, que es el comienzo del todo el Derecho del Estado, el que presuponen las ramas particulares de éste.

También se ha llegado a la conclusión de que la Constitución forma parte integrante del orden estatal, pues el Estado es una unidad de poder que actúa mediante el despliegue de tal poder. Pero para la existencia de este poder se precisa una organización y para hacer actuante esta organización de los Poderes Públicos, es precisamente la Constitución.

Por otra parte la Constitución forma parte de la Estructura Política, ya que todo pueblo tiene una manera concreta de existir políticamente, ya sea Monarquía, República, Federación, Estado centralizado, Individualista, Colectivista, etc... Además toda Constitución representa de manera racional o tradicional, absoluta o de compromiso, una concreción de valores políticos.

La existencia de estos tres objetos: orden jurídico, orden estatal y estructura política, no son independientes entre sí, ni que la Constitución cubra tres tipos de realidades, por el contrario son tres momentos de una misma realidad, los cuales se condicionan mutuamente, y esta unidad de poder se hace posible mediante la Constitución. Por otro lado, la organización de poderes y su ejercicio se expresan en normas jurídicas y no pueden menos de expresarse y de actuar con arreglo a ellas, ya que estas representan la forma más pura, segura y perfecta de organización de este modo, al decir de Radbruch, el Estado y el Derecho Constitucional no son algo distinto, no constituyen causa y efecto o efecto y causa, sino una misma y sola cosa.

Asimismo, reconocemos, que el Estado sólo tiene existencia en cuanto que es actual y esta actualidad la alcanza solamente cuando actúa, es decir, en cuanto que de manera permanente e ininterrumpida realiza una serie de actos; cuando estos actos dejan de tener lugar cesa de ser una realidad presente para convertirse en un pasado histórico. La unidad del Estado, no es una unidad estática, sino sus constantes, su status y una renovación permanente.

Actividades en virtud de las cuales el Estado no sólo manifiesta su existencia, sino que cobra existencia o dichas funciones del Estado son de diversa índole en cuanto al contenido, y capaces de diferentes particiones, según los diversos puntos de vista que adopten para su clasificación (económicas, militares, culturales, sociales, etc...). Pero en cualquier caso, cabe distinguir entre aquellas que son comunes al Estado por y en virtud del poder que les es peculiar, o sea las llamadas funciones soberanas o ejercidas en virtud de su Soberanía. Aunque el Estado tiene funciones fundamentales(diferenciadas) como la legislativa, la judicial y la ejecutiva, dividida a su vez en gubernamental y administrativa, y si bien es cierto que esta clasificación carece de valor universal, la verdad es que se adecua al Estado Moderno.

La Legislación establece las normas jurídicas generales o individualizadas. La Jurisdicción determina el Derecho aplicable al caso, y de modo más general, mantiene y actualiza las normas jurídicas. La función Ejecutiva: en el caso de la gubernamental consiste en solucionar al compás de los sucesos, los asuntos excepcionales que afectan la Unidad Política del Estado y a los grandes intereses nacionales. La función administrativa consiste en gestionar los asuntos políticos ordinarios.

Al lado de esta clasificación cabe mencionar otras distinciones: funciones políticas y funciones rutinarias; estas se dan cuando se trata de actos cuyo contenido no viene determinado por una norma o precedente previo, es decir, cuando hay margen para una decisión derivada, desde luego, del hecho de encontrarse ante situaciones nuevas y únicas, como las funciones políticas cuyo cumplimiento exige una autonomía, y por consiguiente, una más amplia esfera de poder; en cambio cuando se trata de actos subsumibles en normas o procedentes de actos puramente reproductores, nos encontramos ante las funciones rutinarias.

El Estado, vive siguiendo la secuela de nuestro estudio, mediante sus funciones, pero sino se disuelve en la pluralidad de actos empíricos que componen estas funciones, además todas estas funciones con respecto a la totalidad, tienen existencia porque se coordinan con una estructura superior, guardando entre si unas relaciones recíprocas y necesarias de manera que se complementan y se limitan mutuamente. Ahora bien si el Estado existe en cuanto estos como Unidad, y lo que convierte en Unidad a estos actos y funciones es esa estructura constitucional, es claro que la expresión de la Unidad y la existencia del Estado es la Constitución. De ahí que donde hay Estado, hay una Constitución. Previo a la Constitución y como supuesto de ella es un pueblo, pero a partir del momento en que este pueblo se convierte en una Unidad de poder, dominado de modo afectivo sobre un territorio y desplegándose en el tiempo, allí hay Constitución.

Si procedemos a un análisis de las partes componentes de la estructura constitucional, nos encontramos con los siguientes momentos:

a) En primer lugar el problema de quién ejerce las funciones; ya que las funciones de una organización u ordenación humana a diferencia de las de un organismo, no se realizan por sí solas, sino por actos intelectuales de los hombres. Este problema encierra dos cuestiones dentro de sí: en primer término y puesto que las funciones suponen ejercicio de poder, nos encontramos con la oposición entre autocracia y democracia, en tanto que tipos ideales; es decir, si el poder que rige el cumplimiento de las funciones deriva o no de manera inmediata de los sometidos a él, la segunda cuestión es que los actos que integran el cumplimiento de las funciones son realizados por los hombres en su calidad de titulares de órganos e instituciones (por ejemplo un Parlamento, un Senado o un monarca absoluto, ejercerán exclusiva o preponderantemente las funciones soberanas).

b) El problema de cómo se ejercen, es decir mediante qué procedimiento y dentro de qué ámbito y límites, lo que a su vez encierra las relaciones de los órganos e instituciones entre si, bien por razones de organización de trabajo en orden a lograr un mejor resultado unitario, o bien determinado, como esquema racionalista para la garantía de ciertos valores políticos.

c) La finalidad o sentido con que se ejercen las funciones. La referencia finalista no sólo deriva del hecho de que toda función es un acto destinado al cumplimiento de un fin, sino también de la naturaleza jurídica que tiene la Constitución ya que toda normatividad jurídica lo es con relación a una finalidad concreta, cobrando sentido por esa

relación a los fines para los que ha sido concebido como medio. De esta manera la finalidad viene siendo el principio constitutivo de la Estructura Constitucional de manera parecida a como la ley natural lo es en la naturaleza. Las finalidades que condicionan las relaciones son de dos clases: **I)** Por un lado la Consecución de un resultado unitario con las menores fricciones y de la manera más eficaz posible; esta la naturaleza técnica, pues responde a un problema de organización; **II)** por otro lado, la realización de un sistema de estimaciones que derivadas de determinadas concepciones del mundo y dentro de situaciones históricas y sociales dadas, están destinadas a servir de módulos a la convivencia, afirmándose mediante el poder.

d) El tipo de relación estructural existente entre las funciones y entre sus portadores entre sí. Toda estructura es una relación necesaria entre las partes; pero esta necesidad debe expresarse en leyes de diversa índole: lógicas, ontológicas, etc., evidentemente que tales leyes no pueden estar ausentes de la Constitución; pero, en todo caso, lo característico de la Constitución es expresarse en un tipo de relación jurídica.

Como hemos indicado, lo característico de la estructura constitucional es que sus conexiones son de naturaleza jurídica, es decir, que la inordinación y coordinación de funciones y las atribuciones de sus portadores se realizan con arreglo a una normatividad jurídica, pues sólo esta, es decir, una normatividad cuya validez este más allá de la voluntad arbitraria de los sometidos, proporciona la mínima garantía de unidad y de permanencia, y, en cuanto las funciones representan ejercicio del poder del Estado, y, por consiguiente la vía donde el poder social se convierte en estatal, es claro que es a través de la Constitución por donde se verifica la conexión entre Derecho y Poder. El poder del Estado se ejerce a través del esquema establecido o expresado en la Constitución, y, en segundo lugar, el poder social se hace estatal salvo un caso de ruptura violenta. Esta estructuración jurídica del poder en cuanto asigna a los órganos e instituciones un círculo de actividad objetivamente delimitado, establece el procedimiento con arreglo al cual ha de realizarla, y confiere los poderes adecuados a ello, se manifiesta como un sistema de competencias y en este sentido se ha definido a la Constitución: "como orden o un sistema de competencias". Ciertamente que las Constituciones modernas construidas bajo la concepción racionalista del Derecho, y dominadas por el deseo de una precisión que garantice la vigencia de los derechos individuales, y asegure a su vez, un adecuado funcionamiento de las instituciones.

a) Hay entidades o Instituciones absolutamente esenciales a una Constitución, a las que es imposible encerrar en el límite preciso de una competencia cuyo significado constitucional escapa en absoluto a tal concepto. En estos casos se trata de Instituciones forzosamente bien diferentes y que ejercen funciones, en virtud sin duda, de una fundamentación y de un título jurídico, pero cuyo ejercicio escapa del esquema preciso de deberes y atribuciones de una competencia.

b) El acentuado carácter dinámico a la Constitución, y, sobre todo, la posibilidad de subsumir en una norma prevista la conducta a seguir en el despliegue de las funciones políticas, o sea aquellas que se actualizan ante ciertas circunstancias singulares. Sin duda que no es cierto que, todo Derecho es Derecho de situación, pero en muchos casos es la

necesidad de hacer frente a una situación misma que engendra una atribución, que ha bien no ha sido prevista por la norma, o bien tal como fue prevista por la norma era incapaz de resolver lo que ella se había propuesto.

c) El sentido pleno de la Constitución y de cada uno de sus preceptos sólo se adquiere cuando se conexiona con los motivos políticos directos o con las decisiones políticas fundamentales a la que sirven mediata o inmediatamente dichos preceptos. Estas decisiones o pensamientos directivos pueden tener una manifestación expresa en un preámbulo o en una declaración de principios, y al decir Schmitt, aludiendo al preámbulo de la Constitución de Weimer, "son más que leyes y normaciones ... forman el supuesto básico para todas las ulteriores normaciones, incluso para las leyes constitucionales".

Las normas constitucionales sustentan su garantía en que, si bien es cierto que la coacción no esta excluida en absoluto, si, en cambio, sus partes más importantes quedan ajenas a ella, esto sucede así, porque, su propia naturaleza, el Derecho Constitucional carece de los supuestos necesarios a un orden de normas jurídicas coactivas.

a) Para la existencia de tal orden se necesita que la conducta sobre la que se aplica pueda ser fijada de antemano de un modo preciso, y para ello que la esfera de tal conducta admita la posibilidad de fijar un decurso típico a sus acciones. Pero con el Derecho Constitucional hay una serie de actividades cuyo contenido no puede ser fijado de una manera precisa, pues radica en la esencia misma del Estado por su carácter de individualidad histórica, es decir, que la situación plantea la necesidad de normas generales o medidas individuales, cuyo contenido no puede ser previamente fijado, como sucede con las llamadas funciones políticas y que son las más importantes de la Constitución y en torno de las cuales luchan los poderes políticos, y sólo se pueden establecer limitaciones normativas al ejercicio de estas funciones.

b) Para la existencia de un orden coactivo, se precisa también de una instancia dotada de medios de poder destinada a eliminar la conducta atípica mediante la prevención, la reparación y el castigo. Las normas jurídicas coactivas son tales porque hay una instancia superior encargada de aplicar la fuerza; pero ¿dónde encontrar una instancia superior a la establecida por la Constitución?. La tendencia a la legalificación total de la Constitución que es immanente al Estado de Derecho o conducido a la creación o a postular la creación de Tribunales Constitucionales. Pero ello no resuelve nuestro problema, sino que lo único que hace es desplazarlo, pues:

1) Se introduce una Institución política nueva a coordinarse con los demás, como acontece, por ejemplo, con el más famoso de estos organismos, con Tribunal Supremo de los Estados Unidos, que prácticamente se ha convertido en una tercera cámara, pero esto significa una politización de Injusticia, ya que las cuestiones sobre las que ha de decidir son en muchos casos imposibles de subsumir de modo preciso en una norma previa y con ello se escapa a la función que tiene la justicia en el esquema del Estado y del Sistema Jurídico Moderno.

2) Otra posibilidad es desplazar hacia una sola instancia la decisión sobre lo que es justo e injusto en materia constitucional, o se plantearía este problema de ¿quién custodia a este custodio? en uno y en otro caso, se trata de un desplazamiento del problema.

3) Por otra parte, la competencia del Tribunal ha de dejar siempre al margen de sí misma, cuestiones constitucionales de decisiva importancia, so pena de desnaturalizar en absoluto su función judicial.

4) Finalmente no es el Tribunal quien aplica la coacción, sino que su función es declarar la procedencia de tal aplicación, por lo que es difícil creer que, en virtud de una decisión judicial “un policía metropolitano subordinado al Secretario del Interior, arreste al Secretario del Interior, o a uno de sus colegas, para ingresarlos a una prisión dependiente del Secretario del Interior.”

Queda de esta manera muy claro que las normas jurídicas constitucionales, no tienen ni pueden tener en su totalidad carácter coactivo.

SISTEMA COMPLEJO DE REPARTO COMPETENCIAL

Se ha dicho con razón que la competencia es la medida de la jurisdicción. En el Estado de Derecho, en virtud del principio de legalidad, las leyes deben estar sometidas a la Constitución, y las autoridades a las leyes; luego las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permita.

Basados en este orden de ideas, y recordando la coexistencia de órdenes parciales dentro del Estado Federal, la Constitución de éste debe contener un mecanismo que tienda a evitar el choque y la invasión entre ambos. El primer reparto de competencias es una decisión política fundamental, se desprende de la división de funciones; empero, también entre los órdenes delegados y parciales hay división de competencias, mecanismo éste último que pudiera parecer sencillo: de la lectura del texto del diverso 124 Constitucional, las facultades excepcionales, expresas y circunscritas tocan al Estado Central, mientras que las comunes, habituales e indefinidas, a los Estados-miembros. Sin embargo, esto no es así, pese a la fórmula del artículo citado. Inspirado en la doctrina de Tocqueville, la ley fundamental a lo largo de su estructura normativa, nos da entre ver la complejidad del mismo, y nos previene: **a)** Prohibiciones al Estado Central; **b)** Prohibiciones a los Estados-miembros; **c)** Atribuciones al Estado Central; **d)** Atribuciones a los Estados-miembros; **e)** Facultades coextensas o coexistentes; **f)** Facultades de auxilio; **g)** Facultades concurrentes; **h)** Facultades municipales.

Podría parecernos extraño que la Ley Suprema establezca prohibiciones al Estado Central, pero de acuerdo con el artículo 124 transcrito, el simple hecho de no consignar la facultad expresamente al mismo, implica la prohibición de ejercerla; no obstante y tal vez por cuestiones históricas o para subrayar el alcance de una decisión política, la Ley

Fundamental en algunos casos efectivamente prohíbe a la Federación realizar alguna conducta.

Así, el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 señala: "las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones (a favor de los municipios) a que se refieren los incisos a) y c) (sobre propiedad inmobiliaria y las percibidas por la prestación de los servicios públicos a su cargo), ni concederán exenciones con las mismas"; esta prohibición tiene por objeto asegurar la independencia económica y financiera de los municipios.

VI.3.2. PROHIBICIONES A LOS ESTADOS MIEMBROS.

Las prohibiciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece a los Estados-miembros son de dos clases, a saber: absolutas y relativas. Las absolutas se refieren a actos que nunca y bajo ninguna circunstancia pueden ser realizadas por dichos entes particulares y en cuanto a las relativas, gravitan sobre actos que en origen, están vedados a los mismos, pero que pueden ser realizados previa autorización del Congreso de la Unión.

El artículo 117 constitucional establece una relación de los actos prohibidos a los Estados-miembros de manera absoluta, señalando: "Los Estados no pueden en ningún caso: I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras; II. Derogada; III. Acuña moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado; IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesan su territorio; V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera; VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera la inspección de registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía; VII. Expedir ni mantener en vigor las leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia; VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional... Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive, los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas conformes las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública; y IX. Gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice."

En nuestro concepto todas las prohibiciones que establece el precepto pudieran dejar de existir, dado que todas son facultades concedidas al Estado Central, que la Constitución expresamente le otorga; así, la prohibición contenida en la fracción I del artículo 117 en comento, es una facultad conferida a la Federación de acuerdo al tenor de la fracción I del artículo 76 y al X del artículo 89; la fracción III lo es en términos de la fracción XVIII del artículo 73; las consignadas en las fracciones IV, V, VI, VII del artículo 117, son atribuciones federales por mandato de la fracción IX del propio 73, y por el artículo 131; la fracción VIII, pertenece al Estado Central por disposición de la fracción VIII del 73.

Por lo que toca a las prohibiciones y limitaciones relativas dirigidas a los integrantes, se contemplan en el diverso 118 de la Constitución, que reza: "Tampoco pueden (los Estados-miembros), sin el consentimiento del Congreso de la Unión: I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones; II. Tener en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra; y III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inminente al Presidente de la República."

Estas prohibiciones son tan extrañas a la realidad que no debían de tomarse en cuenta, pues jamás se ha intentado ponerlas en práctica.

Los entes particulares tampoco deben contravenir las estipulaciones y bases que la Constitución del Estado Total les impone, al dictar sus propias constituciones destinadas a regir su orden interno.

VI.3.3. PROHIBICIONES A LOS ORDENES DELEGADOS.

La Constitución Federal establece prohibiciones a los órdenes parciales que son creados por ella; tales prohibiciones podemos traducirlas en actos que nunca pueden ni deben ser realizados por ellos. La Carta Fundamental las determina en sentido negativo y, generalmente indefinido en cuanto su destinatario, es decir, simplemente prohíbe a la autoridad la realización de la conducta, sin distinguir a que orden pertenece dicha autoridad.

Así, el artículo 103 de la Constitución reza: "Los Tribunales de la Federación (que actúan en estos casos como órganos del Estado total) resolverán toda controversia que se suscite... I. Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales; II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados... III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal."

Este artículo constituye la garantía de la subsistencia tanto de los derechos individuales como del reparto competencial en forma indirecta y se erige en guardián de los lineamientos que consagran las prohibiciones.

Los Derechos individuales (derechos públicos subjetivos) establecidos en los artículos 1 al 29 de nuestra Ley Fundamental, son intocables por los órdenes delegados (se supone). Dichos Derechos en su gran mayoría están definidos, como prohibiendo su violación, sin ser dirigida tal negación a órgano alguno de uno de los órdenes. Por el contrario, al ser oponibles a la autoridad, se entienden prohibidos a los órdenes delegados, sin embargo, previendo el propio orden Total la posibilidad de que los órganos de aquellos, embriagados de poder, los trastoquen, resuelve consignar una garantía en el artículo 103. Entonces, tales Derechos Públicos Subjetivos son derechos efectivamente garantizados.

Por otro lado las fracciones II y III del artículo citado, garantiza a los particulares que los órdenes delegados actuaran dentro del ámbito competencial que les otorga el artículo 124 y relativos de la Constitución. "Desde el ángulo de los gobernados, la división de competencias está, igualmente, efectivamente garantizada."

Estamos en condiciones de decir, que los órdenes delegados y parciales, la Federación y Estados particulares, y los órganos que los constituyen, tienen prohibido violar los Derechos Públicos Subjetivos y el reparto de competencias, en virtud de que ambos pertenecen al orden Supremo, resultando intocables, de derecho, para ellos; y como, de hecho, tales órdenes y órganos pueden conculcarlos, el propio orden total garantiza supervivencia y subsistencia por medio del Juicio de Amparo, es decir, se revelan como prohibiciones absolutas, para ambos, sancionadas por la Constitución Federal.

VI.3.4. ATRIBUCIONES AL ESTADO CENTRAL

Refiriéndonos al Estado Central, el artículo 124 del Orden Supremo dispone que puede realizar todo lo que expresamente le está concedido. Este ámbito, llamado de facultades expresas, se contrae a las actuaciones que la Ley Total le autoriza, y que no pueden ampliarse por analogía, o lo que es igual, "son las conferidas por la Constitución a cualquiera de los poderes (órganos) federales, concreta y determinadamente en alguna materia."

Las facultades expresas del órgano legislativo se encuentran en las fracciones I a XXIX-H del artículo 73 Constitucional; las de la Cámara de Diputados y el Senado, en los diversos 74.76 y 77; las del Ejecutivo en el artículo 89 y las del jurisdiccional, en tanto órgano del Estado Central, en las fracciones I, II, III, VI del artículo 104 de la Constitución Política. Además de ellos, a lo largo del texto constitucional se van detallando otras, así el artículo 118 nos dice que los Estados no pueden "sin el consentimiento del Congreso de la Unión", realizar los actos que el dispositivo prescribe,

le está otorgando a éste la facultad de prestar su consentimiento para que dichos actos puedan ser realizados; el artículo 123 hace lo propio en materia laboral.

El órgano legislativo federal, aparte de las facultades referidas, dispone de otras de distinta índole, que responden, facultades implícitas. Estas son aquellas que el propio órgano puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos (Ejecutivo y Judicial) como medio necesario para ejercer alguna o algunas de las facultades explícitas o expresas.

Así el artículo 73 Constitucional, en la fracción XXX, nos dice: "El Congreso tiene facultades.. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión."

VI. 3.5. ATRIBUCIONES A LOS ESTADOS - MIEMBROS

El tantas veces citado artículo 124 Constitucional,, nos dice, que la órbita de actuación de los Estados-miembros es más amplia que la del Estado Central, Tocqueville se refiere a dicha órbita de los integrantes, diciendo que era un gobierno habitual e indefinido, y en efecto nuestra Carta Magna recoge este criterio. Así, las facultades que dejan de concederse expresamente a la Federación, se entienden reservados a los Estados-miembros.

No obstante esto, Carpizo, nos dice que la Constitución señala en forma explícita facultades que a veces tienen más de obligaciones. Esta sistemática, por demás peculiar, se da en dos formas: una expresa y otra que se presupone. De acuerdo con la expresa, "se señala que los Estados, deben de expedir alguna ley o realizar algún acto" (14), como se manifiesta en el segundo párrafo del artículo 50 Constitucional, que dice: "La Ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo"; por otro lado tenemos el artículo 71, que en su fracción III dice: "El derecho de iniciar leyes o decretos compete... III. A las Legislaturas de los Estados; del segundo párrafo de la fracción XXIX del art.73 reza: "Las Entidades federativas participaran en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijaran el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica", y finalmente, los párrafos tercero y sexto del diverso 115 todos de la Constitución.

Ahora bien, el hecho de que en la Carta Magna se consignen atribuciones de los Estados-miembros, por más inocuo que pudiera parecer, es una medida acertada que los protege de la fuerte tendencia centralizadora que priva en nuestro sistema político; y esto indudablemente abrirá un nuevo camino al Federalismo y al Constitucionalismo Mexicano que redunde en ampliar los cauces de la Democracia para una mayor descentralización.

VI.3.6. FACULTADES COEXTENSAS.

Son aquellas en “que una parte de la misma facultad compete a la Federación y la otra a las entidades federativas” (15) es decir, la materia dada compete a dos jurisdicciones diferentes, en sus respectivos ámbitos.

El constitucionalista Tena Ramírez las define por exclusión, opinando que son las que “no pueden considerarse como coincidentes; tales como: las relativas a salubridad(actualmente concurrente), a vías de comunicación y a educación.” (16)

Como ejemplo de ellas, están las fracciones XVII y XXI del artículo 73 constitucional. “El Congreso tiene facultad ... XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación ... XXI. Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ello deban imponerse.”

En el primer caso, el hecho de que la facultad sea coexistente implica que las vías generales de comunicación son de la competencia de la Federación, en tanto que las vías locales pertenecen a la esfera local de actuación; lo mismo ocurre en tratándose de la materia penal citada, el Congreso tiene facultad para definir los delitos federales, mientras que los Estados-miembros la tienen para hacer lo propio en el fuero común.

La peculiar naturaleza de estas facultades, como aparentes excepciones al principio de coordinación, y el tenor del 124 Constitucional, pueden, dar lugar a que se incurra en confusiones, por lo que debemos sentar las bases de diferenciación entre las coextensas y las concurrentes.

En lo referente a la concurrencia exige corresponsabilidad entre los órdenes delegados, debido a que la Carta Federal les otorga a ambos la facultad en forma amplia o restringida, en la coextensión impera, por otro lado, una responsabilidad coextensa, esto es, cada orden es responsable en su respectivo ámbito, aunque la atribución aparentemente pertenezca a ambos. Asimismo, “en la concurrencia el Estado-miembro puede aproximarse a una situación autárquica; mientras que en la coexistencia es autónomo(Constitucional) en tanto que la legislación federal no absorba o asimile los aspectos locales de la materia de que se trate. En el primer caso puede en la práctica llegar a carecer de facultades legislativas y en consecuencia reglamentarias en la materia; en el segundo, el Estado se constriñe a la Constitución General y a su propia Constitución.” (17)

VI.3. 7. FACULTADES DE AUXILIO.

Por su propia a naturaleza los órganos federales se encuentran más alejados del elemento humano del Estado; como representan la centralización en el ente federal, se hallan imposibilitados de actuar con celeridad en determinadas circunstancias; ante esto, la

competencia de competencias, la Constitución Federal, previene que en el ejercicio de determinadas facultades los predichos órganos del Estado central sean auxiliados por los órganos de los Estados-miembros, cuyas autoridades se encuentran más cerca del propio pueblo.

El párrafo segundo de la fracción XII del 107 Constitucional contempla la llamada "jurisdicción auxiliar", por la cual los tribunales comunes pueden recibir la demanda de Amparo y suspender, en forma especial, el acto reclamado, por no residir en el lugar de la responsable juez de distrito. Señala el precepto invocado: "Si el juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez ante el que se ha de asentar el escrito de Amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca." La Ley de Amparo, reglamentaria del dispositivo precipitado y del diverso 103 constitucional, con toda claridad precisa la función auxiliar del Juez común, en los artículos 38, 39, 40, 41, complemento del diverso 1º de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, cuya fracción VI incluye, entre los órganos a través de los que se ejerce el Poder Judicial de la Federación, a los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal en el caso previsto por la fracción XII del 107 en comento, y en los demás en que, por disposición de la ley, deban actuar en auxilio de la Justicia Federal.

VI. 3. 8. FACULTADES CONCURRENTES Y COINCIDENTES

Como se mencionó, el artículo 124 constitucional parte del supuesto de que la Unión Mexicana surgió del pacto entre Estados preexistentes, de tal suerte que las facultades de éstos fueron delimitadas en forma negativa, es decir, todo lo no expresamente atribuido al Estado Central quedó conformando la órbita de actuación de aquellos.

Exactamente porque se presume la coexistencia de dos órdenes jurídicos delegados y parciales -Federación y Estados- la Ley Fundamental contempla la posibilidad de que algunas materias sean o formen parte del patrimonio de ambos órdenes parciales, sin que por ello se haga mengua del reparto competencial mencionado; dentro de ese ámbito particular encontramos a las facultades coincidentes y concurrentes.

Tena Ramírez, sobre el particular, define las facultades concurrentes diciendo que "son excepciones al principio del sistema federal, según el cual la atribución de una facultad a la Unión se traduce necesariamente en la supresión de la misma a los Estados, y se da cuando una facultad es ejercitada (ejercida) provisionalmente y supletoriamente por una jurisdicción a la que constitucionalmente no le corresponde" (18), y a las coincidentes señalando: "También y sólo como excepción al sistema federal puede darse el caso de una misma facultad sea empleada simultáneamente por dos jurisdicciones." (19)

En sentido amplio la facultad coincidente se consigna sin hacer la indicación de que alguno de los órdenes delegados dará el criterio por el que habrán de limitarse los

ámbitos de las normas, siendo el caso del tercer párrafo del artículo 17 Constitucional, que ordena: "Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones"; de los párrafos segundo y cuarto del 18, que rezan, respectivamente: "Los gobiernos de la federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones"... "La Federación y los gobiernos de los Estados establecerán Instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores."

Cuando la propia facultad coincidente está señalada en sentido restringido, se confiere tanto a la Federación como a los miembros, pero se concede a alguno de dichos órdenes delegados la facultad o atribución para sentar las bases de repartición, es decir, la Constitución otorga a una de las Entidades la atribución de fijar el criterio por el que habrá de dividirse el ejercicio de la facultad. El caso más clásico de este tipo se encuentra en el artículo 3 Constitucional in capite: "La educación que imparta el Estado -Federación, Estados, Municipios- tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia"; amén de ello, la fracción IX del propio artículo dice: "El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios..."; disposición reiterada por la fracción XXV del diverso 73 de la misma Ley Fundamental.

La misma naturaleza reviste el artículo 4o en lo tocante a la salud y la vivienda; la fracción XXI-C del 73 respecto de asentamientos humanos y, el último párrafo de la fracción XXIX del mismo artículo en relación con la repartición de los rendimientos de las contribuciones especiales, dispositivos todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Como otra excepción a lo dispuesto por el artículo 124 constitucional -apunta Roberto Ortega Lomelín-, se erigen en nuestro sistema federal las llamadas facultades concurrentes. Como quedó señalado, en la práctica constitucional mexicana se ha denominado concurrencia a la figura que la doctrina norteamericana ha llamado coincidencia, por lo que nos referimos a las facultades concurrentes. Estas facultades son aquellas que pueden ser ejercidas simultáneamente por dos jurisdicciones (federal y local), sin que el ejercicio de una de ellas excluya a la otra." (20) Agregando que este tipo de atribuciones debe disponerse directamente por la Constitución, para que la ley secundaria se encargue de hacer el reparto consiguiente entre los órdenes parciales.

Por lo que hace a las facultades concurrentes, en ellas "una facultad que corresponde a los poderes centrales puede ser ejercitada (ejercida) válidamente por los poderes de los Estados, mientras tanto aquellos no la ejerciten," (21) siendo derogada la legislación local sobre el particular en cuanto el órgano federal competente retoma su facultad y realiza los actos que había omitido.

Ahora bien, la razón de la existencia de las predichas facultades concurrentes se encuentra en el hecho de que los Estados no pueden estar esperando a que la Federación

actúe, cuando su necesidad es imperiosa, pueden por consiguiente y en uso de su "derecho residual", realizar los actos respectivos tendientes a satisfacer dicha necesidad; debe evitarse el vacío legislativo.

Arteaga Nava señala, que entre nosotros y sobre las facultades "concurrentes", tienen aplicación los requerimientos dados en la práctica constitucional de los Estados Unidos de América; exigiéndose, para su operancia:

- a) Que no sea una materia que amerite reglamentación general;
- b) Que no este prohibida a los órganos de los Estados; y
- c) Que no esté atribuida en forma exclusiva o privativa a los órganos del Estado Central.

"La vigencia de los derechos que nacen en virtud de la actuación de los poderes locales en este supuesto no debe exceder a la vigencia de la ley; cómo esta no se puede determinar con fecha exacta de antemano, en la Ley o acto debe precisarse que cesará al momento en que entre en vigor la actuación del gobierno federal en la materia; no obstante lo anterior los hechos consumados bajo la vigencia de la actuación estatal son válidos y obligatorios sin que la actuación federal pueda tener efectos retroactivos. La federación, al tener conocimiento de la existencia de actos ejercidos en uso de facultades concurrentes, debe consagrar en las disposiciones transitorias lo relativo a los principios necesarios para dar valor a lo actuado en el estado durante la vigencia de las facultades concurrentes". (22)

Como ejemplos positivos de concurrencia entendida en estos términos, se señala la fracción IV del 76 y la VII del 89 Constitucionales, en relación con la guardia nacional; esto es, el Congreso local puede en uso de facultades concurrentes, expedir la legislación necesaria para organizar dicha guardia nacional; amén de ello, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos está posibilitado para hacer uso de ella, requiriéndose autorización del Senado para ordenar su salida del Estado correspondiente. En la misma situación se halla la fracción III del 118, relacionada con la XII del 73 y VIII del diverso 89 de la Constitución; ante el peligro inminente de invasión de los Estados-miembros pueden ejercer una facultad privativa del Ente central, a saber: hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera.

Pensamos que las facultades concurrentes, entendidas en el sentido norteamericano del término, no tienen cabida dentro del sistema Constitucional Mexicano, por lo que los casos señalados como ejemplo por Arteaga Nava no resisten el carácter que pretende atribuirles. Efectivamente, respecto de lo primeramente mencionado, los artículos 16,40,41 y 103 Constitucionales son preclaros.

El artículo 16 obliga a la autoridad, para emitir un acto de molestia al particular, a ser competente y fundar y motivar su mandamiento escrito en el que conste dicho acto, de donde colegimos que los particulares tenemos derecho a conocer qué autoridades u órganos tienen facultad para regir nuestro comportamiento, gozando de tal derecho precisamente, en virtud de que la Constitución se los confiere, al dotarlos de competencia. El 40 del mismo ordenamiento limita la actuación de los Estados-miembros a su ámbito

interior; por el diverso 41, dichos órganos locales sólo pueden hacer lo que la ley que es su Constitución les permite; de tal suerte que lo previsto en la Constitución Federal (del Estado total) se encuentra fuera de su alcance competencial. Final mente el artículo 103 de la Constitución determina la procedencia del Juicio de Amparo contra la autoridad -ya central, ya local- que actúa en exceso de su competencia.

Por lo que toca a la ejemplificación de Arteaga Nava, en el primer caso -relativo a la guardia nacional- no hay precepto alguno que autorice a los órganos del Estado central a organizarla, únicamente se refieren los relativos a su movimiento fuera de los límites del Estado; de esta suerte, debe entenderse que dicha atribución corresponde a los propios Estados-miembros. En cuanto al segundo caso de los mencionados, es falso que se trate de una facultad concurrente, atento a que los Entes particulares están autorizados expresamente por la Constitución para hacer la guerra en casos tan urgentes que no admitan demora, debiendo darse inmediata cuenta al Presidente de la República, por lo que, es puridad técnica, se trata de una limitación o prohibición relativa.

En resumen, dentro de nuestro sistema constitucional no hay cabida para las facultades coincidentes o concurrentes según la doctrina norteamericana; la concurrencia se entiende en él como un tipo de facultad que puede ser ejercida en forma válida por ambos órdenes parciales, de interpretación estricta, contemplada expresamente por la misma Ley Fundamental, y que se otorga en forma amplia o restringida. Concurrencia y coincidencia en este marco son sinónimos.

VI. 3. 9. FACULTADES CONFERIDAS A LOS MUNICIPIOS.

Hay quien afirma que en las categorías de facultades que la mayoría de los autores enmarca en el complejo reparto de competencias del sistema federal mexicano no se incluyen las atribuciones que la Ley Fundamental otorga a los Municipios; tal circunstancia encuentra su origen en las teorías clásicas del Estado Federal. Ya vimos como Tocqueville circunscribía la actuación de los órdenes parciales, sistema complementario de radios complementarios y coextensos: el federal expresó y tácito el local, conforme al cual la competencia municipal, encuadrada en el segundo de los citados órdenes, se dejaba a nivel constitucional prácticamente sin reglamentación, es decir, si el orden estatal era indefinido, se dejaba a la voluntad del constituyente local (estatal) la propia determinación del ámbito de atribuciones tocantes a los municipios que conformaban la base de organización territorial, política y administrativa del Estado-miembro respectivo.

En la parte histórica, y concretamente en el Capítulo III del presente trabajo hemos mencionado ya, precisamente por las razones expuestas en el párrafo antecedente, que las Constituciones Federales de 1824, 1857 y 1917 (antes de la reforma de 1983) contenían casi una nula regulación de la vida municipal y que, curiosamente, los mayores y mejores lineamientos sobre el particular se encuentran en ordenamientos de naturaleza centralista, como las Constituciones de 1836, 1843 y el Estatuto Imperial de Maximiliano.

En el proyecto presentado por Carranza al Constituyente de 17', la alusión a los municipios se limitaba al señalamiento de su libertad, en cuanto las jefaturas políticas, y a la declaración de que aquéllos constituían la base de la división territorial de los Estados-miembros; sin embargo, el propio órgano de poder primario vislumbró la inutilidad del artículo respectivo fundándose en el hecho de que no se le concedía autonomía financiera necesaria para que el organismo fuera efectivamente libre, reglamentando, al menos en forma breve, lo referente a la hacienda municipal.

Para Olmedo Carranza tres fueron los puntos importantes que se incluyeron en el artículo 115 de la Constitución de Querétaro, a saber: la supresión de las jefaturas políticas como autoridades intermedias entre ayuntamientos y gobiernos locales; la autonomía política municipal, referida a la elección popular de los miembros del ayuntamiento, y, lo relativo a la hacienda municipal, subrayando dicho autor que el último punto, referente a las relaciones entre Municipios y Estados-miembros, fue discutido, pero sin llegar a integrar el precepto correspondiente a la normatividad municipal. (23)

A partir de la reforma constitucional de 1983 la normatividad cambió. El texto del artículo 115 presenta una serie de posibilidades que antes de la Reforma eran insospechadas; en tratándose del tema que nos ocupa, se amplía el reparto de atribuciones, otorgándose a los municipios una competencia definida que los hace más libres de control estatal; se les faculta para obtener determinados ingresos (mínima competencia tributaria) y a prestar determinados servicios públicos, así como se les autoriza para coordinarse entre sí para tal efecto, o, en su caso, a hacerlo con los Estados-miembros por medio de convenios que han abierto una nueva dimensión del reparto competencias federal, sin que tal circunstancia signifique que se ha creado un tercer nivel de gobierno en el Estado Federal Mexicano. Podemos decir, que el ente municipal no es una dimensión del Federalismo.

Así pues, los municipios son una modalidad de la descentralización política y administrativa de los Estados, sin que sean entes equiparables a estos o al Estado Central, básicamente por la división trilogica de funciones que priva, como una decisión política fundamental del Estado Mexicano; por lo que, contra tal decisión no pueden oponerse normas centrales comunes ni locales, sean o no constitucionales las últimas. En lo anterior, el Constituyente local no podría conferir al Ayuntamiento facultades legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales, toda vez que se violaría la división de funciones, atento a que se depositarían en "luna sola corporación." Por otro lado, tampoco se puede establecer una ecuación entre los tres entes en comento por las diferencias existentes entre "soberanía", "autonomía" (constitucional) y "libertad municipal." (24)

Ortega Lomelín por su parte, escribe "Al Municipio debemos considerarlo como una entidad socio-política dentro del Estado, no es un ente que forme parte del pacto federal, pero que se le incorpora para darle a este una mayor efectividad, su naturaleza consiste en una modalidad de descentralización política y administrativa de los estados, y por lo tanto, no es un nivel de poder público que pueda equipararse a los Poderes de la Unión y a los poderes de los estados." (25)

Moisés Ochoa Campos defiende una tesis por demás peculiar; se opone a los que consideran con el nuevo artículo 115 constitucional, que la entidad municipal no es un nivel de gobierno, sino que goza de una competencia descentralizada en atención a que la propia descentralización es un fenómeno administrativo ajeno al sistema federal. "En el Estado Unitario o Centralizado -señala- opera la descentralización municipal; no así en el Estado Federal o Compuesto, en donde debe operar la autonomía municipal" (26); dentro del Estado Mexicano, concluye, existen tres niveles de gobierno, a saber: Federación, Estados-miembros y Municipios; cada uno con su particular órbita competencial autónoma, aunque las tres están coordinadas. En ese orden, no puede operar entre ellas la descentralización.

Evidentemente el error en el que incurre el tratadista citado; es el pensar que la expresión descentralización se contrae y aplica exclusivamente en términos de su acepción administrativa cuando su uso obedece al sentido jurídico del término.

En fin, asentando que la competencia municipal ha sido ampliada revisaremos nuestra Ley Fundamental para encontrar el ámbito de actuación de los municipios mexicanos.

El artículo 3 Constitucional reza, en lo conducente: "La educación que imparta el Estado -Federación, Estados, Municipios- tendrá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia", precepto que se complementa con la fracción XXV del 73, que faculta al Congreso a distribuir la facultad educativa entre los tres entes relacionados. De los artículos precipitados se deduce que la propia facultad educativa de los municipios tiene una doble dirección: impartir educación por sí, de acuerdo a las reglas que dicte la Legislatura federal, y establecer escuelas en coordinación con los Estados.

Ahora bien, si el municipio carece de potestad tributaria, es decir, de capacidad para establecer sus contribuciones, debido a que éstas sólo pueden decretarse en virtud de una ley y el mismo ente municipal carece de función legislativa formal; también lo es que la Constitución le reserva un marco de determinadas fuentes impositivas. Está mínima competencia tributaria (capacidad de percibir ingresos derivados de contribuciones) se regula por varios preceptos constitucionales.

El fundamento primario de la capacidad tributaria del Estado central y los Estados-miembros es, a su vez, la base jurídica que permite a éstos determinar las contribuciones municipales; la fracción IV del 31 Constitucional lo preceptúa con claridad, al señalar como obligación de los mexicanos la de "Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes." Dentro de la complejidad del sistema tributario mexicano, Rendón Huerta Barrera (27) observa que la contribución municipal, como las demás previstas por el texto citado, debe reunir los esenciales requisitos de validez que la propia Constitución señala, entre ellos las garantías de proporcionalidad y equidad

(principio de justicia contributiva), la del destino el gasto público y la de legalidad (establecimiento del tributo de una ley).

Si la obligación de contribuir para los gastos públicos implica la de hacerlo para los del municipio y éste, de acuerdo al 115 carece de función legislativa formal y propia, es decir, de autonomía; los sujetos residuales de la competencia en el Estado Federal tienen la facultad de establecer dichas contribuciones, toda vez que tal atribución no está expresamente concedida a la Federación; pero para evitar que se incurriera en los vacíos legislativos que se producían al amparo de otras constituciones, la Ley Fundamental con claridad reserva a determinadas contribuciones para los municipios; así, la normatividad en comento se integra por:

- a) Las disposiciones Constitucionales;
- b) Las contenidas en las Constituciones y las Leyes de los Estados; y
- c) La facultad de los ayuntamientos para emitir reglamentos sobre las bases normativas que dicte el Congreso Local respectivo, en las cuales no pueden fijarse contribuciones no prevenidas por alguna ley, sino únicamente detallar y reglamentar las previstas por la misma.

La fracción IV del artículo 115 enlista de manera enunciativa las fuentes de las que derivan las contribuciones municipales, al señalar: "Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso, (por ello afirmamos es el *mínimum*): ...a) Percibirán las contribuciones incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base, el cambio de valor de los inmuebles... b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados... c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo... "Además de tales contribuciones, y propiamente entre las participaciones federales, el último párrafo de la fracción XXIX del 73 constitucional declara: "Las Entidades federativas participaran en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica."

En la inteligencia de que la reforma de 1983 propendió a crear una nueva normatividad municipal que asegurara a éste su autonomía financiera, aunque las leyes de ingresos municipales deben ser aprobadas por las legislaturas de los Estados por obvias razones, y las cuentas públicas de los mismos son revisables igualmente, el presupuesto de egresos municipal ha quedado dentro de la competencia Constitucional de los ayuntamientos. Efectivamente, el último párrafo de la fracción IV del 115 -en comento- determina: "Los presupuestos de egresos, serán aprobados por los ayuntamientos con base a sus ingresos disponibles"; de esta suerte, se fortalece la autonomía financiera y se amplía la propia competencia Constitucional de los entes municipales.

Otros preceptos de la Carta Federal total que contemplan atribuciones referidas a los municipios son: el antepenúltimo párrafo del 16; el 21; la fracción II del 31; el párrafo segundo de la fracción II y las fracciones III y IV del 115.

En cuanto a la práctica de visitas domiciliarias y la imposición de sanciones administrativas, el antepenúltimo párrafo del artículo 16 y el diverso 21 Constitucionales señalan, respectivamente y en lo conducente: "La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos"... "...Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones para las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía..." Al referirse los artículos invocados a la autoridad administrativa, y teniendo los municipios un mínimo de competencia tributaria, así como la facultad de expedir bandos y otros reglamentos, se entiende que dicha autoridad puede ser la municipal, sobre todo en el segundo caso, en el que la normatividad parece referirse a ella en forma particular.

El mismo artículo 115, en el párrafo segundo de la fracción II establece: "Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bando de policía y de buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones", innovación constitucional que "acaba con dos vicios igualmente dañosos: la expedición de reglamentos municipales de los conocidos como autónomos, que violentan el principio de la jerarquía de las normas (autoridad formal de la ley); y la aprobación de los bandos y reglamentos municipales por parte de los gobernadores." (28)

Los servicios públicos a prestar por los municipios se refieren en la fracción III del 115; dicha referencia es enunciativa y no limitativa, atento a que en términos del inciso "i" de la propia fracción, las legislaturas estatales podrán, de acuerdo con las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, determinar que éstos presten otros servicios distintos a los relacionados. Por otra parte, el último párrafo de la multitudada fracción prevé la coordinación y asociación de municipios, siempre que pertenezcan al mismo Estado, para la eficaz prestación de servicios públicos; a menos de dicha pertenencia, la sindicación municipal requiere que exista la sujeción a la ley y que haya acuerdo previo entre los ayuntamientos.

Una serie de atribuciones relacionadas con el territorio municipal se contemplan en la fracción V del art. 115, que reza: "Los municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultades para formular,, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad

a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.”

Podemos concluir que en Derecho Positivo Mexicano, los municipios no constituyen efectivamente una dimensión del Estado Federal; no obstante, la Ley Fundamental, dentro del complejo mecanismo de reparto de competencias, les asegura un minimum de atribuciones que coloca fuera del alcance de los órdenes delegados, garantizando la subsistencia de la descentralización. Las reformas constitucionales de 1983 y 1987 al artículo 115 han dado lugar a una normatividad nueva que amplía el ámbito de acción de los entes municipales.

VI.4. AUTONOMIA CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS-MIEMBROS.

Esta guarda una estrecha relación con el sistema de reparto de competencias, ya referido; asimismo, en comunidad con la participación de los entes particulares en la formación de la voluntad general, dicha categoría es útil para distinguir al Estado Federal, del Estado Unitario organizado en provincias autónomas.

Antes de hacer la revisión para hallar los fundamentos constitucionales de la autonomía constitucional estatal, repasaremos las ideas de varios autores en relación con ella.

Mouskheli observa tres grados de descentralización, cada uno con un especial tipo de autonomía, dichos grados son: la descentralización propiamente administrativa, la descentralización provincial y la descentralización federal.

En lo que toca al primero, su personificación clásica es el municipio; hablando del Estado Unitario en el que priva este tipo de descentralización, el municipio goza de una cierta posición autonómica dentro del control de aquél, sin que dicho ente centralizado pierda tal carácter. El municipio entonces, se caracteriza por una doble esfera de actuación: “Podemos distinguir en su actividad una esfera propiamente suya, determinada por el fin que persigue, y otra esfera en que aparece como órgano del Estado.” (29)

En tratándose de la descentralización provincial, cuyo tipo es la provincia autónoma, se abandona el ámbito de la descentralización administrativa para introducirse en los dominios de la descentralización política. La autonomía relativa a este grado de descentralización se entiende como “la facultad que tiene una comunidad jurídica de reglamentar sus propios asuntos dictando normas jurídicas”(30), dicha clase de autonomía difiere de la municipal, toda vez que ésta última se contrae a asuntos de pura administración local, mientras aquella se extiende a la legislación y ejecución, pero sin tener la intensidad de la autonomía característica de la descentralización federal. “Vemos por consiguiente, que en la mayor parte de los casos la autonomía de los Lander (países o provincias) se extiende al poder ejecutivo y al poder legislativo; con menos frecuencia al poder judicial, y casi nunca al constitucional. En efecto, las provincias autónomas no

gozan casi nunca de autonomía constitucional; los Estados dominadores son quienes les otorgan las Constituciones.”

El grado más elevado de la descentralización está constituido por la descentralización federal, misma que se caracteriza por dos elementos:

a) La autonomía constitucional,, es decir, la autonomía legislativa que abarca hasta la Constitución; y

b) La participación de los Estados-miembros en la creación de la voluntad federal o del Estado total.

El segundo elemento, es el fundamental, el más importante, aunque, por sí solo no caracteriza al Estado-miembro del Estado federal, debe, además, encontrarse en conjunción con el primero para tal efecto. Dicho segundo elemento será estudiado posteriormente; ahora tratamos la autonomía constitucional de los Estados particulares.

“La autonomía constitucional consiste en el derecho que tiene una comunidad jurídica de darse libremente una Constitución y en el derecho de modificarla.” (32) Los Estados-miembros del Estado federal efectivamente gozan de ambos derechos; por una parte se otorgan a sí mismos su peculiar Ley Fundamental, que no es creación del Estado central, aunque la Constitución del Estado federal contiene determinadas normas que deben tomarse en cuenta por el constituyente estatal, por lo que la descentralización no es perfecta en forma absoluta; por otra parte, los Entes particulares disfrutan del Derecho de modificar su propia Constitución, sin que esta atribución les sea privativa, atento que al mortificarse la Constitución federal en las normas predichas que trascienden al contenido de las Constituciones estatales, el Constituyente permanente del Estado federal reforma, a su vez, dichas constituciones de los miembros. Finalmente como la autonomía constitucional presupone la simple autonomía, los Entes integrantes tienen la facultad de darse normas jurídicas, encargar su ejecución a los órganos administrativos que le son propios y otorgarse su particular función judicial.

Para Hans Kelsen el Estado Federal se integra por una comunidad jurídica central - la federación- y varias comunidades jurídicas locales -los Estados miembros-; descansando, cada una de ellas, en su propia Constitución; la Constitución federal es, según opina el ilustre jurista, simultáneamente, la Constitución de todo el Estado Federal.

En relación con la autonomía constitucional de los Estados particulares, apunta Kelsen: “El Estado federal se caracteriza por el hecho de que los Estados-miembros poseen un cierto grado de autonomía constitucional, es decir, por el hecho de que el órgano legislativo de cada Estado-miembro es competente en relación con las materias que conciernen a la Constitución de esa comunidad, de tal manera que los mismos Estados-miembros pueden realizar por medio de leyes, cambios en sus propias Constituciones”, (33) desprendiéndose que la autonomía referida implica el derecho de otorgarse una Ley Fundamental y reformarla, presuponiendo a la simple autonomía y en estrecha relación con el sistema de distribución de competencias.

Las facultades mencionadas, empero, no son absolutas: debido a que la Constitución del Estado federal crea el orden jurídico local o estadual, la misma puede trascender, en mayor o menor medida, a su contenido; por ello sigue diciendo el jefe de la Escuela de Viena: "Esta autonomía constitucional de los Estados-miembros es limitada. Dichos Estados se encuentran ligados por ciertos principios constitucionales de la Constitución Federal. Por ejemplo: de acuerdo con tal Constitución, los Estados-miembros pueden encontrarse obligados a tener Constituciones democráticamente republicanas. El Estado Federal se distingue de un Estado unitario relativamente descentralizado, organizado en provincias autónomas precisamente en esta autonomía constitucional de los Estados-miembros, aunque tal autonomía sea limitada. Si las provincias son consideradas solamente como provincias autónomas y no como Estados-miembros, ello se debe no solamente a que su competencia, especialmente tratándose de la legislación provincial, se encuentra relativamente restringida, sino también a que tales provincias no tienen autonomía constitucional, porque sus Constituciones les son prescritas por la Constitución del Estado considerado como totalidad, y sólo pueden ser cambiadas mediante una modificación de dicha Constitución. La legislación en materias constitucionales se encuentra aquí completamente centralizada, mientras que en el Estado Federal sólo esta incompletamente centralizada, es decir, se encuentra hasta cierto punto descentralizada." (34)

Ya en la doctrina nacional, Jorge Carpizo, escribe: "Las entidades federativas ... de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución son autónomas, principio que implica la facultad de otorgarse y reformar su propia ley fundamental, la que según el artículo 41, no puede contravenir a la carta magna de carácter general." (35)

Para José Francisco Ruiz Massieu el municipio no es una dimensión del Estado federal, y lo funda en la diferencia existente entre los conceptos de soberanía, autonomía y libertad municipal, definiéndolos de la siguiente forma: "La autonomía, es el atributo de los estados federados, que consiste en su capacidad de auto determinarse en todo lo concerniente a su régimen interior con la sola limitación de lo dispuesto por la Constitución General; y Libertad municipal, es el atributo de los municipios que se caracteriza por la autosatisfacción de los requerimientos financieros del aparato público municipal y por el uso de facultades constitucionales y legales sin intervención del exterior y en la medida en que satisfaga las necesidades primordiales de la comunidad." (36)

De la definición de autonomía (constitucional) preescrita, se desprenden los tres elementos que la caracterizan:

- a) Facultad de otorgarse, los Entes particulares, su Constitución propia.
- b) Facultad de los mismos para reformar dicha Constitución; y
- c) Libertad para producir su ordenamiento jurídico, mediante la expedición de la legislación secundaria.

Por otra parte, se subraya que esa autonomía está limitada por los designios de la Ley Fundamental del Estado federal, limitación que se dirige en un doble sentido: respeto, por parte del constituyente estadual, de las normas que trascienden de la Constitución federal hacia la local, determinando hasta cierto punto su contenido; y, en otro sentido, facultad del constituyente permanente para imponer la reforma constitucional a los Estados-miembros, al modificar la carta total en aquellos aspectos determinantes del contenido de las Constituciones locales.

La autonomía constitucional no puede confundirse con la soberanía. "Mientras, desde el punto de vista jurídico, soberanía es poder supremo, ilimitado; autonomía implica un poder jurídico limitado, se tiene una franja de actuación libre, y al mismo tiempo, un campo que jurídicamente no se debe traspasar." (37) Esto significa, asimismo, que en el Estado Federal la Soberanía sólo puede ser una cualidad del orden jurídico que limita los alcances y la validez de los órdenes parciales, al estar restringidos por él, no son soberanos.

"Las constituciones de los Estados -entonces- son un conjunto de normas que establecen los órganos del Estado local, las relaciones entre éstos, los procesos fundamentales de creación de las normas que integran el orden jurídico local y los contenidos de esas normas, de conformidad con las prescripciones de la Constitución Federal." (38)

La última parte de la definición de Schmill nos da la clave de la autonomía constitucional, por ello hay quien señala que la referida autonomía constitucional de los Estados particulares es tal porque la Constitución del Estado Federal sienta los principios básicos para la organización local, estableciendo a los Estados-miembros determinadas obligaciones y restricciones.

La teoría de la Constitución estatal arroja una serie de categorías que se abstraen de las Cartas locales y que enumeramos a continuación:

a) Los Estados particulares, por disposición Constitucional deben tener una, y sólo una, Constitución particular;

b) Las Constituciones locales reglamentan las prevenciones de la Constitución Federal;

c) "La voluntad constituyente local, por no ser originaria y propia de las entidades federativas, no puede ser ejercida en tanto no exista una disposición en lo general que así lo autorice"; (39)

d) Cuando las Constituciones estaduais están de acuerdo con la Constitución federal es inherente y propia la calidad de supremas, toda vez que dicha calidad es inherente a toda Constitución, sea local o federal;

e) Aunque no exista precepto de la Constitución General que lo señale, las Constituciones estaduais deben ser reformables, dicha aptitud de reformabilidad también estará sujeta a las limitaciones y modificaciones de la Ley Fundamental;

f) Los Estados-miembros no pueden establecer, en la Constitución particular que les sea propia, a favor de sus ciudadanos, el derecho a la rebelión contra ellos mismos; la

Constitución Federal supone un Estado de Derecho, en el que las controversias entre particulares, o entre éstos y autoridades, se resuelven por los órganos específicos y conforme a la ley;

g) Las Constituciones estatales deben de estar de acuerdo con la Constitución federal; tal conformidad es continua, pues los Estados-miembros adecuan su Ley Fundamental siempre que existen cambios trascendentales y que lo ameriten en la Ley Total;

h) En busca de la seguridad jurídica de los destinatarios de las normas, la Constitución estatal debe ser escrita;

i) Toda Constitución estatal debe, invariablemente, contar con una parte orgánica; siendo esta la única obligación que, respecto de su contenido positivo, determina la Constitución del Estado federal. Es innecesario que cuente con una declaración de derechos, sobre todo cuando simplemente se reiteran los que concede la propia Constitución federal;

j) Toda Carta local goza, igual que la del Estado Federal, de los principios de unicidad y permanencia.

k) En términos de la fracción III del 103 Constitucional, corresponde al juez de Distrito, o al Tribunal "federal" competente, la determinación de que una Constitución estatal es acorde a la Constitución del Estado Federal; y

l) La Ley Fundamental de los Estados-miembros no sólo debe constituir a los órganos que la Constitución General previene y dotarlos de competencia, además, está obligada a dar origen a todos aquellos que le permitan ejercer el derecho residual a que se contrae el 124 constitucional; esto es, la propia Constitución estatal debe ser expedida con vista a que el derecho local es habitual y el federal la excepción

En opinión nuestra, la autonomía constitucional, conjuntamente con la aptitud de participar en la formación de la voluntad del Estado total, son elementos que caracterizan a los Estados-miembros del Estado Federal, otorgándoles tal carácter y haciéndolos diferir de las provincias autónomas que integran al Estado Unitario relativamente descentralizado. Dicha autonomía constitucional es la facultad de que gozan los Estados particulares para otorgarse y reformar su Constitución particular y propia, dentro de los límites que les señala la Constitución del Estado Federal, definición de la que se coligen las siguientes consecuencias:

a) La Constitución estatal es obra exclusiva del constituyente de los Estados particulares, y no del Estado Central;

b) Pese a ello, el orden jurídico delegado de los Estados-miembros, cuyo tope máximo es la Constitución estatal, es creado por la Constitución del Estado federal y está sometido a ella;

c) Los Estados-miembros tienen la facultad de otorgarse y reformar su particular Constitución;

d) El contenido y forma de la Constitución estadual debe sujetarse a las limitaciones y prevenciones de la Ley Fundamental del Estado federal entendido como totalidad;

e) Los Estados-miembros, al darse o reformar su Constitución particular, técnicamente reglamentan las disposiciones de la Constitución del Estado federal;

f) El Estado federal puede imponer a los miembros el otorgamiento y/o reforma de su Constitución particular, al introducir modificaciones en la Constitución General. La autonomía constitucional de los segundos, implica en este caso, que al participar en el procedimiento de reforma constitucional, los propios miembros consienten la reforma de sus particulares Constituciones, al votar determinadas enmiendas a la Constitución del Estado Federal; y

g) La autonomía constitucional de los multicitados Estados-miembros del Federal también presupone la simple autonomía; esto es, los Entes particulares tienen el derecho de otorgarse y reformar sus propias Constituciones, con vista a las taxativas que les impone la Ley Total; y por otro lado, tal derecho conlleva al de crear y expedir su ordenamiento secundario y, en general, resolver los asuntos de su competencia mediante la expedición de normas jurídicas.

Asentando lo anterior, estamos en posibilidad de revisar nuestra Constitución Federal para encontrar los fundamentos Constitucionales de la Autonomía Constitucional Estatal.

VI. 4. 1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA AUTONOMIA CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS-MIEMBROS.

Como fundamento positivo de la validez del orden jurídico estadual, la Constitución del Estado Federal Mexicano, a lo largo de su articulado, hace una serie de referencias a la organización a los Estados particulares; referencias, bases, lineamientos y fundamentos que, como hemos visto, el constituyente estadual no puede rebasar ni contravenir. En este apartado ordenaremos por rubros dichas alusiones:

a) Contenido de la Constitución estadual (Estructura jurídica general de los Estados-miembros):

- Los Estados deberán tener una Constitución que no puede contravenir a la del Estado Federal; (artículos 41 párrafo I, 76-V, 108 p.4 y 133).

- Las Constituciones estaduais deben respetar y mantener identidad de decisiones políticas fundamentales con las que consagra la Ley Federal Total, como veremos en su oportunidad; (1 a 29, 39, 40,49, 115 párrafo I, 116).

- Cada Estado deberá contar con una legislatura, un gobernador, un Tribunal Superior, y Ayuntamientos en los Municipios;(55-V párrafo 2 y 3, 71-III, 73-III párrafo 3, 104-IV, 76-V, 82-VI, 108 párrafo 3, 109 párrafo 1, 110 párrafo 2, 115-I, 116, 120,122, 133).

- Los Municipios serán la base de la división territorial y la organización política y administrativa de los Estados; (115 in capite).

- Los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de autonomía para emitir sus fallos y competentes para conocer las controversias entre la Administración Pública Estatal y los particulares; (116-V).

- Los Estados-miembros son "libres y soberanos" en todo lo tocante a su régimen interior, iguales entre sí y, jerárquicamente hablando, a la Federación o Estado central; (42-I, 43).

- La Constitución estadual debe señalar quienes son servidores públicos; (108-párrafo 4).

- También debe establecer Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje; (107-Vd, 123 A-XXXI).

- Las Constituciones particulares de los Estados establecerán todos los órganos necesarios para ejercer el derecho residual que a ellos les corresponde; (41 párrafo1, 124).

- Los Estados-miembros conservan la extensión y límites territoriales que tuvieron hasta 1917, estando obligados a resolver sus problemas de límites con otros Estados, en términos de la propia Constitución federal; (45, 46. 73-IV, 105).

- Asimismo conservan la jurisdicción que tuvieron hasta 1917 sobre las islas; (48).

- Finalmente, los Entes particulares poseen plena capacidad para adquirir los bienes raíces que sean necesarios para prestar los servicios públicos a su cargo; (27-VI párrafo 1).

b)Organos y función legislativa.

i. Estructura jurídica:

- La función legislativa se deposita en un cuerpo colegiado, nunca unipersonal, denominado Legislatura o Congreso Estatal, integrado al menos por una Cámara;(116 in capite-II).

- La elección de los representantes en las Legislaturas Locales será directa;(116-I párrafo 2).

- El número de representantes en dichas Legislaturas deberá ser proporcional al número de habitantes de cada Estado; pero no podrá ser menor de siete diputados en aquellos Entes particulares cuya población no llegue a 400,000 habitantes; de nueve, en los que la población exceda a tal cantidad, pero sea menor a 800,000; y de once en los Estados cuya población sea superior a la última cifra citada; (116-II).

- La legislación electoral local contemplará el sistema de diputados de minoría (representación proporcional) para la integración de los Congresos Estadales; (116-II párrafo 3).

- Los diputados locales no podrán ser reelectos para el período inmediato; (116-II párrafo 2).

ii.Facultades.

- Legislar en materia de vivienda;(4 párrafo 5).

- Expedir leyes de protección a menores; (4 párrafo 6).

- Determinar, mediante legislación, las profesiones que requieren Título para su ejercicio, indicando las condiciones para obtenerlo y las autoridades competentes para expedirlo; (5 párrafo 2).

- Expedir leyes que establezcan la obligatoriedad de los servicios públicos de las armas, de jurados, cargos concejiles y de elección popular como la gratitud de las funciones electorales y censales, con las excepciones que la propia Constitución consagra; (5 párrafo 4).

- Dictar leyes que sirvan de apoyo al Ejecutivo local para solicitar al federal la inclusión de los reos extranjeros de delitos comunes en los tratados internacionales para que purguen su condena en su país de origen; (18 párrafo 5).

- Dar leyes que tiendan a evitar el maltrato en las aprehensiones y en las prisiones; (19 párrafo 3).

- Emitir leyes determinando los casos en que, por causa de utilidad pública, pueda ser ocupada la propiedad privada;(27-V1 párrafo 2).

- En su jurisdicción, fijar mediante leyes la extensión máxima de la propiedad rural; (27).

- Establecer las contribuciones; (31-IV).

- Dictar leyes de instrucción pública; (31-I)

- Expedir leyes electorales, permitiendo a los partidos políticos nacionales participar en las elecciones estatales y municipales; (40 párrafo 7).
- Hacer la declaración de senador electo; (56 párrafo 2).
- Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión; (71-III).
- Participar en el procedimiento de formación de nuevos Estados dentro de los límites de los existentes; (73-III p.p. 3 y 6).
- Fijar el porcentaje correspondiente a los municipios en los ingresos locales por concepto del impuesto sobre energía eléctrica; (73-XXIX-A in fine).
- Legislar en concurrencia con la federación, sobre protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico;(73-XXIX g).
- Expedir leyes de responsabilidad de los servidores públicos locales; (109 in capite).
- Por acuerdo de las dos terceras partes de los diputados al Congreso Local, suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, por algunas de las causas graves que la ley local prevenga; designado, entre los vecinos a los Consejos municipales que concluirán los periodos respectivos, si la propia ley no determina que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones; (115-I párrafos 3 y 4).
- Dar las bases normativas que sirvan de fundamento a los Ayuntamientos para expedir bandos de policía y buen gobierno, así como reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general en sus jurisdicciones;(115-II p.2).
- Determinar la colaboración entre Estados Y Municipios en la prestación de los servicios públicos a Cargo de los segundos; (115-III in capite).
- Otorgar a los municipios, de acuerdo con las condiciones territoriales y socioeconómicas de los mismos, la prestación de otros servicios públicos diversos a los que señala la Ley Fundamental; (115-III inciso i).
- Establecer las contribuciones municipales; (115-IV).
- Aprobar las leyes de ingresos municipales y revisar las cuentas Públicas de los Ayuntamientos; (115-IV in fine).
- Dar leyes por virtud de las cuales los municipios dispongan la utilización del suelo de su jurisdicción;(115-V).

- Introducir en la ley electoral correspondiente, el principio de representación proporcional para la elección de los Ayuntamientos; (115-VIII).

- Expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores; (115-VIII in fine).

- Legislar en todas las materias que la Constitución federal no otorga expresamente a la federación;(124).

- Participar en el proceso de reforma constitucional; (135).

iii. Prohibiciones:

- Legislar en contravención a los preceptos constitucionales que contemplan las Garantías Individuales; (1-29, 103-I).

- Invadir la jurisdicción federal; (103-III).

- Dictar leyes que restrinjan el comercio interestatal; (73-1X).

- Conceder exenciones o subsidios respecto de contribuciones sobre propiedad inmobiliaria o sobre las que deriven de la prestación de los servicios públicos municipales; (115-IV incisos a, c).

- Realizar los actos a que se refieren los artículos 117 y 118 Constitucionales.

- Legislar contra el tenor de los diversos 119 y 121 de la Ley Fundamental.

- Dar leyes que permitan a los funcionarios públicos desempeñar simultáneamente dos cargos de elección popular;(125).

- Emitir leyes electorales que concedan derecho de voto activo, pasivo, o de asociación con fines políticos en favor de los ministros de los cultos; (130 P.9).

- Conceder, mediante legislación, el derecho a heredar por testamento, de parte de ministros de culto o de particulares con quienes no se tenga parentesco dentro del cuarto grado, en favor de los propios ministros de los cultos;(130 párrafo 10).

- Gravar el Comercio internacional; (131 in capite).

c) Organo y función ejecutiva:

i. Estructura genérica:

- Debe ser unipersonal; es decir, depositarse en un solo individuo denominado Gobernador; (116-I).

- El ejecutivo local, se elige en forma directa y no puede durar en su cargo más de seis años, ni ser reelecto cuando el origen de su mandato sea la elección popular; (116-I).

- El Gobernador sustituto interino o provisional no puede ser reelecto para el periodo inmediato posterior al de su gestión; (116-I párrafo 3).

- Sólo podrá ser Gobernador 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; (116-I párrafo 4).

- Es sujeto a juicio político por violaciones graves a la Constitución y leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales; (110 párrafo 2).

ii. Facultades:

- Aplicar las leyes que expida la legislatura local con fundamento en las facultades y obligaciones que le señala la Constitución y que se han transcrito ut supra.

- La autoridad administrativa podrá, bajo su responsabilidad, decretar la detención de un individuo en casos urgentes cuando no haya en el lugar autoridad judicial y en tratándose de delitos que se persiguen de oficio; deberá de poner a dicho individuo, en forma inmediata, a disposición de la propia autoridad judicial; (16 párrafo 1).

- Practicar visitas domiciliarias para asegurarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y acatado las disposiciones fiscales; (16 párrafo 2).

- Celebrar con la federación, sujetándose a lo que prevengan las leyes, convenios generales para que los reos de delitos del orden común extingan condenas en prisiones federales; (18 párrafo 3).

- Solicitar al Ejecutivo Federal, con apego a la ley, la inclusión de reos del orden común de origen extranjero en los tratados internacionales para el efecto de que cumplan su sentencia en su lugar de origen; (18 in fine).

- Perseguir los delitos comunes por conducto del Ministerio Público(21 in capite).

- Aplicar sanciones por la violación a los reglamentos administrativos, dentro de los límites que previene la Constitución federal; (21 párrafo 1).

- Celebrar convenios de coordinación con el gobierno federal para la planeación; (25 párrafo 3).

- Arreglar los problemas de límites con otro u otros Estados, por medio de convenios amistosos; (46).

- Instruir y disponer de la guardia nacional dentro del territorio de su Estado; (73-XV, 76-IV, 89-VII).

- Pedir a la Suprema Corte de Justicia el nombramiento de un funcionario o comisionado para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal; o algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual; (97 párrafo 2).

- Ejercer en defensa de su Estado, la acción constitucional prevista por el artículo 105.

- Planear y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, cuando tienden a formar o formen una continuidad demográfica; (105-VI).

- Tener el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente; (115-VII).

- Celebrar convenios por lo que se asuma el ejercicio de funciones federales, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos; (116-VI).

iii. Prohibiciones:

- Violar Garantías individuales; (1 a 29, 103-I).

- Permitir a extranjeros inmiscuirse en asuntos políticos del país; (33)

- Ser electo diputado o senador durante el periodo de su encargo; (55-V párrafo 2, 58).

- Inmiscuirse en las opiniones de diputados y senadores federales.

- Permitir que diputados y senadores desempeñen en su Estado cargos Públicos por los que se perciba sueldo; (62).

- Están imposibilitados para ser electos Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a menos que se separen de su encargo seis meses antes de la elección; (82-VI).

- Restringir el comercio interestatal; (73-IX).

- Abstenerse de cumplimentar y respetar las sentencias de Amparo, o violar los autos de suspensión; (107-IV, VII).

- Desempeñar, simultáneamente, dos cargos de elección popular; (125)

- Las absolutas y relativas a que se refieren los artículos 117 y 118 constitucionales.

- Hacer pago alguno no comprendido en el presupuesto o determinado en una ley posterior; (126).

d) Organos de función judicial.

i. Estructura genérica:

- Habrá un Tribunal Superior o Supremo Tribunal de Justicia; (107-XII, 108 párrafo 3, 110 párrafo 2, 116-III p.p.1 y 5).

- Existirán jueces inferiores o de primera instancia; (55-V p.3, 104-I, 107-XII, 116-III, 119 y 133).

- En general, el poder judicial estadual se ejercerá por los Tribunales que establezcan las Constituciones respectivas; (116-III in capite).

- Podrán establecer jurados; (5 párrafo 4, 36-V, 20-VI).

- No habrá tribunales especiales; (13).

- La justicia se impartirá gratuitamente (17).

- No podrá haber más de tres instancias en los juicios del orden penal; (23).

- Los jueces inferiores o de primera instancia serán nombrados por el Tribunal Superior; (116-III párrafo 5).

ii. Facultades:

- Impedir el ejercicio de una profesión cuando se ataquen derechos de terceros, y privar, en resolución fundada y motivada, a alguna persona del producto de su trabajo por las causas que señala la ley; (5 párrafo 1).

- Obligar a alguien a prestar trabajos personales no retribuidos y sin su consentimiento, mediante la imposición de una pena; (5 párrafo 3).

- Decretar el arraigo de una persona en los casos de responsabilidad criminal o civil; (11).

- Unicamente la autoridad judicial puede librar órdenes de aprehensión ajustándose a las formalidades legales; (16 párrafo 1).

- En los mismos términos, le atañe a dicha autoridad el libramiento de órdenes de cateo; (16 párrafo 1).

- Tiene la facultad exclusiva para imponer penas por la comisión de actos ilícitos de naturaleza criminal; (21 in capite).

- En la aplicación de la ley que prevenga tal sanción, suspender los derechos de la ciudadana; (38-VI).

- Conocer en conciencia con la Federación, de los asuntos o controversias sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales, cuando solo se afectan intereses particulares; (104-I).

- Conocer y fallar de las apelaciones interpuestas respecto de dichas controversias, cuando la primera instancia se haya ventilado ante juez estadual; (104-I).

- Recibir la demanda de amparo directo y proveer la suspensión del acto reclamado, cuando el Tribunal estadual sea la autoridad responsable (107-XI párrafo 1).

- Ejercer la jurisdicción auxiliar a que se contrae el párrafo 2 de la fracción XI del 107.

- Conocer de los Amparos por violación de las Garantías previstas en los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 constitucionales en jurisdicción concurrente; (107-XII párrafo 1).

- Decretar la detención por un mes de una persona, en tratándose de casos de extradición interestatal, hablando al efecto el auto que ordene cumplimentar la requisitoria de extradición; (119 párrafo 2).

- Decidir todas las controversias suscitadas sobre derechos reales y bienes inmuebles situados en su territorio, con la excepción que contempla el artículo 132; (121-III).

iii. Prohibiciones-

- Violar Garantías individuales; (1 a 29, 103-I).

- Invadir la jurisdicción de los Tribunales federales; (103-III).

- Los magistrados y jueces locales no podrán ser diputados federales o senadores, a menos que se separen de su cargo noventa días antes de la elección;(55-V, 58).

- Conocer de procesos incoados en contra de diputados federales o senadores, por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos; (61).

- Permitir a diputados federales o senadores ocupar cargos en órganos judiciales, por los que perciba un sueldo; (62).

- No cumplimentar las sentencias de amparo o violar los autos de suspensión; (103, 107-II, X, XI, y XVI).

- Dejar de conceder las extradiciones interestatales que proceden conforme a derecho; (119).

- Sentenciar en contra de las bases prevenidas por el artículo 121.

- Declarar heredero a algún ministro de culto en la sucesión de una persona que no sea su pariente dentro del cuarto grado, o de otro ministro de culto; (130 párrafo 10).

Otra manifestación de la soberanía del orden total se produce en el sentido de que la Constitución del Estado Federal impone a las de los Estados-miembros el respeto de las decisiones políticas fundamentales que aquí ha adoptado. En seguida veremos cuáles son dichas decisiones y los preceptos Constitucionales que obligan a los Entes particulares a ratificarlas.

VI.4.2. IDENTIDAD EN LAS DECISIONES POLITICAS FUNDAMENTALES.

La identidad en las decisiones fundamentales, como característica del Estado federal, implica que los Estados-miembros, cuyo orden jurídico es parcial y delegado, adopten o ratifiquen en el texto de su Constitución particular el precepto o conjunto de preceptos en los que la Constitución federal establece las características esenciales del Estado total, aquellas que determinan su forma de ser.

Jorge Carpizo escribe, sobre el particular: "Las decisiones fundamentales son los principios rectores de todo sistema jurídico, son las que marcan y señalan su ser, son su esencia misma y si alguna de ellas falta o suprime, entonces ese derecho se quiebra para convertirse en otro,"(40) agregando que; en el Sistema Constitucional Mexicano, dichas decisiones fundamentales son: la soberana, los derechos humanos, la separación de poderes(funciones), el sistema representativo, el régimen federal, el juicio de amparo y la supremacía del Estado respecto de las iglesias.

Para efectos del análisis de nuestra Constitución federal adoptaremos el criterio indicado en el párrafo anterior, esto es, tomaremos como base las decisiones políticas que él señala como las contenidas en la propia Ley Fundamental, excepción hecha de lo tocante al Juicio de Amparo que, no puede ser una nobilísima institución, se erige en decisión política fundamental; propiamente el litigio constitucional subraya como decisiones esenciales a las Garantías individuales y al Sistema Federal. En el mismo orden, llamamos la atención a no confundir los preceptos de la Constitución total que

contemplan las multicitadas decisiones políticas fundamentales, y que el constituyente estadual debe ratificar, con todas las demás normas del ordenamiento invocado que trascienden al orden jurídico de los Estados-miembros y han sido relacionados en el apartado anterior, las que se contraen a la determinación de los principios esenciales de la organización constitucional interior de predichos Entes particulares.

a) La Soberanía Popular: Reza al artículo 39 Constitucional.- “La Soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”; el diverso 41 ordena, in capite.- “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal”, finalmente, el primer párrafo del artículo 115 determina: “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular...”

En el orden transcrito, las Constituciones de los Estados-miembros del Estado federal mexicano deben contemplar que todo poder público dimana del pueblo y se establece en su beneficio, ratificando el designio de la Constitución General en el sentido de que la Soberanía reside esencial y originalmente en la nación, sin que puedan en forma válida, declarar que la propia Soberanía reside en alguna persona en lo particular o en otra corporación distinta del elemento humano del Estado.

b) Los Derechos Humanos: Nuestra Constitución Federal no utiliza el término “derechos humanos” en alguna parte de su articulado, no obstante, en los preceptos 1 a 29 otorga a los particulares los Derechos Públicos Subjetivos, en el Capítulo que titula “Las Garantías Individuales”.

Se ha mencionado ya que los Derechos Públicos Subjetivos, al estar enunciados en sentido negativo, sin dirigir la prohibición que consignan a autoridad alguna de uno de los órdenes parciales y delegados del Estado Federal mexicano, se entienden intocables para ambos y que, amen de ello, las Constituciones estatales no necesariamente deben contar con una parte dogmática, a menos que amplíen el ámbito de libertades de los particulares, pues inocuo el repetir simplemente los consagrados en el Orden total garantizando la Constitución federal la subsistencia de ese conjunto de prerrogativas por medio del juicio de Amparo; resulta que, en este caso concreto, la identidad de decisión existente entre la propia Ley Fundamental y las Constituciones estatales se aprecia y manifiesta en sentido igualmente negativo; esto es, si bien no es necesario que los órdenes locales reiteren la declaración de derechos contenida en el Orden General, deben, por otra parte, abstenerse de restringirlos o suspenderlos, en atención a que son intangibles en razón de su pertenencia al orden jurídico del Estado Federal considerado como totalidad.

c) La separación de funciones: Evidente es que la Constitución General obliga a la de los Estados-miembros a respetar y reiterar la división de funciones. El artículo 49 de la

primera ordena: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131 se otorgará facultades extraordinarias para legislar; el 41 (ya transcrito) en síntesis declara que la soberanía popular se ejerce por los Poderes de la Unión en su competencia, y por los de los Estados, tocante, a regímenes interiores; y, el diverso 116 in capite, refiere: "El poder Público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrá reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo."

d) El Sistema Representativo: Respecto del sistema representativo, el artículo 40 establece.- "Es voluntad del pueblo mexicano construirse en una República representativa...", declaración que significa que la nación ejerce su soberanía por medio de los órganos en que se depositan las funciones estatales cuyos funcionarios se eligen por el propio pueblo; el diverso 41 lleva la misma declaración a las Constituciones estatales al determinar que dicha soberanía se ejerce, en el ámbito interno de los Entes particulares, por los órganos de éstos. En los mismos términos el artículo 115 in capite, obliga en forma expresa, al constituyente local a mantener identidad en esta decisión política fundamental con la Constitución federal, cuando reza: "Los Estados adaptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano representativo..."

e) El Régimen Federal: la identidad en esta decisión fundamental se manifiesta entre nosotros en forma peculiar. No hay precepto alguno en la Constitución federal mexicana que obligue a los Estados-miembros a reiterar, en sus respectivas Constituciones, que la forma de gobierno adoptada es la Federal; empero, de acuerdo a lo indicado por los artículos 40 y 43 de la primera, los Estados particulares deben reconocer que son parte integrante de un Estado Federal, inseparables del mismo, que disfrutan de la autonomía constitucional que les otorga la propia Ley Fundamental del Estado total.

f) Supremacía del Estado respecto de las iglesias: Del texto del artículo 130 Constitucional se intuye que el Estado Mexicano no reconoce personalidad a las corporaciones denominadas iglesias. El mismo artículo hace un reparto de competencias otorgando a la federación en forma exclusiva, la facultad de intervenir en materia de culto religioso y disciplina externa, y dejando a los Estados particulares lo tocante a la reglamentación del Estado Civil de las personas.

En el orden de ideas indicado, tanto el Estado Central, como los Estados-miembros y, lógicamente, el Estado federal total, son superiores respecto de las iglesias; toda vez que la Constitución del último así lo determina, no es necesario que las de los segundos lo reiteren, aunque tienen prohibido, en forma absoluta, contravenir las disposiciones del propio artículo 130.

VI.4.3. PARTICIPACION DE LAS COLECTIVIDADES MIEMBROS EN LA CREACION DE LA VOLUNTAD GENERAL.

Dijimos ut supra que la autonomía no es útil, por sí misma para hacer diferir al Estado Federal del Estado Unitario organizado en provincias autónomas. En efecto, como lo observa, Mouskheli, dicha característica debe hallarse unida a la participación de las colectividades particulares en la formación de la voluntad estatal para servir de criterio, de signo específico.

Para el autor citado tal participación se realiza en dos formas: indirectamente, a través del senado, al que los Estados-miembros envían sus “representantes” y directamente por la intervención que los mismos tienen en el proceso de reforma constitucional.

Respecto de la forma indirecta señala: “en el Estado Unitario, por grande que sea su descentralización, no hay habitualmente más que un elemento que tome parte en la creación de esta voluntad (la del Estado); en el Estado federal son dos los elementos que concurren a la formación de la voluntad federal lo que constituye una forma especial de descentralización; el conjunto del pueblo, por el hecho de enviar invitados a la Cámara de Representantes, y los Estados particulares, como tales, por el nombramiento de los representantes en la Alta Cámara; pero agrega para que tenga verdadera efectividad la cooperación con los Estados particulares es necesario que éstos estén representados como tales Estados. es decir, como colectividades individualizadas, sin tomar en cuenta ni su importancia ni el número de sus habitantes.” (41) Amén de ello, la participación de que hablamos deviene innegable y real, por “el hecho de que una ley no puede nacer hasta tanto no exista el acuerdo entre la Cámara baja y la Cámara de los Estados.” (42)

Ordenando ideas, la participación indirecta solo puede ser efectiva y real bajo dos condiciones:

a) Que los Estados-miembros estén representados en forma paritaria en la Cámara Alta o Senado o, lo que es igual, que los miembros de ésta no se elijan en proporción a la población de los primeros; y

b) Que sea necesario el consentimiento de la citada Cámara de Estados para que la ley pueda nacer, considerarse perfecta.

En relación con la participación directa debe hacerse el siguiente razonamiento:

El Estado federal propende a conciliar dos tendencias casi incompatibles; crear un Estado fuerte que de la unidad en la diversidad y, por otro la do, permitir que los Estados-miembros conserven sus peculiaridades. En este sentido, la importancia de la Constitución en el mismo es mayor que en el Estado Unitario, puesto que ella es la norma encargada de hacer el reparto de competencias entre el Estado Central y los Entes particulares, resultando que toda modificación que se le haga viene a parar en definitiva, en el

acrecentamiento o disminución de la competencia de uno u otros. Por ello la propia Constitución Federal establece un procedimiento especial para ser adecuada, reformada. Afirma Mouskheli: "la gran diferencia que existe en este terreno entre el Estado Unitario y el Estado Federal consiste en que las colectividades-miembros toman casi siempre una parte directa en esta revisión y que, por otra parte, las condiciones y el procedimiento de revisión resultan más rigurosas." (43)

Por último, importa muy poco la forma -ya directa, ya indirecta- en que los Estados-miembros participen en la creación de la voluntad estatal; lo trascendente estriba en que dicha participación sea real y efectiva.

En el Derecho Positivo Mexicano, de acuerdo con Roberto Ortega Lomelín, la participación de los Estados en la formación de la voluntad federal se manifiesta en tres aspectos:

a) A través del Senado, en el que se produce dicha manifestación en su forma más diáfana, puesto que, aunque la representación de los Estados-miembros no es perfecta, se trata de un órgano del Estado central, de la federación;

b) El derecho que el artículo 71 constitucional otorga a las Legislaturas de los Estados para presentar iniciativas de ley o decreto ante el Congreso de la Unión, manifestación que es igualmente imperfecta, toda vez que se refiere a un momento exclusivo del acento de creación de la Ley; y

c) El proceso de Reformas Constitucionales. El Poder Constituyente Permanente es un órgano que integran también las Legislaturas de los Estados; por ello opina el autor en cita: "La participación de los Estados en las reformas constitucionales es condición ineludible del federalismo. Depositar tal responsabilidad únicamente en el gobierno de la Unión significaría conceder poder absoluto al legislador federal para modificar a discreción el régimen de competencias y en general el orden Constitucional." (44) Ante todo debe recordarse que el poder revisor no es un órgano del Estado central ni de los Estados-miembros, sino del Estado federal entendido como totalidad.

Carpizo coincide con Ortega Lomelín en lo tocante a la participación directa, considerada, igualmente que el Constituyente Permanente es un órgano del Estado Federal, no de la federación; sin embargo, respecto del Senado de la República y la participación indirecta opina en un sentido diverso. Para él, los Senadores no representan a los Estados-miembros, sino al propio pueblo, y funda su afirmación en varias ideas:

a) Los requisitos para ser Senador son los mismos que para ser diputado, excepción hecha de la edad;

b) El régimen que priva para los Senadores es idéntico al de los diputados, no pueden ser reelectos para el período inmediato, son inviolables por las opiniones que expresen en el desempeño de sus cargos, no pueden ocupar otro puesto federal o estatal

por el que se perciba sueldo; existe un término igual para computar su renuncia tácita y son iguales en responsabilidad;

c) Su interés es general y no el de la entidad particular que los eligió; y

d) Pese a lo que se ha afirmado sobre la especialización de funciones en las Cámaras del Legislativo Federal, en el Estado Unitario con sistema bicameral existe dicha especialización.

Concluyendo: "En la forma de integración del Senado no existe la supuesta intervención de las entidades federativas en la integración de la voluntad federal, ya que los senadores no representan a los Estados-miembros." (45)

Pensamos que la opinión de Carpizo no es exacta, ya que los diputados y senadores aunque tengan el mismo régimen normativo, no se eligen de la misma forma. En efecto, los primeros son electos en relación al número de habitantes en los distritos y circunscripciones, en términos del sistema electoral de que se trate; mientras que para la elección de los segundos no importa tal circunstancia, sino que los Estados-miembros y el Distrito Federal se hallan representados en forma paritaria.

Entonces, los Estados-miembros en el Derecho Positivo Mexicano, tienen contemplada su participación en la creación de la voluntad general del Estado por medio del Senado de la República.

Desarrollando la teoría de Mousskheli, dicha participación se perfecciona a nivel de nuestro régimen Constitucional por el hecho de que se requiere el consentimiento de ambas Cámaras para la aprobación de la Ley, sobre el particular, basta señalar que el inciso "D" del artículo 72 Constitucional ordena: "Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo, fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobará por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A); pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones"; precepto que se complementa con el inciso "E" del propio artículo, para el caso de desechamiento parcial del proyecto de ley o decreto.

Los Estados particulares, por otra parte, participan en la producción del orden normativo general por conducto de sus legislaturas, en tres casos diferentes:

a) El previsto por la fracción III del artículo 71 Constitucional, que les otorga el derecho a iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión;

b) El procedimiento para la formación de nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, a que se contrae la fracción III del diverso 73 del mismo ordenamiento; precepto cuyo párrafo tercero exige que sean oídas las Legislaturas de los Estados

interesados para tal efecto, siendo necesaria la ratificación de la resolución del Congreso que determine la erección por las propias legislaturas de los miembros; y

e) El procedimiento de Reforma Constitucional establecido en el artículo 135 de la Ley Fundamental, que reza: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas"; texto del que se desprende que no es el Congreso de la Unión el que reforma a la Ley Fundamental, sino que exclusivamente debe acordar las adiciones o reformas, hacer el cómputo de los votos de las legislaturas estatales y la declaración de haber sido aprobadas dichas adiciones o reformas, correspondiendo a los órganos legislativos estatales aprobarlas mediante su voto.

Por último, la Constitución federal mexicana, como se ha comprobado, establece una serie de órganos y procedimientos que permiten a los Estados-miembros participar en la formación de la voluntad del Estado. Si en dichos órganos y procedimientos se actúa en ocasiones perjudicando el interés de los repetidos entes particulares ello se debe a cuestiones metajurídicas y no al derecho positivo.

VI.5. MECANISMOS PARA LA PRESERVACION DEL PACTO FEDERAL.

La característica esencial del derecho es, la coacción, su naturaleza coactiva; gracias a ella es posible obligar a los destinatarios de las normas al cumplimiento de las mismas, y gracias a ella también es posible la subsistencia del orden jurídico. Cuando una norma es violada, los órganos ad hoc del Estado se hallan facultados para imponer una sanción, o para compeler al transgresor a realizar la conducta debida a fortiori, consiguiéndose con ello la reparación de la propia normatividad violada.

Si transportamos estas ideas al orden Constitucional, resulta que sería inocuo que la Ley Fundamental estableciera ciertos principios, sin que previniera la posibilidad de su incumplimiento y sin que se concibieren, igualmente, un conjunto de órganos y procedimientos capaces de reparar esas posibles violaciones a su texto. De esta suerte, la defensa de la Constitución es una función muy importante.

En el decurso de la Historia se han podido apreciar, al decir de Burgoa (46) dos sistemas de control de la constitucionalidad, a saber: el ejercido por el órgano político y el realizado por órgano jurisdiccional.

Las características del primero son las siguientes:

a) La defensa de la Ley Fundamental se encomienda a un órgano neutro, distinto de los que integran las tres funciones del Estado, o bien se confía a uno de éstos;

b) La solicitud de inconstitucionalidad atañe a un órgano específico del Estado o a un grupo de funcionarios, a efecto de que el órgano de control declare la oposición del acto o la ley con la Constitución;

c) El Procedimiento que se sigue ante dicho órgano de control no es contencioso, esto es, no se constituye un litigio entre el órgano que solicita la declaración y aquél al que se atribuye la realización del acto(lato sensu) reclamado; y

d) La declaración de inconstitucionalidad que emite el órgano de Control surte efectos erga omnes.

Un ejemplo clásico de esta forma de defensa en la historia constitucional mexicana es el Supremo Poder Conservador, que como cuarto poder contemplaba la Constitución Centralista de las Sietes leyes, de 1836.

Por lo que toca al segundo sistema, sus características son:

a) La defensa de la Constitución es competencia del órgano judicial, o se ejerce por la función judicial en observancia del principio de Supremacía Constitucional.

b) Corresponde a un gobernado, cuya esfera jurídica se ve trastocado por el acto inconstitucional (lato sensu), excitar, por vía de acción o excepción, al órgano de control, para el efecto de que siga el procedimiento que culmine en la declaración de apego a la Ley Fundamental.

c) Ante el órgano de control se ventila un procedimiento contencioso entre el agraviado y la autoridad responsable; o , en su caso, la autoridad que conoce del litigio constitucional se abstiene de aplicar u observar el acto reclamado por el agraviado; y

d) La sentencia del órgano jurisdiccional tiene efectos relativos, es decir, los circunscribe al particular que ha reclamado la declaración de inconstitucionalidad, sin que tal declaración sea general o tenga efecto erga omnes.

El Juicio de Amparo, contemplado por primera vez en la Constitución Yucateca de 1840, y prevenido por los artículos 103 y 107 de nuestra Constitución federal, es un ejemplo claro del sistema jurisdiccional de control constitucional, ejercido por vía de acción.

Alejandro del Palacio Díaz distingue, respecto del tema que nos ocupa, entre los conceptos "defensa de la Constitución", "autoprotecciones" y "garantías constitucionales"; definiendo a cada uno como sigue:

Bajo el título genérico “defensa de la Constitución”, “quedan comprendidos los mecanismos preventivos y reparadores del orden constitucional en los cuales se ha llegado a ver, por la función de auto control del sistema jurídico que cumplen ‘el coronamiento del Estado de Derecho.’” (47)

Bajo el título específico de autoprotecciones se designa a las medidas de defensa jurídico políticas de carácter preventivo cuyo telos es la vigencia del orden Constitucional;” (48) entre ellas encontramos: la división de funciones, el procedimiento de reforma constitucional, la revisión de la cuenta pública y las funciones de los partidos políticos.

Por último, “bajo el título, también específico, de garantías constitucionales quedan comprendidos los sistemas reparadores del orden constitucional. Operan en el ámbito de la patología de la Constitución y surten efectos terapéuticos... Su finalidad radica en eliminar los obstáculos que impiden el cumplimiento del orden constitucional y restaurarlo; son de naturaleza represiva. Integran la moderna rama del Derecho Procesal Constitucional, definido como: “La disciplina que se ocupa del estudio de las garantías de la Constitución, es decir, de los instrumentos normativos de carácter represivo y reparador que tienen por objeto remover los obstáculos existentes para el cumplimiento de las normas fundamentales, cuando las mismas han sido violadas, desconocidas o existe incertidumbre acerca de su alcance o de su contenido.” (49)

Culmina el citado autor expresando que el sistema de control constitucional mexicano funciona por vía de acción y previene cuatro hipótesis:

- a) El litigio político, a que se contrae el artículo 115 Constitucional;
- b) Los juicios de responsabilidad de los servidores públicos, previstos en el Título IV de la propia Constitución;
- c) Los procedimientos de que conoce el Tribunal Federal Electoral, en términos del artículo 41, párrafos diez, once, doce y trece de la Ley Suprema; y
- d) El Juicio de Amparo, que la Constitución instituye en sus artículos 103 y 107.

185

Roberto Ortega Lomelín señala que, en lo relativo al control constitucional de naturaleza jurisdiccional, los procedimientos que establece la Constitución son los que han sido relacionados anteriormente, agregando que existen otros dos revestidos de una naturaleza más bien política, éstos últimos son:

- a) La declaración de desaparición de los Poderes estatales, referida en la fracción V del 76 Constitucional; y
- b) La intervención del Senado en la resolución de las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, en términos de la fracción VI del mismo artículo.

Asentando lo anterior cabría preguntarse qué relación tiene el control de la constitucionalidad con el tema en tratamiento, con los mecanismos que preservan la integridad del Pacto Federal.

Supuesto que el régimen federal es parte integrante de nuestro sistema Constitucional, toda vez que la Ley Suprema lo contempla como una decisión política fundamental del pueblo mexicano, resulta que algunos de los mecanismos, órganos y procedimientos que la misma Constitución Federal contiene para su defensa, están referidos o enfocados a preservar la integridad y el cumplimiento de las normas de ella que consagran la distribución de competencias o las demás categorías del Estado federal; en este sentido, sería válido afirmar que los mecanismos de preservación del pacto federal son, una parte del todo, en este caso, el control constitucional.

Habría que elucidar, entonces, cuáles de los procedimientos jurisdiccionales y políticos de control que hemos mencionado ut supra, se encuentran dirigidos a la protección del sistema federal.

Ortega Lomelín, enuncia como mecanismos de preservación del pacto federal:

- a) Al Juicio de Amparo(103 y 107 constitucionales);
- b) A los litigios constitucionales previstos en los artículos 104, fracciones IV y V, 105 y 106 de la Ley Fundamental;
- c) A las intervenciones del Senado en tratándose de desaparición de poderes y conflictos políticos entre los poderes de un Estado (artículo 76 fracciones V y VI); y
- d) A la participación de los Estados en la formación de la voluntad federal.

De entre los mecanismos de control constitucional, nosotros excluiríamos, para encontrar los referidos al régimen federal, al Juicio de amparo por violación de Garantías individuales a que se refiere la fracción I del 103 Constitucional y a los mecanismos que facultan al senado a intervenir en los Estados en los casos de las fracciones V y VI del diverso 76 del mismo ordenamiento, por las siguientes consideraciones:

a) La fracción I del artículo 103 Constitucional faculta a los tribunales federales para resolver las controversias suscitadas por leyes o actos de autoridad que violen garantías individuales; en este orden, tampoco guarda relación alguna con el sistema federal, atento a que la ley o acto de autoridad atacable por este medio puede ser de manera indistinta, federal o local, siendo lo trascendente al efecto del acto (lato sensu) mismo, esto es, la violación de las garantías individuales.

Para la fracción I del artículo 103 Constitucional, lo que determina la procedencia del Amparo es la violación de garantías, resultando indiferente la naturaleza de autoridad que realiza el acto (lato sensu) origen de tal efecto.

El Juicio de Amparo clásico, por transgresión de Derechos públicos subjetivos, ajusta los actos de autoridad a los preceptos de la Ley Fundamental que establecen obligaciones para ello respecto de los gobernados, sin que guarde relación alguna con el régimen federal. En este aspecto nuestro control en comento asemeja al Estado federal mexicano con un Estado unitario, sólo hace diferencia el hecho de que el juez de Amparo no es un órgano del Estado central (la federación), sino del Estado federal.

b) La fracción V del artículo 76 Constitucional permite al senado hacer una declaración, cuando hubieren desaparecido todos los poderes de un Estado, en el sentido de que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional.

Esta facultad, de acuerdo al tenor constitucional, debe ejercerse en forma estrictamente declarativa y sobre las bases que determine la Constitución del Estado particular afectado; empero según se demuestra en los estudios bien documentados de Carpizo y Arteaga Nava, se ha erigido en un instrumento que permite al senado, a su conveniencia, intervenir en el ámbito interno de los Estados.

Por todo ello, no podemos considerar este dispositivo como un mecanismo de preservación del pacto federal; por el contrario, sería necesario una Ley reglamentaria de la fracción en comento, para poner coto a las pretensiones del Estado central.

En lo tocante a la fracción VI del mismo articulado, tampoco puede considerarse como protectora del régimen federal, toda vez que el caso o casos previstos por ella se refieren a los poderes de un mismo Estado y no a conflictos políticos o competenciales que impliquen intervención de ambos órdenes delegados (federación y Estados-miembros), en los que la resolución tenga por efecto restituir el régimen federal.

De la misma forma que la fracción V transcrita, la fracción VI del artículo 76 Constitucional es un medio que se otorga al senado para investirse en controlador de las Constituciones estatales.

Hecha la anterior depuración, puede afirmarse que los mecanismos que tienen relación con la preservación e integridad del Pacto federal mexicano son:

- a) El Juicio de Amparo por invasión de competencias, previsto por las fracciones II y III del artículo 103 Constitucional;
- b) Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, básicamente el juicio político, a que se refiere el título IV de la Constitución; y
- c) Los litigios Constitucionales contemplados por el artículo 105 de la Ley Suprema.

VI.5.1. EL JUICIO DE AMPARO.

El artículo 103 Constitucional, en sus fracciones II y III, estatuye lo que ha dado en llamarse "Amparo-soberanía". Nosotros consideramos inadecuado dicho nombre en razón de que la finalidad de los procedimientos Constitucionales en referencia, es restituir el reparto competencial que la propia Ley Suprema, como competencias de competencias, ordena y no velar por la "Soberanía de los Estados-miembros o de la Federación que, por otro lados ni siquiera son soberanos.

El texto del precepto en comento es el siguiente: "Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: ... Por leyes o actos de autoridad federal que vulneran o restrinjan la Soberanía de los Estados; y ...por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal."

Prima facie pudiera parecer que el titular de la acción de Amparo es, en estos casos, el representante de la Federación o del Estado-miembro, cuyas atribuciones han sido invadidas o usurpadas por el orden jurídico parcial y delegado y la historia nos presenta casos en que las autoridades estatales han promovido, en defensa de su "soberanía", juicios de Amparo con fundamento en la fracción II del 103 Constitucional, mismos que han sido declarados improcedentes por el Poder Judicial Federal, llegando incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación a sentar la siguiente tesis de Jurisprudencia:

"El juicio de amparo fue establecido por el artículo 103 Constitucional, no para resguardar todo el cuerpo de la propia Constitución sino para proteger las Garantías Individuales, y las fracciones II y III del precepto mencionado, deben entenderse en el sentido de que sólo pueden reclamarse en el juicio de garantías una ley federal, cuando invada o restrinja la soberanía de los Estados, o de éstos, si invade la esfera de la autoridad federal, cuando existe un particular quejoso que reclame la violación de garantías individuales, en un caso concreto de ejecución con motivo de tales invasiones o restricciones de soberanías. Si el legislador constituyente hubiese querido conceder la facultad de pedir amparo para proteger cualquiera vía acción a la Constitución, aunque no se tradujese en una lesión al interés particular, lo hubiese establecido de una manera clara; pero no fue así, pues a través de las Constituciones de 1857 y 1917, y de los proyectos constitucionales y Acta de Reforma que los precedieron, se advierte que los legisladores, conociendo ya los diversos sistemas de control que pueden ponerse en juego para remediar las violaciones a la Constitución, no quisieron dotar al Poder Judicial de facultades omnimodas para oponerse a todas las providencias inconstitucionales, por medio del Juicio de Amparo, sino que quisieron establecer éste tan sólo para la protección y goce de las garantías individuales." (50)

La ratio del desechamiento tiene una doble dirección:

a) Por una parte, se ha estimado -con el mismo fondo de la Tesis transcrita- que no es posible utilizar el Juicio de Amparo para impugnar leyes o actos de autoridad que vulneren el reparto de competencias, por parte de una entidad pública que alegue sufrir agravio, toda vez que el Juicio Constitucional fue creado para atacar actos (lato sensu) violatorios de garantías individuales, por lo que la acción debe corresponder a un particular lesionado en su esfera de derechos públicos; y

b) Por otra, la sentencia que dicta el órgano judicial competente en el "amparo de soberanías", tendría efectos erga omnes, prohibidos por la Constitución General.

Sobre el particular nosotros decimos:

a) La Tesis de Jurisprudencia de la Corte ya citada y, en general, el criterio de quienes sostienen la necesidad de violación de garantías para la procedencia del Juicio de Amparo por invasión de competencias, pugnan contra la Constitución y la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales.

En principio, si fuera necesaria la existencia de tal violación de derechos no tendría caso que la propia Constitución consignara las fracciones II y III del artículo 103, pues bastaría la fracción I para emprender todos los casos de procedencia del Juicio de Amparo. Asimismo, la Ley Reglamentaria invocada establece, en el artículo 116, el contenido de la demanda de Amparo; las fracciones V y VI del precepto rezan, respectivamente: "Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones, si el amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo 111 de esta Ley (103-I - Const.); ... Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del artículo 1º de esta Ley (103-II), deberá precisarse la facultad reservada a los Estados que haya sido invadida por la autoridad federal, y si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo (103-III), se señalará el precepto de la Constitución General de la República que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida."

De lo anterior desprendemos que no es necesario, en este tipo de Amparo, que el particular agraviado sufra violación de alguna garantía individual; por el contrario cuando las competencias se vulneren en su perjuicio, deberá señalarse en su demanda los preceptos de la Constitución General que facultan a los Estados a realizar el acto usurpado, o los que expresamente atribuyan su realización a la autoridad federal, según el caso.

Como otro apoyo a tal idea, debemos señalar que el Amparo por violación de garantías y el que se pide por invasión de competencias, sigue un trámite distinto cuando la sentencia del juez de distrito se recurre en revisión. Efectivamente, del recurso interpuesto contra dicha sentencia, en tratándose de violación de garantías, que conocerán los tribunales colegiados de circuito, excepción hecha del caso en que la violación provenga de una ley o se realice en el fallo la interpretación directa de un precepto constitucional; mientras que, en todo caso, cuando la materia del Juicio Constitucional sea la invasión de competencia, de la revisión conocerá invariablemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación; todo esto según el tenor expreso de los artículos 84 y 85 de la Ley de Amparo.

De esta suerte, si las reformas de 1988 han tenido a erigir a la Suprema Corte en un Tribunal Constitucional, reservando para su conocimiento lo referente al Amparo contra leyes y a la interpretación directa de los preceptos de la Ley Fundamental y otorgándole el Legislador la facultad de conocer en revisión de la invasión de competencias, concluimos señalando que el Amparo a que se refieren las fracciones II y III del artículo 103 Constitucional, es una verdadera defensa de la Ley Suprema en lo relativo al reparto de competencias, si bien indirecta, pues sí es necesario que la multimencionada invasión

repare agravio a un particular, pero sin que este agravio deba traducirse indefectiblemente, en la violación de alguna garantía individual:

b) No entendemos en otro sentido, cómo la sentencia del Juez de Amparo, en los casos a que nos referimos, pudiera tener efectos erga omnes. Si el representante de la Entidad Pública pide Amparo por ella, la propia resolución concedería a todo el ente el Amparo de la Justicia Federal, no sería una declaración general y omnicompreensiva.

En fin, para terminar este apartado, señalaremos que la autoridad estatal o federal está facultada para promover el Juicio Constitucional cuando el orden delegado distinto al suyo, invada la competencia de éste. Debe quedar bien claro que, según las características antes enunciadas, propias del sistema jurisdiccional de control constitucional, la acción compete a los particulares a quienes causa agravio el acto usurpador de competencia; se trata, pues, de un medio indirecto de preservación del reparto competencial y, por consecuencia, del sistema federal.

“La defensa de los derechos personales y de las zonas del sistema federal están al servicio del individuo y no al directo de la Constitución, ya que el juicio de amparo no remedia una situación general, sino sólo protege un interés particular tutelado jurídicamente.” (51)

VI.5.2. EL JUICIO POLITICO

De entre los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, previstos en el título IV de la Constitución, es el juicio político el que guarda una relación más estrecha con la protección del régimen federal. Dicho juicio tiene por objeto sancionar a los funcionarios que incurran en alguna causa de responsabilidad política, en términos de los artículos 109 y 110 Constitucionales y de su Ley Reglamentaria, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La resolución que recaiga a un procedimiento de esta índole no es restitutoria, esto es, no repara las violaciones constitucionales en que se haya podido incurrir; su objeto es sancionar al servidor público infractor, de tal suerte que tampoco es un control constitucional relativo al régimen federal que sea directo, que obligue a los órganos a actuar en su competencia o, en general, a observar el principio de legalidad.

La Ley Reglamentaria del Título IV de la Constitución señala como causas de responsabilidad política de los funcionarios federales, entre otras, el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo federal y la usurpación de atribuciones (artículo 7); actos u omisiones que darán lugar a sanción aplicada por la Cámara de Senadores.

Lo correlativo, en el ámbito estadual, se previene en el párrafo 2 del artículo 110, que ordena: “Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los

Tribunales Superiores de Justicia locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales"; aparentemente el propio precepto respeta la autonomía constitucional de los Estados-miembros, y por ello concluye: "pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda."

Las sanciones que contiene la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en tratándose de responsabilidad política son la destitución y la inhabilitación al funcionario para desempeñar empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público federal; y, como se observa, no tienen el efecto terapéutico de los medios de control constitucional perfectos.

VI.5.3. LOS LITIGIOS CONSTITUCIONALES

El artículo 105 Constitucional dice: "Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellos en que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley."

Entendemos, bajo el concepto "litigios constitucionales" las cuatro hipótesis a que se contrae el dispositivo transcrito, según el cual compete a la Suprema Corte la resolución de los conflictos:

- a) Que se susciten entre dos o más Estados;
- b) Que se susciten entre los "Poderes" de un mismo Estado por la constitucionalidad de sus actos;
- c) Que se produzcan entre la Federación y uno o más Estados; y
- d) En que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley.

Es obvio que en estos casos no es necesario, para la procedencia del litigio, que el acto que motiva la controversia cause agravio a un particular; por el contrario, el tenor de la tercera hipótesis referida nos permite ver que el titular de la acción es alguno de los órganos del Estado o de la Federación; en consecuencia, nada obsta a pensar que este tipo concreto de litigio es el complemento del Amparo por invasión de competencia pero desde el punto de vista de la autoridad. El uso del término "conflictos", permite interpretar el dispositivo para englobar en él, el caso de la usurpación de facultades.

El artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación parece darnos la razón; la fracción II de dicho artículo faculta a la Suprema Corte de Justicia para conocer, en Pleno, "de las controversias que se susciten por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la Soberanía de los Estados, o por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal, cuando sean promovidas por la Entidad afectada o por la federación, en su caso, en defensa de su soberanía o de los derechos o atribuciones que les confiere la Constitución."

Respecto de las otras tres hipótesis del artículo 105, la Ley orgánica invocada simplemente las reitera sin clasificar su alcance, como sí lo hace en el caso anterior. Las fracciones I, III y IV del propio artículo 11 nos permiten realizar tal afirmación.

El tercer supuesto en comento, relacionado con las fracciones II y III del artículo 11 de la Ley Orgánica respectiva, nos sugiere varias ideas que, en mayor o menor monta, son aplicables a los otros litigios constitucionales.

a) Es indudable que el postulado en análisis incluye las controversias suscitadas entre el Estado central y uno o varios Estados-miembros, por la usurpación de sus respectivas competencias constitucionales;

b) La acción constitucional compete, en este caso, al órgano del Estado o de la federación que represente al agraviado por el acto invasor de competencia;

c) Si la acción compete a un Ente público es, precisamente, porque no se vulnera un interés particular sino el sistema complejo de reparto competencial;

d) La Suprema Corte de Justicia, en la resolución del litigio constitucional, actúa como órgano del Estado federal; y

e) La finalidad del litigio es restituir el propio reparto de competencias.

VI.6. LA COOPERACION ENTRE LOS ORDENES.

Desde la vigencia de la Constitución de 1857 se ha observado un proceso creciente de federalización de las facultades que originalmente pertenecían al patrimonio de los Estados. Muy poco se ha hecho para revertir dicho proceso; cuando más, se determina incorporar a nivel Constitucional, lo que en la práctica y sin fundamento alguno venía operando: la cooperación entre los órdenes.

Laura Trigueros llama a distinguir las relaciones de colaboración de las de cooperación, en función ambas de los órdenes parciales del Estado federal. Las primeras - apunta- suponen la ayuda, el auxilio entre autoridades diversas para que sus actos puedan hacerse efectivos en todo el territorio de la Unión; las segundas se llevan a cabo mediante convenios entre los órdenes, para la realización de empresas de interés común.

Nos interesan, para efectos de la presente tesis, las relaciones de cooperación definidas. A nivel constitucional dichas relaciones se han instrumentado de diferentes formas:

- a) Por convenios entre los Estados-miembros;
- b) Por convenios entre los municipios y los Estados; y
- c) Por convenios entre los miembros y la federación o Estado central.

Haremos unas breves referencias a estos tres tipos de instrumentos:

a) Los convenios entre los Estados-miembros están limitados en nuestro orden jurídico. El artículo 117 Constitucional, en su fracción I, les prohíbe de manera absoluta "celebrar alianza, tratado o coalición" entre sí o con las potencias extranjeras.

No obstante los diversos 26, 46 y 115-VI de la Ley Fundamental autorizan a las colectividades particulares la realización de convenios amistosos sobre límites, planeación y desarrollo urbano, de los que, únicamente los mencionados en primer término, requieren la aprobación del Congreso de la Unión para surtir efectos.

La prohibición existente se funda en el tema del gobierno central de que varios Estados coliguen, formen un "super Estado" y pongan en peligro la estabilidad de la Unión o, en su caso, dicha coalición sirva de apoyo a alguna tendencia secesionista.

Existe una veta inexplorada en la posibilidad de convenir los Estados-miembros, la prestación de servicios públicos o la satisfacción de necesidades comunes. Pensamos que la ratio de la prohibición tiene una dirección distinta de ésta y, por consiguiente, que este tipo de convenios puedan celebrarse válidamente; la clave está en interpretar adecuadamente los términos "alianza", "tratado" y "coalición", referidos todos a "unión" y no a "cooperación". El artículo 117 fracción I, interpretado a contrario sensu, parece permitir la celebración de convenios entre Estados particulares con objetos distintos de los precisados por los artículos 26, 46 y 115-VI referidos.

b) Sobre la base de que los municipios no son un orden parcial de los @-- que integran el Estado federal, nuestra Constitución permite la celebración - de convenios entre ellos y los Estados, convenios que pueden ser de tres tipos:

- i. Sobre la administración de contribuciones (115-IV, "al" párrafo 2);
- ii. Sobre la prestación de servicios públicos (115-III);
- iii. Sobre el ejercicio de funciones federales que el Estado haya asumido (116 in fine).

Tampoco existe obstáculo alguno para que los municipios convengan con los Estados la asunción de facultades propias de éstos; lo jurídicamente inadmisibles es la celebración de convenios entre los primeros y la federación; el texto del último párrafo del 116 Constitucional es preclaro: "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 que se refiere el párrafo anterior”; nos da a entender que, para que una facultad o servicios federales lleguen a ser ejercidos o prestados por un municipio, es menester que primero que haya asumido tal prestación el Estado-miembro y que éste, a su vez la transfiera a aquél.

c) La regla general que autoriza la celebración de convenios entre la federación y los Estados particulares se contiene en la fracción VI del artículo 116 precitado, que reza: “La federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de estos 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.”

También los artículos 4, 18, 26 y 27 de la Ley Fundamental se refieren a convenios, que la doctrina ha llamado “específicos”, sobre la compurgación de penas por sentenciados de delitos comunes en penales federales, planeación, asentamientos humanos, educación y salud.

Las características genéricas de los convenios en tratamiento que se desprenden de la propia fracción VI del 116, son las siguientes:

i. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes que contengan las bases a tomar en cuenta por parte del Presidente de la República y del o los Gobernadores de los Estados, para celebrar convenios;

ii. Mientras no se promulguen dichas leyes, los convenios no podrán celebrarse;

iii. Los sujetos del convenio son la Federación, y los Estados-miembros, representados, respectivamente por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y por los Gobernadores;

iv. El objeto del convenio es la asunción, por parte del o los Estados firmantes, del ejercicio de facultades federales, y no es jurídicamente posible que sea a la inversa, es decir, que la federación asuma facultades de los Estados;

v. El convenio sólo puede referirse a facultades ejecutivas, administrativas, pues son las únicas que pueden transmitirse;

vi. Entre dichas facultades, son intransmisibles las conferidas en forma exclusiva a la Federación, esto es, las que se refieren al Ejecutivo como “Jefe de Estado”;

vii. Su celebración es potestativa, nadie está obligado a realizarlos; y

viii. La Constitución señala una condición básica que exista un Estado de necesidad social o económica, misma que puede presentarse en cualquiera de las partes o en ambas.

En términos generales la implementación de instrumentos de coordinación no ha tenido un efecto descentralizador, se pretendió establecer un mecanismo que permitiera la devolución de algunas facultades a las entidades federativas, con el objeto de disminuir el poder centra; lo único que efectivamente se hizo fue convertir a los gobiernos estatales en ejecutores de facultades administrativas federales.

BIBLIOGRAFIA:

1. Palacio Díaz, Alejandro, Lecciones de Teoría Constitucional. Claves Latinoamericanas; México, 1987. pág.18.
2. Lassalle, Ferdinand. ¿Qué es una Constitución?; Colofón, S.A.; México, pág. 48.
3. Lasalle; Idem; pág. 42.
4. Idem.; pág. 48.
5. Schmitt, Carl. Teoría de la Constitución. Edinal; México; 1961; pág. 3.
6. Idem.; pág. 4.
7. Idem.; pág. 5.
8. Kelsen; Teoría Pura...; pág. 15.
9. Idem.; págs. 17-18.
10. Id.; pág. 135.
11. Id.; pág. 138.
12. Id.; pág. 139.
13. Id.; pág. 148.
14. Carpizo; La Constitución ...; pág. 252.
15. Carpizo; Estudios...; pág. 101.
16. Tena Ramírez; Derecho Constitucional...; pág. 130.
17. Ortega Lomelín; op.cit.; pág. 94.
18. Tena Ramírez; Derecho Constitucional...; pág. 129.
19. Ibidem.
20. Ortega Lomelín; op.cit.; pág. 92.
21. Arteaga Nava, Elisur. Derecho Constitucional Estatal. Ed. Porrúa; México, 1988; pág. 38.
22. Idem.; pág. 39.
23. Olmedo Carranza, Raúl; La Reforma Municipal de 1983: Una nueva Concepción del orden normativo; en Perezniето, opus cit; pág. 239.
24. Ruiz Massieu; op. cit.; pág. 60.
25. Ortega Lomelín; op. cit.; pág. 384.
26. Ochoa Campos, Moisés; La Reforma Municipal; Ed. Porrúa, S.A.; México, 1987.
27. Rendón Huerta Barrera, Teresita; Derecho Municipal; Ed. Porrúa, S.A.; México, 1987; pág. 216.
28. Ruiz Massieu; op.cit.; pág.70.
29. Mouskheli; op.cit.; pág. 264.
30. Mouskheli; op. cit.; pág. 266.
31. Idem.; págs. 269-270. '
32. Id.; pág. 272.
33. Kelsen; Teoría General ... ; pág. 378.
34. Ibidem.
35. Carpizo; Estudios ...; pág.127.
36. Ruiz Massieu; op. cit.; pág. 62.
37. Carpizo; Estudios..., pág. 98.
38. Cit. por Ortega Lomelín, op.cit.; pág. 70.
39. Arteaga Nava; op.cit.; pág. 4.
40. Carpizo; Estudios... pág. 97.

40. Mouskheli; op. cit.; págs. 287-288.
41. Idem.; pág. 292.
42. Id.; pág. 300.
43. Id.; pág. 301.
44. Ortega Lomelín; op.cit.; pág. 80.
45. Carpizo; Estudios...; pág. 133.
46. Burgoa; op.cit.; págs.158-160.
47. Del Palacio; op.cit.; pág. 339.
48. Ibidem.
49. Idem.; pág. 340.
50. Apéndice al Tomo CXVIII; Tesis número 111.
51. Ortega Lomelín; op.cit.; pág. 201.

CAPITULO VII

HACIA UN NUEVO FEDERALISMO

VII.1. PROPUESTA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, DR. ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN

A lo largo de nuestra historia la nación ha tenido como aspiración fundamental la de llegar a un pleno desarrollo político inspirada en las libertades y derechos esenciales del hombre dentro del perfil soberano. Así nuestra patria, ha conformado su identidad y su nacionalismo en el marco de tres grandes etapas:

La guerra de independencia que surge inspirada en principios de Soberanía, Libertad y Justicia y en ese instante nuestra nación se perfila y se realiza dentro de un movimiento popular por la República, y con ello se inicia el desarrollo democrático, y el impulso por las libertades de nuestra vida social y política quedando plasmadas en "Los Sentimientos de la Nación" de Morelos, en la Constitución de 1814 y en la de 1824.

Más tarde nuestro pueblo libra una batalla por la Reforma y la lucha contra la intervención extranjera, inspirándose en la Constitución de 1857 forja el pueblo su fuerza legitimadora. Se manifiesta así el patriotismo inquebrantable de Juárez y de toda la generación de liberales, que conjuntamente con el pueblo reinstauran la República.

Posteriormente, el movimiento revolucionario de 1910, surge bajo el lema de "Sufragio Efectivo y No Reección", movimiento inspirado en la equidad, la justicia social y la democracia; además de profundas reivindicaciones sociales, destruyendo así la dictadura y planteando las bases de un orden democrático. Este movimiento finalmente se ve coronado por la Carta Magna de 1917, donde los mejores mexicanos en el plano legislativo de esa época plasmaron nuestros derechos sociales e individuales, ratificando en esta forma, la voluntad de constituirnos en una República Representativa, Democrática y Federal.

Hoy en la sociedad de finales del siglo XX, los derechos individuales con fines políticos caminan a la par que la democracia, ya que estas libertades deben tener plena vigencia en nuestro país; por lo tanto, el gobierno federal debe garantizar en todo momento su disfrute en los términos establecidos por la Constitución Federal de la República.

El Ejecutivo actual esta animado de un conjunto de convicciones políticas y piensa que la Democracia es el valor supremo de la política y debe ser su ideal permanente y su práctica cotidiana. Sin democracia, dice el Ejecutivo, no hay progreso en México, sin Democracia, dice no hay crecimiento económico ni social, sin Democracia dice, no habrá

normas que rijan la conducta política para una sana coexistencia civilizada; además dice, que la Democracia no se agota en los procesos electorales, pero se funda en ellos.

Continúa diciendo el Ejecutivo, que para llegar a un Nuevo Federalismo, es responsabilidad de todos la construcción de un pleno desarrollo democrático, o sea que él señala las acciones, los mecanismos y los plazos del poder Público para contribuir decididamente a esta tarea nacional.

El plan Nacional de Desarrollo del Ejecutivo propone diversas líneas de acción para consolidar nuestra vida democrática, inspirada en la consulta popular y que se ampliara por el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados, los partidos políticos, las organizaciones sociales y la participación ciudadana.

Para el Ejecutivo no existe ninguna razón histórica, cultural, estratégica, ni puede consentirse ningún interés ideológico, económico, partidista o de grupo que impida el avance hacia un desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos; una normalidad democrática que de certidumbre y confianza a todos los actores políticos y sean el sustento de una vida política y de una intensa participación ciudadana.

El Ejecutivo pretende en suma, consolidar la organización de la Nación como la República Representativa, Democrática y Federal que establece el artículo 40 constitucional y perfeccionar la Democracia como forma de Gobierno y como todo un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Bajo estas circunstancias "El Plan Nacional de Desarrollo" propone varias estrategias para articular el compromiso del Ejecutivo Federal, los Partidos y la ciudadanía en su conjunto, con el propósito de afirmar y desplegar la Democracia en todas las esferas de la vida de la República.

Las líneas estratégicas que propone el Ejecutivo son: a) Reforma Electoral definitiva; b) Nueva relación entre los Poderes de la Unión, c) Nuevo Federalismo; d) Fortalecimiento de los Estados; e) Participación social; f) Reforma del Gobierno.

De estas estrategias la que me interesa para continuar el estudio que propongo es la del Nuevo Federalismo, ya que éste tiene profundas raíces históricas en nuestra Nación, y surge con las primeras aspiraciones de Independencia; se fortalece en la lucha originaria por la Soberanía Nacional, adquiere otra cara originada por la lucha contra la intervención extranjera y la Reforma y se expresa en la voluntad de los mexicanos en el movimiento de 1910, razón por la cual se hace necesario vincular nuestra herencia histórica con nuestro futuro como Nación; se requiere entonces de un Federalismo Renovado como forma de organización política más adecuada para darle contenido y fortaleza a la Democracia, mediante la consolidación de la Unidad Nacional, que se refleje en un México más equilibrado, más justo y más equitativo.

Para el Ejecutivo, el Nuevo Federalismo debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y de respeto a los universos de competencia, de cada uno de los órdenes gubernamentales a fin de articular, armónica y eficazmente la Soberanía de los Estados y la libertad de los y Municipios con las facultades constitucionales propias del Gobierno Federal.

Mediante la Renovación del Federalismo se hará posible que los Poderes de la Unión, expresen mejor la pluralidad social y la diversidad política de los ciudadanos mexicanos. El Federalismo Nuevo genera también las condiciones institucionales para atender la especificidad de los problemas locales y aprovechar las pretencialidades, que a México le brinda la diversidad cultural, étnica, gráfica y económica de sus regiones.

Con el Nuevo Federalismo las colectividades estatales y municipales podrán reconocerse mejor en las acciones de gobierno, participar en sus programas públicos y en la evaluación de sus resultados; pero sobre todo, el Nuevo Federalismo hará más directamente visible a los Ciudadanos el sentido final del gobierno democrático y popular.

El Ejecutivo dio origen al Pacto Federal con el propósito de promover el desarrollo equitativo de todos los miembros de la Federación; es decir, debemos de avanzar, hacia un Federalismo que sea un eficaz instrumento de redistribución de los recursos y las oportunidades. Este plan reconoce que todos los órdenes de gobierno, las entidades federativas y los órganos de gobierno federal deben asumir corresponsablemente los programas y acciones para equilibrar recursos y oportunidades, a fin de mitigar las disparidades en el desarrollo entre los Estados y los Municipios.

En el Nuevo Federalismo, en su proceso de construcción se hace preciso llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal, hacia los órdenes estatal y municipal del gobierno.

Respetando la Soberanía de las Entidades Federativas y la libertad municipal, el Nuevo Federalismo se propone fortalecer la capacidad institucional y los recursos públicos de Entidades y Municipios para su eficaz aplicación en los problemas que los aquejan.

Por ello para fortalecer el Pacto Federal se propone impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los Estados y Municipios, bajo criterios de eficacia y equidad.

Esta Nueva Federalización se propone aprovechar la experiencia de procesos como el de la Federalización Educativa, para consolidarlos en áreas de una participación informada y oportuna de las comunidades y gobiernos locales. En esferas de la gestión gubernamental y prestación de servicios como salud y seguridad social, fomento a la agricultura y desarrollo rural y protección de recursos naturales y medio ambiente, podemos realizar avances muy rápidos y sustantivos, sin limitar nuestro esfuerzo a estas áreas.

Otra tarea de vital importancia para avanzar hacia el Nuevo Federalismo consiste en apoyar las iniciativas de Estados y Municipios para estabilizar sus finanzas públicas y consolidar sus fuentes propias de ingresos. Este plan se propone reformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y programarse públicos hacia los Estados y los Municipios.

El intercambio constructivo de opiniones entre los Estados y Municipios y Federación, a fin de formular nuevas bases para el sistema de Coordinación fiscal, con el propósito de fortalecer el Federalismo, mantener y reforzar el apoyo a las zonas más atrasadas o de menores recursos, e impulsar nuevos polos de desarrollo que impulsen el progreso con justicia y equidad.

La fortaleza de los Ayuntamientos debe convertirse en los mejores cimientos para lograr gobiernos estatales sólidos con el propósito de avanzar hacia un Nuevo Federalismo. El Nuevo Federalismo implica reconocer la diversidad municipal del país y promover el Municipio como espacio de gobierno vinculado a las necesidades básicas de las poblaciones. El Municipio libre, fue fortalecido por las reformas al artículo 115 constitucional; sin embargo, aún hay mucho que avanzar para consolidar el Municipio, como el espacio privilegiado para la participación política y para la búsqueda de soluciones a las demandas sociales, que de origen a mejores gobiernos.

Se requiere de la participación de los Municipios en la preparación y ejecución de planes y programas para el desarrollo sectorial y regional, a fin de que respondan cabalmente a las exigencias de bienestar de la sociedad en general y de las comunidades en particular. El Ejecutivo se propone abrir el debate sobre la posible extensión del período constitucional de los Ayuntamientos, analizando con serenidad y rigor las ventajas y desventajas de una medida en ese sentido, para acabar con la polémica y reiterados debates en la duración del período Constitucional de los Ayuntamientos, hasta la fecha establecido en tres años, y que parece claramente insuficiente para cumplir las promesas hechas a la comunidad.

El Ejecutivo Federal se propone coadyuvar a los gobiernos estatales para fortalecer a las capacidades de acción a los municipios en los que existe una fuerte presencia de población indígena. Los Congresos locales están llamados a fortalecer la representación y, la participación de comunidades y de los pueblos indígenas mediante mecanismos que respeten su forma de organización y sus procedimientos para la toma de decisiones, con estricto apego a las garantías individuales y sociales que la Constitución consagra a todos los Mexicanos.

VII.2. OPINION DE CARLOS CASTILLO PERAZA, EX PRESIDENTE NACIONAL DEL PARTIDO ACCION NACIONAL

Carlos Castillo Peraza solicitó el apoyo de los medios informativos para difundir nueve exigencias sobre el nuevo federalismo y el Municipio libre:

Como primer punto señaló que su partido exige que toda la información nacional en materia de recaudación fiscal sea compartida completamente por las autoridades federales con los Estados y Municipios. Exige así mismo que los recursos derivados de los impuestos nacionales a los combustibles, se repartan de manera equitativa, en vez de elevar gravámenes y propone que el 80% de los ingresos fiscales captados por ese concepto sea para la Federación y el 20% restante se destine a Estados y Municipios.

Como tercer punto propone que de acuerdo con la iniciativa de ley presentada por los diputados de su partido, desde Noviembre de 1994, se exige aumentar el fondo general de participación en 5 puntos porcentuales por año, hasta llegar a una distribución del 60% para la Federación y un 40% para los Estados y Municipios.

Como cuarto punto considera que los ayuntamientos deben estar gravados en tasa 0 del I.V.A., con el propósito de que los gobiernos municipales recuperen los egresos que efectúan por ese concepto, pues de lo contrario las participaciones Federales que reciben se seguirían viendo disminuidas.

Como quinto punto establece la exigencia en el sentido de que se observa rigurosamente lo que establece la Ley en materia de pago del impuesto predial por parte de las entidades paraestatales con asiento en los municipios, diciendo que el Ejecutivo Federal intervenga para que se evite a las autoridades municipales, onerosos gastos derivados de eventuales procedimientos jurídicos encaminados a lograr tal cual.

En el sexto punto, plantea la necesidad de hacer una justa distribución de los ingresos fiscales que evite a los gobiernos municipales imponer gravámenes adicionales al Pueblo. En el punto siete señala que la transferencia de facultades específicas a los Gobiernos Estatales y Municipales no sólo se limite como ahora a la entrega de la nómina; sino que incluya la elaboración y ejecución de programas y los recursos para su elaboración. Exige, asimismo se constituya un fondo económico por parte del Gobierno Federal para hacer frente a las liquidaciones que se sigan de las transferencias, dando lugar a que las Entidades federativas tengan acceso a ese crédito preferencial, con cargo, a ese fondo para hacer frente a las liquidaciones.

La octava propuesta del Partido Acción Nacional se refiere al llamado ramo "026" del presupuesto federal, donde resalta de manera primordial el punto que se refiere a la desaparición de delegaciones locales de la Secretaría de Desarrollo Social y a que suelen actuar como gobiernos paralelos. Además, de que se prohíbe expresamente a esa instancia realizar obras directas con cargo a partidas del ramo "0026", con excepción a la calificada a términos de ley como intermunicipal o regional.

Como último punto, estableció que las medidas que propuso y exigió en su momento, sean precisadas y planteadas por los Legisladores Federales de su Partido de manera transitoria, en tanto se logre establecer con base en la Constitución el Federalismo Fiscal, la auténtica autonomía financiera de los Municipios y Estados, de manera que éstos sólo dependan de modo mínimo de recursos federales.

VII.3. PROGRAMA PARA UN NUEVO FEDERALISMO

DECRETO por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos- Presidencia de la República.

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 9, 27, 31 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 9, 16, 17, 22, 23, 27, 28, 29, 30 y 32 de la Ley de Planeación, y

CONSIDERANDO

Que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece que el federalismo renovado es la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo;

Que para llevarlo a cabo, con pleno reconocimiento a la soberanía de los estados y la libertad municipal, es necesario emprender una profunda redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos de las entidades federativas y los municipios;

Que para dar cumplimiento a lo anterior, y tomando en cuenta las propuestas de los sectores público, social y privado, la Secretaría de Gobernación ha elaborado el programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000; Que los objetivos fundamentales del programa son: fortalecer la unidad nacional a partir de reivindicar la función compensatorio del Pacto Federal; vigorizar la autonomía política de los estados con base en relaciones intergubernamentales sustentadas en los principios de cooperación y coordinación y mediante una profunda redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos estatales y el Municipio; así como constituir una estrategia fundamental para generar un mayor desarrollo político, económico, regional y administrativo, con nuevos espacios de participación social en todos los órdenes de gobierno, y

Que previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Gobernación ha sometido el referido Programa a la consideración del Ejecutivo a mi cargo, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente:

DECRETO

ARTICULO PRIMERO.- Se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, el cual será de observancia obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias y, conforme a las disposiciones legales aplicables, la obligatoriedad del programa será extensiva a las entidades paraestatales.

ARTICULO SEGUNDO.- La Secretaría de Gobernación y las entidades del sector elaborarán sus correspondientes programas anuales, los cuales servirán de base para la integración de sus respectivos anteproyectos de presupuesto, a efecto de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realice las previsiones de los recursos presupuestales necesarios para el eficaz cumplimiento de los objetivos de este programa, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en el contexto de la programación anual del gasto público.

ARTICULO TERCERO.- La Secretaría de Gobernación y la Comisión Intersecretarial para el impulso del Federalismo, con la participación que corresponda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, verificará periódicamente el avance del programa, los resultados de su ejecución y su incidencia en la consecución de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000; además, realizará las acciones necesarias para corregir las desviaciones y, en su caso, propondrá las reformas a dicho programa.

ARTICULO CUARTO.- Si en la ejecución del programa se contravienen las disposiciones de la Ley de Planeación, los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 o lo previsto en este Decreto, se procederá en los términos de la propia Ley de Planeación y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el fincamiento de las responsabilidades a que haya lugar.

ARTICULO QUINTO.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo vigilará, en el ámbito de sus atribuciones, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones establecidas en este Decreto.

TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los cinco días del mes de agosto de mil novecientos noventa y siete.-

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación,
EMILIO CHUAYFET CHEMOR.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público,
GUILLERMO ORTIZ MARTINEZ.- Rúbrica.- El Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo,
ARSENIO FARELL CUBILLAS.- Rúbrica.

PROGRAMA PARA UN NUEVO FEDERALISMO 1995-2000

Presentación

1. Marco de Referencia

1.1. Antecedentes

1.2. El Federalismo, Pacto Fundamental de la República

1.3. Hacia un Nuevo Federalismo

2. Objetivos Generales

3. Orientación Estratégica

3.1. Líneas Estratégicas

4. Líneas Generales de Acción

- 4.1. Para impulsar el Desarrollo Político Institucional
 - 4.2. Para alcanzar un mayor Desarrollo Social
 - 4.3. Para contribuir al Crecimiento Económico
 - 4.4. Para fortalecer el Desarrollo Regional
 - 4.5. Para promover un mayor Desarrollo Administrativo
 - 5. Subprogramas
 - 5.1. Federalismo y Descentralización
 - 5.1.1. Objetivos Específicos
 - 5.1.2. Estrategias
 - 5.1.3. Líneas de Acción
 - 5.1.4. Marco Normativo para la Descentralización
 - 5.2. Federalismo Hacendario
 - 5.2.1. Objetivos Específicos
 - 5.2.2. Estrategias
 - 5.2.3. Línea de Acción
 - 5.2.3.1. Para avanzar Hacia un Federalismo Hacendario
 - 5.2.3.2. Descentralización y Colaboración Administración
 - 5.2.3.3. Sistemas Hacendarios de las Entidades y Municipios
 - 5.3. Renovación Municipal
 - 5.3.1. Objetivo Específico
 - 5.3.2. Estrategias
 - 5.3.3. Líneas de Acción
- Anexo 1: Avance de acciones 1995-1996 y Perspectivas
 Anexo 2: Programas Sectoriales de la Administración pública Federal.

VII.4. AVANCE DE ACCIONES Y PERSPECTIVAS EN EL ÁMBITO POLÍTICO-INSTITUCIONAL Y HACENDARIO.

a) En el Ámbito Político-Institucional La compleja y plural sociedad mexicana de fin de siglo exige un verdadero Federalismo que dé respuestas sustantivas para hacer frente a los retos pendientes en el ámbito político-institucional. En este contexto, el Ejecutivo Federal, en el marco de la Reforma Política del Estado, ha promovido desde el inicio de su Administración, Iniciativas de reforma constitucional y de leyes sectoriales que el Congreso de la Unión ha discutido, modificado, y aprobado. Del proceso legislativo reformador y de otros actos administrativos del Ejecutivo Federal se han derivado las siguientes acciones que inciden en la renovación del federalismo:

Se estableció, mediante reformas al artículo 105 del Texto Fundamental, un nuevo sistema de control constitucional pleno, por el cual la Suprema Corte de justicia de la Nación tiene competencia para conocer y dar solución a las controversias que en materia constitucional surjan entre la Federación, los estados o municipios, así como para conocer de las acciones que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general, incluyendo las electorales y la Constitución.

Se reformó el artículo 99 constitucional para dar jurisdicción al Poder judicial de la Federación en materia electoral.

Se han celebrado convenios con los gobiernos estatales para consolidar los registros civiles en las entidades federativas, con el propósito de estructurar el Registro Nacional de Población y así poder expedir la Clave única de Registro de Población.

En 1996 se apoyó a las entidades federativas en la atención a los procesados o condenados por delitos del fuero federal, al incrementarse las aportaciones federales (socorro de ley) de \$ 5.50 a \$ 16.50 diarios por reo. Para 1997 esta aportación pasa a \$19.50 diarios. Asimismo, el Programa de Remozamiento de Cárceles contempla la construcción de 13 centros estatales de readaptación social y uno federal.

Con base en el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, en 1996 se instaló el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en el que participan los gobiernos estatales. A la fecha destacan las acciones siguientes:

De conformidad con las directrices del Consejo Nacional, durante 1996 se inició la instalación de la Red Nacional de Información sobre Seguridad Pública, previéndose que en el segundo semestre de 1997, en estrecha coordinación con los gobiernos estatales, 50 ciudades del país (32 capitales y 18 ciudades estratégicas) formen parte de esta Red. El presupuesto asignado al Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000 en 1996 fue de 100 millones de pesos. En 1997 el presupuesto asciende a 2,405 millones de pesos, de los cuales 1,905 son aportados por la Federación y 500 por los gobiernos de los estados. Las aportaciones de referencia se invertirán en la formación de policías a través de la Academia Nacional y en la compra de equipo y armamento (250 millones de pesos); y se creará la red primaria de los registros nacionales policíacos, delincuenciales, de equipo y armamento, misma que a partir de 1998 alimentará de información a los estados para la lucha contra la delincuencia.

En 1997, la Federación y los estados firmarán los convenios de colaboración en materia de seguridad pública, a través de los cuales se distribuirán los recursos presupuestales, con base en la fórmula que apruebe el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

b) En el Ámbito Hacendario En 1996 se lograron diversos avances en materia de Federalismo Hacendario, por encima de la persistencia de algunos efectos negativos de la crisis económica. A continuación se muestran un recuento de las principales acciones emprendidas por el Gobierno de la República:

Se derogó la Ley del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles, con lo cual las entidades federativas podrán establecer los impuestos que determinen en la materia.

Se reformó la Ley del Impuesto al Valor Agregado con el fin de otorgar a los estados la competencia de gravar también los servicios de hospedaje.

A partir de 1996 se suprimió la exclusividad que mantenía la Federación en materia del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos para que a partir de 1997 lo ejerzan los gobiernos locales.

Las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) facultan a las entidades federativas, a partir de 1996, a establecer derechos por la expedición de licencias a empresas con venta de bebidas alcohólicas y por la publicidad en vía pública.

A partir de 1996 se incremento el Fondo General de Participaciones.

Con la adición del artículo 3-A a la LCF, actualmente la Federación entrega a las entidades federativas 20% de la recaudación que obtiene por el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) a bebidas alcohólicas y cerveza, así como el 8% por el mismo gravamen al tabaco.

En relación a los fondos creados entre Federación, estados y municipios en donde existen puentes de peaje, se introdujeron los siguientes cambios: se incrementó en 150% el aporte federal para que pasara de 10 a 25 % de los ingresos brutos, lo que significa aproximadamente el 50% de los ingresos netos. Además, los gobiernos locales sólo contribuirán con 20 centavos por cada peso aportado por la Federación, a fin de que los orienten a obras de vialidad e infraestructura.

Se incorporó al Fondo de Fomento Municipal el Fondo de Reordenamiento del Comercio Urbano, con lo cual el primero pasó de 0.56 a 1% de la recaudación federal participaba.

Las participaciones que la Federación otorga directamente a los municipios fronterizos o marítimos con operaciones de exportación de petróleo crudo y gas natural, registraron en 1996 un incremento real de 18%.

En el segundo periodo ordinario de sesiones de 1996 del Congreso de la Unión se reformaron los artículos 130 y 158 de la LISR, en los cuales se especifica que el impuesto federal por los ingresos derivados de loterías, rifas y concursos se reducirá de 21 a 15%, en el caso de que a nivel local se establezca un impuesto de 6% sobre la misma base. Con ello se evita una competencia entre entidades que conducía a que no se estableciera un impuesto local, o que habiendo uno en ley no se recaudara. Con esta reforma la Federación contribuyó al fortalecimiento de las haciendas públicas locales, ya que se les permite explotar una fuente local de ingresos que hasta ahora no se había podido explotar adecuadamente.

A petición de las entidades federativas y en consideración al efecto negativo que podría tener la competencia fiscal que derivaría en la eliminación gradual del impuesto y la pérdida de la potestad y del ingreso correspondiente, se restableció la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos en 1997.

Se instrumentó el Programa de Apoyo Crediticio a Estados y Municipios, a fin de permitir la reestructuración de su deuda en Unidades de Inversión (UDIS).

Se fortaleció la comunicación de los órganos del SNCF, mejorando su estructura al establecer los subsistemas de coordinación fiscal, de gasto público y de deuda pública, para trascender en la transformación hacia un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.

VII.5. OPINIÓN PERSONAL

En estos momentos nuestra patria atraviesa por severísimos problemas económicos y sociales. Las cifras más conservadoras nos indican que veinte millones de mexicanos están viviendo dramáticamente en niveles de miseria extrema, y otros veinte millones más en la pobreza. Esto nos señala que no contamos con un país coherente y armónico, sino con un país con muchos Méxicos muy diferentes entre sí, a tal grado que entre ciertas regiones se da tal diferencia, que parece que estuviéramos hablando de naciones distintas. En este sentido nuestra nación vive de espaldas a la justicia social y en un franco pleito con los nobles principios del federalismo mundial y de nuestro federalismo histórico de Ramos Arizpe y de Juárez.

Al lado de esta indignante condición en la que viven más de cuarenta millones de mexicanos, se da en lo político, paradójicamente un hecho, que de no valorarse en toda su dimensión y en todo su significado, las generaciones futuras no los recriminarían. El hecho es el siguiente: que desde hace más de cien años el Presidente de la República había insistido tanto en renovar e impulsar nuestro federalismo, como lo ha venido proponiendo el Presidente Zedillo. SU propuesta es un compromiso que nace del Plan Nacional de Desarrollo, y su insistencia en el tema es una cuestión reiteradísima en sus declaraciones políticas. Si no aprovechamos esta coyuntura del compromiso político del Presidente para verdaderamente instrumentar cambios fundamentales en nuestro federalismo mexicano, podríamos caer en la ingenuidad y en la indolencia, o bien, en una vil cobardía política.

Pocas veces se ha presentado en la Nación Mexicana condiciones tan propicias, para fortalecer nuestro sistema federal tan empobrecido e ineficaz, como actualmente las tenemos. El Presidente Zedillo aparenta querer el cambio, pero el cambio no puede depender solamente de su propuesta, sino depende de la ayuda total de los que creemos en el fortalecimiento del Federalismo, para hacer cara a la justicia social, y que constituiría también un principio renovado de organización política capaz de hacer de nuestro país una nación más coherente, más rica, y más fortalecida en todos los órdenes.

En lo personal, creo que son las tareas fundamentales hoy en día en nuestro país: en lo social, luchar con todas las fuerzas de la nación contra la miseria y la pobreza; en lo económico, luchar con todas las fuerzas de la nación por una política de pleno empleo; y en lo político, luchar con todas las fuerzas de la nación a favor de la construcción de un federalismo fortalecido.

Nosotros contamos con una rica historia federalista, al lado de una realidad nacional de una gran pobreza económica en el presente. Si queremos llegar a vivir en el futuro en un México mejor, necesariamente tendríamos que utilizar lo más aprovechable de nuestro pasado; y con una voluntad inquebrantable, corregir los graves vicios de nuestro presente. Esperar y desear un mejor futuro para México, es una tarea apasionante, noble, extenuante y riesgosa.

Hemos visto por el devenir histórico, que México no tiene un Régimen Federal de Facto, ya que no se ha respetado la opinión de las Entidades Federativas y Municipios, pues hemos abusado del Presidencialismo, y a finales del siglo XX estamos viviendo una transición que esperamos sea democrática, y no así un aparente autoritarismo, que por momentos permite creer que ni el Presidente de la República, ni las fuerzas económicas que hay en el país tienen la intención de Democratizar, y por otra parte, los partidos políticos de oposición, lejos de tener ideas sólidas para que el Federalismo sea una realidad, se ha convertido en grupos electores.

No podemos hablar de un "Nuevo Federalismo", cuando en realidad no hemos vivido tal forma de Gobierno en toda su extensión, ya que los Estados y Municipios aun no conocen de manera fehaciente la descentralización política, no obstante que constitucionalmente están plenamente delimitadas las Facultades entre la Federación, los Estados y los Municipios, ya que el Gobierno Federal siempre ha actuado de manera centralizada y autoritaria, y actualmente se ha acentuado más por el compromiso que tienen con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y de manera lógica con el Gobierno de los Estados Unidos de Norte América, para convertir a nuestro país que habiendo surgido de un Movimiento Revolucionario, a un Estado funcional del Neoliberalismo.

El Nuevo Federalismo del que habla la actual administración, da la impresión de que está creando las condiciones jurídicas y de facto, para que los Estados de la Federación puedan quedar a merced de los capitales internacionales. Por otro lado, el gobierno federal, al ceder el control de la Nación sobre sus recursos básicos y abandonar el principio de la Rectoría del Estado en la economía, y al debilitar la soberanía nacional, debilita el orden jurídico federal al igual que el de los Estados; es decir este Nuevo Federalismo pretende establecer mecanismos de dependencia económica de los Estados de la Federación con los centros de poder financiero internacional y para ello maneja una retórica seudo federalista.

Este proyecto de Nuevo Federalismo, inspirado en el Neoliberalismo no pretende como se dice, fortalecer a los Estados libres y autónomos que están unidos por medio del Pacto Federal, sino más bien en reconvertirlos en Estados que políticamente sigan siendo dependientes en lo posible del Gobierno Federal (Central) pero que se someten a lo económico al capital internacional, entregando los recursos básicos de la Nación, y desmantelando el sistema de seguridad social (Vivienda, Universidades Públicas, Autotransporte, etc..)

No podemos creer en el término de un Nuevo Federalismo, porque este no es sino un eslogan más como el de "Reforma de Estado" el de "Transición a la Democracia", que no son sino engaños y términos demagógicos que ponen en entredicho la política de globalización que no es directa sino oculta en sus objetivos, con promesas políticas incumplidas.

Por otra parte como puede hablarse de Nuevo Federalismo, si los gobernantes actuales inmersos en sus reglas no escritas dictadas por el régimen; no conocen ni lo que es un Estado de Derecho, mucho menos sabrán aplicar y respetar la Ley Suprema, pues los gobernantes aludidos demuestran todos los días su ignorancia en materia jurídica, pisoteando a la Constitución Política pretextando que el orden jurídico federal es superior al orden jurídico local; siendo esto inexacto, pues ambos tienen el mismo nivel en el ámbito nacional, piensan que el Presidente es amigable y lo puede todo, esto es incorrecto ya que no puede delegar facultades que no tiene, luego el Federalismo no puede ampliarse y tocarse, a capricho del Ejecutivo, porque se caería en un absurdo jurídico.

Pienso que este vocablo "Nuevo Federalismo", no es sino el temor que tiene el Ejecutivo al que desde su concepción es el "Viejo Federalismo" que se convierte así en un obstáculo para el proyecto del Neoliberalismo, valiente de las transnacionales. Por otro lado, la pretendida federalización de los servicios educativos y de salud, no es otra cosa que el cese de miles de trabajadores para dar cumplimiento a los lineamientos del Gobierno de Estados Unidos, del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, que exigen de este país una producción con el menor costo posible.

Por último, si de verdad queremos transitar por el Federalismo, lo primero que debemos hacer es destruir el Sistema Presidencialista que tanto daño le ha hecho a la nación. Asimismo, es necesario orientar a los gobernantes actuales hacia un auténtico orden de Derecho que cristalice en el respeto al Sistema Federal que prevé nuestra Carta Magna.

CONCLUSIONES.

1. La adopción del Sistema Federal en México no obedece a un hecho histórico concreto, pero por medio del presente trabajo se dejó comprobado que nuestro sistema tiene una serie de antecedentes en las épocas del México Prehispánico, México Colonial y el México Independiente;

2. Las similitudes son capaces de llevarnos a atribuir dicha adopción a las Confederaciones Prehispánicas así como al régimen de Intendencias o a las mismas Diputaciones Provinciales; pero si podemos decir que lo que es definitivo que antes de la llegada de los españoles coexistían en nuestro actual territorio varios pueblos con distintos avances en sus formas de gobierno, como en sus ámbitos culturales. Así pues, la división en Intendencias sirvió de base a la conformación territorial de nuestros Estados; y el Sistema de Diputaciones Provinciales se instauró en reconocimiento a la calidad autonómica de las Provincias y para evitar la pauperización motivada por la lejanía del Gobierno Central;

3. En el devenir histórico, los Estados Federales han surgido de dos maneras: por la unión de varios Estados, que habían sido independientes, y por la intensificación del grado de descentralización de los Estados Unitarios. En el primero de los casos el término "Federación" se manifiesta en su literal manifestación prístina, como unión; mientras que en el otro de los casos, dicho término adquiere un significado no literal-etimológico y cobra alcances insospechados;

4. El que un Estado Federal surja en virtud de que la Constitución de un Estado Unitario se descentralice, no significa que el propio Estado Federal sea ficticio o falso. La relación entre la naturaleza y el origen de un sistema federal dado es en estos términos relativa; pues, cuando más llegará a trastocar el reparto de competencias. Esto es: cuando el propio Estado Federal nace en forma natural, la competencia expresa se atribuye a la Federación y la habitual a los Estados-miembros, en tanto que, cuando el surgimiento de dicho Estado opera en base a la transformación de un Estado Unitario, la competencia expresa y restringida pertenece a los miembros y la indefinida al Ente Central.

5. En el orden indicado nuestro sistema federal tiene un origen positivo definido: "LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", de 5 de febrero de 1917. Como realidad jurídica no puede ponerse en duda que el nuestro es un Estado Federal; pero resta el problema de determinar su naturaleza.

6. El Estado Federal es un ente jurídicamente descentralizado, porque su Constitución crea dos órdenes o digamos comunidades jurídicas parciales y delegados: por un lado uno, cuyas normas son válidas en todo el territorio esta tal, denominado.- "La Federación" o "Estado Centra" y otro, integrado por normas con pretensión de validez en determinadas porciones territoriales, llamado "orden local" de los "Estados-miembros". Pero estos dos órdenes son jurídicamente paritarios, resultando que, lo único Supremo es la Constitución del Estado Federal considerado como una totalidad;

7. Las características del Estado Federal Mexicano son:

a) Posee una Constitución que crea dos órdenes parciales y delegados, la federación y los Estados-miembros. La interpretación sistemática de los artículos 39, 41, 103, 105 y 133 Constitucionales, nos da la pauta para tal afirmación;

b) Nuestra Constitución se encuentra estructurando un reparto de competencias complicado entre los citados órdenes parciales, previniendo: I. Prohibiciones al Estado Central; II. Prohibiciones a los Estados-miembros; III. Prohibiciones a los órdenes delegados; IV. Atribuciones al Estado Central; V. Atribuciones a los Estados-miembros; VI. Facultades coextensas; VII. Facultades de auxilio; VIII. Facultades concurrentes; y IX.- Facultades conferidas a los municipios.

c) Sus Estados-miembros no son soberanos, como tampoco lo es la federación, y tal carácter obedece a que tienen las siguientes dos características:

I. AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL, entendida como la facultad de que gozan los Estados-particulares para otorgarse y reformar su Constitución particular y propia, dentro de los límites que les señala la Constitución Federal, y que también se Manifiesta por la identidad en las decisiones políticas fundamentales entre la última y aquellas; y

II. PARTICIPACION EN LA FORMACION DE LA VOLUNTAD GENERAL, por medio del Senado, en el proceso legislativo, el relativo a la formación de nuevos Estados dentro de los límites de los existentes y el de Reforma Constitucional.

d) Dentro de los mecanismos de control constitucional, algunos de los utilizados por su Constitución están dirigidos a preservar la integridad del Pacto Federal, siendo el caso concreto del Juicio de Amparo por invasión de competencias, del juicio político y de los litigios constitucionales que contempla el artículo 105.

e) Las comunidades jurídicas-parciales sostienen relaciones de cooperación, fundadas en la celebración de convenios que les permiten transmitir el ejercicio de determinadas facultades. Este hecho, más que conseguir la restitución de atribuciones, ha convertido a los funcionarios locales en ejecutores de facultades federales.

8. Por último quisiera precisar con el siguiente orden de ideas: Herederos los mexicanos de la estirpe del joven Cuauhtémoc "Caballero Aguila", del grito libertario de Miguel Hidalgo en Dolores, De "Los Sentimientos de la Nación" de Morelos, de las Constituciones de 1814 y 1824. de la gran lucha reformista y contra la intervención extranjera, con Benito Juárez y los liberales de esa época, del Movimiento Armado de 1910, hecho poder por el pueblo, forjado a ley en la Constitución de 1917; en nuestra época moderna seguimos dando la lucha por las mejores reivindicaciones libertarias por la justicia, por la equidad y por los Derechos Humanos.

Hoy en el umbral del siglo XXI los gobernantes de nuestra nación, ignorantes de lo que ha sido el Federalismo histórico, pretenden engatusar al pueblo con una nueva frase, que más bien parece un eslogan comercial "Nuevo Federalismo", pues con ello, y ocultos tras una falacia pretenden decirnos, que van a descentralizar el poder dándole autonomía a las Entidades Federativas y a los Municipios, cuando vemos que las verdaderas intenciones son las de proteger, los intereses del Neoliberalismo autoritario y feroz, acaparador de la Economía nacional.

El Federalismo lo que debía hacer es perfeccionar el poder popular dando mayor participación a la sociedad civil para aproximarnos a la base de los Municipios en lugar de seguir auspiciando desmesurablemente a los partidos políticos, en especial es de gobierno que ha resultado negativo para el desarrollo económico del país y para perfeccionar la vida democrática del mismo, o bien, que deje de seguir apoyando a partidos políticos de oposición que no hacen otra, cosa que no sea la de concertar posiciones, traicionando las legítimas aspiraciones del pueblo.

Se nos habla de reforma electoral definitiva en el Nuevo Federalismo, de nuevas relaciones entre los Poderes de la Unión, del Fortalecimiento de más participación social, de Reforma del Gobierno y de tantas cosas más como el hecho de ir a la búsqueda de una Presidencia democrática de acabar con el Presidencialismo, de autonomía de los Estados y Municipios, modernizar la administración pública, etc., es decir nos instrumenta la clase de los tecnócratas un "Plan de Desarrollo Económico" que dista mucho de encuadrar las aspiraciones del pueblo.

No obstante que la tecnocracia ignorante ha generado una serie de programas y planos para lograr un sano desarrollo económico, político y social, la verdad que en el fondo de todo esto no hay sino falsedad, mentira y una trampa para proteger los intereses del Gobierno de Washington, del F.M.I. y del Banco Mundial que pretenden tomar por asalto a los gobiernos de los Estados mediante la penetración de sus capitales despiadados y lucrativos. Si queremos que el Federalismo realmente funcione debemos enseñar a los gobernantes actuales el orden jurídico y el respeto a la vida constitucional del país, pues sólo así estaremos construyendo Democracia real y reivindicatoria; ya que al parecer estos piensan que el fortalecimiento del Federalismo radica únicamente en la lucha de los recursos económicos.

Nosotros vemos con desesperación que en Nuestro México, mientras más se habla de Democracia, como en el gobierno de Zedillo, más barrios marginados surgen, más millones de personas están sin empleo, más empresas medianas y pequeñas se cierran, mas obreros son despedidos, más personas están sin asistencia médica, y con las medidas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, en vez de mejorar en algún sentido, empeora cada vez más, luego como puede hablar el gobierno de la República actual de Democracia y de un supuesto Nuevo Federalismo, en estas condiciones; pero a pesar de esto la sociedad civil y las organizaciones de ciudadanos están haciendo verdaderos esfuerzos por perfeccionar nuestro Sistema político, perfeccionar nuestra Democracia y buscar un modelo económico acorde a nuestra Realidad Nacional.

Si Comparamos la etapa de la Economía que impero en el pasado, con la economía actual, podemos apreciar que la situación hoy es mucho más grave, ya que todos los parámetros de tipo económico, y de tipo social son peores, y diría también que las corrientes de izquierda, de nuestro país están pasando por el peor momento de la historia, por la escasa calidad de sus dirigentes, su momento de mayor confusión y desorientación cosa explicable por los acontecimientos que se originaron en los países socialistas. Esto ha sido un golpe muy grande para las fuerzas progresistas, para las fuerzas de izquierda, no sólo en el terreno político, sino también en el terreno ideológico; sin embargo, los enormes errores de la clase gobernante, son la mejor medicina para la recuperación de las fuerzas progresistas en nuestro País, hasta erradicar el trauma que la envuelve.

Si quieren los gobernantes actuales que su euforia triunfalista de cambio se dé en serio, tendrá que dejar que el pueblo haga las reformas electorales sin que intervenga; tendrá que respetar los triunfos electorales de la oposición; tendrá que generar verdadera respuesta social a la población, tendrán que respetar de manera real la autonomía de las Entidades y de los Municipios, tendrán que dejar la Hacienda estatal y Municipal a los protagonistas y apoyar desde el centro los programas regionales y comunitarios. Déjense ya señores neoliberales de propuestas que no encajan en la realidad de la Nación y busquen verdaderas soluciones a los problemas generando así más democracia y eslogan.

La defensa de la Nación debe ser valuarte prioritario del pueblo de México, de los Partidos Políticos, de la Sociedad civil y de la participación ciudadana; ya que no se puede hablar de un Nuevo Federalismo, como un concepto, cuando el Federalismo, ha constituido un proceso en el devenir histórico de la nación, como ha quedado asentado en el presente trabajo, con características especiales, mismas que no se han visto modificadas con este nuevo programa gubernamental; , ya que si bien, el Ejecutivo ha pretendido fortalecer de cierto modo el actual sistema federal, es indudable que hay mucho camino por recorrer, para que nuestro Federalismo sea de facto y de derecho.

BIBLIOGRAFIA.

A) TEXTOS -.

1. ALVEAR ACEVEDO, Carlos. Historia de México. Editorial Jus; México, 1980.
2. ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho Constitucional Estatal. Ed. Porrúa, S.A.; México, 1989.
3. BERNAL, Ignacio y otros. Historia General de México. El Colegio de México; México, 1991; 2 Tomos.
4. BURGOA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, S.A.; México, 1975.
5. CARPIZO MAC GREGOR, Jorge. Estudios Constitucionales. Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M.; México, 1980.
6. CARPIZO MAC CREGOR, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Editorial Porrúa, S.A.; México, 1980.
7. CARRILLO PRIETO, Ignacio. la Ideología Jurídica en la Constitución del Estado Mexicano. U.N.A.M.; México, 1986.
8. CHAVERO, Alfredo y otros. Compendio General de México a través de los siglos. Editorial del Valle de México, S.A.; México, 1988, 5 Tomos.
9. CORTES, Hernán. Cartas de Relación. Editorial Océano; México, 1986.
10. COSIO VILLEGAS, Daniel y otros. Historia Mínima de México. El Colegio de México; México, 1990.
11. FAYA VIESCA, Jacinto. El Federalismo Mexicano. Editorial Porrúa, S.A.; México, 1998.
12. FLORIS MARGADANT, Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Editorial Esfinge, México, 1976.
13. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A.; México, 1987.
14. GARCIA PELAYO, Manuel. Derecho Constitucional Comparado. Alianza Universidad Textos, España, 1991.
15. GONZALEZ FLORES, Enrique. Manual de Derecho Constitucional. Manuel Porrúa, S.A.; México, 1978.

16. GRIGORIAN, Levón y DOLGOPOLOV, Yuri. Fundamentos del Derecho Estatal Soviético. Editorial Progreso, Moscú, 1979.
17. JELLINEK, Georg. Teoría General del Estado. Compañía de Editores Continental; México, 1958.
18. KELSEN, Hans. Derecho y Paz en las Relaciones Internacionales. Editora Nacional; México, 1980.
19. KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Textos Universitarios; México,
20. LASALLE, Ferdinand. ¿Qué es una Constitución?. Colofón, S.A., México.
21. LEON PORTILLA, Miguel y otros. Historia Documental de México. Instituto de Investigaciones históricas U.N.A.M.; México, 1984, 2 Tomos.
22. LOPEZ ROSADO, Diego. Curso de Historia Económica de México. Textos Universitarios, México, 1983.
23. MOUSKHELI, M. Teoría Jurídica del Estado Federal. Editora Nacional; México, 1981.
24. NAVA OTEO, Guadalupe. Cabildos de la Nueva España en 1808. S.E.P.; México, 1973.
25. OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, S.A.; México, 1987.
26. ORTEGA LOMELIN, Roberto. El Nuevo Federalismo. La Descentralización. Editorial Porrúa, S.A.; México, 1990.
27. PALACIO DIAZ, Alejandro del. Lecciones de Teoría Constitucional. Claves Latino americanas; México, 1987.
28. PEREZ DE LEON, Enrique. Notas de Derecho Constitucional Administrativo. Editorial Porrúa, S.A.; México, 1990.
29. PRESCOTT, Wiliam H. Historia de la Conquista de México. Compañía General de ediciones, S.A.; México, 1952.
30. RENDON HUERTA BARRERA, Teresita. Derecho Municipal. Editorial Porrúa, S.A.; México, 1990.

31. RUIZ MASSIEU, José Francisco. Estudio de Derecho Político de Estados y Municipios. Editorial Porrúa, S.A.; México, 1990.
32. SAYEG, HELU, Jorge. El Nacimiento de la República Federal Mexicana. S.E.P.; México. 1974.
33. SCHETTINO MAIMONE, Ernesto. Teoría de la Historia. Letra y Número Editores; México.
34. SCHMITT, Carl. Teoría de la Constitución. Edinal; México, 1961.
35. SEMO, Enrique. Historia del Capitalismo en México. Ediciones Era; México, 1977.
36. SILVA HERZOG, Jesús. De la Historia de México (1810-1938). Siglo XXI Editores; México, 1985.
37. TENA RMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A.; México, 1990.
38. TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes fundamentales de México 1808-1985. Editorial Porrúa, S.A.; México, 1985.
39. TOCQUEVILLE, Alexis. La Democracia Mexicana. Fondo de Cultura Económica; México, 1984.

B) OTRAS FUENTES:

1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA; INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS; ED. PORRÚA, S.A.; MÉXICO 1999.
2. LEY DE AMPARO.
3. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-200(DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, MAYO 1995).
4. DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PROGRAMA PARA UN NUEVO FEDERALISMO 1995-2000 (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 6 DE AGOSTO DE 1997).