

131



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

EL FEDERALISMO EN MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

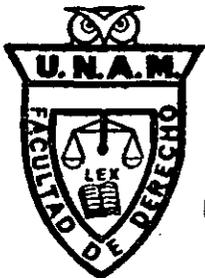
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

HUGO ALEJANDRO CASILLAS DE LA LLERA

288520

ASESOR: DR. ARMANDO SOTO FLORES



MEXICO, D. F.

1999.

2001



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.

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

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

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero **HUGO ALEJANDRO CASILLAS DE LA LLERA**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**EL FEDERALISMO EN MEXICO**", bajo la dirección del suscrito y del Dr. Armando Soto Flores para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Dr. Soto Flores en oficio de fecha 9 de noviembre de 1998 y el Lic. Solano Yañez mediante dictamen del 8 de marzo del año en curso, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., marzo 15 de 1999.


DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

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

1rm.

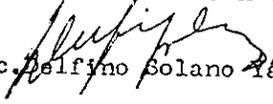
México, D.F., a 8 de marzo de 1999

Dr. Francisco Venegas Trejo
Director del Seminario de Derecho Constitucional
y Amparo de la Facultad de Derecho
C i u d a d U n i v e r s i t a r i a

El alumno Hugo Alejandro Casillas de la Llera ha tenido la atención de comentar con el suscrito la incorporación a su Tesis profesional las ideas del tratadista M. Mouskheli respecto al federalismo, con la aprobación, según me informó el propio alumno, del Maestro Dr. Armando Soto Flores, director de esa tesis titulada ahora, El Federalismo en México, como le fué sugerido.

Por ello, y salvo la opinión autorizada de usted, procedería continuar los trámites para el examen profesional y titulación de este alumno, con la mencionada tesis.

A t e n t a m e n t e


Lic. Delfino Solano Méndez

DSY/afs



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Cd. Universitaria, a 9 Noviembre de 1998.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO
DE DERECHO CONSTITUCIONAL
P R E S E N T E

*Anexo al presente, remito a usted el trabajo de tesis desarrollado por el pasante **HUGO ALEJANDRO CASILLAS DE LA LLERA**, quien llevó a cabo la investigación respecto al tema "**EL FEDERALISMO EN MEXICO. ILUSION O REALIDAD**", con el propósito de aspirar al título de Licenciado en Derecho.*

Lo anterior, a fin de que se sirva llevar a cabo la revisión correspondiente y en caso de dictar su aprobación, ordenar las gestiones pertinentes ante el seminario a su digno cargo.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"

DR. ARMANDO SOTO FLORES

ASF*RPG

Agradecimientos

A dios:

Por concederme la gracia de la vida

A mis padres:

*Por sus desvelos, invaluable comprensión y cuidados,
por mi educación, incansable aliento de superación,
fuerza para enfrentar al destino*

A mi esposa:

*Por su amor, inquebrantable paciencia
suave y dulce compañía;
firmeza y punto de apoyo
mi amor,
a mi lado siempre*

A mis maestros:

*Por sembrar en mi,
el ansia del aprendizaje perpetuo*

A mis verdaderos amigos:

*Almas que comparten conmigo
idea, motivación y acción;
con ellos, para la construcción de una sociedad
más justa
y democrática*

EL FEDERALISMO EN MÉXICO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. ORIGEN DEL FEDERALISMO EN MÉXICO	4
1.1. La Influencia de la Constitución de Cádiz.....	5
1.2. La influencia de la Constitución de los Estados Unidos de América.....	12
1.3. Debate del Constituyente de 1824.....	16
1.4. Postura de las Entidades Federativas como Veracruz, Michoacán, Zacatecas, Jalisco y Oaxaca.....	23
1.5. Influencia de Miguel Ramos Arizpe.....	31
1.6. Postura de Fray Servando Teresa de Mier.....	33
CAPÍTULO II. ADOPCIÓN DEL SISTEMA CENTRAL Y RESTAURACIÓN DEL SISTEMA FEDERAL	39
2.1. La Constitución de 1836.....	40
2.2. Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.....	45
2.3. Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.....	49
2.4. La Constitución de 1857.....	54
CAPÍTULO III. MARCO TEÓRICO DEL FEDERALISMO	63
3.1. El Pensamiento Extranjero.....	64
3.1.1. Hans Kelsen.....	65
3.1.2. Karl Loewenstein.....	68
3.1.3. Manuel García Pelayo.....	71
3.1.4. Rafael Bielsa.....	76
3.1.5. Raúl Bisan.....	79
3.2. El Pensamiento Mexicano.....	82
3.2.1. Felipe Tena Ramírez.....	82
3.2.2. Daniel Moreno.....	89
3.2.3. Ignacio Burgoa Orihuela.....	91
3.2.4. Jorge Carpizo y Jorge Madrazo.....	95
3.2.5. Mario de la Cueva.....	97
3.2.6. Armando Soto Flores.....	98

CAPÍTULO IV. EL FEDERALISMO MEXICANO A PARTIR DE 1917	101
4.1. Análisis de los Debates de 1916-1917.....	106
4.2. Proyecto de Carranza, su discurso.....	111
4.3. El Federalismo de 1917.....	115
4.4. Concentración de Facultades.....	129
4.5. La Necesidad de Revertir la Tendencia Concentradora.....	131
4.6. El Federalismo Contemporáneo en México a la Luz del Artículo 73 Constitucional..	133
CONCLUSIONES	140
PROPUESTAS	142
BIBLIOGRAFÍA	146

INTRODUCCIÓN

Llego hasta aquí, motivado por el interés sobre los grandes temas nacionales y el deseo ferviente de participar activamente en el cambio nacional.

Me mantengo invariablemente, inquieto e intranquilo jurídicamente. Es lo que aprendí, de quien desde un comienzo, me enseñó y me guió con su ejemplo, el es ahora Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dr. Juventino V. Castro y Castro.

Vivir bajo un Estado de Derecho no debe ser el sueño sino una realidad a la que aspiramos los pueblos del mundo. Esto es considero, tarea fundamental de quienes elegimos el estudio del derecho.

El federalismo es una organización política del Estado, caracterizado por la coexistencia de una autoridad central y otras entidades que tienen también rango estatal.

A la autoridad central suelen encomendarse las materias comunes de defensa y relaciones exteriores, política económica general, custodia de un ordenamiento jurídico supremo (Constitución). Los restantes Estados gozan de una capacidad de gestión más o menos amplia de sus asuntos internos.

Se plantea con este trabajo de investigación, la hipótesis de si el federalismo mexicano realmente cumple con su misión jurídica, contenida en el texto de la Constitución General de la República, o, si por el contrario, ha desviado en la práctica sus postulados superiores.

Mucho se ha discutido en el decurso de la historia sobre las formas de gobierno y Estado que ha tenido México, encontrando siempre posiciones incluso que llegan a ser antagónicas.

La historia de México es el elemento que nos podría acercar a la realidad sobre el federalismo, y así desentrañar con certeza el origen y las causas de esta forma de Estado.

En la presente investigación pretendemos a través del análisis de nuestra historia patria y de las instituciones nacionales, encontrar las verdaderas causas del federalismo mexicano, así como su origen, cuáles fueron los elementos que influyeron de manera determinante, para que se adoptara el sistema federal como forma de vida del Estado mexicano.

Por otra parte, se presenta un análisis sobre las particularidades del sistema federal adecuado a la idiosincrasia mexicana, que, sin lugar a dudas, se convierte en un sistema peculiar a diferencia de lo que conocemos en forma común del federalismo.

Este trabajo se inicia por el estudio de la figura del federalismo a través de los ordenamientos normativos de nuestra vida constitucional, para después ir abordando las diferentes etapas en que México, desde su Independencia hasta nuestros días, ha hecho de esta figura jurídica parte de su esencia política.

Así, el trabajo se divide en cuatro capítulos: I. Origen del federalismo en México; II. Adopción del sistema central y restauración del sistema federal; III. Marco teórico del federalismo, en el pensamiento extranjero y en el pensamiento mexicano; y, finalmente, IV. El federalismo mexicano a partir de 1917.

Se plantean, asimismo, seis conclusiones y quince propuestas, con la idea de que el federalismo mexicano cumpla con su misión.

CAPITULO I

ORIGEN DEL FEDERALISMO EN MEXICO

CAPITULO I

“ORIGEN DEL FEDERALISMO EN MEXICO”

I.1 La influencia de la Constitución de Cádiz.

Dos son las tesis, que en nuestros días se contraponen y se disputan los orígenes del Federalismo Mexicano.

La primera de ellas y más conocida, sostiene que nuestro sistema federal es una copia fiel del sistema norteamericano; y la segunda, que es la que ahora nos ocupa es precisamente la que señala a la Constitución de Cádiz de 1812, como una influencia clara y determinante para la configuración federal en nuestro país.

A juicio de Nettie Lee Benson¹, una profunda investigadora de los orígenes del federalismo mexicano; la semilla que germina el federalismo en México, es precisamente la forma de gobierno establecida por la Constitución de 1812, situación que se presentó tanto en España como en sus colonias, misma que proveyó de un gobierno representativo y de independencia política a cada provincia. Creó, además, las diputaciones provinciales, de las que seis se adjudicaron a México.

¹ BENSON, Nettie Lee. LA DIPUTACION PROVINCIAL Y EL FEDERALISMO MEXICANO. Ed. Cámara de Diputados LI Legislatura, México p. 56.

Sin duda alguna, una de las Instituciones más interesantes que se creó, fue la Diputación Provincial, desde el punto de vista del papel que representó en la evolución del Estado Federal Mexicano, cuyo origen se encuentra en las juntas que surgieron en España en 1808, las juntas serían precisamente el conducto por el que el gobierno comunicaría a los pueblos, las órdenes gubernativas y cuantas providencias estimasen más convenientes dirigidas para la defensa de la patria y habrían de ejecutar todos los negocios que el gobierno les confiase.

Asimismo, un buen número de Diputados mexicanos concurrió a las cortes de Cádiz, según el sistema electoral establecido por la misma; la Constitución de Cádiz y las cortes que la expidieron tuvieron gran influencia en la participación, de entre otros, a José Guridi y Alcocer, de la provincia de Tlaxcala; José Simeón de Uria, que luchó por los intereses de la Nueva Galicia; el Doctor Mariano Mendiola, Diputado por Querétaro; Don Juan Güereña, que representó a Zacatecas; don Joaquín Maniau, Diputado por Veracruz; José Beye Cisneros, por la provincia de México y don Miguel Ramos Arizpe, diputado por Coahuila, quien generalmente es considerado como el padre del federalismo en México

En el nuevo sistema de gobierno que implantaba la Constitución de 1812, no había Virrey, el Jefe político era el único funcionario ejecutivo de la jurisdicción en que la diputación provincial tenía autoridad y sería directamente responsable ante las cortes de España. El Jefe político en la Ciudad de México, que de hecho reemplazó al Virrey, carecía de

jurisdicción sobre los Jefes políticos de Guadalajara, Mérida, San Luis Potosí, Monterrey o Durango. Cada provincia gozaba de una independencia completa con relación a los demás.²

Como ya hemos mencionado con anterioridad, el antecedente de las diputaciones provinciales, fueron las juntas provinciales que se legalizaron bajo el 'proyecto de un plan interino de arreglo y organización de las provincias', aprobado el 16 de marzo de 1811. En este reglamento se estipulaba que en cada provincia habría una junta superior compuesta del capitán general, el intendente y nueve vocales, y que en las provincias de más de nueve corregimientos o partidos, habría tantos vocales. Cada partido habría de elegir un miembro o diputado a la junta. Que los elegidos deberían de tener bienes o arraigo y ser naturales de la provincia o haber tenido en ella diez años de vecindad y estar acompañados de las demás cualidades requeridas para ser diputados a cortes. El cargo de vocal de las juntas provinciales duraría algo más de tres años, y se renovarían por terceras partes cada año y habrían de servir sin sueldo, gratificación, honores, ni tratamiento alguno, sin derecho a usar insignia, ni distintivo por razón de su cargo, sin goce de fuero en las causas civiles, sólo en las criminales gozarían del privilegio de no poder ser acusados, sino en las audiencias o cancillerías territoriales mientras ejercieran sus cargos de vocales.

² BENSON, Nettie Lee. Op.Cit. p. 61.

El capitán general, si lo hubiere, sería presidente de la junta y cada junta elegiría un vicepresidente de entre sus individuos por mayoría de votos, cuyo encargo duraría un año sin que pudiera ser reelecto. Cada junta debería nombrar un secretario, quien serviría sin sueldo ni gratificación y podría ser reelecto después de transcurridos tres años de su nombramiento.

Para hablar un poco de como se integraban las diputaciones provinciales tendríamos que señalar que el Diputado Miguel Ramos Arizpe, el 23 de octubre de 1811, formuló una proposición ante las Cortes en que pedía "... el establecimiento en Saltillo -situada en las provincias internas de oriente de la América septentrional- de una junta superior que llevaría el nombre de 'gubernativa', compuesta de siete miembros, dos vecinos de Coahuila, dos de Nuevo León, dos de Nuevo Santander y uno de Texas (en virtud de su escasa población). Al propio tiempo pedía que en las capitales de cada una de las cuatro provincias se estableciesen juntas subalternas, integradas por un número de vecinos que oscilaría entre tres y cinco".³

Los diputados americanos, sobre todo los de América septentrional, bajo la promesa de que se tendría en cuenta a las Américas para cuando se tratara el asunto del gobierno provisional al formular la constitución no perdían ocasión para prepararse y aprovechar el momento oportuno para

³ *Ibidem*. p. 67.

obtener mayor independencia para las provincias, ampliando el número de diputados y sus facultades. Por otro lado y encaminando todos sus esfuerzos en aquella misma dirección fueron restando voz y voto al Jefe político y al intendente, quienes eran funcionarios nombrados por el rey, es decir, se pretendía limitar la autoridad de estas dos personalidades en la diputación provincial.

De acuerdo con el maestro Burgoa, “las diputaciones provinciales eran cuerpos colegiados que tenían como funciones primordiales las inherentes al gobierno interior de las provincias y que su integración era de origen democrático indirecto y sus miembros componentes deberían ser nativos o vecinos de la provincia respectiva. Lo anterior dió como resultado que las provincias gozaran de una especie de autarquía a través de sus diputaciones, de tal manera que estas concurrían en el gobierno nacional, mismo que no se depositó en órganos centralizados y cuyo ámbito competencial estaba constituido por las facultades que a favor de ellas no se habían consignado expresamente”.⁴

Resulta por demás oportuno citar las facultades de las diputaciones provinciales enumeradas en el artículo 335 de la Constitución de Cádiz y que fueron:

⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ed. Porrúa. Méx. 1994. P. 125

1. Intervenir y aprobar la distribución entre los pueblos de las contribuciones que hubieren correspondido a la provincia;
2. Velar por la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas;
3. Cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde correspondiesen que los hubiere;
4. Proponer al gobierno los arbitrios más convenientes para la ejecución de obras nuevas de utilidad común de la provincia o reparación de las antiguas, a fin de obtener el permiso necesario de las Cortes;
5. Promover la educación de la juventud, conforme a los planes aprobados; fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos;
6. Dar parte al gobierno de los abusos que notaren en la administración de las rentas públicas;
7. Formar el censo y la estadística de las provincias;

8. Cuidar de que los establecimientos piadosos de beneficencia llenen su respectivo objeto, proponiendo al gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observaren;
9. Dar parte a las Cortes de las infracciones a la Constitución que se notaren en la provincia;
10. En ultramar, velar por la economía, orden y progreso de las misiones para la conversión de los indios infieles, cuyos encargados les darían razón de sus operaciones en este ramo, a fin de evitar abusos, de todo lo cual las diputaciones darían noticia al gobierno.

Mis pensamientos y reflexiones los encamino en el sentido de la importancia que revistió para la construcción, para forjar nuestro federalismo, la Constitución Política de la monarquía Española y más concretamente la Institución de la diputación provincial. No bastaron tan trascendentales acontecimientos como la revolución social y económica, ni el ocaso de la monarquía absoluta para influir a los diputados americanos inquietos y ávidos de que su pueblo gozara de independencia hacia la corona Española.

Hubo un esfuerzo gigantesco y sostenido de aquellos por aprovechar la coyuntura que históricamente se les presentaba, supieron estar a la altura de su tiempo y circunstancias, echaron mano de su inteligencia y audacia políticas. Considero verdaderamente, que el espíritu de esos hombres se

encontraba inspirado por una necesidad real de que los problemas económicos, sociales y políticos se resolvieran por quienes mayor conocimiento de ellos tenían, es decir, por quienes habitaban esas regiones o provincias.

Por otra parte llama la atención como se comenzaban a dibujar las dos primeras funciones de gobierno, el ejecutivo y el legislativo, y como cada uno de estos poderes trataban de mantener un equilibrio, disputándose facultades o limitándose uno a otro. Así los diputados americanos no perdían oportunidad para ir limitando voz y voto al Ejecutivo encarnado en el jefe político.

I.2 La influencia de la Constitución de los Estados

Unidos de América.

De la misma forma en que hemos expuesto la tesis sobre la influencia de la Constitución de Cádiz en nuestro federalismo, lo haremos ahora con la segunda de ellas y que se refiere a la influencia que tuvo sobre nuestro sistema, el federalismo norteamericano aceptado en su Constitución de 1787.

El primer paso para estrechar esos vínculos que existían entre las colonias inglesas, establecidas en Norte América, fue la Confederación de Estados, que tuvo su propia Constitución y se votó en Filadelfia. Tenía

como órgano supremo al congreso de los Estados Unidos de América. Posteriormente existió una fuerte campaña desarrollada por los famosos publicistas James Madison, John Jay y Alejandro Hamilton, en el periódico 'El Federalista' publicado en Nueva York, para lograr que los ciudadanos del naciente estado aceptaran el nuevo sistema proclamado en Filadelfia. Los artículos que aparecían en el citado periódico sirvieron para lograr que la nueva Constitución se asumiera tratando de influir en los ciudadanos, pues se presentaba la controversia entre quienes querían una mayor centralización o un poder federal más fuerte, así fuera en detrimento de los derechos de los Estados.

El establecimiento del sistema federal norteamericano obedeció a un proceso centrípeto definido, esto es de la diversidad a la unidad, de la preexistencia de entidades jurídico-políticas, soberanas e independientes entre sí, a la formación de un nuevo Estado total con personalidad, poder y autoridades propias distintas y separadas de la de los Estados miembros.

En el vecino país del norte, los Estados que constituyeron la Federación no sólo gozaban, desde que eran colonias, de una especie de autarquía o autonomía gubernativa en las tres funciones estatales (ejecutiva, legislativa y judicial), sino que, al emanciparse de la metrópoli surgieron a la vida política como entidades independientes de ella y entre sí.

Por otra parte, la formación federativa en México se desarrolló en un proceso inverso, al que suele llamarse centrífugo, como lo señala el maestro Burgoa, “las colonias españolas de América, específicamente de la Nueva España, no gozaron de autonomía en lo que a su régimen interior respecta. Sus órganos de gobierno eran designados por la metrópoli y concretamente por el rey, en quien se centralizaban las tres funciones estatales”.⁵

A partir de la vigencia de la Constitución de Cádiz, se notaron cambios significativos en la situación que venía prevaleciendo. El reconocimiento de autonomía para las provincias coloniales y la dotación a sus órganos representativos, que eran las diputaciones, de facultades para gobernarse interiormente. Así, la concentración del poder en la persona del monarca sufrió una descentralización gubernativa, al otorgarse en la mencionada constitución la autonomía provincial que entrañó la génesis del federalismo.

En opinión del maestro Burgoa, aunque la consagración jurídica de la idea o tendencia federalista no se encauzó por los senderos naturales de la formación federativa, no por ello debe considerársele extraña a la evolución política de nuestro país, ni efecto de un simple deseo de emulación. No puede aceptarse la aserción de que el establecimiento del sistema federal haya significado ‘la desunión de lo que antes estaba unido’,

⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Op.Cit.* P.201.

que es la expresión que acostumbraban emplear los partidarios del centralismo, entre ellos, Fray Servando Teresa de Mier.

Para José María Lozano, un ilustre estudioso del Derecho Constitucional, la federación mexicana ha sido una obra enteramente artificial, pues en ella, se dio el carácter de entidades independientes y soberanas a porciones o partes que estaban íntimamente ligadas entre sí por la unidad de intereses, de costumbres, de legislación, de religión y de gobierno. Ninguna de esas porciones tenía una vida propia; todas ellas formaban un todo único y compacto; ese todo se fraccionó y cada fracción tuvo el carácter de un cuerpo social y político, diverso de los otros, independiente y soberano. "... es obra del tiempo que la idea que entraña la federación mexicana penetra de lleno en los espíritus y se encarna en el sentimiento nacional. Es una idea que está en contradicción con las tradiciones de un pasado de muchos años y sólo el tiempo en su trabajo lento pero siempre progresivo, puede destruir esas tradiciones, haciendo que la idea de la federación se convierta en un hecho práctico y se desarrolle en toda su extensión".⁶

Para el propio maestro Daniel Moreno "al producirse la independencia de los dominios españoles en América, surgió de inmediato el problema de la organización. En algunos hubo intentos monárquicos, en tanto que en México se estableció originalmente el imperio. Más pronto los partidarios

⁶ LOZANO, José María. ESTUDIO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL PATRIO. Ed. Porrúa. Méx., 1937. P. 93.

de la República se fueron imponiendo, como una reacción ante el centralismo español. Más la discusión se centró en torno al sistema federal o al unitario, dejándose llevar la mayoría por la imitación de los Estados Unidos, creyendo que el progreso de esta nación era debido a su forma de gobierno y sin pensar en los antecedentes históricos de cada región y en su propia realidad nacional.”⁷

Por nuestra parte consideramos, que al producirse la independencia de los dominios españoles, surgió desde luego, el problema de cómo organizarse, pero haber decidido conformarse finalmente como una federación por simple imitación, no lo creo, pues existían antecedentes muy marcados en los años anteriores que no lo dejan ver así.

I.3. Debate del Constituyente de 1824.

Consumada la independencia nacional con la entrada del Ejército de las Tres Garantías a la antigua capital de la Nueva España, el 27 de septiembre de 1821, se proclamó al día siguiente el Acta de Independencia del Imperio Mexicano. A raíz de estos acontecimientos, el gobierno de México quedó confiado a la Junta Provisional Gubernativa, organismo que fungió como Asamblea Legislativa. El poder administrativo se depositó en una Regencia compuesta por cinco miembros entre los cuales figuraban

⁷ MORENO, Daniel. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ed. Pax. Méx., 1983., p. 174.

Iturbide y el propio Juan O'Donojú, quien en su carácter de Capitán General, enviado por España, reconoció en los Tratados de Córdoba la Independencia Nacional.

La finalidad primordial para la que fue instituida la Junta Provisional Gubernativa, consistió en la convocación a un congreso Constituyente. Se lanzó entonces una convocatoria según las prescripciones de la Constitución Española de 1812 y el Congreso debía quedar instalado el 24 de febrero de 1822.

En este sentido, el 18 de diciembre del mismo año, se aprobó el Reglamento Provisional Político del Imperio mexicano. Tal ordenamiento era el antecedente inmediato de la pretendida organización constitucional del Imperio que Iturbide deseaba para consolidar, conforme a Derecho, su situación en el ejercicio del poder. El Reglamento abolió la Constitución de Cádiz, que aún seguía invocándose en las gestas parlamentarias como documento básico rector de la vida política del país. Así, al abolir dicha Constitución, las tendencias federalistas que tuvieron su génesis en las provincias, se vieron seriamente obstruidas.

La creación de la Junta Nacional Instituyente y el Reglamento Provisional del Imperio Mexicano, fueron las causas determinantes de la sublevación de Santa Anna en Veracruz, que desconoció a Iturbide como Emperador y proclamó la República. Las tropas que se destacaron para sofocar ese levantamiento, a su vez, expidieron el llamado ' Plan de la Casa

Mata', en él pugnaron la reinstalación del Congreso disuelto por Iturbide, quien no tuvo otra opción que acceder a esta coactiva petición en marzo de 1823.

Señala el maestro Burgoa, "que el Plan de Casa Mata, dio la oportunidad para que se desarrollara el germen federalista, pues varias provincias se adhirieron a él a través de sus respectivas diputaciones, no sin que estas deliberaran ampliamente acerca de la conveniencia de su adopción. Puede afirmarse que las provincias estuvieron en la posibilidad de erigirse en Estados independientes de no haber aceptado voluntariamente el consabido Plan, cuya finalidad esencial, o sea la reinstalación del Congreso disuelto por Iturbide, las vinculaba en una nación unitaria, pero no central. Así apareció en nuestra historia un fenómeno inherente al federalismo, consistente en la autonomía consciente de las partes para seguir formando el todo conservando su personalidad política dentro de éste".⁸

Resuelta la opinión por el sistema republicano, pronto hicieron su aparición las dos tendencias llamadas federalistas y centralistas, que iban a chocar en la Asamblea instalada el 7 de noviembre de 1823.

⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. Cit. p 219.

De acuerdo con el maestro Daniel Moreno, “las labores se efectuaban en un clima de agitación, incluso con amagos de separatismo, por lo que había que celebrar algunos pactos. Así fue como se llegó al Acta Constitutiva de la Federación, que no era la Constitución definitiva, sino un simple anticipo de las tareas del Congreso. Su principal redactor fue Ramos Arizpe.”⁹

El proyecto de Constitución Federal, aprobada el 3 de octubre de 1824, se presentó ante el Congreso el primero de abril de ese año, tomando el nombre de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; se formó el 4 de abril y el día 5 del mismo mes la publicó el Ejecutivo.

Esta Constitución comprende siete títulos:

- I.- De la nación mexicana, su territorio y religión.
- II.- De la forma de gobierno de la nación, de sus partes integrantes y división de su poder supremo.
- III.- Del Poder Legislativo.
- IV.- Del supremo Poder Ejecutivo de la Federación.
- V.- Del Poder Judicial de la Federación.
- VI.- De los Estados de la Federación.
- VII.- De la observancia, interpretación y reforma de la Constitución y Acta Constitutiva.

⁹ MORENO, Daniel. Op. Cit. p. 196.

Sin mayor preámbulo, daremos paso a la discusión que en torno a los artículos quinto y sexto del proyecto, se presentó en el seno de aquel Congreso Constituyente y que rezan de la siguiente manera:

“ Art. 5. La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular y federal.”

“ Art. 6. Sus partes integrantes son Estados libres, soberanos e independientes en lo que exclusivamente toque a su Administración y gobierno interior, según se detalle en esta acta y en la constitución general.”

Según apunta el maestro José Barragán, de los debates habidos sobre los términos de estos artículos, ha sacado en conclusión que se formularon dos tesis diferentes y opuestas: la primera, de quienes defienden la formación de una República Federalista, contra la segunda, de quienes sostienen la formación de una República Centralista. Lo más interesante de esto es advertir que existen tres distintas concepciones entre los que patrocinan la tesis federalista:

La primera concepción, es aquella que contempla la soberanía como categoría única e indivisible. Por ello ante el dilema de otorgar este concepto bien a la nación, bien a los Estados, en cuanto tales, rápidamente excluyen esta última y defienden enteramente la primera.

Ante este dilema, centralistas y federalistas unitarios coinciden: para ellos la soberanía es una e indivisible, y ésta reside radical y esencialmente en la nación mexicana y no en los Estados.

La segunda concepción toma exactamente el mismo razonamiento y punto de partida que la anterior, y se diferencia en que los partidarios de esta segunda concepción rechazaban la soberanía nacional a favor de algo diferente a los Estados mismos: la soberanía es una e indivisible, pero esta corresponde de modo exclusivo a cada uno de los Estados.

La tercera y última de las concepciones, mantiene una posición mixta o de soberanía parcial: a favor de la federación y al mismo tiempo a favor de los Estados; la federación será soberana en todo lo que no mire al gobierno interior de los Estados y los Estados son soberanos precisamente en su régimen interior.¹⁰

Sin duda alguna, este es el marco conceptual dentro del cual se da la discusión o el debate entre los que defendían la tesis federalista; tres son las distintas posturas que se nos presentan aquí. Si observamos estas posiciones, fácilmente nos damos cuenta de que incluso dentro de los adeptos del sistema federal existía un rechazo a dejar del todo libres y soberanos a los Estados, incluso estas concepciones nos hacen pensar en la tibieza de algunos diputados para dejar el centralismo de una vez por todas.

¹⁰ BARRAGAN, José. INTRODUCCION AL FEDERALISMO. Ed. Universidad de Guadalajara. Méx. 1991. p. 88.

“...y es así como nace formalmente el pacto federal, de manera dialéctica, de un forcejeo doctrinal, mejor dicho político, puesto que la inmensa mayoría tienen una misma noción acerca de la soberanía; precisamente por esta razón produce oposición fundamental entre quienes la reservan a la nación y quienes la quieren para los Estados. Y detrás de esa dialéctica política están los hechos, por los acontecimientos derivados de la rebelión de Veracruz y el Plan de Casa Mata, que respaldan y dan firmeza al planteamiento político, al triunfo de esa actitud intransigente de las provincias, para estas fechas ya erigidas como Estados libres y soberanos...”¹¹

Hemos andado un largo trecho por el sendero de nuestra historia. Pasajes fundamentales de ella se han revisado. Pasajes que crearon instituciones, que aún hasta nuestros días muchas de estas permanecen más o menos intactas. Nuestra historia, en el caso concreto de la adopción del federalismo, es clara muestra, de que no sólo el fenómeno de la imitación extralógica del sistema norteamericano, haya sido la fuente del nuestro. Al analizar los hechos, me parece que desde aquellos tiempos en que se discutía para obtener mayores facultades en favor de las diputaciones provinciales en las Cortes Españolas hasta los debates del Constituyente de 1824, nunca se perdió de vista la idea de la conveniencia para nuestra patria de tal sistema.

¹¹ BARRAGAN, José. Op. Cit. p. 101.

1.4 Postura de las Entidades Federativas como Veracruz, Michoacán, Zacatecas, Jalisco y Oaxaca.

Se puede afirmar que el federalismo, punto final de todo este movimiento de independencia y constitución de este naciente país mexicano, comienza propiamente en Casa Mata.

Dicho Plan, dió paso innegablemente a las proclamas de autodeterminación independiente y soberana de los Estados.

Comenzaremos por el caso de Oaxaca, cuya provincia siguió el ejemplo de la de Guadalajara, proclamándose independiente de la capital y erigiéndose en República Federal.

El día primero del mes de junio tuvo lugar en Antequera, Oaxaca, las reuniones y manifestaciones típicas del pronunciamiento a favor de la República Federal y de separación de México. La diputación una vez más, encabezaba las aspiraciones populares. Se nombra Junta Superior Gubernativa y ante la masa popular, autoridades civiles y militares, acordó, haciendo uso de su natural e indispensable soberanía, entre otros puntos las bases provisionales con que se empezó a emancipar la provincia de Oaxaca, de acuerdo como reza el epígrafe periodístico del Aguila del día once de junio de 1823, lo siguiente:

2.- En orden a su soberanía, la ejerce exclusiva y federadamente;

3.- Para el ejercicio de tales funciones, instalará un Congreso provisional que la constituya sobre las bases precisas de la libertad, igualdad, propiedad y seguridad.

8.- Las leyes vigentes que no sean opuestas al sistema son precisamente las que rijan hasta que el Congreso determine otra cosa.

Por lo que hace a los motivos manifiestos para llevar a cabo ésta proclamación se aludió a que la Diputación se reunía urgentemente, por que peligraba la tranquilidad pública. Este peligro consistía en que una parte del pueblo quería constituirse en república federada. De manera singular se pide su presencia al jefe político de la Diputación, enviando una comisión para que fuese y explorase la voluntad de los ciudadanos, jefes oficiales y tropa de guarnición. El jefe político se reúne con el pueblo y da cuenta de la consonancia de los deseos de ambos como aparece en el testimonio del acta que debidamente se acompaña para las deliberaciones.

En ese primer decreto, se confirmaba el cese de la Junta Superior, se confirmaba así mismo a todas las autoridades y la supervivencia de las leyes en vigor. Posteriormente en el Decreto número tercero, se sancionaban las bases para el gobierno del Estado, interim se da la Constitución de la Nación y la particular del Estado que en su artículo cuarto señala: ‘ Este Estado es libre y solo reconocerá con los demás de la nación mexicana las relaciones de fraternidad, amistad y confederación que determine la Constitución General’.

Y su artículo sexto señala:

‘Su gobierno será popular, representativo y federado’.

Por último en su artículo once señala:

‘No se dará la Constitución del Estado hasta que salga la General de los que forman la Nación Mexicana.’

Llama mi atención particularmente, la forma en que de manera casi natural, impulsada por una fuerte inercia de declararse soberanas y federadas, las provincias se convierten en Estados. Además de mostrar el aparente proceso democrático para conseguirlo, solicitando la presencia del Jefe Político para dar fe de lo que se vivía en la Diputación.

En el marco del Plan de Casa Mata, en el que se solicitaba la adhesión de todas y cada una de las diputaciones provinciales, muchas de ellas se aprestaron al envío de comisionados a la junta que tuvo lugar en Puebla y en la que, además de expresar su rotunda adhesión, discutieron entre otros puntos el de no reconocer otro carácter sino el de convocante al Congreso reinstalado.

La Diputación de Valladolid (Michoacán) en contestación a uno de los argumentos expuestos en el dictamen de la Comisión de Convocatoria el cual señalaba, que el voto de las diputaciones provinciales no estaba respaldado por la masa popular. responde ‘que la diputación se ve obligada a manifestar la arbitrariedad e injusticia con que se supone la existencia de

una facción aristocrática, a cuyas miras torcidas se atribuyen lo que solo es la expresión libre de los pueblos en el asunto de que se trata. Las Diputaciones, no hicieron otro caso más que ponerse a la cabeza de la opinión pública para dirigirla y ordenarla; pero que la opinión era general y estaba manifiesta, y que se había declarado de cualquier modo, con la diferencia muy notable de que sin su intervención hubiera sido tumultuariamente y sumergiendo a la Patria en los horrores de una desastrosa anarquía.¹²

La diputación provincial de Jalisco, fue la primera que abiertamente se pronunció en contra del gobierno de México y del mismo Congreso, a favor del sistema de Estados Libres y Soberanos, pero Federales. Fue esta Diputación la piedra de toque del movimiento de federalización mexicana, no solo porque fue la pionera en el movimiento específico hacia la federalización, sino sobre todo porque resistió la prueba misma del fuego supremo, el de las armas, sirviendo su recio ejemplo y excitación constante de modelo y estímulo para todas las demás provincias.

La Diputación Provincial de Jalisco, se adhiere al Plan de Casa Mata y envía sus comisionados a Puebla y después ante el propio Congreso reinstalado, para ir preparando el camino para el advenimiento de un nuevo constituyente.

¹² Ibidem. p. 122.

En cuanto al significado del sistema federal propuesto por Jalisco, en el manifiesto se analizan dos posibilidades, la de constituirse en república central, que haga de muchas provincias un Estado indivisible, o que una república federativa constituya a cada provincia en un Estado independiente. Lo que entiende el manifiesto por una república central es aquella que hace de muchas provincias un Estado indivisible, cuya metrópoli se encarga del Derecho de regir a todas. Es una república que ejerce en un centro todas las funciones de la soberanía, que une indivisiblemente a todas las provincias por el sacrificio total que hace de sí misma cada una de ellas, a toda la gran comunidad.

Lo que entienden por una república federativa dicen, es aquella que constituye a cada provincia en un Estado independiente, que toma sobre sí el derecho particular de hacer su prosperidad y fortuna; es aquella que deja separadas a cada provincia en el goce de todos sus bienes y derechos privativos, los compromete en cuanto a Estados federados, a no ejercer sino de común consentimiento ciertos atributos de la soberanía, sobre todo los que conciernen a su defensa mutua contra los enemigos de fuera. Es decir, es un conjunto de Estados perfectos, tan estrechamente unidos, que no hacen más que un sólo cuerpo con respecto a las cosas que les interesan en común, aunque cada uno de ellos conserve por otra parte, una soberanía plena e independiente de los otros.

Zacatecas fue la cuarta provincia que se declaró Estado libre. Una de las más fuertes e insistentes voces que se escucharon en el restaurado

Congreso, en cuanto se refiere a la convocatoria de un nuevo cuerpo legislativo y a la concesión de una mayor autonomía provincial, fue la del Diputado de Zacatecas, Gómez Farías, que en su voto particular del 19 de abril propuso la conversión de las diputaciones provinciales en verdaderos Congresos estatales, declarando el deseo que tenían las provincias de adquirir autonomía en lo referente a los asuntos provinciales.¹³

Los planes provisionales del gobierno que se expidieron y de convocatoria del Congreso estatal contenían en substancia previsiones similares a los planes de Guadalajara; sin embargo, consideramos importante mencionar lo que estableció dicho plan en relación a que el mantenimiento del orden interno y las relaciones externas del Estado residirían en una junta provisional de gobierno, formada por el Jefe político en funciones, el comandante general y el comandante local.

Las acciones que para lograr su independencia desarrollaron las provincias de Guadalajara y Zacatecas, provocaron como se esperaba, gran preocupación en el Congreso Nacional.

¹³ BENSON, Nettie Lee. Op. Cit., p. 89.

La diputación provincial de Zacatecas, al estar enterada de las tropas que se enviaban bajo el pretexto de proteger a la provincia de San Luis Potosí, les hizo saber a los generales que las encabezaban (Negrete y Bravo), que el movimiento de las tropas nacionales era innecesario, ya que en la provincia de Zacatecas no existía oposición al sistema federal de gobierno, pues este había sido recibido con significativas muestras de aprobación.

En el transcurso de la segunda conferencia, los representantes de Zacatecas reafirmaron, entre otras cosas, contribuir en proporción a los gastos nacionales y de utilizar los recursos y fuerzas para mantener su independencia y libertad, insistiendo, en su derecho de votar en contra de cualquier orden que fuese contraria a sus respectivos estados o que se refiriera únicamente a sus asuntos internos. Todos los participantes estuvieron conformes con los puntos mencionados; sin embargo, hubo protestas de algunos diputados por la actitud del gobierno nacional en cuanto al despliegue de fuerzas para controlar y someter a Zacatecas y Jalisco, ya que esto provocaría que otras provincias se armaran para defenderse de tales agresiones.

Después de analizar el proceso histórico, por el que la diputación provincial de Zacatecas, se convirtió en Estado libre, podemos inferir, que dada la indecisión y el retraso del Congreso Constituyente para conformar a la nación mexicana, muchas de estas provincias se sintieron con la libertad y, además la tenían, para conformar sus Congresos locales y

erigirse en Estados para desaparecer a sus diputaciones provinciales. Desde luego, cabe aclarar que el hecho no era contrario a la idea de la adopción del sistema federal, ya que si analizamos sus peticiones y sus reclamos durante las conferencias en el caso de Zacatecas, resultan totalmente legítimas, pues no se oponen a las órdenes que emanan del centro, siempre y cuando estas no interfieran con su orden interno y se orienten al bienestar de la nación en su conjunto, principios fundamentales del sistema que nos ocupa.

La provincia de Veracruz, se pronunció en favor de la República Federal y recibió con satisfacción las noticias sobre el restablecimiento del Congreso Constituyente y lo expresó de esa manera al pueblo a través de una proclama, e hizo saber al gobierno central que podía contar con su completa confianza y con su apoyo, y en ese sentido expidió una circular dirigida a todos los ciudadanos de la Provincia llamada 'Manifiesto de la diputación provincial de Veracruz a los pueblos de su distrito'.

En contraposición a la actitud que tomaron otras diputaciones provinciales como Zacatecas, en relación al oficio que giró la de Guadalajara sobre su pronunciamiento como república federada, el 16 de agosto de 1823, la diputación provincial de Veracruz en una extensa contestación a ese oficio, afirmó que cada provincia en vez de considerarse a sí misma con absoluta soberanía y gobierno supremo independiente, debería pensar en el bienestar de la nación entera.

Hacia finales del mes de diciembre de 1823, el Congreso concedió la calidad de estado a la diputación provincial de Veracruz.

1.5 Influencia de Miguel Ramos Arizpe.

La influencia de José Miguel Ramos Arizpe, en la conformación del sistema federal en nuestro país, es clara y fundamental, no en vano lo consideramos el Padre de nuestro federalismo.

Ramos Arizpe, fue el más ardiente defensor de la autonomía local, actitud que quedó de manifiesto, sobre todo, al tratarse de las diputaciones provinciales. En la Asamblea de Cádiz, defendió con tenacidad e inteligencia la institución de la diputación provincial y creó entre sus compañeros diputados de América, ánimo de esperanza, y en los de Europa, estado de alarma y prevención, pues la institución en efecto, significaba un paso serio hacia la autonomía.

El maestro Burgoa Orihuela menciona, “que el reconocimiento no exento de oposición, de las diputaciones provinciales en la Constitución de 1812, obedeció a los perseverantes y enérgicos esfuerzos desplegados por los diputados de Nueva España que concurrieron a las Cortes constituyentes de Cádiz, encabezadas por Miguel Ramos Arizpe.”¹⁴

¹⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Op. Cit.* p. 238.

Con el fin de penetrar un poco más en el pensamiento federalista de Ramos Arizpe, y hacer patente su tendencia siempre a inducir a la Corte Española a ceder autonomía a las provincias de ultramar, haremos mención al debate que se llevó a cabo, relativo al proyecto del artículo 222, que enumera los Secretarios de Estado y del Despacho; al respecto Ramos Arizpe había esgrimido argumentos muy vinculados a un gobierno relativamente autónomo de las provincias de ultramar, oponiéndose a que solo hubiera dos Secretarios, uno para América del Norte y otro para América Septentrional, cuando los asuntos de la península quedaban en manos de seis funcionarios de esa categoría. El legislador coahuilense no estaba de acuerdo con que siguiera un criterio geográfico en la atribución de competencia a los ministerios. El criterio debía basarse en funciones y no en circunscripciones, y era evidente que los asuntos de América darían origen a muchas más Secretarías de las que preveía el proyecto.¹⁵

Asimismo, al discutirse el artículo 326, el cual habla de que la diputación provincial se compondrá de un Presidente, del Intendente y de siete individuos elegidos en la forma que se establezca, sin perjuicio de que las cortes en lo sucesivo varíen este número como lo crean conveniente, o lo exijan las circunstancias, Ramos Arizpe se expresó diciendo: 'El artículo 324 establece un Jefe político en cada provincia. El siguiente una diputación también en cada una de ellas, y el que se discute, designa a los individuos de que se han de componer estas diputaciones, enumerando

¹⁵ DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. "México a través de sus Constituciones. Historia Constitucional III". Ed. LII Legislatura. Cámara de Diputados. Méx., 1985. p. 55.

entre ellas a los intendentes. Parece hacer presente que no en todas las provincias hay intendentes, y aún yo espero que la sabiduría, que libraré algún día a la nación de esta institución semifrancesa, simplificando la administración de hacienda y por eso podría substituirse la palabra 'Intendente' por la de 'Primer Jefe de Hacienda' en la provincia.¹⁶

Considero, que no podemos soslayar la inteligencia, constancia y tenacidad del carácter de este gran hombre, demostrada en el transcurso de la historia en los tiempos que le tocaron vivir. Del análisis de su participación en el establecimiento del sistema federal a través de los distintos autores que hemos revisado, no existe duda, o por lo menos, se hubiera retardado la consagración del federalismo en nuestra Constitución. El, creo yo, es prueba plena de que la adopción de tal sistema no fue obra de una burda imitación del sistema Norteamericano.

1.6 Postura de Fray Servando Teresa de Mier.

Después de haber analizado la influencia de Miguel Ramos Arizpe en la adopción de nuestro sistema federal, en contraposición, revisaremos la postura de Fray Servando Teresa de Mier, la cual se manifiesta más claramente en su discurso llamado 'De las profecías', pronunciado durante el debate del constituyente de 1824.

¹⁶ DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO... *Op. Cit.* p. 57.

En relación al federalismo, Teresa de Mier señala en su discurso: "... que se le censuró de que proponía un gobierno federal en nombre, y central en la realidad", y al tiempo preguntaba al pleno, "¿pero qué no hay más de un modo de federarse?". "Hay federación en Alemania, la hay en Suiza, la hubo en Holanda, la hay en Estados Unidos de América, en cada parte es o ha sido diferente y aún puede haberla de otras varias maneras, cuál sea la que a nosotros convenga".

Al respecto, en su discurso mencionaba que "la federación a los principios debía ser muy compacta, por ser así más análoga a nuestra educación y costumbres y más oportuna para la guerra que en esos momentos nos amagaba, hasta que pasadas esas circunstancias en que necesitábamos mucha unión y progresando en la carrera de la libertad, pudiéramos sin peligro, ir soltando las andaderas de nuestra infancia política hasta llegar al colmo de la perfección social".¹⁷

En relación con los Estados Unidos de América y la tendencia a imitarlos en su sistema, expresaba, que ellos eran ya estados separados e independientes unos de otros, y que se habían federado para unirse contra la opresión de Inglaterra; y nuevamente sentenciaba al decir, que federarnos estando unidos, era dividirnos y atraernos los males que ellos procuraron remediar con esa federación. Pues ellos, habían vivido bajo una constitución que con sólo suprimir el nombre de rey era la de una

¹⁷ TERESA DE MIER, Fray Servando. ACTA CONSTITUTIVA. "Crónicas de la Federación". Ed. Cámara de Diputados. Méx., 1974, p. 122.

república, nosotros por el contrario, ya que encorvados trescientos años bajo el yugo de un monarca absoluto, apenas acertábamos a dar un paso sin tropiezo en el estudio desconocido de la libertad. Había entonces, una diferencia enorme de situación y circunstancias entre ambos para deducir que no nos podía convenir su misma federación.

Más adelante apuntó, que él no deseaba que nos constituyéramos en una república central, y que siempre había estado por la federación, pero razonable y moderada, una federación conveniente a nuestra poca ilustración y a las circunstancias de una guerra inminente, que debía hallarnos muy unidos. Esa federación moderada tenía que dejar a las provincias las facultades muy precisas para proveer a las necesidades de su interior, y promover su prosperidad para que no se destruyera la unidad.

Asimismo manifestó, en este discurso, que él estaba por el proyecto de bases del antiguo congreso, y que ahí se establecían Congresos provinciales aunque no tan soberanos, pero con atribuciones suficientes para promover su prosperidad interior y evitar la arbitrariedad del gobierno.

Proponía entonces al Congreso, que por el momento nos gobernáramos con la constitución española, las leyes que sobraban en nuestros códigos no derogados, los Decretos de las Cortes Españolas y las del Congreso que habían ido y continuarían modificando todas éstas conforme al sistema que por aquellos días se tenía y a las circunstancias que se continuarían viviendo.

Finalmente concluía, que necesitábamos unión, y que la federación tendía a desunirnos; que necesitábamos más fuerza y que la federación era débil por su propia naturaleza; se necesitaba dar mayor energía al gobierno, y en ese sentido la federación multiplicaba los obstáculos para hacer cooperar pronta y simultáneamente los recursos de la nación.

Los argumentos de Fray Servando son válidos y parecen recobrar aún más fuerza si pensamos que en nuestros días esas profecías son ya realidad. Será por nuestra poca educación y costumbre que no se han soltado las andaderas de nuestra infancia política.

En cierto sentido, creo que Teresa de Mier tenía razón en cuanto señalaba que necesitábamos más unión que división por el posible conflicto que se avecinaba, pues existían serias dudas en ciertos sectores de la sociedad sobre si el federalismo era conveniente o no, y si al asumirlo, los Estados buscarían constituirse en Repúblicas independientes, haciéndose más vulnerables al exterior.

Los grupos de poder y los cacicazgos en los Estados, ayer como hoy, han existido, y la idea de que estos hayan inducido al pueblo para exigir un sistema federal para mantener ese poder local no era tan descabellada.

Finalmente diría que la mayor energía del gobierno de la que habla Teresa de Mier, no se desvanece con la aparición del federalismo, sino por

el contrario, creo yo, existiendo las condiciones de participación democrática y de libertad en los Estados, así como una sana distancia del gobierno federal en los asuntos internos de éstos, se fortalecería, fundamentalmente basados en el compromiso general de aceptar las competencias.

Después de andar por los caminos de nuestra historia, sobre el sendero que nos conduce a los orígenes del federalismo, vale la pena detenernos para comentar sobre la importancia de las Diputaciones Provinciales como piedra de toque en la conformación de nuestro sistema federal, señalando de manera importante que aquellas mostraban desde un principio a la autonomía como una característica que se iría perfeccionando con el paso del tiempo, resultando factor sin el cual, no estaríamos hablando de un sistema como éste.

La Constitución de Cádiz significó el inicio de una carrera para la obtención de la independencia nacional, los cambios que como hemos señalado anteriormente, se mostraron con su entrada en vigor, favorecieron enormemente para que el monarca perdiera poder al sufrir una descentralización gubernativa, dejando abierta la posibilidad para que las provincias se gobernaran como estas mejor lo decidieran.

Los hechos que transcurren a lo largo de este primer capítulo que revisamos, demuestran que siempre existió la idea de adquirir autonomía

de manera consciente, es decir, sabiendo de antemano que formaban parte de un todo, pero que no por ello perderían su personalidad política.

Considero que las naciones en sus hombres y en sus ideas, se ven de una manera u otra influenciadas por su cercanía o por hechos históricos de los que no pueden escapar. Así nuestro pueblo, tuvo que mirar hacia donde la razón le dictaba y tuvo que encarar lo que el destino le ofrecía. Observar el por qué del progreso de los Estados Unidos, analizando y sugiriendo para nuestra patria el federalismo no era pecado, así como no lo era tampoco aprovechar las estructuras políticas ya probadas durante la vigencia de la Constitución de Cádiz.

Si la conformación del sistema federal en nuestro país no se dio a través de un proceso natural, no significa que sólo fue el deseo de emulación lo que nos condujo a adoptar este sistema, sino que las condiciones estaban dadas de distinta manera y que se buscó encauzarlas para adoptar una forma de gobierno que se consideraba justa y democrática, garantizando el progreso para el bien común.

CAPITULO II

ADOPCION DEL SISTEMA CENTRAL Y RESTAURACION DEL SISTEMA FEDERAL

CAPITULO II

“ADOPCION DEL SISTEMA CENTRAL Y RESTAURACION DEL SISTEMA FEDERAL”

2.1 La Constitución de 1836.

De la confusa variedad de tendencias políticas que siguió a la caída de Agustín de Iturbide, surgieron dos partidos, uno se llamaría el liberal y el otro el conservador. El primero, propugnaba en cuanto a la forma de gobierno la republicana, democrática y federativa, y en cuanto a los atributos del Estado Mexicano reivindicaba aquellos que la organización colonial había transmitido. El programa del partido conservador difería punto por punto del precedente. Adoptaba el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas y con el tiempo se inclinó hacia la forma monárquica, defendía los fueros y los privilegios tradicionales.¹⁸

En este sentido el partido centralista es encabezado por Fray Servando Teresa de Mier y por otra parte el partido federalista era representado por Miguel Ramos Arizpe. Casi de inmediato, los federalistas logran convertirse en mayoría dentro del Congreso Constituyente, lo cual

¹⁸ TENA RAMIREZ, Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808 - 1975. Ed. Porrúa 1975. p.. 199.

facilitó el tratar el Acta Constitutiva Provisional, que establecía una forma de Gobierno Federal en tanto se dictaba una constitución con ese carácter.

De esta manera, el 31 de enero de 1824, el Congreso Constituyente aprobó el Acta Constitutiva de la Federación, instrumento jurídico para el gobierno y la organización política provisional, en tanto se concluía y aprobaba la Carta magna de ese mismo año. Como ha quedado descrito en apartados anteriores, con esta constitución se adoptó un sistema de gobierno representativo, republicano popular y federal.

Más tarde, los diferentes pronunciamientos en favor del centralismo, levantaron nuevamente los ánimos entre los partidarios de uno y otro sistema.

Por su parte, Santa Anna, convertido en figura central y esperanza del clero, del ejército y de la desgastada aristocracia, patrocinó y organizó el movimiento reaccionario que quería convertir al país en una república centralista. Los conservadores con complacencia del presidente, se dedicaron a propagar entre el pueblo las conveniencias de adoptar un sistema centralista.

De esta manera, en varios Estados hubo pronunciamientos en pro y en contra, en tanto que en la capital se recorrió las calles aclamando el nuevo sistema de gobierno.

La administración del Vicepresidente Gómez Farías, en ausencia del presidente con licencia Antonio López De Santa Anna, se propuso emprender las reformas necesarias. Las clases afectadas reaccionaron en contra de las medidas que se adoptaban. Nació entonces el partido de los moderados, que bajo la amplia denominación de los liberales separábanse de los puros. Tiempo más tarde, el partido liberal se dividió en dos, de ardientes y moderados, y estos últimos se adhirieron junto al partido de retroceso, pero sin adoptar sus principios. La coalición de conservadores y moderados paralizó la reforma iniciada.¹⁹

De regreso al poder, Antonio López De Santa Anna, despidió a Valentín Gómez Farías y suspendió de inmediato la legislación reformatoria emprendida, que iniciaba en abril de 1833 y se prolongó hasta el mes de mayo del año siguiente.

Al reformar la constitución de 1824, se estableció como principio no tocar el contenido del artículo 171, el cual establecía entre otras prohibiciones la de modificar la forma de gobierno.

En el debate respectivo y con la excepción de seis Estados todos los demás habían señalado como limitación a sus representantes el respeto al artículo constitucional antes mencionado, es decir, se mantendría

¹⁹ TENA RAMIREZ, Felipe. *Op. Cit.* p. 200.

inalterable la forma federativa, a pesar del triunfo de los conservadores. Se propuso entonces a vista de la renuencia, a variar el sistema federal.

Desterrados Gómez Farías y José María Luis Mora, perseguidos los Diputados liberales y reforzadas las tendencias conservadoras en todos los ámbitos del gobierno, el Congreso de la Nación se declaró en calidad de Constituyente y adoptó las bases de una constitución central, mejor conocida como las Siete Leyes.

La transformación en la forma de gobierno es sumamente radical, pues al disponer, entre otras cosas, que los gobernadores estarían sujetos a un poder central, que se suprimían las legislaturas de los Estados, mismos que a partir de entonces se denominarían Departamentos, y cuyas rentas públicas quedaban a disposición del gobierno central.

Asimismo, el período presidencial tendría una duración máxima de ocho años y se creaba un Cuarto Poder denominado conservador, mismo que era encargado de vigilar el cumplimiento de esta constitución.

Como su nombre lo indica esta constitución se encontraba integrada por Siete leyes principales. La primera Ley, se encontraba comprendida por quince artículos, que definían los conceptos de la nacionalidad y la ciudadanía, dándose a conocer a mediados de diciembre de 1835 .

Por otra parte, la segunda Ley, referente al Supremo Poder Conservador, se componía de veintitrés artículos y se aprobó en abril de 1836.

La tercera de las restantes fue aprobada en diciembre del mismo año y especificaba lo relativo a la composición del Poder Legislativo, asimismo se refería a la formación de las leyes, a lo largo de sus cincuenta y ocho artículos. La cuarta Ley en sus treinta y cuatro artículos, establecía el Poder Ejecutivo individual, fijaba además los requisitos que deberían ser cubiertos para ocupar el cargo de Presidente de la República y prorrogaba, como ya lo habíamos manifestado, el mandato de cuatro a ocho años.

Por otra parte, la quinta Ley, se encontraba integrada por cincuenta y un artículos e instituían el Poder Judicial, el que se encontraba integrado por la Suprema Corte de Justicia de la nación, los Tribunales Superiores de los Departamentos y los Juzgados de Primera Instancia y de Hacienda. Así las cosas, la sexta Ley con sus treinta y un artículos, transformaba a los Estados en Departamentos, cada uno con gobernadores nombrados por el gobierno central, asimismo, se encontraba constituido, por Juntas Locales de cinco miembros cada una, que servirían de consejeras al mandatario departamental.

Finalmente, la séptima Ley con seis artículos, contenía disposiciones relativas a las variaciones y prescripciones necesarias de las

leyes anteriores, las que no podrían ser reformadas sino hasta después de una vigencia de seis años.

El punto más controvertido del contenido de este cuerpo jurídico consistió en el establecimiento del llamado Supremo Poder Conservador, que en concepto de la mayoría de la asamblea vino a ser el árbitro suficiente para que ninguno de los tres poderes restantes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pudieran traspasar los límites de sus atribuciones, según lo había anunciado en términos generales las bases constitucionales para la nueva constitución, mismas que dieron fin al sistema federal.

De esta manera, la constitución federal de 1824, producto del esfuerzo y sacrificio de la nación mexicana quedaba reducida al despotismo que restringía las libertades ciudadanas y sepultaba la autonomía de los miembros de la federación, que había costado tanto empeño en aras de la soberanía, la autonomía y libertad de los Estados.

2.2 Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.

Para el 23 de diciembre de 1842, el presidente de la república Nicolás Bravo, hizo la designación de quienes integrarían la Junta Nacional Legislativa y que debían elaborar las bases constitucionales, según lo propuesto por el último movimiento triunfante. Fue designado presidente

de la Junta el General Valencia y quedó instalada el seis de enero de 1843, acordándose por mayoría y de conformidad con la opinión del Ministerio que no se reduciría a formular simples bases constitucionales, sino que se expediría una constitución.²⁰

De esta manera, las llamadas Juntas Departamentales elegían como presidente a Santa Anna y la elaboración de la nueva constitución centralista, preveía la desaparición del Supremo Poder Conservador establecido por la antigua constitución de 1836.

Asimismo, se reforzaba de tal modo el Poder Ejecutivo en comparación con los poderes Legislativo y Judicial, mismos que quedaban subordinados al primero. El Poder Legislativo quedó dividido en dos Cámaras integradas en un solo Congreso.

El ocho de abril de 1843, el proyecto de lo que más tarde se conocería como Bases Orgánicas de la República Mexicana, comenzó a ser discutido y sus artículos fueron aprobados casi siempre por unanimidad. Solamente tres de ellos fueron aceptados por escaso margen: el que autorizaba el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo, el que le concedía el derecho de veto y el relativo a la manera de reformar la constitución.²¹

²⁰ Ibidem. p. 403.

²¹ Ibidem.

El nuevo texto constitucional se componía de once títulos y doscientos dos artículos, cuya vigencia solo serían de tres años, pues la lucha nacional por cambiar la forma de gobierno y retornar al sistema federal aún no cesaba; por el contrario, se había encendido más ante las imposiciones del gobierno centralista, el despotismo y la arbitrariedad.

Además, se impedía el acceso de las clases populares a los cargos de elección popular, puesto que los mismos solamente podían ser cubiertos por aquellos cuya posición económica los ubicaba entre las clases acomodadas y pudientes.

Así las cosas, para ser diputado se requería tener una renta anual efectiva superior a los mil doscientos pesos 00/100 m.n. de capital propio; los cargos que correspondían al Presidente de la República, o los correspondientes a la Suprema Corte de Justicia solamente podían ser ocupados por quienes se distinguieran por sus méritos en las carreras civiles, militares o eclesiásticas. Un candidato al senado requería tener una renta anual no inferior a los dos mil pesos 00/100 m.n., debiendo tener además un bien raíz que no bajara de los cuarenta mil pesos 00/100 m.n.

Por otra parte, a fines de 1844 el Presidente Santa Anna era derrocado por una revolución y obligado a salir del país. Se prohibió en agosto de 1843 la introducción al país de diversos artículos de manufactura extranjera. Sin embargo, el suceso más importante de esta época y que más

adelante determinó una modificación radical de la extensión y división del territorio mexicano, es el que se refiere a Texas. Este territorio, de hecho fue segregado hacía algún tiempo de la República y fue incorporado en la Unión Americana por decreto expedido por las Cámaras de la Unión y sancionado por el Poder Ejecutivo; este hecho provocó la expedición del decreto del Congreso Mexicano del cuatro de junio de 1845, que convocó a la nación a la defensa de la Independencia nacional amenazada con la usurpación de aquél territorio.

Asimismo, el Congreso electo conforme a las Bases orgánicas, inició su oposición al Presidente Antonio López de Santa Anna a finales de 1843, además, el Presidente interino Valentín Canalizo disolvió el Congreso, sin embargo cuatro días después el General Herrera, en su carácter de Presidente del Congreso, desconoció la investidura de Canalizo, asumiendo el Poder Ejecutivo y reinstalando al Congreso.

El primer acto de las cámaras consistió en destituir a Santa Anna, quien previamente se había dirigido a Jalisco para sofocar el pronunciamiento de Paredes que pedía reformas constitucionales, además se había significado por sus tendencias monarquistas y argumentando que solo un trono podía salvar a México de la Anarquía y de la ambición de los Estados Unidos sobre nuestro territorio.

En agosto de 1846, estalló en la Ciudadela el pronunciamiento del General D. Mariano Salas quién en una circular que firmaba también Valentín Gómez Farías, denunciaba como traición a la Independencia los proyectos de la monarquía y solicitaba urgentemente la reunión de un nuevo Congreso Constituyente, conforme a las leyes electorales de 1824 y pedía el regreso de Antonio López de Santa Anna. El triunfo del movimiento de la Ciudadela, puso fin a la administración de Paredes y a la constitución de las Bases Orgánicas.²²

2.3 Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

Asimismo, en agosto de 1846 y luego de su destierro en Cuba, regreso el General Santa Anna, quien en esta ocasión venía al llamado del bando victorioso, lo acompañaba Manuel Crescencio Rejón, liberal que ya para entonces sostenía que la guerra con los Estados Unidos no podría ganarse puramente con las armas, sino que se necesitaba instituir en el país estructuras semejantes a las de aquél Imperio. Para estar de acuerdo con el grupo que lo restituía en el poder, Santa Anna, tuvo que manifestarse como liberal, demócrata, federalista y enemigo de la monarquía.²³

²² Ibidem. p. 405.

²³ Ibidem. p. 439.

Así las cosas, por decreto del ocho de febrero de 1847 y expedido por el Congreso Constituyente, se declaró en vigor como ley fundamental del país, la antigua constitución de 1824, y se ordenó que dicho congreso, al ejercer sus funciones como constituyente, respetaría la forma de gobierno de la República representativa popular federal.

El citado Congreso, publicó la 'Acta Constitutiva de Reformas' del dieciocho de mayo de 1847, donde se juraba y promulgaba el veintiuno de mayo del mismo año. En ella se declararon en vigor la Acta Constitutiva y la Constitución Federal, sancionadas el treinta y uno de enero y veinticuatro de octubre de 1824, respectivamente, como ley fundamental y con las reformas expresadas en la primera.

Se declaró en su artículo sexto, que son Estados de la Federación los que se expresaron en la constitución federal y los que conforme a la misma fueron erigidos después, y así nació el Estado de Guerrero compuesto por los Distritos de Acapulco, Chilapa, Taxco y la municipalidad de Coyuca, perteneciente los tres primeros al Estado de México, con la calidad de que las Legislaturas de estos Estados dieron su consentimiento para la formación del citado Estado.

En el plano político e ideológico, la pugna entre 'puros' y 'moderados', fue zanjada por Santa Anna, quien mantuvo contacto en un principio con ambos partidos. Asimismo, uno de los escollos más severos

de esta administración, era el de acopiar recursos para la guerra, puesto que esos se habían agotado y existían en todo el país una sola institución que podía solventar estos gastos: el clero, el principal capitalista del país.

En un principio el Presidente de la República acudió al clero para solicitar en préstamo una suma de dinero que le fue negada después de numerosos trámites. Desesperado por la actitud antipatriótica del clero y urgido por las necesidades del ejército en lucha y por la defensa de la soberanía nacional, Valentín Gómez Farías dictó un decreto que ordenaba la ocupación de los bienes eclesiásticos.

Por su parte, el clero excomulgó a todo aquél que quisiera comprar sus bienes, y como se temió que el Presidente radicalizara aún más las medidas, los conservadores decidieron conspirar para derrocarlo.

El dinero que la Iglesia negó al gobierno para sostener la guerra contra Estados Unidos, lo invirtió en equipar y adiestrar a grupos voluntarios de carácter aristócrata, a quienes el pueblo denominó con el mote de 'polkos'. Estos personajes, amparados en el supuesto patriotismo que exigían las circunstancias desconocieron al gobierno y nulificaron sus decretos sobre la ocupación de los bienes del clero.

De esta manera, surge una sangrienta lucha callejera entre 'puros' y 'polkos', de tal manera que todo amenazaba en convertirse en una

verdadera catástrofe, además de que el país ya había sido invadido en su territorio.

Más tarde, un grupo de más de cuarenta diputados, firmaron un acuerdo por el cual se llamaba a ocupar nuevamente la Presidencia de la República a Antonio López de Santa Anna, lo que permitió su inminente retorno. A su llegada, destituyó de inmediato a Valentín Gómez Farías y desconoció por completo las leyes de ocupación de los bienes del clero y sustituyó a los liberales que se encontraban en la administración, por conservadores que habían participado en el movimiento de los 'polkos'.

En sus funciones de constituyente, el Congreso designó a destacados personajes para integrar una comisión sobre la constitución, y en el seno de la misma, las opiniones de los participantes se escindieron y el quince de febrero de 1847 algunos diputados, propusieron que la constitución de 1824 rigiera lisa y llanamente, mientras no se reformara con apego a los artículos que en ella misma se instituí el procedimiento de revisión, lo que implicaba que el Constituyente ante el que formulaban la solicitud, no llevara a cabo ninguna reforma.²⁴

Con el dictamen de la mayoría, se acompañó 'el voto particular' de Mariano Otero, único miembro disidente de la comisión anteriormente establecida quien proponía que se observara además lo que él llamó 'el

²⁴ Ibidem. p. 441.

Acta de Reformas'. En una sesión posterior, el Congreso rechazó el dictamen propuesto por la mayoría de los diputados, y posteriormente comenzó la discusión del 'voto particular' de Otero y con algunas modificaciones y adiciones, dió origen a el Acta de Reformas que fue publicada el veintidos de abril de 1847.

Para entonces el invasor ya había ocupado la ciudad de Puebla y se anunciaba la aproximación de las tropas enemigas hacia el Valle de México. En consecuencia el congreso se dispersó y vencida la última resistencia en esta ciudad, Santa Anna declinó en el Poder Ejecutivo, para asumirlo el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Manuel de la Peña y Peña, quien en Querétaro reunió al gobierno nacional y en Congreso Federal Ordinario, pudo iniciar sus sesiones, donde en febrero de 1848, aprobó el Tratado de Guadalupe Hidalgo.²⁵

Este tratado puso fin a la guerra que la República Mexicana sostuvo contra los Estados Unidos, con motivo de la incorporación a ese estado del Territorio de Texas.

Asimismo, se establecieron las bases que debían servir para fijar los límites entre ambos pueblos y en virtud de los cuales y del Tratado celebrado después por el General Santa Anna, llamado de la 'mesilla', la República Mexicana perdió una gran y riquísima porción de su territorio.

²⁵ Ibidem.

2.4 La Constitución de 1857.

A principios de 1856, el Congreso Constituyente, convocado a finales del año anterior, se integró con una mayoría de diputados 'puros', pero también participaban los llamados 'moderados y conservadores', quienes se reunieron en sesión inaugural el dieciocho de febrero de 1856.

El resultado de sus trabajos, fue la nueva Carta Magna que sería concluida el cinco de febrero de 1857. En ella participaron distinguidos intelectuales, entre los que destacan Ponciano Arriaga, Melchor Ocampo e Ignacio Ramírez, quienes elaboraron el proyecto de constitución, encabezados por el primero de los mencionados.

Para el ocho de febrero de 1856, Ponciano Arriaga informó al Congreso que en el seno de la comisión encargada del proyecto constitucional, se habían presentado grandes dificultades al tratarse la formulación de los artículos relativos a la materia religiosa, a la organización política del Distrito y al deslinde de la facultad legislativa.

Entre los diversos problemas que agitaron y dividieron profundamente a la asamblea, durante la discusión del proyecto, sobresale el referente a que si debía expedirse una nueva constitución o restablecerse nuevamente la de 1824.

Con el apoyo del gobierno, los moderados defendieron esta última posición; por su parte Marcelino de Castañeda, presentó un proyecto de ley, donde se proponía se estableciera como única constitución la de 1824, junto con el acta constitutiva que le precedió y con la inclusión de las reformas de 1847. Posteriormente durante la discusión del proyecto de Marcelino de Castañeda fue desechada por obtener una escasa mayoría.

Asimismo, Mariano Arizcorreta, presentó un proyecto para restaurar también la constitución de 1824 con algunas reformas, entre éstas se encontraban las siguientes: la introducción del artículo de la constitución del Estado de México, que prohibía adquirir propiedades a las corporaciones eclesiásticas; exclusión de los eclesiásticos de los puestos públicos; abolición de los fueros eclesiásticos y militar.

En la misma sesión, Santos Degollado y García Granados, presentaron de su parte un proyecto de reformas a la citada carta de 1824. Sin embargo, las tres posturas fueron desechadas.

Finalmente, cerró el debate el Ministro de Relaciones quien declaró que el gobierno aprobaba la idea de restablecer la constitución de 1824 y algunas de las reformas propuestas.

“El proyecto de la comisión de constitución recogía en sus artículos 2, 12, 14, 15 y 18, el máximo a que había podido llegar en materia de

reformas que afectaban al clero, la mayoría progresista de la comisión. Posteriormente fue adicionado, con el mismo propósito de reforma el artículo 23 del proyecto. El Congreso apoyó sin modificaciones esenciales todos esos artículos excepto el 15 que fue rechazado”.²⁶

Por su parte, los artículos anteriormente citados quedaron aprobados y su contenido esencial es el siguiente:

-Artículo 2, correspondiente al artículo 13 de la constitución, que en su parte conducente prohibía los juicios por Tribunales especiales, los fueros y emolumentos que no sean compensación de un servicio público ni estén fijados por la ley.

-Artículo 12, correspondiente al artículo 5 de la constitución, que en su parte esencial establecía que la ley no puede autorizar ningún tipo de contrato que tenga por objeto la pérdida de la libertad del hombre por causa de voto religioso.

-Artículo 14, correspondiente al artículo 7 de la constitución, éste consignaba la libertad de imprenta.

²⁶ Ibidem. p. 600.

-Artículo 18, correspondiente al artículo 3 del mismo ordenamiento jurídico, que establecía la libertad de enseñanza, sin limitación alguna en favor de algún dogma.

-Artículo 23, correspondiente al artículo 27 de la constitución, en su parte conducente prohíbe a las corporaciones eclesiásticas adquirir o administrar bienes raíces, salvo los edificios destinados al servicios de la institución.

La mayoría que voto en favor de los artículos anteriormente mencionados, reveló la unidad de criterio de la asamblea en cuanto a las reformas que en ellos contenían. Sin embargo, no ocurrió lo mismo respecto al artículo 15 del citado proyecto, que junto con los otros cinco artículos, completaba el plan de reformas en materia eclesiástica elaborado por esta comisión.²⁷

Finalmente el artículo 15 del proyecto instituía la tolerancia de cultos y en su segunda parte disponía que el Congreso de la Unión protegería la religión católica a través de leyes justas y en medida de que no se perjudicaran los intereses del pueblo, ni los derechos de la soberanía nacional.

²⁷ Ibidem. p. 601

Por otra parte, para poder intervenir en materias de culto religioso, para reformar los abusos del clero y para conquistar la supremacía legítima de la potestad civil, Ponciano Arriaga propuso la adición al artículo 123 de la Constitución, el cual en cierto modo reconocía en los poderes federales el ejercicio del patronato.

Después de innumerables debates, el cinco de febrero de 1857 fue jurada la nueva constitución, en primer lugar por el Congreso integrado en esos momentos por más de noventa representantes, después por el presidente Ignacio Comonfort. El diecisiete de marzo del mismo año la Asamblea Constituyente clausuró sus sesiones y el once de marzo se promulgó la constitución.

En lo fundamental, la nueva Carta Magna se apegaba a la de 1824. Se inspiraba en los principios ideológicos que inspiraron la Revolución Francesa, y en cuanto a la organización política tomaba como modelo la de Estados Unidos de América.

Además, el sistema de gobierno establecido era de carácter republicano (de nueva cuenta), representativo, federal, y dividido en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Es muy importante hacer notar la prohibición expresa de reelegir de modo sucesivo a los titulares del Poder Ejecutivo tanto en la Unión como en los Estados.

En cuanto a la división geopolítica del país se efectuó en base a los siguientes Estados: Aguascalientes, Colima, Chiapas, Durango, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán y territorio de Baja California.

La nueva Carta Magna, se encontraba integrada por VIII títulos y 120 artículos, en los primeros veintinueve establecía los derechos del hombre y consagraba las libertades de enseñanza, trabajo, pensamiento, petición, asociación, comercio e imprenta como ya ha sido considerado con anterioridad.

Además, incorporó algunas de las leyes que le habían precedido en el gobierno provisional, como la de coacción civil para los votos monásticos; la Ley Lerdo, en su artículo 47 que retomaba la idea de volver al federalismo, la democracia representativa y permitía al gobierno intervenir en los actos del culto y de las disciplinas eclesiásticas.

Desde luego y como era de esperarse el nuevo mandamiento constitucional dejó inconformes a los privilegiados, empezando por la iglesia, al punto que el mismo jerarca mundial eclesiástico, Pío IX, dijo que esta legislación constituía un insulto a la religión y desde su cúpula papal condenó y declaró reprobadas las leyes, considerando sin valor a dicha

constitución. Paralelamente, excomulgó a todos los que obedecían al gobierno y por su parte, el clero mexicano, valiéndose de los rencores del Papa, repartió excomuniones por doquier.

Asimismo, la guerra civil promovida por la iglesia, amenazaba de nuevo al país, pues no podía renunciar tan fácilmente a los privilegios que gozaba. En consecuencia, el primer Ministro de la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo al mandato constitucional debió ocupar la primera Magistratura del país, en ausencia de su titular; Benito Juárez no dudó en hacerlo y declaró restablecido el orden constitucional.

Sugiero detenernos un momento para reflexionar sobre algunos aspectos del presente capítulo, que en mi caso despiertan, no solo curiosidad, sino el marcado impulso de citarlos.

Las tendencias políticas, que aún en nuestro tiempo se disputan el poder, se encontraban instituidas como lo hemos señalado, en dos partidos políticos, el liberal y el conservador. Ambas tendencias han luchado a lo largo de nuestra historia, se han enfrentado de manera intestina y brutal, siendo ésta, por cierto, la única manera en que el ejemplo de las naciones nos enseña, para obtener y ejercer el poder.

Las ideas conservadoras se han caracterizado siempre por tradicionalistas y retrogradadas, por ello sus opositores les pusieron el mote

de cangrejos y traidores; sin embargo esto tenía su justificación, pues los conservadores no deseaban poner en juego sus privilegios y fueros, no querían aventurarse por caminos nuevos de los que desconocían su destino, pero sin dificultad podían imaginarse. Se les criticaba también de europeizantes por sus costumbres y deseos irrenunciables de vivir bajo la monarquía del viejo mundo. Desde luego son justificaciones válidas, pero lo que se justifica no necesariamente se acepta.

Los liberales por su parte, se han caracterizado siempre por negar en todo o en parte lo tradicional, y en esta época que revisamos, negaban la tradición hispánica, indígena y católica, creían en la existencia de un indomable antagonismo entre los antecedentes históricos de México y su engrandecimiento futuro, y en las necesidades de conducir a la patria por las vías del todo nuevas de las libertades de trabajo, educación, comercio y letras. Creían en la democracia representativa, independencia de los poderes, el cultivo de la ciencia y en el federalismo.

De la historia lo sabemos, debe aprenderse, sus lecciones son contundentes, su enseñanza ahora para México, es precisa.

Vivimos en nuestro país una época de transición, de cambios rápidos y profundos en nuestras instituciones, los mecanismos de acceso al poder se democratizan, la conciencia nacional despierta, se preocupa y se ocupa de sus gobiernos, sabe que de ello depende en gran medida el

progreso personal y familiar basado en la garantía de un trabajo permanente y justamente remunerado; se plantea y se agenda reformar al Estado, se exige respetar el pacto federal, las distintas regiones del país reclaman respeto a su autonomía, los diferentes sectores que conforman la gran comunidad nacional rechazan el centralismo, la propia institución presidencial lo hace, aunque se oponen a ésta, intereses y privilegios; la sociedad empuja los cambios, los tradicionalistas resisten.

Felipe González ex-Presidente de España, y a quien le tocó desempeñar un papel importante en el tránsito de su país de la dictadura a la democracia, a expresado en foros nacionales que para ejercer la dictadura, en su opinión, se requiere de ideologías y para gobernar, hacen falta ideas. Coincido con esta forma de pensar ya que considero, las ideologías son importantes e imprescindibles para delimitar marcos de acción y toma de posiciones frente a los adversarios y aún por convicción de lo que se quiere como país, pero en esta coyuntura histórica se necesitan ideas para la construcción de un futuro inmediato por encima de una u otra ideología. No conviene ahora limitarse, pues se obstaculizaría lo que de por sí resulta un camino sinuoso, esta transición en la que tanta esperanza tenemos el pueblo de México.

CAPITULO III

MARCO TEORICO DEL FEDERALISMO

CAPITULO III

“MARCO TEORICO DEL FEDERALISMO”

3.1 El Pensamiento Extranjero.

Concluido en forma breve el recorrido histórico de las instituciones federalistas en el desarrollo legislativo de nuestro país y de algunas de sus peculiaridades que han influido en las actuales formas de descentralización política, no podemos dejar de mencionar que tanto autores nacionales como extranjeros se han manifestado en el sentido de que el Centralismo en México ha sido una realidad sin pausa por vías de hecho, cuando no de derecho.

En este apartado no intentaremos construir una teoría jurídica del fenómeno federalista, sino más bien analizar la descentralización política en sentido estricto, y cuya expresión más adelantada es el federalismo. Su punto de partida, soporte y estructura son netamente jurídicos.

Hay que reconocer que es difícil e innecesario alejarse de las acertadas, lógicas e impresionantes puntos de vista jurídicos de autores como Kelsen, Loewenstein, García Pelayo, Bielsa y Bisan, entre otros connotados juristas extranjeros.

3.1.1 Hans Kelsen.

Para este destacado jurista, lo único que distingue a un Estado unitario que se encuentra dividido en provincias autónomas, de un Estado federal es el grado de descentralización. Así como el Estado 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. El Estado federal presenta un grado de Centralización que ya no es compatible con una comunidad jurídica internacional, es decir, con una comunidad constituida por el derecho internacional.

El orden jurídico de un Estado federal se encuentra constituido por normas centrales válidas para todo su territorio, por un lado, y de normas locales que valen solamente para partes de este territorio, los territorios de los Estados que compone a un todo.

Las normas centrales generales o, como las llama Kelsen, 'Leyes Federales' son creadas por un órgano legislativo central es decir, la legislatura de la 'Federación; mientras que las normas generales locales son creadas por los órganos legislativos locales o legislaturas de los Estados miembros.

Lo anterior presupone que en el Estado federal, el ámbito federal de validez del orden jurídico, se encuentra dividido entre una autoridad central y varias autoridades locales. En este punto existe una gran semejanza entre la estructura de un Estado federal y la de un Estado unitario subdividido en varias provincias. En consecuencia, mientras más amplia es la competencia

de los órganos centrales, más restringida es la competencia de los órganos locales o Estados miembros y mayor es el grado de Centralización.

Las normas centrales forman un orden jurídico central, por el que se constituye una comunidad jurídica parcial que comprende a todos los individuos que residen en la totalidad del territorio del Estado federal. Esta comunidad parcial que está constituida por el orden jurídico central es lo que conocemos como 'Federación'. Es una parte del Estado Federal total, así como el orden jurídico central es parte integrante del orden jurídico total del Estado federal.

De esta manera, las normas locales, válidas únicamente para determinadas partes de todo el territorio, forman órdenes jurídicos locales por lo que se constituyen comunidades jurídicas parciales. Cada comunidad jurídica parcial comprende a los individuos que residen en cada uno de esos territorios jurídicos parciales, constituyendo de esta manera los Estados miembros.

El Estado Federal, o comunidad jurídica total, según palabras del propio Kelsen, está constituida por la 'Federación', que es una comunidad jurídica central, y por los Estados miembros que forman una variedad de comunidades jurídicas locales. Cada una de las comunidades parciales, federación y Estados miembros, descansan en su propia constitución, que es la Constitución Federal, y las constituciones de los Estados componentes. La Constitución de la Federación, también llamada Constitución Federal, es simultáneamente constitución de todo el Estado federal.

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

Para kelsen, esta autonomía constitucional de los Estados miembros es limitada. Dichos Estados se encuentran ligados por ciertos principios constitucionales a la Constitución Federal.²⁸

“La centralización en el Estado federal, esto es, el hecho de que una considerable porción de las normas del orden jurídico total tenga validez en toda la extensión de la federación, se encuentra limitada por el hecho de que el órgano legislativo central está compuesto de la siguiente manera, especialmente típica del Estado federal: Consta de Dos Cámaras; los miembros de una de ellas son directamente elegidos por todo el pueblo del Estado federal. La primera es la llamada Cámara de Representantes, o de Diputados, también llamada popular. La segunda se compone de individuos elegidos, bien por el pueblo, bien por el órgano legislativo de cada Estado miembro. Los representantes son considerados como representantes de los Estados miembros. Esta segunda Cámara lleva el nombre de Cámara de Estados, o Senado. Corresponde al tipo ideal del Estado federal que los

²⁸ KELSEN HANS. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO. Traducción de Eduardo García Maynez. Ed. UNAM. Méx., 1988. p. 378.

Estados componentes se encuentren igualmente representados en el Senado, y cada Estado miembro, independientemente de su extensión o del número de sus habitantes, envíe al Senado el mismo número de representantes”.²⁹

El hecho de que cada Estado se encuentre representado en el Senado por el mismo número de Delegados, revela que los Estados componentes de la Federación eran originariamente independientes y que deben ser tratados de acuerdo con el principio conocido como de igualdad de los Estados, cuya composición garantiza que los Estados miembros, tomen parte en el procedimiento central de legislación.

3.1.2 Karl Loewenstein.

Para Loewenstein, el surgimiento de un Estado federal solamente puede observarse a partir de dos posibilidades. La primera es la unión de diversos Estados independientes hasta el momento de la suscripción de un pacto federal. La segunda tiene como punto de partida la existencia de un Estado unitario, el que se fracciona y divide su régimen jurídico en diversos órdenes coextensos, central o regionales, reconociendo autonomía a sus provincias o regiones.³⁰

La experiencia de las instituciones políticas ha demostrado que no existe un sistema federal único que sea modelo o patrón repetible o

²⁹ KELSEN, Hans. *Op. Cit.*, pp. 378 y 379.

³⁰ LOEWENSTEIN, Karl. TEORIA DE LA CONSTITUCION. Ed. Ariel. P. 362.

reproducible íntegramente en diferentes Estados. La noción de Estado se utiliza tanto para referirse a la sociedad jurídicamente organizada, es decir, a la unificación de un pueblo en un territorio con un poder, como también a los órganos del poder como sinónimo de gobierno. Por su parte el federalismo vale para ambas nociones; en tanto que debe existir algún grado de descentralización del poder, no solamente entre los órganos y ámbitos del Estado (descentralización política en sentido estricto), sino en la relación del Estado con la sociedad (descentralización política en sentido amplio).

En todo Estado federal existe un grado de tensión entre el gobierno de la federación y los gobiernos de las entidades federativas. El gobierno de la federación por su parte, tiende a absorber funciones y el de las entidades federativas se inclina a conservar, defender o ampliar su zona de autonomía. Según predomina en la actividad de uno u otros, la operatividad del sistema federal será diversa.

Estos mecanismos obedecen a circunstancias socio-políticas concretas y su comportamiento determina que el federalismo funcione muy cerca del esquema constitucional, o que sin deformar el esquema, el sistema provea al centro de muy amplias facultades y liderazgo político, o bien tienda a una estrecha cooperación entre federación y Estados.

Asimismo, identifica tres tipos de federalismo: El coordinado, el cooperativo y el orgánico. Esta tipificación que se presenta como mutuamente excluyente, más que complementaria, resulta de interés como factor de identificación de las circunstancias y característica del federalismo en

general y permitirá acercarnos a los principios de supervisión, de solidaridad y de coordinación:

a) El federalismo coordinado, es el que opera lo más cercanamente posible al esquema constitucional. Federación y Estados actúan en una estricta separación de sus esferas de competencia y no se interrelacionan en sus funciones. El reparto de competencias entre Federación y Estados es muy balanceado y la igualdad formal se traduce en igualdad real. Este tipo de Federalismo es aplicable como clásico en una teoría jurídica simplificada y resulta difícil de materializar, en virtud de que la preeminencia del gobierno federal sobre las entidades federativas es inevitable.

Las causas de ésta situación son diversas y susceptibles de valoración: Las funciones de la federación son de mayor trascendencia; el gobierno federal encarna y representa a la nación en su conjunto y en ella se legitima; se refuerza frente al exterior actuando como unidad nacional.

b) El federalismo cooperativo, implica que tanto el gobierno federal como los gobiernos provinciales colaboren sostenidamente poniendo en común sus respectivas facultades y recursos para la realización de determinados fines. Atendiendo a la experiencia en Norteamérica, los mecanismos de cooperación existen en seis métodos: Colaboración informal, acuerdos formales sobre determinados aspectos administrativos, intercambio y prestación común de personal técnico, colaboración legal a fin de hacer efectivas las leyes federales en el terreno local, ayuda en dinero a los Estados

miembros y créditos federales; y cooperación materializada en arreglos y convenios entre regiones, sin intervención del gobierno federal.

c) Federalismo orgánico, es aquél en el cual el gobierno federal está dotado de amplísimos poderes que le dan supremacía 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 acentuado.

Atendiendo a esta tipología de los sistemas federales, resulta claramente apreciable que el federalismo competencial ha tenido y tiene vigencia en un sentido formal como resultado ineludible de los principios de legalidad y de competencia que hacen posible un Estado de Derecho.

3.1.3 Manuel García Pelayo.

El Estado Federal hace su entrada en la historia con la constitución americana de 1787. Y en realidad no respondía a un esquema previo, sino a necesidades prácticas: 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 respectivas funciones; las formas de organización que se conocían en ese

entonces eran el Estado unitario y la Confederación, y el Estado Federal surge como una fórmula intermedia entre ambas.³¹

El Estado Federal pudo haber surgido como resultado de una relación jurídico-política de Estados hasta entonces independientes, como es el caso de Estados Unidos o de Suiza; o bien como resultado de una nueva estructura constitucional de un Estado hasta entonces unitario, como es el caso de la extinta Unión Soviética o de nuestro país.

Para el destacado jurista español Manuel García Pelayo, el Estado Federal, responde a varias necesidades, entre las que pueden destacarse como fundamentales las siguientes:

a) En primer lugar, hace posible la organización política racional de grandes espacios bajo el supuesto de relaciones de paridad y coexistencia entre las partes componentes, y no simplemente de supraordinación y subordinación como en los imperios coloniales.

b) El Estado Federal no solamente responde a la necesidad de adecuación entre una organización política firme y la amplitud del espacio, sino también a la integración de unidades autónomas en fusión para el nacimiento de una unidad superior. En este aspecto, la organización federal es particularmente adecuada para salvaguardar la existencia de naciones en el marco de una organización estatal o nación política, pues aquí cada nación

³¹ GARCIA PELAYO, Manuel. DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO. Ed. Manual de la Revista de Occidente. España, 1964. P. 215.

cultural o cada raza, posee simultáneamente a su patrimonio histórico, un cierto grado de organización política, a través de la cual puede salvaguardar su propia existencia nacional.

c) Puede responder también a un principio de organización estatal que tenga por objeto la máxima autonomía de las unidades componentes, sean por motivos de índole axiológica, como el reconocimiento y el respeto a entidades de ámbito local y como vía para la realización del ideal de la libertad, que del plano de la persona individual se traslada ahora a personalidades colectivas, y en esta misma línea, el Federalismo puede manifestarse también como una acentuación del principio de división de poderes destinada a garantizar la libertad.

Por otra parte y en relación a los supuestos de existencia del Estado Federal, en primer término podemos contar con los factores geográficos, tales como la contiguidad espacial, la cual crea un sentido de competencia que puede acentuarse por el progreso de las comunicaciones. Desde el punto de vista político, tiene una importancia de primer orden, al menos en la etapa inicial del Estado Federal la inseguridad militar y por consiguiente, la necesidad de defensa frente a extraños, porque no solamente hace surgir la necesidad de reunión, sino que crea un supuesto de conciencia colectiva en cuanto que el peligro exterior hace superar u olvidar, aunque sea momentáneamente los antagonismos internos.

Este principio no rige solamente para aquellos Estados Federales que han surgido mediante la unión de Estados independientes preexistentes, sino

también para aquellos que se han formado mediante un proceso de integración de un Estado unitario que, si no llega a sus últimas consecuencias, se debe quizá a supuestos de índole militar, que contribuyen a mantener una conciencia común por encima de los antagonismos.

Otro factor cohesivo de primer orden, está representado por elementos de índole económica, es decir, por las ventajas económicas que para los participantes puedan obtener de la unión con otros Estados; y por otro lado, por las posibilidades de acoplamiento recíproco de la estructura económica de cada uno de los Estados particulares.

Finalmente, destaca el autor en cuestión, que la existencia jurídica del Estado Federal se expresa en una Constitución en sentido jurídico-político y no en un pacto simple. Esta situación aparece clara cuando tal Estado se ha formado como transformación de un Estado hasta entonces centralizado y en este caso el propio Estado, en uso de su soberanía y por un acto constituyente, decide organizarse federadamente. Lo mismo sucede en el caso que un grupo de Estados hasta entonces independientes se organice en Estado Federal y por un impulso de un movimiento nacional, e incluso frente a la resistencia de algunos de estos Estados.

Más complicado parece el problema, cuando el Estado Federal surge por un acuerdo entre Estados independientes. En este supuesto, no se puede pasar por alto el hecho de que en el origen de la formación del nuevo Estado existe un tratado, una convención o un pacto, más en todo caso, un orden

surgido del acuerdo entre voluntades concurrentes de los Estados, es decir, de sujetos de Derecho Internacional.

Lo original de la Constitución Federal es integrar una serie de Estados miembros en una organización conjunta, con arreglo a un sistema de relaciones jurídicas específicas. De esta manera es esencial y característico que en toda Constitución Federal exista un estatuto común de los Estados miembros y donde manifiestan en un sistema de derecho y deberes su unidad frente a la Federación, y que por derivar de la Constitución Federal es independiente de las Constituciones particulares de cada uno de los Estados miembros.

El Estado Federal en cuanto se encuentra basado en una Constitución y no en un tratado, es decir, se fundamenta en un acto de soberanía de un pueblo y no en una relación internacional entre Estados, es un sujeto jurídico político al que convienen todas las notas que caracterizan a un Estado; es un pueblo o una nación por debajo de las exigencias específicas de sus Estados componentes, tiene territorio y población propios y su poder es soberano, tanto interna como externamente, su autonomía constitucional es incondicionada y posee una amplísima competencia. Se trata de un Estado en el que la unidad y la diversidad, la centralización y descentralización se reúnen en una unidad caracterizada por una específica conexión de relaciones, de tal manera que todas ellas se condicionan y se complementan recíprocamente.

3.1.4 Rafael Bielsa

Para este autor argentino, lo que se entiende por gobierno Federal no puede definirse con certeza y precisión, pues tanto en lo jurídico como en lo político, ese concepto comprende una gran variedad de regímenes e instituciones.

De acuerdo a sus ideas, los únicos elementos comunes a cualquier tipo de sistema federal son dos:

a) La existencia de Estados 'interiores', cualquiera que sea su denominación: Estados, Estados miembros, provincias, es decir, cualquier entidad que forma el Estado General.

b) Un vínculo de unión entre los propios Estados, para formar un Estado soberano que como tal, tiene personalidad internacional y representa el todo, representa el universo en las relaciones exteriores.

Los sistemas federales son muy diversos y existe toda una gradación en el sentido de la distribución de poderes políticos y jurídicos. Para establecer esa gradación el jurista Rafael Bielsa, destaca que es necesario considerar a tres categorías de poderes:

a) Los Legislativos, o sea, los relativos al establecimiento de las leyes, tanto fundamentales como ordinarias. En los poderes legislativos se comprende el poder constituyente, pues toda la constitución es ley, pues

también se le conoce como ley fundamental, porque como su nombre, sirve de fundamento y de límite a las demás leyes. Como consecuencia de la constitución se sancionan leyes de dos órdenes: de Derecho Público y de Derecho Privado. Y es aquí donde empieza la diferenciación de grado.

En el Estado Federal las leyes de Derecho Público (constitucional, administrativo y fiscal), entran en el ordenamiento de cada Estado interno o Estado miembro; tal es el sistema que se utiliza en Argentina. Por otra parte, las leyes de Derecho Privado (civil, comercial, entre otros), entran en la esfera de la legislación común, es decir, la que es aplicable a todos los habitantes.

b) Los poderes político-jurídicos de gobierno o que tiene el Estado soberano o Estado Federal sobre los Estados interiores o Estados miembros; la cuestión consiste en determinar cuál es el grado de autodeterminación de cada uno de los Estados miembros, y cuando el Estado Federal puede intervenir en ellos. Porque todo se resuelve en el poder de acción y de intervención política y jurisdiccional de los Estados miembros.

c) Los de orden jurisdiccional, comprensivos del orden judicial.³²

Por otra parte, el Estado soberano actúa exclusivamente en el dominio del Derecho Internacional, mientras que el Estado autónomo o el Estado miembro se limita única y exclusivamente a la esfera del Derecho nacional.

³² BIELSA, Rafael. DERECHO CONSTITUCIONAL. Ed. De Palma Editor, Buenos Aires, Argentina, 1954. pp. 131 a 135.

Una Federación o Confederación de Estados se forma también mediante pactos, pero los efectos que ellos tienen en cuanto a la permanencia y a las propias personas o entidades, son distintos de los que tienen los Estados soberanos. En la formación de una Confederación o Federación, los pactos no entran sino como presupuestos preestablecidos que obligan a los Estados miembros a constituir una unión federal. Sin embargo, la Constitución misma ya no es un contrato, sino es el cumplimiento de ese mismo contrato; por eso ella no se rescinde ni se disuelve, al menos como un contrato, tal y como se ha sostenido en la teoría de la nulificación desarrollada en los Estados Unidos de Norte América.

La Federación no consiste en la de las entidades que la forman, sino que surge una entidad nueva, manteniéndose, no obstante, las que han concurrido; pero esta entidad nueva adquiere la misma consistencia que las otras y de ahí las máximas, establecidas por Lincoln, en su discurso inaugural de 1861: 'Una comunidad política sin un superior político'. Ese superior político, es el gobierno federal y significa la construcción misma del Estado Federal. Un sujeto de derecho pacta, según le dicta su voluntad o interés, y dentro de su capacidad, y si ese sujeto es persona de existencia ideal o moral, dentro de los límites de su esfera legal. Pero un pueblo o varios pueblos en los que reside la soberanía, pactan a través de sus representantes, que lo son de una entidad, llámese Estado o provincia.³³

³³ BIELSA, Rafael. Op. Cit. p. 139.

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

3.1.5 Raúl Bisan.

En el sistema de la Federación o Confederación, el fundamento se haya en el tratado o pacto que se ha celebrado entre los distintos Estados soberanos. Distinto es lo que acontece con el Estado Federal, ya que en éste el fundamento jurídico se encuentra en la constitución sancionada por el pueblo soberano y donde se encuentran las bases del Estado central y de los Estados miembros.³⁴

En esta constitución, junto con las leyes que en consecuencia de la misma se dicten por el congreso y por los tratados que se firmen con las potencias o Estados extranjeros, constituyen ley suprema de toda la nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquier disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones de cada Estado miembro.

Por otra parte, los Estados o provincias conservan todos los poderes inherentes que no hayan delegado en el gobierno federal. En este caso nos presentamos ante la situación de saber si esa reserva de poderes es definida o indefinida.

“El gobierno de un Estado es un producto natural, que posee originariamente todos los poderes inherentes a cualquier gobierno. Por consiguiente, cuando se pregunta si la legislatura de un Estado particular

³⁴ BISAN, Raúl. DERECHO CONSTITUCIONAL ARGENTINO Y COMPARADO. Ed. Lovile. Buenos Aires, Argentina, 1940. P. 131.

puede dictar una ley sobre determinado asunto, la presunción es de que puede hacerlo y es necesario dar razones concluyentes para probar que no lo puede, por existir en la constitución general una prohibición expresa”.³⁵

En este mismo sentido, se caracteriza la constitución de Estados Unidos, al establecer: ‘Los poderes no delegados a los Estados Unidos por la constitución, ni prohibido por ésta a los Estados, están reservados a los Estados respectivos o al pueblo’. Este principio universal y común ha sido establecido en la mayoría de los sistemas federalistas y ha sido adoptado por nuestro país, por Suiza, Venezuela, entre otros.

Respecto al carácter indestructible de los Estados federados, el autor en cuestión opina que las provincias o Estados miembros son indestructibles y apoya su conclusión en las siguientes razones:

a) Que las provincias tienen una preexistencia histórica, a lo cual se agrega que en todos los acuerdos y pactos celebrados por dichas provincias, reconocen el carácter de Estados autónomos unidos por el vínculo de una nacionalidad común.

³⁵ BISAN, Raúl. Op. Cit., pp. 98 y 99.

b) Al establecer que la constitución puede reformarse en todo o en parte, y la necesidad de dicha reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de las dos terceras partes, cuando menos de sus miembros, pero no se efectuará sino por una convención convocada al efecto, es lo que hace decir al citado constitucionalista que el Senado que representa precisamente las autonomías provinciales o de los Estados miembros, rechazaría cualquier iniciativa tendiente a menoscabar esas autonomías provinciales.

c) El último fundamento de su opinión radica en que podrán admitirse nuevas provincias o Estados miembros; pero no podrá erigirse una provincia en el territorio de otra, ni varias tratar de formar una sola provincia, sin el consentimiento de las legislaturas de las provincias interesadas y del Congreso.

Finalmente establece los principales derechos que les corresponde a las provincias o a los Estados miembros y que forzosamente deben estar incluidos en la Constitución Federal o General, y a saber son:

- Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta constitución al gobierno federal y al que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.
- Las provincias o Estados miembros no ejercen el poder delegado en la Nación.
- Se autoriza a las provincias o Estados miembros a darse su propia constitución y esta constitución será representativa y republicana.

- Las provincias o Estados miembros pueden darse sus propias instituciones legales y regirse por ellas.
- Pueden elegir a sus gobernadores, legisladores y demás funcionarios, sin intervención del gobierno federal.
- Por su parte, el gobierno federal les garantiza el goce y ejercicio de sus propias instituciones.

3.2 El Pensamiento Mexicano.

El federalismo es una de las características del sistema jurídico y político mexicano de mayor profundidad histórica e ideológica. Su implantación y evolución ha acompañado debates y aún luchas que han perfilado la historia del país. Diversos tratadistas han desarrollado meritoriamente el tema, por lo que en este apartado, pretendemos realizar un breve, pero substancial análisis de este sistema jurídico, destacando algunas de sus características y peculiaridades que han modelado a través de los años al Federalismo Mexicano, haciendo de éste una figura fundamental de nuestra Carta Magna con notas y rasgos propios.

3.2.1 Felipe Tena Ramírez.

Para Felipe Tena Ramírez, 'la idea moderna del sistema federal ha sido determinada por los Estados Unidos de Norteamérica'. Cronológicamente, en el sistema norteamericano se sentaron las bases del

federalismo, ella precedió a las demás, e ideológicamente ganó y conserva la supremacía por la pureza de sus líneas y por el vigor de su vida. El federalismo de los demás países que han adoptado este sistema, se mide por su aproximación o alejamiento del modelo norteamericano. Sin embargo para los mexicanos debe de tener una especial significación, pues al imitar deliberadamente aquél sistema, se le ha imprimido nuestros propios principios.³⁶

El federalismo nació y se desarrolló hasta la consumación de la Independencia Estadounidense, por virtud del juego de intereses que existía entre las Colonias Inglesas establecidas en América y la propia Corona. Las Colonias se vieron de repente en la imperiosa necesidad de unirse y fortalecer su unión a fin de presentar un frente común en su lucha contra Inglaterra. En este proceso las Colonias utilizaron el viejo instrumento que había servido para fabricar el constitucionalismo inglés, consistente en hacerse representar en la recaudación y en la aplicación de fondos públicos, táctica que por sí sola era suficiente para conducir a la autonomía.

En el proceso de unificación, las Colonias tuvieron que pasar por varias etapas sucesivas. por lo que la unificación de las Colonias no era la finalidad que se perseguía en sí, sino un medio para desunirse de Inglaterra, de ahí que con frecuencia prevaleciera el regionalismo.

³⁶ TENA RAMIREZ, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Porrúa. Méx. 1991. P. 102.

Mas adelante, y después de acalorados debates, la Asamblea de Filadelfia, estableció un nuevo tipo de gobierno, la novedad del sistema consistió en que un gobierno nacional, ejercido directamente sobre los súbditos y no por mediación de los Estados desplazaba dentro de su propia esfera limitada, a la autoridad de éstos; pero al mismo tiempo los Estados conservaban su gobierno propio y directo.

“Entre nosotros se ha discutido largamente, con argumentos de fuste en pro y en contra, si nuestro pasado colonial justificaba la imitación que del sistema norteamericano se llevó a cabo en 1824. Se ha pretendido que el sistema federal debe contar siempre, como premisas justificativas de su adopción, con vigorosos regionalismos preexistentes, que solo a través de una transacción lleguen a ceder una porción de su autonomía a fin de construir un gobierno nacional. El federalismo sirve para centralizar poderes antes dispersos, como aconteció en Estados Unidos, también puede ser utilizado para descentralizar poderes anteriormente unificados, según ha sucedido en Estados originariamente unitarios, como es el caso de México”.³⁷

El sistema federal ha llegado a ser una mera técnica constitucional cuya conveniencia y eficacia para cada país se mide de acuerdo a las necesidades del país que lo hace suyo. Este sistema jurídico que había sido actitud política en su origen, siguió siéndolo al convertirse en bandera de partido cuando los liberales en México lo defendieron como forma indeclinable de libertad.

³⁷ TENA RAMIREZ, Felipe. *Op. Cit.*, o, 108.

Una vez adoptado el sistema federal en nuestro país pasó por una grave crisis de anarquía. En el aspecto político propiciaba la formación de casicazgos locales que hacían sentir en quienes lo soportaban el deseo de una mayor intervención de los poderes centrales. De esta manera, se formó una conciencia tendiente a la centralización, que fácilmente toleró la práctica de traspasar a los órganos centrales facultades que de acuerdo con el sistema corresponden a los Estados. El contraste entre la realidad nacional, con tendencias francamente centralistas, y la teoría del sistema federal, acogido por motivos políticos, ha puesto en tela de juicio la existencia misma del federalismo en México.³⁸

En nuestro país, con antecedentes de Estados unitarios, se esfuerza por descentralizar las funciones de cada uno de éstos. A su vez en Estados Unidos se trata de introducir una unidad con tendencia centralizadora. El Estado federal ocupa un sitio intermedio entre el Estado unitario y la Confederación de Estados. El Estado unitario posee unidad política y constitucional, sus comarcas o regiones carecen de autonomía o gobierno propio. En la Confederación los estados que la integran conservan su soberanía interior y exterior, de suerte que las decisiones adoptadas por los órganos de la Confederación no obligan directamente a los súbditos de los Estados, sino que previamente deben ser aceptadas y hechas suyas por el gobierno de cada Estado confederado, imprimiéndoles así la autoridad de su soberanía.

³⁸ *Ibiden.* P. 111.

En la federación los Estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central. Desde éste punto de vista aparece la distribución de facultades como una de las características del sistema federal, el cual consagra una división de poderes entre las autoridades generales y las regionales, cada una de las cuales está coordinada con las otras y con independencia de ellas, dentro de su propia esfera de acción.

Cualquiera que sea el origen histórico de una federación, ya sea mediante un pacto de Estados preexistentes o la adopción de la forma federal por un Estado centralizado, de todas maneras corresponde a la constitución hacer el reparto de jurisdicciones. Sin embargo, mientras en el primer caso, los Estados contratantes transmiten al Poder Federal determinadas facultades y se reservan las restantes; en el segundo de los casos, suele suceder que sea a los Estados a quienes se confiere las facultades enumeradas, reservándose para el Poder Federal todas las demás.

Nuestra Constitución se colocó en el supuesto de que la federación mexicana nació de un pacto entre Estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes. El reparto de facultades se realiza de distinta manera en cada Constitución Federal, sin embargo, todas buscan en principio otorgar al gobierno central competencia exclusiva para las cuestiones que afectan los intereses generales del país, y a los gobiernos de los Estados el conocimiento de las relaciones privadas de los habitantes.

Sin embargo, en lo relativo a las relaciones internacionales, corresponde necesariamente al gobierno central la facultad de hacerlo, pues si lo tuvieran los Estados, la federación dejaría de ser tal para convertirse en confederación.

Dentro de los principales elementos característicos del sistema federal, el maestro Tena Ramírez destaca lo siguiente:

a) El imperativo de que cada entidad federativa pueda darse su propia constitución, sin contravenir los principios establecidos por la constitución general. De esta manera cabe asentar que la soberanía Constitucional se desenvuelve y se expresa en las constituciones locales.

b) Todas las constituciones locales consagran la clásica división de poderes, en tres, excepción hecha a la constitución del Estado de Hidalgo, cuyo artículo 16 considera dividido el poder público para el ejercicio de sus funciones en Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal.

c) La participación de los Estados miembros en la formación de la voluntad federal. Dicha participación pueda ser indirecta o directa. La primera, se canaliza a través de una cámara llamada Senado, en donde las entidades federativas se encuentran representadas como tales y que participan en la función legislativa al lado de la cámara de Diputados o de Representantes, que representa a la población en general, independientemente de la división en Estados.

Por otra parte la participación directa de las Entidades Federativas en la formación de la voluntad general sí es un elemento inexcusable del sistema que tratamos; por participación directa entendemos la que en forma amplia tienen los Estados miembros en la tarea de revisar la constitución general. Esta participación garantiza la persistencia del estatus federal, es decir, asegura por lo que toca a los Estados miembros su existencia y sus competencias en virtud de que precisamente al revisar la constitución se puede alterar esa condición. Si la reforma en tal sentido pudiera realizarse sin la participación de los Estados, la autonomía de éstos quedaría a merced de quien tuviera competencia para llevar a cabo la citada reforma.

Por su parte nuestra constitución, prevé en su artículo 135 la participación de los Estados en las reformas constitucionales al requerir su aprobación por la mayoría de las legislaturas. El hecho de que el precepto haga intervenir, a las dos Cámaras, de las cuales en la de Senadores están representados los estados, no significa sino un fortalecimiento de la participación de las entidades. Si el Senado no existiera o no tomara parte en las reformas, de todas maneras la intervención de las legislaturas dejaría a salvo el principio anterior. De donde se infiere que la participación directa no requiere de la existencia de la Cámara Alta, pues basta con la participación de las legislaturas locales.³⁹

³⁹ *Ibidem*. p. 142

3.2.2 Daniel Moreno.

“A partir de 1857 queda definitivamente instaurado en nuestro régimen constitucional, la República Federal, si bien hemos de señalar que todavía hubo que soportar la intervención extranjera y el transitorio gobierno imperial de Maximiliano de Austria, que llegó a dominar, con apoyo de las armas francesas, gran parte del país. Sin embargo, fue una lucha tenaz a lo largo de los años de 1863, en que salió el gobierno republicano de la capital, hasta julio de 1867, en el que la República Federal se instaura definitivamente.”⁴⁰

Para este autor el Estado Federal constituye una unidad y una diversidad: La centralización se complementa en una unidad dialéctica con diferentes tipos de relaciones, relaciones de coordinación, relaciones de ‘supra’ y subordinación y relaciones de inordinación, a saber.

a) Relaciones de coordinación, éstas tienen lugar en la distribución territorial de las competencias entre la federación y los Estados, y en la estructura bicamaral del parlamento federal. En la distribución de competencias existe una serie de posibilidades: materias exclusivas de la federación; materias exclusivas de los Estados miembros; materias concurrentes, es decir, aquellas materias que pueden ser revaluadas tanto por la federación como por los Estados miembros.

⁴⁰ MORENO, Daniel. DERECHO CONSTITUCIONAL. Ed. Porrúa. Méx., 1993. P. 352.

b) Relaciones de 'supra' y subordinación; éste tipo de relaciones confirman la supremacía del poder federal, en manifestaciones como las siguientes: Derecho de imponer sus decisiones constitucionales a los Estados miembros; derecho de vigilancia y control sobre los Estados miembros, sobre todo en relación con la ejecución de las leyes; supremacía del derecho del fuero federal sobre el derecho que se deriva de los Estados miembros; la facultad de poder resolver los conflictos entre los Estados miembros y el Estado federal, a través de un órgano jurisdiccional, en cuya formación puede intervenir el Estado federado.

c) Relaciones de inordinación; que suponen la participación de los Estados como personalidades autónomas en la formación de la voluntad y del ordenamiento constitucional federal. Esta participación adquiere especial importancia en el orden normativo, tanto constituyente como legislativo.

Asimismo, para el autor en cuestión el estado federal constituye un Estado por encima de los Estados particulares y estos Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular. En estas circunstancias se advierte que al igual que en la federación, en los Estados se cuenta con tres poderes: El Ejecutivo, representado por el gobernador; el Legislativo que lo integra la legislatura local y el Poder Judicial local. La elección de gobernadores se hace de manera directa y por un período de seis años. Asimismo, el Poder Judicial se encuentra formado por el Tribunal Superior de Justicia de cada Entidad y los Juzgados del Orden Común correspondientes.

3.2.3 Ignacio Burgoa Orihuela.

Para el jurista mexicano, Ignacio Burgoa Orihuela, el Estado federal es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes se encontraban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos. De aquí que el proceso formativo de una federación o de un Estado federal, deba desarrollarse en tres etapas sucesivas, constituidas por la independencia previa de los Estados, que se unen por la alianza que consertan entre sí y por la creación de una entidad distinta y coexistente, que se deriva de dicha alianza.⁴¹

La independencia previa de Estados soberanos, la unión formada por ellos y el nacimiento de un nuevo Estado que los comprende a todos, pero sin absorberlos, importan los tres supuestos lógico-jurídicos de la creación de un Estado federal o federación.

En este sentido, el Estado federal presenta determinadas características jurídicas que es necesario precisar, independientemente que una federación se haya formado por la unión de Estados libres y soberanos preexistentes, o bien, se haya creado mediante la diseminación del poder central; lo cierto es que en cualquiera de ambos casos se plantea el problema jurídico consistente en determinar la naturaleza de la entidad federal.

⁴¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ed. Porrúa. Méx, 1994. P. 407.

De acuerdo a este autor, el estudio de la naturaleza jurídica del Estado federal se ha enfocado desde diversos puntos de vista por la doctrina del Derecho Público, a saber:

a) Se ha llegado a sostener que dentro de un régimen federal existen dos soberanías: la de las entidades federativas y la del Estado federal propiamente dicho. A esta corriente, se le llama de la cosoberanía, y donde se afirma que los propios Estados, al unirse en una federación, crean una entidad distinta de ellos con personalidad jurídica propia, dotada de órganos de gobierno y cediendo parte de su soberanía en aquellas materias sobre las cuales hayan renunciado a ejercerlas, para depositar 'el poder soberano cedido' en un nuevo Estado.⁴²

Esta teoría de la cosoberanía, determina la existencia de dos fenómenos jurídico-políticos en la formación del régimen federal, estos son: la creación de un nuevo Estado y la adscripción a éste de determinadas materias sobre las que deba desplegar su poder. De esta manera, la soberanía del Estado federal se forma por la unión de las soberanías de las entidades que decidieron constituirlo; reservándose estas últimas una fracción de su soberanía, en las materias de gobierno administrativo, judicial y legislativo, que no hubiesen expresamente renunciado.

⁴² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Op. Cit.* p. 410.

Sin embargo, y en oposición directa a la teoría de la cosoberanía, el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, se expresa en contra de la misma, en virtud de que considera que la soberanía es una institución única e indivisible y se traduce en el poder que tiene el pueblo de un Estado para autodeterminarse y autolimitarse sin restricciones de ninguna especie. "...se dice que un Estado es soberano porque su pueblo, sin sujetarse a ninguna norma que él no haya creado o aceptado voluntariamente, tiene la capacidad de establecer su propio modo de ser político, jurídico, económico o social y de fijar los causes limitativos a su poder. Ahora bien, al concertarse el pacto federativo y al consignarse éste en la Constitución Federal, el último acto de soberanía que los Estados federados realizan, consiste precisamente en formar a la nueva entidad y organizarla, dejando de ser soberanos para mantenerse autónomos".⁴³

En este sentido, podemos determinar que la teoría de la cosoberanía es insostenible, en virtud que dentro de un Estado federal no existen dos soberanías (la de éste y la soberanía de las entidades que lo componen), sino una sola que es la soberanía nacional, más sin embargo existe una autonomía interior de los Estados federados.

⁴³ Ibidem. p. 411.

b) Por otra parte, se ha sostenido que si a una entidad política federal, le corresponde la soberanía, en el ejercicio de ésta concurren los Estados particulares para expresar la voluntad nacional en el ejercicio de la función legislativa. De esta manera, las entidades federadas tienen el derecho de designar a sus representantes para integrar la Cámara Federal respectiva, para que junto con la Cámara de Diputados, coparticipen en la función legislativa, constituyendo el Congreso General. A esta Cámara Federal se le denomina, Cámara de Senadores.

c) Dentro de un sistema federativo, la sola voluntad de los órganos federales no basta para modificar la constitución general, sino que es necesaria la concurrencia de los Estados federados, para modificarla, de acuerdo a su conveniencia.

Finalmente, agrega el maestro Burgoa, el sistema federal no corresponde a la realidad política de nuestro país, pues teóricamente las entidades federativas son autónomas en cuanto a que su población ciudadana tiene libertad para escoger y elegir a su gobernador y a los diputados que integran su legislatura. Según lo determina nuestra constitución, este cuerpo legislativo tiene la facultad para expedir todos los ordenamientos que expresamente la Ley fundamental no adscriba al Congreso de la Unión; sin embargo, en la realidad el presidente de la república, designa a los gobernadores de los Estados, cumpliéndose sólo formalmente con el requisito de la elección popular mayoritaria; para que tal designación sea válida, se consulta al pueblo de la entidad federativa de que se trate y se incorpora a dichos gobernadores a la membresía del Partido Revolucionario Institucional,

en consecuencia, fungen como auxiliares o colaboradores del Ejecutivo Federal.⁴⁴

3.2.4 Jorge Carpizo y Jorge Madrazo.

Estos connotados constitucionalistas mexicanos, sostienen la idea de que en el Estado federal, sólo existe un Estado soberano y todo su orden jurídico está encuadrado en la Constitución Federal, en otras palabras, existe un sólo poder soberano y no varios poderes soberanos.⁴⁵

Dentro de la composición del Estado Federal, distinguen principalmente tres elementos: a) la constitución, en virtud de la cual se establece la unidad del orden total, por lo que en consecuencia ésta norma general es válida en todo el territorio, es decir, el Estado federal es la personificación de la existencia de la Constitución federal; b) el orden jurídico federal, y c) el orden jurídico de las entidades federativas, que en su conjunto constituyen al Estado Federal.

En ese sentido, la constitución divide las competencias entre la federación y las entidades federativas. La constitución es el todo jurídico, es quien fija los límites y las atribuciones de la federación y en relación con los Estados miembros, otorgándole a la primera su validez normativa dentro de

⁴⁴ *Ibidem*. p. 413.

⁴⁵ CARPIZO, Jorge y Jorge Madrazo. DERECHO CONSTITUCIONAL. Ed. UNAM. Méx. 1991. P. 26.

todo el territorio y a las segundas una vigencia limitada a ciertas partes de ese territorio.

Por lo que en consecuencia, tanto la federación como las entidades federativas, actúan coordinadamente, no existe entre ellas ningún vínculo de subordinación; pues tanto una como otras deben su existencia a la Constitución Federal.

Asimismo, las entidades federativas, en sus respectivas Normas Supremas, establecerán las reglas para el funcionamiento de sus respectivos poderes públicos, en otras palabras, las entidades federativas son autónomas porque poseen un margen de libre actuación dentro del marco de acción que la propia Constitución Federal le otorga; así las cosas, las autoridades de las entidades federativas no se encuentran subordinadas de ninguna manera a las autoridades federales, sino que dentro de su competencia son libres.

Por otra parte, las entidades federativas deben de expresar su voluntad, como requisito indispensable, para la aceptación de cualquier modificación a la Constitución Federal; de esta forma, las entidades federativas tienen aseguradas de cierta manera, todas sus facultades constitucionales.

De lo anterior, podemos determinar las principales características de un Estado Federal y que son las siguientes:

a) La existencia de una Constitución que crea dos ordenes delegados y subordinados, el orden de la federación y el de las entidades federativas, sin embargo, entre sí, se encuentran coordinados.

b) Las entidades federativas gozan de autonomía y tienen la facultad de darse así mismas su propia Ley Suprema, para aplicarla en su propio régimen interno.

c) Los funcionarios de las entidades federativas, no dependen de las autoridades de carácter federal.

d) Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional.

3.2.5 Mario de la Cueva.

Para el destacado maestro Mario de la Cueva, la verdadera tesis sobre la que se fundamenta la existencia del Estado Federal, es la teoría de la descentralización política.

En efecto, la idea básica consiste en que el pueblo soberano, una vez tomadas las decisiones sobre su propia existencia política y que las mismas quedaron plasmadas en la Constitución Federal, va a ejercer la suprema potestad mediante los órganos de poder por él mismo creados. Dichos órganos, únicamente dentro de los límites que la misma Constitución Federal

le impone; por lo tanto, la esencia del Estado Federal radica principalmente en la distribución de competencias, entre el orden federal y el orden local.⁴⁶

En este sentido, el poder se encuentra descentralizado cuando algunos grupos políticos que existen dentro del Estado poseen determinados atributos del poder público que ejercen por órganos que estos mismos grupos escogen, es decir, el rango esencial de la descentralización es la participación o colaboración dentro de una determinada esfera de poder político del Estado.

El estado Federal, es un Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial, que se compone de colectividades (Estados miembros), dominados por él mismo, pero poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad federal, que constituye en términos generales los puntos que caracterizan la descentralización propia del Estado Federal.⁴⁷

3.2.6 Armando Soto Flores

Para el doctor Armando Soto Flores, quien a propósito en el año de 1996, escribe su Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho, bajo el título de "El Principio de la Reformabilidad Constitucional", a partir del 22 de octubre de 1920, se inicia un doble proceso de concentración y ampliación de

⁴⁶ CUEVA, Mario de la. DERECHO CONSTITUCIONAL. Ed. Porrúa. Méx. 1985. P. 325.

⁴⁷ CUEVA, Mario de la. Op.Cit. p. 342.

facultades, tanto para el Congreso de la Unión y en forma muy significativa para el titular del Poder Ejecutivo Federal. Lo anterior es expuesto por él, en el marco de una conferencia que ofreció en la Universidad del Estado de Chiapas llamada “Origen, Desarrollo y Perspectivas del Federalismo en México”. Para ésta exposición el Maestro Soto flores preparó un documento en el que escribe sobre el Federalismo contemporáneo en México y del cual me voy a permitir destacar algunos aspectos: “En esta conferencia - expresaba el Maestro - nos es imposible físicamente citar todas y cada una de la facultades que fueron perdiendo las entidades federativas y que fueron adquiriendo los órganos centrales, a manera de ejemplo me voy a permitir mencionarles que el artículo 73 es el numeral constitucional que más reformas ha sufrido, lo cual nos indica que paulatinamente el Congreso de la Unión ha ido ampliando sus facultades que no se encontraban en el texto de 1917”.⁴⁸

Más adelante, continúa señalando el Maestro, “Ahora bien, es importante señalar que independientemente de lo que establece el art. 73 constitucional, hay una serie de preceptos en nuestra constitución que le da facultades al Congreso de la Unión, valga el ejemplo a citar también, las facultades que le da el artículo 25 Constitucional en materia de Cooperativas, en materia de desarrollo Económico...”

⁴⁸ SOTO FLORES, Armando.- ORIGEN, DESARROLLO Y PERSPECTIVAS DEL FEDERALISMO EN MEXICO, Conferencia Universidad de Chiapas, 1996.

De lo citado anteriormente, se desprende la acertada preocupación del Maestro Soto por la extrema concentración de facultades, que ha existido en el Congreso de la Unión y en el titular del Poder Ejecutivo, lo cual no hace más que ir en contra de los postulados del federalismo. Se nutre al poder central y se debilita a los Estados y Municipios. El maestro ha señalado en diversas ocasiones, que se habla de descentralización de funciones cuando esto en realidad no fortalece realmente el sistema federal. Que se busca o se propone, que la gestión gubernamental y la prestación de servicios llegue en forma eficaz y oportuna a las necesidades de la población, que se propone otorgar mayores ingresos y gastos a las entidades federativas, pero que esto no les da una mayor competencia a las entidades, lo que estaría de acuerdo con la teoría del federalismo. Sin embargo, lo que si se logra con lo anterior, apunta el maestro, es una mejor distribución de los ingresos que obtiene la Federación y una prestación de servicios muy oportuna y eficaz, pero que esto se puede clasificar como desconcentración o aún más como descentralización pero no como fortalecimiento del sistema federal.

CAPITULO IV

EL FEDERALISMO MEXICANO A PARTIR DE 1917

CAPITULO IV

“EL FEDERALISMO MEXICANO A PARTIR DE 1917”

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".⁴⁹

Por su parte, el artículo 41 en su primer párrafo señala que "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".⁵⁰

Los artículos 40 y 41 de nuestra Constitución vigente consagran, pues, un federalismo largamente arraigado en el ánimo de los mexicanos, que no piensan siquiera en la posibilidad de tener a esas alturas otra forma de Estado que no sea la federal.

⁴⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵⁰ Op. Cit.

La razón de ser del federalismo mexicano, consolidada a partir de 1917, es la razón de ser del Estado mexicano mismo. Por ello, los artículos 40 y 41 de la Carta de Querétaro, claramente lo establecen, dándole su esencia jurídica y justa validez.

En nuestros días, el federalismo mexicano es una realidad incontrovertible, irrefutable, que halla en la Constitución de 1917 su raíz y razón fundamental.

De acuerdo con la Constitución en cita, la base del federalismo mexicano es el municipio libre. Del municipio libre parte toda la organización política y administrativa del país.

Señala la Constitución que "cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato... Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley".⁵¹

Conviene recordar aquí que Porfirio Díaz, durante su dictadura de más de 30 años, agrupó a los ayuntamientos en demarcaciones administrativas que se llamaron partidos, distritos, jefaturas o cantones, y sus dirigentes -los jefes políticos fueron los agentes del gobierno del

⁵¹ Op. Cit. Art. 115.

centro, quienes a las órdenes de los gobernadores borrarón todo indicio de libertad municipal.

Se pretendió con tal sistema guardar la paz y el orden, aun cuando para su logro hubieran de utilizarse medios ilegales o crueles.

Afortunadamente la Revolución Mexicana de 1910 acabó con este sistema injusto e inequitativo y, gracias a la Constitución de 1917, se consolidó el régimen federal, teniendo como fundamento de su organización política y social al municipio libre.

Los diputados constituyentes de Querétaro en este asunto como en tantos otros, acertaron a concebir al municipio libre como primera escuela de la democracia.

En efecto, el régimen municipal constituye la base de nuestra democracia como forma de gobierno y la primera manifestación de las voluntades ciudadanas para la designación de las autoridades con las que tiene contacto inmediato.

La Carta de 1917 ha alentado el desarrollo de la descentralización; en la esfera administrativa, a través de organismos a los que se les otorgan funciones específicas, que antes se encontraban diseminadas en diversos campos de la administración pública y, en lo político, al otorgar funciones de gobierno a los municipios.

En cuanto al artículo 124, éste establece que "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden a los Estados".⁵²

Para varios constitucionalistas, este artículo es la clave de nuestro sistema federal. Tal orden se realiza esencialmente mediante la creación de dos esferas de poderes públicos: federales y locales, y la distribución de facultades entre unos y otros.

Los poderes federales sólo pueden realizar las funciones que expresamente les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los estatales todo lo que no esté reservado expresamente a la Federación, siempre que las constituciones locales establezcan las facultades respectivas a su favor.

La invasión en las competencias estatales por el gobierno federal -o viceversa- es inconstitucional, pues viola la soberanía de los Estados o la de la Federación; este hecho, contrario al principio federativo se repara a través del juicio de amparo, según lo establece el artículo 103, fracciones II y III, constitucional.

⁵² Op. Cit.

4.1 Análisis de los Debates de 1916-1917

El doce de diciembre de 1916 se debatió en el seno del Congreso Constituyente de Querétaro la conveniencia o no de que el país adoptara el nombre de República Mexicana en lugar del de Estados Unidos Mexicanos que hasta ese momento se le reconocía oficialmente.

El dictamen respectivo fue firmado por los diputados: General Francisco J. Múgica, Alberto Román, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga, quienes integraban la Comisión de Reformas a la Constitución.

El texto del dictamen sometido a debate establecía entre otras cosas las siguientes:

"En el preámbulo formado por la Comisión, se ha substituido al nombre de 'Estados Unidos Mexicanos' el de 'República Mexicana', substitución que se continúa en la parte preceptiva. Inducen a la Comisión a proponer tal cambio, las siguientes razones:

"... Los ciudadanos que por primera vez constituyeron a la nación bajo la forma republicana federal, siguiendo el modelo del país vecino, copiaron también el nombre de 'Estados Unidos', que se ha venido usando hasta hoy solamente en los documentos oficiales. De manera que la denominación de Estados Unidos Mexicanos no corresponde exactamente a la verdad histórica".

"Durante la lucha entre centralistas y federalistas, los primeros preferían el nombre de República Mexicana y los segundos el de Estados Unidos Mexicanos; por respeto a la tradición liberal, podría decirse que deberíamos conservar la segunda denominación; pero esta tradición no traspasó los expedientes oficiales para penetrar en la masa del pueblo: el pueblo ha llamado y seguirá llamando a nuestra patria 'México' o 'República Mexicana', y con estos nombres se le designa también en el extranjero. Cuando nadie, ni nosotros mismos, usamos el nombre de Estados Unidos Mexicanos, conservarlo oficialmente parece que no es sino empeño de imitar al país vecino. Una república puede constituirse y existir bajo la forma federal, sin anteponerse las palabras 'Estados Unidos'.

"En consecuencia, como preliminar del desempeño de nuestra Comisión sometemos a la aprobación de la Asamblea el siguiente preámbulo: 'El Congreso Constituyente, instalado en la ciudad de Querétaro el primero de diciembre de mil novecientos dieciséis en virtud de la convocatoria expedida por el C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, el diecinueve de septiembre del mismo año, en cumplimiento del Plan de Guadalupe de veintiséis de marzo de mil novecientos trece, reformado en Veracruz el doce de diciembre de mil novecientos catorce, cumple hoy su encargo decretando, como decreta, la presente Constitución Política de la República Federal Mexicana".

"Querétaro de Arteaga, 9 de diciembre de 1916".⁵³

⁵³ PALAVICINI, Félix F. HISTORIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917, Ed. Part. T. I. pp. 201-202.

El dictamen anterior produjo un encendido debate en el seno del Congreso Constituyente en el que participaron: Luis Manuel Rojas, Fernando Lizardi, Fernando Castaños, Luis G. Monzón, Silva Herrera, Martínez de Escobar, Félix F. Palavicini, Francisco J. Múgica, Espinosa y Colunga.

Fue, precisamente, el diputado Luis Manuel Rojas, Presidente del Congreso Constituyente, quien puso énfasis en el debate sobre centralismo y federalismo, que el nombre propuesto para el país suscitaba entre los constituyentes.

Así, Rojas dijo entre otras cosas las siguientes:

"Verdaderamente estaba muy ajeno de que se pudiera presentar en este Congreso Constituyente, la vieja y debatida cuestión del 'centralismo' y 'federalismo' que surgió a principios del gobierno independiente de México y que perduró por 30 años, hasta que quizá esta tendencia jacobina que se manifiesta en alguno de los bancos del Congreso, se explica por las circunstancias de que, como lo sabrán bien los señores diputados que están empapados en historia, una de las características del grupo jacobino en el seno de la convención nacional de la revolución francesa, donde predominaban las teorías de Juan Jacobo Rousseau y de los enciclopedistas, fue la de tener, como uno de los postulados más enérgicos, el concepto de la república central; y por sostener sus principios en esa línea, hicieron desterrar a una gran parte de los girondinos y se decretó pena de muerte para todo aquél que tuviera el atrevimiento de hablar en

Francia del sistema federal... La frase Estados Unidos Mexicanos se reputa por los miembros de la Comisión como una copia servil e inoportuna de los Estados Unidos de Norteamérica, suponiendo que los constituyentes quisieron manifestarse ayankados en una forma muy poco simpática... La palabra república, en efecto, no puede significar de ninguna manera la idea de Federación; la palabra 'república' por su tradición, está asociada a los antecedentes del sistema central; representa siempre una república unitaria; tiene toda la unión y la fuerza que le dieron los jacobinos para el que se atreviera a hablar de Federación. En cambio, la frase 'Estados Unidos Mexicanos' connota la idea de estados autónomos e independientes en su régimen interior, que sólo celebran un pacto para su representación exterior y para el ejercicio de su soberanía".⁵⁴

Este debate propició que la mayoría de los participantes se solidarizaran con la postura del diputado Rojas, de tal suerte que, al final, votaron en favor del dictamen 57 diputados constituyentes y en contra 108. Se conservó la denominación de Estados Unidos Mexicanos.

Aún cuando resultaba extraño un tan largo debate para un asunto de mera denominación política, la verdad es que sirvió para confirmar de un modo palmario que la mayoría de los mexicanos reafirmaba su sentimiento federalista y no admitía ningún eufemismo y obscuridad ni siquiera en el nombre geográfico-político de la nación.

⁵⁴ Op. Cit. pp. 203-205. T. I.

El objeto de esta historia es deslindar claramente cuál fue el sentir de los constituyentes de Querétaro en las cuestiones trascendentales. Podemos, por lo tanto, afirmar que rechazaron toda idea que pudiera menoscabar la soberanía de los Estados. Los que apoyaron el dictamen insistieron también en afirmar su fe en el federalismo.

Cuando, el viernes 5 de enero de 1917, se discutió y debatió el texto del artículo 41, el diputado Hilario Medina hizo hincapié en que "nuestras instituciones federales datan desde la Constitución de 1824, que se inspiró en las bases del federalismo, que estaban en la constitución americana de 1787, y el federalismo consiste en dividir la nación en diversas entidades que se llaman Estados, a los cuales se les da una autonomía restringida, por lo que toca a su régimen exterior... En tratándose de los Estados, de nuestros Estados como circunscripción del país entero, se les priva de una de las manifestaciones esenciales de nuestra soberanía; están privados de lo que se refiere a relaciones exteriores, y siendo esto así, un estado está subordinado al engranaje de la manera de ser general a la división que le da a la Constitución Federal y el Estado se subordina a las disposiciones que le da lo que llamamos el pacto federal".⁵⁵

La posición de los diputados constituyentes no varió en cuanto a la claridad de su concepción federalista, cuando se debatieron los textos de los artículos 115 y 124 constitucionales.

⁵⁵ Op. Cit. p. 110. T. II.

4.2 Proyecto de Carranza, su discurso

El 1º de diciembre de 1916 a las cuatro y media de la tarde se presentó el C. Primer Jefe en el Congreso, sentado a la derecha del C. Presidente de esta Asamblea, leyó el mensaje en el que sustentaba, según sus biógrafos, el más liberal de los programas y solicitaba de buena fe, la cooperación de los constituyentes para consolidar las reformas sociales, cuyas conquistas habían costado varias vidas al pueblo mexicano.

El discurso del señor Carranza se centró en el contenido de su proyecto de Constitución, el cual se basaba en la Constitución de 1857, la cual, por diversas razones no se había cumplido cabalmente. Esto, porque "los legisladores se conformaron con la proclamación de principios generales que no procuraron llevar a la práctica, acomodándolos a las necesidades del pueblo mexicano para darles pronta y cumplida satisfacción; de manera que nuestro código político tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva".⁵⁶

⁵⁶ Op. Cit. T. I. p. 145.

En materia del federalismo, don Venustiano Carranza afirmaba en su discurso, que "tampoco ha tenido cumplimiento y, por lo tanto, valor positivo apreciable, el otro principio fundamental claramente establecido por la Constitución de 1857, relativo a la división del ejercicio del poder público... Igualmente ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la federación de los estados que forman la República Mexicana, estableciendo que ellos deben de ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél. Finalmente, ha sido también vana la promesa de la Constitución de 1857, relativa a asegurar a los Estados la forma republicana, representativa y popular, pues a la sombra de este principio, que también es fundamental en el sistema de gobierno federal adoptado para la nación entera, los poderes del centro se han ingerido en la administración interior de un estado cuando sus gobernante no han sido dóciles a las órdenes de aquellos, o sólo se ha dejado que en cada entidad federativa se entronice un verdadero cacicazgo, que no otra cosa ha sido, casi invariablemente, la llamada administración de los gobernadores que ha visto la nación desfilar en aquéllas".⁵⁷

⁵⁷ Op. Cit. T. I. pp. 146-147.

Hacia hincapié el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, que su proyecto o iniciativa de nueva Constitución respetaba intactamente el espíritu liberal y la forma de gobierno que establecía la Constitución de 1857, por lo que las reformas a la misma planteadas en su proyecto sólo se reducían a quitarle lo que la hacía inaplicable, a suplir sus deficiencias, a disipar la obscuridad de algunos de sus preceptos, y a limpiarla de todas las reformas que no hayan sido inspiradas más que en la idea de poderse servir de ella para entronizar la dictadura de Porfirio Díaz.

El proyecto de Constitución propuesto por el señor Carranza al Congreso Constituyente, constaba de 132 artículos distribuidos de la siguiente manera:

Título Primero, Sección I, De las Garantías Individuales, artículos del primero al 29; Sección II, De los Mexicanos, artículos del 30 al 32; Sección III, De los Extranjeros, artículo 33; Sección IV, De los Ciudadanos Mexicanos, artículos del 34 al 38; Título Segundo, Sección I, De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno, artículos del 39 al 41 (respetándose en el artículo 40 el principio de que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república, representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según el principio establecido por la propia Constitución); Sección II, De las partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional, artículo del 42 al 48; Título III, De la División de Poderes, artículo 49; Sección I, El Poder Legislativo, artículo 50; Párrafo Primero, De la Elección e Instalación del

Congreso, artículos del 51 al 70; Párrafo Segundo, De la Iniciativa y Formación de las Leyes, artículos del 71 al 72; Párrafo Tercero, De las Facultades del Congreso, artículos del 73 al 77; Párrafo Cuarto, De la Comisión Permanente, artículos 78 y 79; Sección II, Del Poder Ejecutivo, artículos del 80 al 93; Sección III, Del Poder Ejecutivo, artículos del 94 al 107; Título Cuarto, De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, artículos del 108 al 114; Título Quinto, de los Estados de la Federación, artículos del 115 al 122 (estableciéndose en el artículo 115, primer párrafo, que los estados adoptarían para su régimen interior, la forma de gobierno republicana, representativa y popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política al municipio libre, administrado cada uno por un ayuntamiento de elección directa y sin que existieran autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado); Título Sexto, Prevenciones Generales, artículos del 123 al 130 (señalándose en el artículo 124 que ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos de la Federación o uno de la Federación y otro de un Estado, de elección popular; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar); Título Séptimo, De las Reformas a la Constitución, artículo 131; Título Octavo, De la Inviolabilidad de la Constitución, artículo 132; Artículos Transitorios, del 1º al 9º.

Este proyecto pasó desde luego a comisiones, para su análisis, discusión o debate y aprobación en su caso.

Ahora sabemos que dicho Proyecto fue reformado por el ala radical del Congreso Constituyente, que, con los artículos 3º, 27 y 123

creó las garantías o derechos sociales, haciendo de la Constitución de 1917 la más avanzada de su época.

4.3 El Federalismo de 1917

Para Jorge Carpizo, las características de un Estado federal, como el que consagra la Constitución de 1917, son los siguientes:

A) Una Constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la Federación y el de las entidades federativas.

B) Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno.

C) Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades de carácter federal.

D) Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades.

E) Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional.⁵⁸

⁵⁸ CARPIZO, Jorge. LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917, Ed. Porrúa, México, 1983, pp. 239-240.

Agrega el citado autor, que no todas las características apuntadas se dan en un determinado Estado Federal, pero esos principios sirven para calificar a un Estado como federal o no.

El artículo 40 expresa que México es un Estado federal por voluntad del pueblo, y que este Estado está constituido por Estados libres y soberanos, pero unidos en una Federación.

La tesis que asienta nuestra Constitución se deriva de la teoría de Tocqueville, pero, únicamente nos podemos explicar el contenido del artículo 40 a través de una perspectiva histórica: nuestros constituyentes de 1857 se inspiraron en las ideas de Tocqueville, y el constituyente de 1917, por tradición, no tocó dicho precepto, pero una interpretación de nuestra Constitución nos hace comprender que la tesis que destaca en nuestra Carta Magna es el pensamiento de los artículos 39 y 41... Si comparamos las decisiones fundamentales que se expresan en el artículo 40, con las mencionadas en el encabezado del artículo 115, vemos que son las mismas, lo que configura a México como un tipo de Estado federal... El pensamiento de que la única forma de gobierno que México puede tener es el sistema federal nunca se ha discutido, y las decisiones que el pueblo tomó en 1856, de constituirse en una república popular, representativa y federal, ni siquiera fueron tema de debate en el Constituyente de 1917, porque la Asamblea de Querétaro sabía que tenía que dar pasos adelante, tenía que ganarle al tiempo la victoria, y que las decisiones fundamentales que el pueblo tomó en 1857 subsistían en 1917. De 1917 a nuestros días la esfera de competencia federal ha sido ampliada. El artículo 73 establece

cuáles son las facultades del legislativo federal, y sólo su décima fracción ha sido modificada en el sentido ya expresado.⁵⁹

La Constitución de 1917 consagró, pues, un federalismo largamente arraigado en el ánimo no sólo del constituyente de Querétaro, sino en el de todos los mexicanos, quienes después de las dolorosas experiencias bélicas del siglo XIX y de la dictadura porfirista, habían llegado a la feliz conclusión de que el único sistema viable para el México de principios del actual siglo era el federalismo, sin dudas jurídicas de ningún tipo.

La razón de ser del federalismo mexicano es la razón de ser del Estado mexicano mismo. Por eso, los artículos 40 y 41 de la Carta de Querétaro, claramente lo establecen y consagran.

Como ya quedó asentado líneas arriba, el artículo 115 crea la figura del municipio libre, dándole la importancia capital de ser la base del sistema federal mexicano.

Los municipios gozan jurídicamente de las facultades necesarias para decidir con autonomía su destino, aunque en no pocas ocasiones los gobiernos estatales entorpecen, por intereses poco claros, su libre desarrollo. No obstante, el municipio sigue siendo la célula de todo el sistema federal mexicano.

⁵⁹ Op. Cit. Citado por BURGÉS LLANOS, Luis Antonio. EL FEDERALISMO EN MÉXICO. ORIGEN Y CAUSAS. Tesis UVM, México, 1993, pp. 77 a 80.

Ahora bien, con relación al artículo 124, el citado Maestro Jorge Carpizo establece que, respecto a la competencia entre la Federación y los Estados que la integran, existen los siguientes principios constitucionales:

1. Facultades atribuidas a la Federación.
2. Facultades atribuidas a las entidades federativas.
3. Facultades prohibidas a la Federación.
4. Facultades prohibidas a las entidades federativas.
5. Facultades coincidentes.
6. Facultades coexistentes.
7. Facultades de auxilio.
8. Facultades que emanan de la jurisprudencia.⁶⁰

Vale la pena revisar con detenimiento el reparto de competencias dentro del Estado Federal, ya que como señala M. Mouskheli "...el Estado Federal no difiere del Unitario más que por el grado superior y por una forma especial de descentralización" y propone buscar en esta descentralización superior la diferencia que existe entre el estado-miembro y la provincia autónoma y comprender con esto la importancia que le concede al reparto de competencias entre la autoridad central y las autoridades locales.⁶¹

⁶⁰ Op. Cit. pp. 86-87.

⁶¹ MOUSKHELI, M. TEORIA JURIDICA DEL ESTADO FEDERAL, Ed. Editora Nacional, Mex. 1981. p. 330.

No debemos perder de vista, apoyándonos en lo que señala el Doctor Mouskheli, que por muy amplia que sea la competencia del Estado-miembro, por muy numerosas que sean las atribuciones estatales, por grande que sea el total de facultades con que cuente, no hay que olvidar que esta competencia se sustenta en el orden jurídico del Estado Central que le otorga las atribuciones del poder público.

Para tratar de comprender aún más el porque de las características de nuestro sistema federal hay que tomar en cuenta que la distribución de competencias depende más de las circunstancias históricas y políticas que de las consideraciones jurídicas, es decir, la subordinación de la política al derecho llamada también la racionalización del poder, no se ha dado frecuentemente en este terreno. En un Estado Federal como el nuestro, nacido de la transformación de un Estado Unitario, la competencia de los estados-miembros estará mucho más limitada; en cambio, en un Estado Federal que nace como consecuencia de un tratado entre Estados-miembros será más amplia, ya que estos otorgarán al poder central sólo las atribuciones que crean indispensables.

Partiendo de las características de la descentralización federal, que son la autonomía constitucional y la participación de los Estados-miembros en la formación de la voluntad federal, el tratadista que hemos venido comentando afirma "que por muy ínfima que sea la competencia de los Estados-miembros será Estado Federal si poseen la autonomía constitucional y si participan, en calidad de miembros, en la formación de la voluntad del Estado; y por el contrario, puede ocurrir que sea muy

amplia la competencia de la colectividad-miembro y abarcar materias muy importantes, pero no existirá Estado Federal si no posee estos dos caracteres".⁶²

Lo anterior, me parece muy importante si tomamos en cuenta que tal aseveración nos permite determinar con claridad si un Estado es o no Federal sin divagar en ideas que nos conducen a la falsa creencia de que no somos un Estado Federal porque nuestros Estados-miembros no gozan de amplias e importantes atribuciones.

Para realizar el reparto de competencias entre el poder central y las autoridades locales existen tres métodos según la teoría de Mouskheli:

1. Consiste en enumerar en forma tan completa como sea posible las atribuciones del poder central y las atribuciones de los Estados-miembros.
2. Consiste en enumerar las atribuciones del poder central, de manera que todas las atribuciones no mencionadas allí caen dentro de la competencia de las autoridades locales.
3. Consiste en enumerar las atribuciones de las autoridades locales, de manera que todas las materias no mencionadas allí recaen en el poder central.⁶³

⁶² MOUSKHELI, M. *Op. Cit.* p. 331.

⁶³ *Ibidem.* p. 334

En el caso de nuestro país se utilizó el segundo método, pudiéndolo apreciar así en el postulado que enuncia el artículo 124 constitucional. Las facultades atribuidas a la federación, es decir lo que ésta puede hacer, se encuentra primero, en forma expresa, en el artículo 73 y segundo, en forma de prohibiciones para las entidades federativas, en los artículos 117 y 118, siendo que en el 117 son absolutas y en el 118 resultan ser relativas, dado que para llevarse a cabo se requiere autorización expresa del Congreso de la Unión.

Se han mencionado ya, siguiendo al Dr. Carpizo, que existen ciertos principios que establece nuestra Constitución para enfrentar el problema de las competencias. Hemos señalado, el principio de las facultades atribuidas a la federación, dando paso ahora al principio de las facultades atribuidas a las entidades federativas, las cuales se presentan en dos formas, una expresa, como es el caso en el que se asienta que los estados deben expedir alguna ley o realizar algún acto, por ejemplo el segundo párrafo del artículo 4º Constitucional, y la otra, que aunque no se les da la facultad expresamente, esta se presupone en la misma Constitución; por ejemplo, darse su propia Constitución como se desprende del artículo 41 Constitucional. La tercera regla o principio se refiere a las facultades prohibidas a la federación, las cuales se consignan en beneficio de la claridad y por considerarse de suma importancia; como ejemplo el segundo párrafo del artículo 130 que señala “Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas”.

Del cuarto principio ya hemos hablado y se refiere a las facultades prohibida a las entidades federativas. El quinto principio se refiere a las facultades coincidentes, resultando ser aquellas, que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional, y se encuentran establecidas en dos formas, una amplia, que será cuando no se faculta a la federación o a las entidades federativas a expedir las bases a un cierto criterio de división, como ejemplo el cuarto párrafo del artículo 18, el cual señala que “La Federación y los gobiernos de los estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores”, y una restringida, que será cuando se confiere tanto a la federación como a las entidades federativas, pero se concede a una de ellas la atribución para fijar bases o un cierto criterio de división de esa facultad; como ejemplo, el artículo 3º que dice: “La educación que imparta el Estado-Federación, Estados, Municipios tenderá a...” pero en la fracción VIII se establece: “El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los municipios,” tesis que se reitera en el artículo 73, fracción XXV.

La sexta regla se refiere a las llamadas facultades coexistentes, siendo aquellas en las que una parte de la misma facultad compete a la federación y la otra a las entidades federativas, como ejemplo el artículo 73, fracción XVI, que otorga al Congreso Federal facultad para legislar sobre salubridad general y según la fracción XVII respecto a las vías generales de comunicación: es decir que la salubridad local y las vías

locales de comunicación son competencia de las legislaturas de la entidades federativas. Por último la Séptima regla o principio, las llamadas facultades de auxilio, consistentes en que una autoridad ayuda o auxilia a otra por disposición constitucional, como ejemplo el párrafo introductorio del 130 que dice: “corresponde a los Poderes Federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación.” En el mismo artículo se establece que para dedicar nuevos templos al culto religioso es indispensable permiso de la Secretaría de Gobernación, pero se debe oír previamente al gobernador del Estado. Aquí el gobernador esta auxiliado a la Secretaría mencionada.⁶⁴

El Doctor Mouskheli, apunta en el texto que hemos venido analizando, que a parte del primer método para efectuar el reparto de competencias, pueden presentarse otras divisiones de orden técnico y hace referencia a las competencias concurrentes, explicando que cabe que la Constitución federal establezca las materias que caen dentro de la competencia exclusiva del gobierno central y otras que vienen a ser de competencia exclusiva de los gobiernos locales, entre ambas se intercalan las competencias concurrentes, es decir, aquellas materias que solo pueden ser objeto de reglamentación local que si y en cuanto el Gobierno central no hace uso de su derecho de legislar. El poder central se reserva con frecuencia el derecho de plantear los principios generales en las materias que caen dentro de la competencia de los Estados-miembros.⁶⁵

⁶⁴ CARPIZO, Jorge. ESTUDIOS CONSTITUCIONALES. Ed. Porrúa, Méx. 1998. Pp. 94-96.

⁶⁵ MOUSKHELI, M. Op. Cit. P. 335.

Al respecto el Doctor Carpizo define en principio las facultades concurrentes explicando, que son aquellas que no están exclusivamente atribuidas a la federación, ni prohibidas a los estados y cuando la primera no actúa, las entidades federativas pueden realizarlas; pero si la federación legisla sobre esas materias, deroga la legislación local al respecto; y agrega que el argumento para justificar la existencia de estas facultades estriba en que las entidades federativas no pueden estar esperando a que la federación intervenga para satisfacer las necesidades.

El maestro Mario de la Cueva afirma que las facultades concurrentes no existen en nuestro país y basa su aseveración en los artículos 16, 40, 41 y 103 constitucionales, por tanto nunca el derecho federal quiebra al local. En México, este problema se resuelve indagando que autoridad es competente para actuar.⁶⁶

Continuando con Mouskheli y el reparto de poderes en el dominio de los asuntos interiores, resulta imposible -señala el tratadista- enumerar de manera completa en este dominio las atribuciones respectivas del gobierno central y de los gobiernos locales. No se hace más, como en el caso de nuestro país, que establecer el principio general y señalar algunas aplicaciones prácticas. Queda claro que se suelen colocar bajo la competencia del poder central todos aquellos asuntos que interesan en conjunto a la nación (art. 73 Const.) y todas las materias de orden local o regional que no interesan más que a los Estados-miembros serán naturalmente adjudicadas a los poderes-miembros.

⁶⁶ CARPIZO, Jorge. Op. Cit. P. 98

Con respecto al reparto de poderes o de competencias en el dominio internacional, Mouskheli afirma, que el Estado Federal en el terreno internacional se presenta exactamente como el Estado Unitario ya que es aquel en principio, quien ejerce todas las atribuciones internacionales, las cuales se clasifican en el derecho de guerra, el de legación y el de hacer tratados.

Por lo que hace a los Estados-miembros, estos pueden ejercer también ciertos derechos internacionales y en esa medida poder poseer personalidad internacional, sin olvidar algo que resulta fundamental y es, que su competencia internacional, lo mismo que la interior, tiene por base la voluntad jurídica del Estado central, que es quien se la otorga y por tanto tiene el derecho de retirársela. La competencia internacional de los Estados-miembros es muy limitada y en la práctica es poco deseable, en tanto que, no se encuentra en armonía con la naturaleza del Estado Federal por la sencilla razón de que el Estado se inclina a reservarse de una manera exclusiva todos los poderes necesarios para su seguridad y conservación.

En cuanto al derecho de guerra, corresponde al Presidente de la República declararla en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión como lo estipula el artículo 89, fracción VIII de nuestra Constitución. A las Entidades Federativas les queda prohibido hacer la guerra, exceptuando los casos de invasión y de peligro inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta al Presidente de la República como lo establece el artículo 118, fracción III del ordenamiento citado. Las Entidades Federativas no podrán declararse la guerra, deben

someter sus diferencias a un órgano del poder central y tienen la obligación de someterse a la sentencia que este dicte como lo señala en nuestra Constitución el artículo 105.

Por lo que hace al derecho de legación, éste corresponde exclusivamente al Gobierno central, como lo podemos constatar en el artículo 89, fracciones II y III, relativo a las facultades y obligaciones del Presidente, artículo del que se desprende tal afirmación. Es muy importante señalar que en el caso de la fracción III, relativa a la facultad de nombrar agentes diplomáticos, esta debe ser sometida a la aprobación del Senado. El negar a las Entidades Federativas el derecho de legación propia corresponde a la naturaleza del Estado Federal.

Pasemos finalmente al derecho de concertar tratados que en México es facultad exclusiva del Presidente con la respectiva aprobación del Senado, como lo enuncia el artículo 89, fracción X. Las Entidades Federativas no están facultadas para celebrarlos, basta leer el artículo 117, fracción I.

De lo anterior, se concluye que en materia internacional la competencia es casi exclusiva del poder central, es decir que en terreno del Derecho Internacional presenta el Estado Federal una perfecta unidad. Es el único que representa a sus miembros frente a los estados extranjeros.

De acuerdo con lo anterior, el ámbito de competencias y facultades que la Constitución asigna tanto a la Federación como a los Estados está claramente establecido y consagrado.

Una de las deformaciones del federalismo mexicano es el presidencialismo. Y es que el federalismo ha sufrido a lo largo de su historia amenazas diversas que han puesto en peligro su vigencia.

Veamos:

Sucedió el hecho peligroso tanto con la dictadura de Santa Anna, que fue Presidente de la República federal y centralista en diversas ocasiones, como con las guerras de Tres Años y de Intervención. También, el federalismo mexicano estuvo en grave peligro durante la dictadura de Porfirio Díaz, y así hasta nuestros días, en que el Presidente de la República parece más un dueño de vidas y haciendas que un estadista de una república federal, por las múltiples facultades que constitucionalmente ostenta.

Es indudable que el presidencialismo obedeció a una necesidad impostergable: dotar al Poder Ejecutivo de la Unión de una fuerza tal que fuera capaz de enfrentar cualquier contingencia política.

De esta manera, el Presidente de la República Federal Mexicana actúa en México amparado en las facultades constitucionales que le otorga el artículo 89 y en otras que se hallan repartidas en el resto del articulado

de la Ley Fundamental; pero, también, en sus innumerables facultades metaconstitucionales.

Su accionar, en ocasiones excesivo, se basa la mayoría de las veces en la ley constitucional y en otras leyes o disposiciones administrativas, aunque, asimismo, su actuación obedece de igual manera a otras motivaciones, incluso extrajurídicas.

Llega en veces a legislar, formal y materialmente, cuando se atienden los supuestos contenidos en los artículos 29 y 131, segundo párrafo, de la Constitución.

Como se ve, las facultades constitucionales otorgadas al Presidente de la República son múltiples y de variada importancia, por lo que los teóricos del constitucionalismo mexicano consideran al sistema político presidencialista, ya que el poder que el titular del Ejecutivo concentra es mayor al que tienen los titulares de los otros dos poderes de la Unión.

El presidencialismo es, pues, algo consustancial a la forma de gobierno y a la estructura del Estado mexicanos: ha servido más para unir que para desunir, y, al mismo tiempo, ha consolidado con su actuación o ejercicio el pacto federal.

Es indudable que el presidencialismo mexicano ha cumplido una delicada función en beneficio del sistema y del Estado mexicano; pero a la luz de las nuevas circunstancias es dable revisar la institución, a fin de

actualizarla a las cambiantes condiciones jurídicas y políticas que vive el país. La nueva democracia así lo exige.

4.4 Concentración de Facultades

A partir del 22 de octubre de 1920, se inició un doble proceso de concentración y ampliación de facultades, tanto para el Congreso de la Unión como para el titular del Poder Ejecutivo de la Unión.

Así, existen una serie de preceptos en nuestra Constitución que le dan facultades al Congreso de la Unión, valga el ejemplo del artículo 25 en materia de cooperativas, así como en materia de desarrollo económico, y las contenidas en el artículo 26, que tienen que ver, particularmente, para establecer procedimientos de participación, consulta popular y sistema nacional de planeación democrática.

El artículo 27 también faculta al Congreso para legislar en materia agraria, de aguas, hidrocarburos, bosques, justicia agraria, y otras.

El artículo 28 también faculta al Congreso de la Unión, según lo señala atinadamente el Maestro Armando Soto Flores en su conferencia sobre el tema, para regular todo el proceso económico y para regular la protección de los consumidores, materia de ferrocarriles, telégrafos, radio telegrafía, etc.

Agrega el citado especialista que si nos trasladamos al artículo 123, también se faculta al Congreso para legislar en materia laboral. Estas y muchas más, son las facultades que año tras año, a partir de 1920, el Congreso de la Unión ha ido acumulando, existiendo sin duda alguna una serie de instituciones nacionales, por no decir que se manejan a nivel central, que fortalecen aún más las decisiones políticas y económicas más importantes que se dan en el país; nos referimos a aquellas como Petróleos Mexicanos, Comisión Federal Electoral, Seguro Social y otras más. Este diagnóstico nos permite concluir que la tendencia ha sido la concentración de facultades legislativas, administrativas y políticas.

En materia de impuestos, consagrados por la fracción IV del artículo 31 constitucional, la facultad concentradora de la Federación ha dañado seriamente a las entidades por su fortalecimiento de los órganos centrales en detrimento de la autonomía local, incluso municipal, pues más del 80% de los ingresos que obtiene la nación se concentran en la Federación, mientras que el 20% restante, y en ocasiones menos, es lo que obtienen directamente los Estados de la Unión.

Esta injusta e inequitativa distribución de los ingresos vía impuestos, debe ser abatida con nuevas medidas tributarias que hagan copartícipes de los beneficios fiscales a todas las entidades federativas y a sus municipios, que tanto padecen en la prestación de servicios urbanos a sus comunidades por la ostensible carencia de recursos.

4.5 La Necesidad de Revertir la Tendencia Concentradora

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en su capítulo 3, apartado 3.8 "Por un Nuevo Federalismo", establece que: "El federalismo tiene raíces profundas en nuestra historia: surge con las primeras aspiraciones de independencia, forma parte de la lucha originaria por la soberanía nacional, y expresa institucionalmente la voluntad de los mexicanos de que la unidad nacional se integre y se nutra con la rica diversidad de las culturas y economías regionales. Por ello, al vincular nuestra herencia histórica con nuestro porvenir como nación, un 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".⁶⁷

Y agrega: "El nuevo federalismo debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del 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 municipios con las facultades constitucionales propias del gobierno federal. La renovación del federalismo hará posible que los Poderes de la Unión expresen mejor la pluralidad social y la diversidad política de los ciudadanos mexicanos. El federalismo generará también las condiciones institucionales para atender la especificidad de los problemas locales y aprovechar las potencialidades que a México brinda la diversidad cultural, étnica, geográfica y económica de sus regiones".⁶⁸

⁶⁷ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. SHyCP, 1995, p. 59.

⁶⁸ Op. Cit. p. 60.

Al respecto el jurista Armando Soto Flores ha expuesto que en dicho documento existe un apartado que se denomina desarrollo democrático, en el cual no se encuentran alternativas concretas para que realmente se fortalezca el sistema federal, pues en ninguno de los apartados del Plan se encuentra lo que podemos denominar la necesidad de revertir la tendencia concentradora de facultades a nivel central para que la ejerzan realmente las entidades federativas.

Se habla en dicho Plan de la descentralización y de la federalización de funciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, pero simplemente se propone que la gestión gubernamental y la prestación de servicios llegue en forma oportuna y eficaz a las necesidades de la población, ahí donde su vida cotidiana más lo demanda. Y, por lo que respecta al área fiscal se propone otorgar mayores ingresos y gastos a las entidades federativas; pero hay que señalar que de acuerdo con la teoría del federalismo estas propuestas no le dan mayores competencias a las entidades federativas, ya que, lo que hace, es proponer una mejor distribución de los ingresos -como se ha señalado en capítulos anteriores- que obtiene la Federación y una prestación de servicios más oportuna y eficaz.

Lo anterior -señala el Maestro Soto Flores- podemos clasificarlo como desconcentración o descentralización, pero no como fortalecimiento del sistema federal, porque siempre es el centro quien dicta las políticas respectivas.

4.6 El Federalismo Contemporáneo en México a la Luz del Artículo 73 Constitucional

Uno de los artículos constitucionales que reviste particular importancia es el 73, pues en él se indican las principales facultades con que cuenta el Poder Legislativo de la Unión. Una adecuada percepción de la manera que ha evolucionado el artículo 73, nos indica que las facultades del legislativo se han ampliado en forma significativa desde 1824 en cuanto ha asumido algunas facultades que antiguamente eran facultad de los Estados, en tanto que su papel como contrapeso del Poder Ejecutivo se ha visto seriamente afectado en la medida que el sistema de partido dominante ha alterado su independencia.

Así, en sus fracciones I, II y III, el citado artículo se ocupa de la creación de nuevos Estados, estableciendo una serie de procedimientos al efecto; las facultades económicas se hallan contenidas en las fracciones VII, VIII, IX, X, XI, XVIII, XIX y XXX; las facultades en materia bélica están contempladas por las fracciones XII, XIII, XIV y XV; las facultades en materia de población y salubridad las establece la fracción XVI; asimismo, la fracción XXIX-c, para la expedición de leyes en materia de asentamientos humanos; también en materia económica están las fracciones XXIX-d, XXIX-e, XXIX-f; en cuanto al medio ambiente la fracción XXIX-g se encarga de legislarla; la seguridad pública está contemplada en la fracción XXIII; la adecuación integral está reglamentada por la fracción XXV.

Finalmente, las fracciones XXIV y XXVI del artículo 73 se refieren a la expedición de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y al otorgamiento de licencias al Presidente de la República para ausentarse del país o para sustituirlo en casos de ausencia definitiva del mismo, respectivamente.

Este artículo, desde 1917, ha tenido 41 reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación en las siguientes fechas:

1. Julio 8 de 1921; "en este contexto, tenemos que la primera modificación que tuvo el Capítulo II del Título III de la Constitución de fecha 8 de julio de 1921, fue la que reformó el artículo 73 en la fracción XXVII, cuyo propósito fue establecer que se podría organizar y sostener escuelas de carácter rural, básicas, secundarias y superiores; que la Federación tendría jurisdicción sobre éstas sin menoscabo de la libertad que cada entidad tuviera para legislar sobre educación; suprime que las escuelas podrían ser sostenidas por la iniciativa privada, o bien, por los particulares".⁶⁹

2. Agosto 20 de 1928.

3. Agosto 20 de 1928.

4. Septiembre 6 de 1929.

5. Abril 27 de 1933.

6. Abril 29 de 1933.

7. Enero 18 de 1934.

⁶⁹ SOTO FLORES, Armando. EL PRINCIPIO DE LA REFORMALIDAD CONSTITUCIONAL. Tesis, México, 1996, pp. 556-563.

8. Enero 18 de 1934.
9. Diciembre 13 de 1934.
10. Diciembre 15 de 1934.
11. Enero 18 de 1935.
12. Diciembre 14 de 1940.
13. Diciembre 14 de 1940.
14. Octubre 24 de 1942.
15. Noviembre 18 de 1942.
16. Febrero 10 de 1944.
17. Septiembre 21 de 1944.
18. Diciembre 30 de 1946.
19. Diciembre 29 de 1947.
20. Febrero 10 de 1949.
21. Febrero 19 de 1951.
22. Enero 13 de 1966.
23. Octubre 21 de 1966.
24. Octubre 24 de 1967.
25. Julio 6 de 1971.
26. Octubre 8 de 1974.
27. Febrero 6 de 1975.
28. Febrero 6 de 1976.
29. Diciembre 6 de 1977.
30. Noviembre 17 de 1982.
31. Diciembre 28 de 1982.
32. Febrero 3 de 1983.
33. Agosto 10 de 1987.

34. Agosto 10 de 1987.
35. Agosto 10 de 1987.
36. Abril 6 de 1990.
37. Agosto 20 de 1993.
38. Octubre 25 de 1993.
39. Diciembre 31 de 1994.
40. Julio 3 de 1996.
41. Agosto 22 de 1996.

La más reciente reforma suprime la facultad del Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la legislación relativa al mismo.

Conviene señalar aquí que el artículo 73 sólo se refiere a las facultades del Congreso de la Unión, no a las de las Cámaras de Diputados y de Senadores, que están contempladas en los artículos 74, 75, 76 y 77.

Nuestro país es hoy un Estado Federal, pese a que, sus entidades federativas no cuenten con facultades que en el pasado les pertenecían, pese también, a la, si se quiere, excesiva concentración de facultades en sus poderes centrales.

Lo anterior, encuentra su fundamento en la memoria histórica de nuestra Nación; sujeta en un principio al amago de separación de sus entidades y presa del abuso de los caciques locales, después.

Consideramos, que la doctrina establece los rasgos esenciales del sistema federal, después de que analiza y observa el surgimiento y evolución de los diversos estados en el mundo. Así, observa como nace el primer Estado Federal, los Estados Unidos de Norteamérica, y lo señala como el de líneas más puras y definidas.

Sin embargo, compartimos la idea de que dos son las características que de manera indispensable debe tener el Estado Federal para realmente serlo: que las entidades federativas se den su propia constitución y que participen en la formación de la voluntad general. Nuestro país cuenta con ambas características, por lo que en síntesis, goza de un sistema federal.

No pretendo pasar por alto, las grandes deficiencias con las que cuenta, pero no por ello deja de ser federal. El que en un Estado exista o no la democracia, no implica que éste sea federal o central, por tanto, no hay una relación directa entre ambos hechos.

Según hemos revisado, la teoría jurídica nos explica, en relación con la distribución de competencias, que por muy pobres que sean las competencias de los Estados-miembros será Estado Federal si cumple con las dos características antes señaladas. Por otro lado, no podríamos hablar de que un Estado es Federal, aún cuando sus Estados-miembros posean amplias e importantes competencias, si no gozan de autonomía constitucional y no participan en la formación de la voluntad general.

Es comprensible que demos a los conceptos connotaciones marcadas por los recuerdos y hechos del pasado. Es por ello, que nuestra conciencia colectiva ve al centralismo como la institucionalización de los privilegios políticos, económicos y sociales, y al federalismo como sinónimo de libertad; se le percibe también, como el mecanismo histórico que ha logrado abatir las diferencias.

No debemos en rigor, atender a ésta única visión de las cosas. El centralismo y el Federalismo son por igual formas de Organización Política cada una con sus características muy particulares que las distinguen, y por las que un Estado las adopta o no. Consideramos que la elección que se hace de uno o de otro, obedece a criterios de funcionalidad, pero sobre todo obedece a criterios históricos, como en el caso de nuestro país.

México debe fortalecer su federalismo, sin pensar que únicamente lo logrará dotando de mayores competencias a sus entidades federativas; desde luego habrá que estudiar qué facultades pueden ser devueltas a los Estados para que éstos gocen de una manera más plena su autonomía y evitar mediante los mecanismos existentes en nuestra Constitución una mayor concentración de facultades en los poderes centrales.

No debemos perder de vista, que las tendencias actuales en el mundo apuntan hacia una mayor concentración de facultades de los organismos centrales, fenómeno que se explica por la globalización que obliga a los gobiernos centrales a tomar el control de las materias

fundamentales para enfrentar de manera uniforme la brutal competencia económica que amenaza con dejar a las naciones al margen de un mundo civilizado.

No por lo anterior, debemos permitir que las entidades vivan en el atraso por falta de recursos y que carezcan de programas que les ayuden a abatir el rezago en educación, en salud, en vivienda y en empleos dignos para sus habitantes.

Deben utilizarse criterios de transparencia en la distribución de recursos, sin distinciones de filiación política de los gobiernos locales y sin observar factores de rentabilidad electoral.

Tampoco se debe permitir como lo hemos venido señalando, que las entidades federativas observen pacientemente la reducción de sus atribuciones, mediante reformas a la Constitución y a través de Leyes Federales que disminuyen de manera importante su autonomía. Se debe sin contemplaciones hacer cumplir el artículo 135 Constitucional.

CONCLUSIONES

PRIMERA. De acuerdo con los antecedentes históricos, México tiene una profunda y arraigada vocación federalista, que parte desde el momento mismo en que se proclama la Independencia de la Nueva España.

SEGUNDA. Aunque la influencia doctrinaria de las constituciones de Norteamérica y de Francia fueron, sin duda, importantes, para que México adoptara el sistema federal, no fueron determinantes, pues existía entre los creadores del federalismo mexicano una profunda convicción de que el país necesitaba ese tipo de sistema político de gobierno.

TERCERA. Al convertirse México en una república democrática, representativa y federal, adoptó el nombre de Estados Unidos Mexicanos, no con el fin absurdo de copiarle a los norteamericanos, sino con el decidido afán de unificar en un indisoluble pacto federal, las partes dispersas o desunidas de su vasto territorio.

CUARTA. La pérdida de más de la mitad del territorio nacional, consolidó la convicción de que el país requería para sobrevivir a las agresiones del exterior de una Federación de Estados libres y soberanos plenamente identificados entre sí.

QUINTA. Actualmente el Congreso de la Unión, tiene las facultades para legislar en materia agraria y laboral, que en un principio le correspondían a las entidades federativas; de ahí la necesidad de analizar la

posibilidad de devolverle esas facultades a los Estados miembros de la Federación.

SEXTA. El Presidente de la República en México, es sin duda alguna la columna más poderosa de nuestro sistema político, esto indirectamente ha traído como consecuencia el sometimiento de los titulares del Poder Ejecutivo de las entidades federativas hacia los órganos centrales y en concreto hacia el titular del Poder Ejecutivo de la Unión. Razón por la cual, algunas de las facultades que ha ido concentrando el Presidente desde 1917 deben también desconcentrarse en los otros dos Poderes Federales y en las entidades del país.

PROPUESTAS

PRIMERA. Es indudable que el federalismo mexicano ha vivido a lo largo de su historia diversas experiencias. Desde el mismo modo de su creación en 1824, cuando algunos constituyentes pensaron que era ilógico establecerlo en un país con características tan peculiares como el nuestro. Sin embargo, la realidad se impuso a la teoría y la sensatez estuvo por encima de la intolerancia. Por ello, debe hacerse una revisión legislativa a fondo para darle a ese federalismo histórico una operancia real.

SEGUNDA. En nuestros días ya nadie discute sobre la conveniencia del federalismo, debido a que es una discusión perfectamente superada por la historia; pero, ¿ha cumplido con su función? Obviamente no, el pasado está ahí, y el futuro ¿dónde está?

TERCERA. Deben trabajar tanto los académicos, como los políticos y sobre todo los legisladores, en establecer una verdadera cultura del federalismo, empleando conceptos claros que disten de la perversa manipulación que distorsiona el verdadero sentido de éste, que es el de la diversidad en la unidad.

CUARTA. El federalismo mexicano perdurará mientras el Estado de derecho nacional conserve sus características de ser: republicano, democrático, representativo y federal. Por eso México, seguirá llamándose Estados Unidos Mexicanos, porque este nombre expresa la esencia de su

arraigado federalismo. Sin embargo, se hace urgente hacer efectivas las leyes respectivas, para su vigencia cabal.

QUINTA. La autonomía constitucional de las Entidades Federativas es un principio que le da vida al federalismo, por tanto, debe sin contemplaciones defenderse, impidiendo por los cauces legales la no injerencia de los poderes del centro en la administración interior de un Estado.

SEXTA. La Revolución Mexicana demostró que, no obstante las diferencias regionales, el país sabía mantenerse unido en lo fundamental por medio de una Federación. Por ello, el Gobierno Federal debe contribuir hoy más que nunca a fortalecer los vínculos de cooperación entre los gobiernos locales y de estos con aquel, siendo claro siempre en sus propósitos y políticas para con ellos.

SÉPTIMA. Se caminará hacia un fortalecimiento del federalismo en la medida que las normas sean respetadas, formal y materialmente por todos los sectores de la sociedad. Debemos buscar todos vivir bajo un Estado de Derecho.

OCTAVA. Con la Constitución de 1917 surgió el presidencialismo, rémora de la dictadura porfiriana, que hizo del Poder Ejecutivo de la Unión una institución investida de todo tipo de facultades; por encima de los otros dos Poderes; rompiéndose así el equilibrio que entre ellos debe existir. Por ello, se debe exigir al Ejecutivo Federal observar y hacer

observar la ley demostrando siempre voluntad política para coordinar el desarrollo armónico y equitativo de los Estados.

NOVENA. Hay que buscar revertir la tendencia concentradora bajo el principio de una necesidad real y no como bandera o botín político de grupos e intereses locales.

DÉCIMA. Hoy, el federalismo mexicano es una realidad incontrovertible, que tiende a consolidarse aún más y a enriquecerse con la práctica democrática de los habitantes de la República.

DÉCIMO PRIMERA. Se debe reformar el sistema tributario, con el fin de que los ingresos no se concentren en los órganos del Poder Ejecutivo Federal, sino que por el contrario se establezcan impuestos locales, que les permitan a las entidades contar con los recursos suficientes para su desarrollo armónico e independiente.

DÉCIMO SEGUNDA. Hay que llevar a cabo una profunda reforma jurídica para que los Senadores de la República se comprometan más con su entidad federativa y no tanto con los Poderes de la Unión, quizá por medio de una legislación electoral en donde la calificación la hicieran los órganos electorales de las entidades, en todos los casos, sin excepciones.

DÉCIMO TERCERA. Fortalecer o crear en su caso partidos locales o regionales a los que se les permita el registro de candidatos al Congreso

de la Unión y muy particularmente al Senado, a fin de evitar la creciente centralización en que han caído los partidos políticos nacionales.

DÉCIMO CUARTA. Que las grandes entidades paraestatales paguen las contribuciones justas a los municipios y a las entidades federativas, con el fin de que se promueva el fortalecimiento económico de los Estados.

DÉCIMO QUINTA. Se debe revertir la tendencia concentradora del gobierno federal, a efecto de fortalecer el sistema federalista, revisando aquellas materias que pertenecían a las entidades federativas y determinando si las causas o razones por las que se concentraron aún son válidas y se justifican, si no habrá que promover la respectiva reforma constitucional para que la facultad sea devuelta a los gobiernos locales.

BIBLIOGRAFÍA

BARRAGAN, José. INTRODUCCIÓN AL FEDERALISMO, Ed. Universidad de Guadalajara, México, 1991.

BENSON, Nettie Lee. LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL Y EL FEDERALISMO MEXICANO, Ed. Cámara de Diputados LI Legislatura, México.

BIELSA, Rafael. DERECHO CONSTITUCIONAL, Ed. Palma Editor, Buenos Aires, Argentina, 1954.

BISAN, Raúl. DERECHO CONSTITUCIONAL ARGENTINO Y COMPARADO, Ed. Lovile, Buenos Aires, Argentina, 1940.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Ed. Porrúa, México, 1994.

CARPIZO, Jorge. LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917, Ed. Porrúa, México, 1983.

CARPIZO, Jorge y Jorge Madrazo. DERECHO CONSTITUCIONAL, Ed. UNAM, México, 1991.

CARPIZO, Jorge. ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, Ed. Porrúa, México, 1998.

CUEVA, Mario de la. DERECHO CONSTITUCIONAL, Ed. Porrúa, México, 1985.

DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. "México a través de sus Constituciones, Historia Constituciona III", Ed. LII Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1985.

GARCÍA PELAYO, Manuel. DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO, Ed. Manual de Revistas de Occidente, España, 1964.

KELSEN HANS. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO, Traducción de Eduardo García Máynez, Ed. UNAM, México, 1988.

LOEWENSTEIN, Karl. TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN, Ed. Ariel.

LOZANO, Jose María. ESTUDIO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL PATRIQ, Ed. Porrúa, México, 1987.

MORENO, Daniel. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Ed. Pax, México, 1993.

MOUSKHELI, M. TEORIA JURIDICA DEL ESTADO FEDERAL. Ed. Editora Nacional, México, 1981.

PALAVICINI, Félix F. HISTORIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917,
Ed. Part. T. I.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000. SHCP, 1995.

SOTO FLORES, Armando. EL PRINCIPIO DE LA REFORMALIDAD
CONSTITUCIONAL, Tesis, México, 1996.

TENA RAMÍREZ, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO,
Ed. Porrúa, México, 1991.

TENA RAMÍREZ, Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO
1808-1975, Ed. Porrúa, México, 1975.

TERESA DE MIER, Fray Servando. ACTA CONSTITUTIVA, "Crónicas
de la Federación", Ed. Cámara de Diputados, México, 1974.