



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE TEORIA GENERAL DEL ESTADO**

**LAS FORMAS DE ESTADO Y LAS
PARTICULARIDADES DEL
FEDERALISMO MEXICANO**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ALVARO GARCES JIMENEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F.

JULIO 2002



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Paginación

Discontinua



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE TEORÍA
GENERAL DEL ESTADO
U. N. A. M.

OFICIO FDER/STGE/011/06/2002

ASUNTO: Oficio Aprobatorio de tesis

LIC. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR
FACULTAD DE DERECHO
U. N. A. M.
P R E S E N T E.

El pasante de Derecho señor **GARCÉS JIMÉNEZ ALVARO**, ha elaborado en este Seminario bajo la dirección del **DR. ALFREDO GARCIA ROSAS**, la tesis titulada:

**“LAS FORMAS DE ESTADO Y LAS
PARTICULARIDADES DEL FEDERALISMO
MEXICANO”.**

En consecuencia y cubiertos los requisitos esenciales del Reglamento de Exámenes Profesionales, solicito a usted, tenga a bien autorizar los trámites para la realización de dicho examen.

...#2.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

- 2 -

"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".

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria D. F., a 21 de junio de 2002



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE
TEORÍA DEL ESTADO


LIC. MA. DE LA LUZ GONZÁLEZ GONZÁLEZ
DIRECTORA DEL SEMINARIO

MLGG/lsg

A MI ESPOSA E HIJA:

VERÓNICA Y PRISCILA,

Por el amor que nos asiste, Dios.

Gracias, porque una vez más, los logros
obtenidos hasta el día de hoy son por el apoyo,
la confianza, la comprensión, el esfuerzo y la
constancia, que juntos hemos adquirido.

Las amo.

A MIS PADRES:

ÁLVARO Y LIDIA,

Que con su cariño y dedicación me han
dado la fuerza necesaria para lograr
mis metas.

A MIS SUEGROS:

RAFAEL Y ROSA,

Por el apoyo que me brindaron para
terminar mis estudios profesionales.

A MIS HERMANOS,

Por su apoyo, cariño y amistad que siempre
me han brindado.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO,

Casa de Estudio que albergó y permitió

ver realizado mis anhelos de ser universitario.

A LA FACULTAD DE DERECHO,

Gracias por las enseñanzas ahí recibidas y por el

sustento y orgullo de mi realización personal.

AL DR. ALFREDO GARCIA ROSAS,

**Mi gratitud por su generoso apoyo en la
elaboración de este trabajo.**

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	IV
-------------------	----

1. CONCEPTOS GENERALES

1.1. Qué es el Estado.....	1
1.2. Elementos esenciales del Estado.....	14
1.2.1. Pueblo.....	15
1.2.2. Territorio.....	21
1.2.3. Poder.....	25
1.3. Elementos modales del Estado.....	28
1.3.1. Soberanía.....	29
1.3.2. Derecho.....	32
1.4. Formas de Estado.....	33
1.4.1. Estados simples.....	34
1.4.2. Estados compuestos.....	36
1.4.2.1. Unión de Estados.....	37
1.4.2.2. Confederación de Estados.....	38
1.4.2.3. Estado federal.....	40

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL FEDERALISMO

2.1. Origen del federalismo en Norteamérica.....	43
2.1.1. Situación de las colonias.....	44
2.1.2. Los congresos continentales y las declaraciones.....	46
2.2. El federalismo norteamericano.....	49
2.3. La Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787.....	53

3. EL FEDERALISMO MEXICANO

3.1. Antecedentes jurídicos del federalismo en México.....	60
3.1.1. La Constitución de Cádiz de 1812.....	60
3.1.2. Constitución de 1824.....	63
3.1.2.1. Debates parlamentarios.....	65
3.1.3. Leyes Constitucionales de 1836.....	74
3.1.4. Bases Orgánicas de 1843.....	76
3.1.5. Acta de reformas constitucionales de 1847.....	78
3.1.6. Constitución Política de la República de 1857.....	79
3.1.7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	87
3.2. Antecedentes sociales del federalismo en México.....	93
3.2.1. Pugnas entre centralistas y federalistas.....	107
3.2.2. Consagración del federalismo.....	110

4. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL FEDERALISMO EN MEXICO

4.1. Posición jurídica de las entidades federativas.....	117
4.2. Las constituciones de las entidades federativas.....	121
4.3. La supremacía constitucional....	123
4.4. Distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas.....	125
4.4.1. Facultades explícitas e implícitas.....	127
4.4.2. Facultades concurrentes y coexistentes.....	128
4.4.3. Facultades prohibidas a las entidades federativas.....	131
4.5. La garantía federal.....	133
4.6. La intervención de la Federación en la desaparición de poderes en las entidades federativas.....	135
4.7. El Derecho de Secesión. El fin del Estado federal.....	138
4.8. Participación de las entidades federativas en la formación de la voluntad nacional.....	143
4.8.1. La participación de las entidades federativas en la formación de la legislación federal a través de los senadores.....	144
4.8.2. La participación de las entidades federativas en el proceso de las reformas a la Constitución General.....	145
4.9. Presente y futuro del federalismo mexicano..	147
CONCLUSIONES.....	151
BIBLIOGRAFÍA.....	155

INTRODUCCION

El objetivo de nuestra investigación, consiste en estudiar al federalismo mexicano, tema de suma importancia para los mexicanos no sólo porque constituye una de las decisiones políticas fundamentales de nuestro pueblo, sino, además, porque es una cuestión de interés permanente para todos, y de modo particular en los actuales tiempos que vive el país, momentos de cambio, de renovación y, por consecuencia, de reflexión, de análisis de los grandes temas nacionales, uno, de los cuales es indiscutiblemente el federalismo.

Es evidente que el tema del federalismo mexicano ha significado una fuente permanente de reflexiones políticas, jurídicas, sociales y aún económicas. Los análisis se reportan al pretérito, pero también al presente y al futuro, en tanto que el federalismo mexicano no es un hecho histórico que sólo incumbe al pasado: es también resultado de la decisión sistemática refrendada por el pueblo mexicano para organizarse políticamente, bajo la forma de Estado federal.

Asimismo, toda estructura política como la que abordamos en este texto, son construidas por el hombre, precisamente para que estén a su servicio y le apoyen en su realización como persona. Este es el principio y fin de todo orden constitucional.

Por esta razón, es por lo que abordamos los temas siguientes:

En el capítulo primero analizamos conceptos generales relacionados a nuestro tema de estudio, el Estado, a efecto de contar con un marco referencial que nos permita comprender adecuadamente el Estado federal mexicano.

En el capítulo segundo hacemos un breve estudio de los antecedentes históricos del federalismo estadounidense, los cuales contribuyeron significativamente a la elaboración de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, principal documento constitucional inspirador de nuestro sistema federal.

En el capítulo tercero indagamos los precedentes históricos del Estado federal en México, mismos que influyeron en la adopción de esta forma de Estado en nuestro país. Estos antecedentes históricos también nos ayudarán a comprender el federalismo en nuestro presente y así poder opinar sobre la necesidad de modificarlo, para adecuarlo a la realidad política del México actual.

Finalmente, en el capítulo cuarto estudiamos con base a nuestra Constitución General, los principios básicos que rigen al federalismo mexicano.

Con esta estructura, consideramos que la presente investigación nos presentará una visión de conjunto valiosa sobre la temática federalista en el derecho político contemporáneo, la cual, constituye la hipótesis de nuestro trabajo.

1. CONSIDERACIONES GENERALES

1.1. Qué es el Estado

Consideramos conveniente abordar el presente inciso, conociendo el significado gramatical de la palabra Estado, al respecto el diccionario de la lengua española establece lo siguiente: "Situación en que está una persona o cosa, sujeta a cambios que influyen en su condición".¹

En ese sentido, José Ferrater Mora expresa: "El vocablo 'estado' - que escribimos con minúscula para distinguirla de 'Estado' - designa el modo de ser de una realidad. El estado es el hecho de estar, es decir, hallarse en una situación o condición, de encontrarse en un cierto modo".²

Por su parte Adolfo Posada señala: "La significación amplia de estado arroja viva luz sobre la idea del Estado de la Política. El Estado - en la política -, como estado en general, expresa la idea de situación - manera de ser o estar políticamente -. Cuando ordinariamente se habla de un Estado, se alude más o menos explícitamente a la manera de ser o estar constituida políticamente una comunidad humana".³

¹ CASERES, Julio, Diccionario Ideológico de la Lengua Española, Ed. Gustavo Gill, S.A., 2ª edición, Barcelona, España, 1990, p. 363.

² FERRATER, MORA José, Diccionario de filosofía, v. I, Ed. Sudamericana, 5ª edición, Buenos Aires, Argentina, 1975, p. 581.

³ POSADA, Adolfo, Tratado de Derecho Político, t. I, Librería General de Victoriano Suárez, 5ª edición, Madrid, España, 1935, p. 66.

Debemos establecer, que la palabra Estado con inicial mayúscula, se refiere a la comunidad políticamente organizada; esta misma palabra Estado, tiene un origen moderno, pues se atribuye al autor Nicolás Maquiavelo la paternidad del término. En épocas anteriores, se utilizaba la palabra polis, civitas, república, imperio, reich, land, para denominar a las diversas formas de organización política; pero en ningún caso la de Estado.

En opinión de la maestra Aurora Arnaiz Amigo : "El Estado es la organización política suprema de un pueblo que habita en un territorio. Se denomina Estado muy acertadamente, dado que la organización ha admitido, a través de los tiempos múltiples y variadas formas. Y asimismo diferentes fueron sus contenidos y exponentes".⁴

Para una mejor comprensión de la palabra Estado, haremos un breve resumen histórico sobre el nombre de las diversas formas de organización política, para demostrar cómo a cada una de ellas, ha correspondido un término distinto con el que se pretende sintetizar el significado general de la organización.

En la península helénica se erigió una de las más altas civilizaciones: la griega, y precisamente en el estudio de la filosofía y literatura griega localizamos la idea de la Polis; término con el cual se denominó a la organización política; se ha traducido por Ciudad o Ciudad-Estado. Pero esta segunda acepción es con

⁴ ARNAIZ, AMIGO Aurora, Estructura del Estado, Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1979, p. 12.

criterio moderno, ya que en la terminología antigua, desde luego, no figuró nunca la palabra Estado.

Sin menospreciar a las numerosas polis griegas, podemos señalar a la Ciudad-Estado de Atenas, con su forma de gobierno de democracia directa, como el prototipo de la cultura griega.

Los ciudadanos atenienses deliberaban directamente en la plaza pública sobre la guerra o la paz, celebraban tratados de alianza con otras polis, votaban leyes, pronunciaban sentencias, exigían cuentas a los magistrados; los cargos eran colectivos y rotatorios.

La Polis es el todo que abarca la vida del hombre; y esta vida se identifica con la comunidad; entonces el ciudadano no tiene vida privada, su vida es pública. El principio que rige la conducta de los hombres que viven en la Polis es la ética.

Al respecto Sabine expresa: "Además, a lo que daba derecho la ciudadanía era a ser miembro de la ciudad-estado, es decir, a un mínimo de participación en la actividad política o en los asuntos públicos. Este mínimo podía no ser más que el privilegio de asistir a la asamblea de la ciudad, cosa que podía tener mayor o menor importancia, según el grado de democracia que prevaleciese en aquella, o

podía comprender también la capacidad de ser designado para una serie mayor o menor de cargos públicos."⁵

En Roma nos encontramos a la Ciudad-Estado asimilada a la Civitas, que con los años se convirtió en la ciudad universal, depositaria del saber de la antigüedad. Sin embargo también se designó a la organización política romana con los nombres de res pública, la cosa común al pueblo, como comunidad y, en la última etapa de su evolución política aparece el término de imperio, como un fenómeno de mando de Roma sobre el inmenso territorio imperial.

La realidad en que se desenvuelve el mundo romano, está constituida fundamentalmente por la Civitas. Civitas que quiere decir Ciudad. De ahí viene civis: ciudadano. La Civitas engendra a su vez una rama de derecho que se conoce con el nombre de Derecho Civil, que fue el derecho de la Ciudad a diferencia del Derecho de Gentes, que fue ya el derecho del mundo conquistado por Roma.

Por su parte, Héctor González Uribe expresa: "En Roma, como en Grecia, el ciudadano (civis) estaba siempre vinculado a una comunidad, pero esta comunidad se entendía en Roma en un sentido más jurídico que en Atenas. La civitas era una "comunidad jurídicamente organizada". No se circunscribía a una ciudad (urbs), y en la Roma clásica la ciudadanía no implicaba ninguna referencia

⁵ SABINE, George H., Historia de la Teoría Política, Ed. Fondo de Cultura Económica, 3ª reimpresión, México, 2000, p. 32.

a un dato territorial. El derecho de ciudadanía (*ius civitatis*) sobrepasaba ampliamente a la ciudad de Roma".⁶

Roma fue la heredera de la cultura helenística, y su conquista de la cuenca del Mediterráneo impulsó al desarrollo de la cultura cosmopolita que tenía sus raíces en la mezcla de materiales griegos y asiáticos. Su resultado último - el cristianismo -, fue una consolidación de las primeras realizaciones culturales de los pueblos unidos por Roma; cuando el Imperio Romano y los pueblos conquistados desaparecieron, el cristianismo subsistió para organizar la vida occidental durante más de un millar de años.

La época de la Edad Media, comprende un periodo de mil años, del siglo V al XV, entre la caída del Imperio Romano de Occidente y la del Imperio Romano de Oriente, se caracteriza por la tipificación de las formas occidentales de vida en Europa, al arraigarse las ideas cristianas y aglutinarse la cultura europea, en un continente acosado por las invasiones.

En la Edad Media, la palabra alemana *reich*, que se deriva del latín *regnum*, reino, fue usada para denotar la comunidad política, y que se transfirió al imperio carolingio el nombre de *reich*; en suma se alude al poder soberano; también en el medievo, cuando la tierra cobra un sentido sin precedentes, se denomina a la organización política con el nombre *land*, cuya acepción es territorio.

⁶ GONZALEZ, URIBE Héctor, *Teoría Política*, Ed. Porrúa, 6ª edición, México, 1987, p. 146.

En los primeros años de la Edad Media, los pueblos bárbaros dueños del Imperio romano de occidente transformaron el mando militar que habían impuesto a los territorios conquistados por una monarquía. Los primeros monarcas, convirtieron los inmensos territorios no distribuidos aún entre los campesinos libres en dominios reales. Y precisamente en el siglo IX encontramos al primer gran monarca europeo, en la persona de Carlomagno, quien evitó la invasión árabe a Europa, realizó victoriosas campañas militares para ensanchar el reino Franco; difundió entre los pueblos conquistados el cristianismo y gracias a estas proezas y otras más, la Iglesia en su afán de la universalidad de su religión a través del Papa León III, en el año 800 coronó a Carlomagno como emperador del Imperio Romano. A la muerte del emperador sus sucesores fueron incapaces de mantener la unidad del imperio y las continuas guerras civiles y la invasión de los normandos a Europa forzaron a los campesinos libres a buscar protección en los recintos amurallados de los señores feudales, a consecuencia de la impotencia del monarca de brindar la seguridad a sus súbditos, a cambio de esta protección los campesinos transfirieron sus tierras a los señores feudales, a quienes el emperador les donó o concedió las tierras reales en feudos por los servicios que le prestaban. Con el fortalecimiento de los señores feudales, aparece una nueva organización política denominada feudalismo.

Con la anarquía reinante en la Europa del siglo X se consolida el feudalismo como la organización política, donde la tierra era la única riqueza que otorgaba a sus propietarios derechos de dominación sobre los hombres que la cultivaban. El

señor feudal era el noble propietario de la tierra, a quién el siervo le debía sumisión y obediencia.

Debemos señalar que el poder real en el feudalismo no fue abolido, estaba muy limitado, pues fuera de los diversos feudos existían dos grandes potestades a las que debía sumisión el monarca y el señor feudal: el jefe de la Iglesia católica romana, y la cabeza de reyes y príncipes que era el emperador y, en el interior de las poliarquías, los señores feudales eran centro de decisión política frente a cuyos poderes debía coexistir el monarca.

Tampoco en el feudalismo existió el hombre autónomo, privado, independiente, pues su vida se encontraba fatalmente destinada a existir dentro de uno de los niveles de la pirámide social, sin poder salir de él. La pertenencia a un estamento, que marcó al hombre desde su nacimiento, estaba sancionado por el derecho y la política.

Durante esos diez siglos que comprendió la Edad Media, la Iglesia impuso su hegemonía ideológica, ya que no existían las nacionalidades, sino solamente la cristiandad, de suerte que todas las actividades del hombre y todas sus manifestaciones culturales se veían inmersas en el marco del cristianismo. La pretensión política de la Iglesia, fue la causa de las constantes luchas entre el Imperio y el Papado que constituyeron el problema político fundamental.

Tal fue la autoridad de la Iglesia en los cristianos, que impulsaron la empresa religiosa-militar durante los siglos del XI al XIII, para rescatar el Santo Sepulcro en Jerusalén que había caído en manos de los turcos. Las cruzadas tuvieron repercusiones en la Europa Occidental, como el establecimiento del comercio entre el oriente y el occidente. Con estas expediciones se inició la decadencia de los señores feudales, a causa de que estos costearon el gasto de las cruzadas.

En los siglos XII y XIII, las ciudades adquirieron importancia gracias al comercio y a la industria. Los habitantes de los burgos, llamados burgueses, a cambio de dinero o por la fuerza obligaron a los señores feudales a conceder la libertad a las ciudades, otorgándoles Cartas o Fueros. De este modo, y en muchos casos, algunas ciudades se desarrollaron hasta constituirse en repúblicas independientes.

En el siglo XV, Europa estaba sufriendo una completa evolución en los conceptos de vida. Esta evolución, de la cual surgió el hombre del Renacimiento, uno de los cuales es Maquiavelo, se caracterizó por la gestación de las nacionalidades. Fue un hecho fundamental en aquella época el fenómeno que se presentó de integración de las grandes nacionalidades europeas. Fue la época en que se logra la unidad de España, la unidad de Francia, la unidad de Inglaterra, después de la Guerra de Cien Años. La unidad lingüística va a conformar el mapa político europeo. Ese idioma, nacido de la fusión de dialectos bárbaros con el latín vulgar se va convirtiendo en la lengua romance: el portugués, el español, el

francés, el italiano. A esto se suma el derrumbe del feudalismo por el empleo de la pólvora, no tienen razón ya los castillos feudales y el señor feudal no es invulnerable dentro de sus atalayas, tiene que salir de ahí, ese señor feudal se refugia en la corte y se vuelve un cortesano.

El proceso que hemos descrito, junto con otros acontecimientos entre los cuales deben considerarse el protestantismo, los grandes descubrimientos y los progresos de la ciencia, originaron un profundo cambio en las ideas, el ideal de la moderación de la Edad Media fue substituido por el afán de lucro. Este cambio produjo un resurgimiento de gran intensidad dentro del cual se inscribe el pensamiento del ilustre florentino Nicolás Maquiavelo. Éste liberó el pensamiento político del yugo de la Iglesia. Durante los siglos de la Edad Media, la política había sido una rama de la teología y estaba ligada en una relación de dependencia a la moral cristiana.

Es importante que señalemos que en el año 1513, Nicolás Maquiavelo introduce en la literatura política de Europa la palabra Estado, y en su obra "El Príncipe", expresa: "Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados".⁷

Hermann Heller establece: "La nueva palabra "Estado", designa certeramente una cosa totalmente nueva porque, a partir del Renacimiento y en el

⁷ MAQUIAVELO, Nicolás, *El Príncipe*, Ed. Porrúa, 13ª edición, México, 1994, p. 1.

continente europeo, las poliarquías, que hasta entonces tenían un carácter impreciso en lo territorial y cuya coherencia era floja e intermitente, se convierten en unidades de poder continuas y reciamente organizadas, con un sólo ejército que era, además, permanente, una única y competente jerarquía de funcionarios y un orden jurídico unitario, imponiendo además a los súbditos el deber de obediencia con carácter general".⁸

Podemos concluir: la palabra Estado surge en el siglo XVI, y desde esa época se comienza a utilizar en el léxico político de la Europa Occidental.

Al respecto el maestro Mario de la Cueva establece: "Este nuevo aparato de poder se vistió con un cierto número de caracteres, que lo diferenciaron claramente de las organizaciones políticas del pasado, la mayor parte de los cuales subsisten hasta nuestros días: el estado moderno, es territorial, nacional, monárquico, centralizador de todos los poderes públicos, y soberano en la doble dimensión externa e interna".⁹

Nicolás Maquiavelo usó en su obra "El Príncipe" la palabra Estado para designar el nuevo status político que debería imperar en su criterio. A partir de entonces fue adquiriendo paulatinamente en diferentes países un carácter preciso

⁸ HELLER, Hermann, Teoría del Estado, Ed. Fondo de Cultura Económica, 9ª reimpresión, México, 1983, p. 145.

⁹ CUEVA, Mario de la, La Idea del Estado, UNAM, 3ª edición, México, 1986, p. 49.

en lo territorial, en unidad de poder continuo y reciamente organizado con un sólo ejército permanente, con una jerarquía de funcionarios y un orden jurídico unitario.

Esto se debe a que lo que llamamos el Estado Moderno, encontró sus perfiles propios en Florencia con Nicolás Maquiavelo, que como testigo de este fenómeno advierte que se empieza a gestar la organización política de un nuevo tiempo, en superación de las organizaciones políticas anteriores.

Las condiciones del Estado Moderno obedecen a causas que se determinan a partir del siglo XV, como son la concentración de un poder central único frente a los demás, la lucha que se desarrolló entre el poder feudal, el poder de las ciudades, el de los reyes, el clero representado por el papado, y, por otra parte, el emperador que, a través de una serie de batallas, armadas e ideológicas, culminaron con la paz de Westfalia de 1648. Surgió entonces el principio de que el Estado es soberano y tiene facultad para imponer su régimen jurídico interno y establecer la política interna y exterior.

Como establecimos anteriormente, la organización política que conocemos con el nombre de Estado Moderno, en primer termino tiene una tendencia a la unidad nacional, mediante la acción de los grupos nacionales a buscar su expresión política suprema en el Estado, y en un segundo término una tendencia a institucionalizar la vida social, a través de la idea de soberanía, de los derechos individuales, del Estado como sujeto de la relación internacional, de la representación política, de la división de poderes, de la idea del régimen

constitucional, de la libertad y axiología política, culminando con la separación de la Iglesia y el Estado.

Por otra parte la doctora Aurora Amáiz Amigo precisa: "El Estado Moderno tiene ocho fundamentos destacados:

- 1.-La Soberanía;
- 2.-El Estado como sujeto de relación internacional;
- 3.-El respeto a los derechos del hombre;
- 4.-La representación política;
- 5.-La democracia indirecta y el constitucionalismo;
- 6.-La libertad y la axiología política;
- 7.-La división de poderes;
- 8.-La separación de la Iglesia y el Estado."¹⁰

Ahora podemos afirmar que independientemente de las concepciones teóricas, consideramos que el Estado es una realidad social, y a ella corresponde una realidad jurídica y política, con características específicas.

A la colectividad humana de la misma nacionalidad o no, establecida en un territorio y unida por lazos de múltiples solidaridades, el fenómeno estatal aporta

¹⁰ ARNAIZ, AMIGO Aurora, Op. Cit., p. 46.

una formación nueva, unificada y en cierta manera superior, constituida de una sociedad jerarquizada, que tiene un fin específico denominado el bien público.

Por ello, el Estado no es solamente territorio. Tampoco el Estado es puramente la colectividad, ni es de manera exclusiva el poder. El Estado aparece como la personificación de la comunidad organizada políticamente.

Desde el punto de vista formal, puede definirse al Estado como la asociación política suprema. El término asociación designa el género. El término política, la especie. Al decirse que representa la asociación política suprema, califica su rango.

En ese sentido, "El Estado es una asociación política que dispone de una organización específica sobre un territorio y de un supremo poder para crear el derecho positivo."¹¹

De la anterior definición resaltan los elementos del Estado. Corresponde ahora estudiar cada uno de esos elementos, para descubrir el contenido cabal de aquella noción.

¹¹ ARNAIZ, AMIGO Aurora, Op. Cit., p.44.

1.2. Elementos esenciales del Estado

Hemos señalado que el Estado moderno es una asociación política que tiene límites bien determinados en espacio y tiempo; que siendo un producto histórico del desarrollo económico, político y cultural de la sociedad humana, aparece en un momento preciso de su evolución y también en una delimitación geográfica precisa.

La teoría tradicional del Estado, considera al pueblo, al territorio y al poder, como elementos esenciales del Estado. Por ello, es preciso que aclaremos que si el Estado moderno es una unidad organizada, producto de un determinado grado de evolución histórica de la sociedad, estos elementos condicionan el nacimiento y la permanencia de la unidad estatal.

"Indiscutiblemente, el ser de la realidad social tiene una estructura dialéctica, gracias a la cual, los elementos que la configuran son vivencias que se influyen correlativamente, y forman una síntesis de vínculos encaminados hacia una misma dirección, porque no existe algún aspecto social que haya podido, o pueda, ser apreciado en forma individual, separado del todo social, porque todos se relacionan funcionalmente."¹²

¹² GONZALEZ, GONZALEZ María de la Luz, Valores del Estado en el Pensamiento Político, UNAM, México, 1994, p. 300.

Sobre este particular afirma Carlos S. Fayt lo siguiente: "Los elementos esenciales de la estructura son el territorio, el pueblo, el poder. [...] Los elementos esenciales determinan la existencia del Estado. [...] Todos estos elementos constituyen un todo articulado que sólo por abstracción puede fragmentarse, dividirse o descomponerse en partes. Cada elemento se encuentra relacionado con todos los demás. De ahí que sólo pueda ser aislado mediante un proceso de abstracción, pero comprendiéndolo en su conexión de sentido dentro del todo de la organización estatal. No podemos comprender la realidad estatal sin comprender la función que tienen sus elementos estructurales; tampoco podemos comprender la naturaleza de los elementos estructurales sino con relación a su función dentro de la realidad estatal. [...] Los elementos esenciales son constitutivos del Estado. No hay Estado sin territorio, pueblo, poder. Faltando uno de estos elementos no existe forma política a la que se pueda considerar como Estado."¹³

1.2.1. Pueblo

"El pueblo es la sociedad política establecida tradicionalmente en un territorio, que posee los principios generales del Derecho Público y que se dispone a organizar su vida política de acuerdo con dichos principios."¹⁴

¹³ FAYT, Carlos S., *Derecho Político*, t. I, Ed. Depalma, 10ª edición, Buenos Aires, 1998, p. 195.

¹⁴ ARNAIZ, AMIGO *Aurora*, Op. Cit., p. 51.

Podemos establecer que la vida social es el estado natural del ser humano, es decir, que al hombre no se le concibe sino viviendo en sociedad. Esta es una doctrina ya profesada hace más de dos mil años por Aristóteles, al definir al hombre como un animal político.

El pueblo es el elemento humano del Estado, constituido por una multitud de hombres que integran la sociedad política. El pueblo es, por lo tanto, como substrato del Estado, absolutamente imprescindible para la existencia de éste puesto que no es posible imaginar una organización política en la que no existan los seres humanos.

De lo vertido, establecemos que el Estado ante todo es una agrupación humana, cuyo fin político posibilita la vida del hombre en sociedad. El Estado es una asociación, la asociación política específica del hombre.

La maestra Aurora Amaíz Amigo establece que al pueblo, políticamente lo encontramos: "En su voluntad creadora de las formas políticas y jurídicas. En sus asambleas y comicios. En las convocatorias al referéndum y plebiscito. En la opinión pública. En la decisión en primera y última instancia. Y en la participación

en las tareas del común. Allá donde no existan estos elementos, no hay pueblo, jurídica y políticamente hablando."¹⁵

"Pero considerando únicamente la significación política de la palabra, baste decir que pueblo es la multitud de personas que, unidas bajo leyes justas, por la mutua amistad, y para el bien común de sus humanas existencias, constituyen una sociedad política o un cuerpo político."¹⁶

El pueblo está integrado por hombres, los cuales no sólo forman la sociedad política, sino que cada cual tiene su propio destino.

En cada Estado encontramos un cierto número de hombres. Este número de personas es variable en cada agrupación política. El número de hombres necesarios para formar un Estado es una cuestión que no tiene relevancia, lo que nos interesa saber es si estos hombres han logrado formar una agrupación política.

"En tanto el pueblo expresa un alcance jurídico-político, cualidad que se corresponde con la esencia del Estado; así, el pueblo es el conjunto de hombres cuyo comportamiento, instituye el contenido de su orden jurídico, plasmándose en el derecho el título que le corresponde dentro de la estructura política, es decir, el pueblo se autodetermina en el derecho. Al ser asumido por el derecho, el pueblo

¹⁵ ARNAIZ, AMIGO Aurora, Op. Cit., p. 52.

¹⁶ MARITAIN, Jacques, El hombre y el Estado, Ed. Guillermo KRAFT Lida., Argentina, 1952, p. 40.

adquiere una nueva magnitud, ya que se penetran sus aspectos de hecho y naturales que posibilitan la convivencia; en este sentido, el papel normativizador e institucionalizador del Estado, cumplido por el derecho, confirma su valor frente a la concepción sociológica que tiende a minimizar su función."¹⁷

La anterior definición de la maestra María de la Luz González González coincide la de la maestra Aurora Arnalzá Amigo, en el sentido de que la voluntad del pueblo queda contenida en la norma jurídica.

Es conveniente diferenciar el concepto de pueblo de otros afines, como son los de nación y de población.

La palabra nación proviene del latín nasci, o sea de la noción de nacimiento. Este vocablo se comenzó a utilizar durante la Edad Media en una universidad para indicar el lugar de origen de un grupo de estudiantes.

"La nación significa una unidad de carácter cultural, religioso, étnico, lingüísticos, formada por una pluralidad de individuos unidos entre sí por lazos de sangre, de idioma, de cultura, etc., y por la conciencia de pertenecer a la misma comunidad."¹⁸

¹⁷ GONZALEZ, GONZALEZ María de la Luz, Op. Cit., p. 306.

¹⁸ GROPPALI, Alessandro, Doctrina General del Estado, Ed. Porrúa Hnos. y Cía., México, 1944, p. 153.

Al respecto agrega Jacques Maritain que: "Una nación es una comunidad de gentes que advierten cómo la historia las ha hecho, que valoran su pasado y que se aman a sí mismas tal cual saben o se imaginan ser, con una especie de inevitable introversión."¹⁹

Parece, pues, que la nación presupone la existencia de un grupo social unido por lazos culturales, históricos, religiosos, lingüísticos, étnicos, etc.

Pero tenemos que distinguir entre la nacionalidad y la nación. La primera conduce a la integración de la nación. Pero, ¿qué cosa es la nacionalidad?

"En síntesis: a) la nacionalidad en sentido sociológico, o nacionalidad a secas, es un vínculo espontáneo que une a un hombre con una nación, y que le hace ser miembro o parte de ella; b) la nacionalidad "política" es artificial, depende de lo que el derecho positivo de cada estado establece, y vincula a un hombre con un estado."²⁰

Como hemos dicho, el Estado moderno tiende a la unidad nacional, mediante la acción de los grupos nacionales a buscar su expresión suprema en el Estado, es decir, uno de los caracteres del Estado moderno es ser nacional.

¹⁹ JACQUES, Maritain, Op. Cit., p. 18.

²⁰ BIDART, CAMPOS Germán, Lecciones Elementales de Política, Ed. EDIAR, 5ª edición, Argentina, 1996, p. 102.

La nación busca su expresión política y jurídica en el Estado, y por ello intenta, lográndolo a veces, constituirse en tal; un claro ejemplo de ello es la nación judía, que existió como tal hasta la formación del Estado de Israel en el año de 1948.

Por cuanto corresponde al término de población encontramos que: "La locución población insinúa un contenido demográfico que expone en términos estadísticos su propia composición: hombres; mujeres; infantes; adultos; emigración; inmigración; etc., datos que caen propiamente en la demografía como capítulo importante de la sociología."²¹

Como podemos observar, el vocablo población se refiere a un criterio demográfico, en este sentido, la población es el dato estadístico, cuantitativo, aritmético, que designa el número total de individuos que en un momento determinado habitan un territorio estatal.

Debemos subrayar que el término población es de naturaleza sociológica, misma que es estudiada por una disciplina de la sociología llamada demografía. Por lo tanto, no debemos confundir al pueblo con un dato meramente demográfico.

²¹ GONZALEZ, GONZALEZ María de la Luz, Op. Cit., p. 306.

1.2.2. Territorio

El territorio es un elemento esencial del Estado, tanto que no es posible concebir, modernamente, la existencia de un Estado sin su territorio o espacio físico correspondiente.

"La importancia de que goza el territorio como elemento del Estado proviene, sin duda, de que el territorio sirve actualmente de medida y límite a la autoridad del Gobierno del Estado. Pero también se debe, probablemente, a que en la historia de la humanidad la fijación de los pueblos sobre los territorios ha sido un acontecimiento inmenso que ha permitido indirectamente la formación de las Naciones y, consiguientemente, de los Estados."²²

"La tierra sobre que se levanta la comunidad Estado, considerado desde su aspecto jurídico, significa el espacio en que el poder del Estado puede desarrollar su actividad específica, o sea, la del poder público. En este sentido jurídico, la tierra se denomina territorio."²³

De lo anterior se desprende: 1) que el territorio sirve de asentamiento del pueblo; 2) que el territorio es el espacio dentro del cual se aplica el poder del Estado.

²² HAURIOU, André, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Ed. Ariel, 2ª edición, España, 1980, p. 128.

²³ JELLINEK, Georg, Teoría General del Estado, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 368.

Hans Kelsen entiende al territorio del Estado como un elemento fundamental del mismo, y además precisa que la concepción del Estado como una unidad social efectiva implica igualmente una unidad geográfica; y concluye diciéndonos que "el territorio del Estado no es en realidad sino el ámbito espacial de validez del orden jurídico llamado Estado":²⁴

El territorio estatal hay que entenderlo abarcando no solamente el suelo, sino también el subsuelo, el espacio aéreo, las costas y litorales con su mar territorial. Las características de cada uno de estos aspectos, así como las fronteras, están establecidos por la Ley Suprema de cada Estado y por los convenios internacionales.

Según Heller, los factores climatológicos y geográficos, no explican por sí solos la existencia de la organización política, aunque las circunstancias geográficas obligan a la acción humana, quien es la que directamente hace la política.

"También puede ejercer influjo importante en la vida del Estado la forma del suelo, es decir, la estructura horizontal y vertical del territorio; la primera facilita u obstaculiza las comunicaciones estratégicas, económicas o de otra naturaleza, y la segunda tiene importancia por sus consecuencias climáticas [...] Pero es mucho más importante la influencia indirecta del clima en la vida estatal debido a su acción sobre la economía, y especialmente por su influjo en el desarrollo de la

²⁴ KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, UNAM, 4ª reimpresión, 1988, p. 247.

fauna y de la flora y por sus efectos en las relaciones de tráfico económicas y estratégicas [...] Por último, también entraña efectos geopolíticos de consideración la riqueza del suelo, cosa que se encuentra, asimismo, en buena parte condicionada por la actividad económica de los habitantes [...] las circunstancias geográficas del espacio no pueden explicar, por sí solas, ni la unidad ni la peculiaridad de un Estado. Ningún hecho geográfico tiene importancia política con independencia del obrar humano. No se puede concebir la unidad e individualidad del Estado hablando únicamente de las características de su territorio, sino tan sólo de la cooperación de la población bajo las condiciones dadas de espacio, es decir, sólo socialmente”²⁵

“Con respecto a la población el territorio fija y da forma espacial, e individualiza geográficamente al pueblo que sirve de base a un orden político [...] Por lo que hace al poder del Estado, el territorio le circunscribe el ámbito de su competencia. Todas las actividades que en él se realicen están sujetas a la preeminencia del poder estatal.”²⁶

La Teoría del Estado ha señalado que el territorio realiza dos funciones significativas para la existencia del mismo: una, de naturaleza negativa; y otra, de naturaleza positiva.

²⁵ HELLER, Hermann, Op. Cit., pp. 162-164.

²⁶ BASAVE, FERNANDEZ DEL VALLE Agustín, Teoría del Estado, Ed. Jus, 9ª edición, México, 1985, p. 129.

En su función negativa, consiste en que el territorio ha de ser exclusivo de un Estado, se habla por ello de impenetrabilidad.

"El principio de que el orden jurídico nacional tiene validez exclusiva para un cierto territorio, el territorio del Estado en sentido estricto, y el de que dentro de ese territorio todos los individuos se hallan sometidos única y exclusivamente a ese orden jurídico nacional o al poder coactivo de ese Estado, usualmente se expresa diciendo que en un territorio sólo puede existir un Estado, o -empleando una expresión tomada de la física- que el Estado es "impenetrable".²⁷

La función positiva consiste, en que el territorio constituye el asiento permanente del pueblo y el ámbito de aplicación del poder del Estado.

"El territorio resulta así un elemento imprescindible para el Estado. Sin él, no puede cumplir sus funciones. De aquí se sigue que si el Estado no puede actuar ni mantener siquiera su existencia sin contar con su territorio, debe tener un verdadero derecho sobre el mismo. Ese derecho, desde luego, no puede ser un derecho personal, porque no se ejerce sobre personas sino sobre cosas [...] El derecho sobre el territorio no puede ser sino un derecho real, un derecho de dominio."²⁸

²⁷ KELSEN, Hans, Op. Cit., p. 252.

²⁸ GONZALEZ, URIBE Héctor, Op. Cit., p. 297.

1.2.3. Poder

Iniciaremos el estudio del último elemento esencial del Estado, al que podemos considerar como el elemento formal: el poder.

"Asimismo, en la afirmación de que en toda agrupación humana existe un poder, debe entenderse éste como de dirección para la realización de sus fines."²⁹

Podemos interpretar que en toda agrupación humana existe una necesidad de dirección, misma que se satisface mediante el poder; es decir, que toda agrupación humana cuenta para la realización de sus fines con el poder.

"El poder es un fenómeno social, producto de la interacción humana. Consiste en la relación de subordinación en que se colocan recíprocamente los seres humanos. Esa relación de subordinación requiere la presencia de dos términos, el mando y la obediencia. Esa relación puede darse entre dos o más individuos, o bien abarcar la totalidad de un grupo o de una comunidad; desenvolverse en una esfera determinada de la actividad social; tener por objetivo cualesquiera de los propósitos o finalidades que determinan la actividad social humana en su consecución de intereses materiales e ideales."³⁰

²⁹ ARNAIZ, AMIGO Aurora, *Ética y Estado*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 3ª edición, México, 1986, p. 206.

³⁰ FAYT, Carlos S., *Op. Cit.*, p. 235.

De lo vertido podemos establecer que el poder tiene como característica primordial haber surgido como respuesta a la necesidad de ordenar y dirigir la acción de los miembros de la agrupación humana, para la consecución de sus fines.

"Hay dos órdenes de poderes: poder dominante y poder no dominante. ¿En qué consiste la distinción de ambos? El poder simple, el poder no dominante de la asociación, se caracteriza por serle posible dar órdenes a los miembros de la asociación, pero carece de fuerza bastante para obligar con sus propios medios a la ejecución de sus órdenes. [...] El poder de dominación, por el contrario, es un poder irresistible. Dominar quiere decir mandar de un modo incondicionado y poder ejercitar la coacción para que se cumplan los mandatos. [...] El poder que está dotado de esta fuerza es un poder de dominación, y, por consiguiente, poder del Estado. La dominación es la cualidad que diferencia al poder del Estado de todos los demás poderes. Allí donde halláramos el poder de dominación, bien sea en una sociedad inserta en la vida del Estado o en un individuo, es porque procede del poder del Estado."³¹

Con base en lo anterior, podemos expresar que el poder del Estado es un poder de dominación, porque esto implica que si sus mandatos no se cumplen de manera voluntaria y pacífica, pueden exigirse por vía de la coacción.

³¹ JELLINEK, Georg, Op. Cit., pp. 395-397.

Como consecuencia de la coacción que caracteriza la forma de dominación de la organización política, cabe expresar una triple distinción referida, en primer lugar, al poder del Estado, en segundo término, al poder en el Estado y, por último, al poder del órgano.

"El poder del Estado, cuantitativamente, es el resultado de todas las acciones políticamente relevantes, internas y externas, la suma de todas las energías o fuerzas internas de la organización y comprende tanto al núcleo que ejerce el poder en el Estado, a los que lo apoyan y a los que se oponen, como al poder constituyente. Cualitativamente se caracteriza por ser el poder supremo de dominación. [...] El poder en el Estado comprende, por una parte, el poder originario o constituyente, que reside en el pueblo o en la nación, y el poder derivado o poder de autoridad del que se encuentran investidos, en conjunto, los órganos o individuos para el cumplimiento de la actividad funcional del Estado. Por último, el poder del órgano o poder de autoridad es un poder de dominación derivado, cuya esfera de actividad y competencia específica resulta determinada por el ordenamiento jurídico en la organización."³²

³² FAYT, Carlos S., Op. Cit., pp. 238-239.

"Por tales razones técnicas, el poder del Estado es, pues, siempre legal, es decir, poder político jurídicamente organizado. Un complejo de relaciones sociales organizadas sistemáticamente en unidad de poder se convierte en un complejo de relaciones jurídicas ordenadas sistemáticamente en una unidad de ordenación – derivado de la constitución positiva. Pero, a causa de su función social, el poder del Estado no ha de contentarse con la legalidad técnico-jurídico sino que, por necesidad de su propia subsistencia, debe también preocuparse de la justificación moral de sus normas jurídicas o convencionales positivas, es decir, buscar la legitimidad. Antes hemos dicho que la legitimidad engendra poder. El poder del Estado es tanto más firme cuanto mayor es el voluntario reconocimiento que se presta, por quienes lo sostienen, a sus principios ético-jurídicos y a los preceptos jurídicos positivos legitimados por aquéllos. Sólo goza de autoridad aquel poder del Estado a quien se le reconoce que su poder está autorizado. Su autoridad se basa únicamente en su legalidad en tanto ésta se fundamenta en la legitimidad."³³

1.3. Elementos modales del Estado

Concluido el análisis de los elementos esenciales, abordaremos a continuación el estudio de los elementos modales.

³³HELLER, Hermann, Op. Cit., pp. 261-262.

"Los elementos modales son atributos adscritos a algunos de los elementos constitutivos y caracterizan a la organización política. De ahí que su función sea condicionante de la forma política."³⁴

Los elementos modales le dan a una organización determinada el carácter propio y específico de un Estado. Estos elementos son la soberanía y el derecho. A continuación efectuaremos un breve estudio de cada uno de estos elementos.

1.3.1. Soberanía

La soberanía es un elemento modal de la estructura del Estado, porque se adscribe como cualidad o característica de uno de los elementos esenciales, a saber: el poder.

Es necesario precisar que en el Estado moderno, dentro de sus fundamentos, encontramos a la soberanía, concepto aportado por Juan Bodino en su obra "Los Seis Libros de la República", misma que apareció en el siglo XVI en Francia; por ello afirmamos que el concepto de soberanía es un concepto moderno, sin embargo no debemos omitir que dicho concepto tiene un origen histórico.

En la baja Edad Media, localizamos la formación del Estado moderno en la doble contienda que sostuvo el monarca, por una parte en contra del Imperio y del

³⁴ FAYT, Carlos S., Op. Cit., p. 195.

Papado para lograr su independencia externa y por otra, en contra de los señores feudales para monopolizar el ejercicio del poder.

Nos atrevemos a señalar, como ejemplo de este proceso, la victoria en 1214 de Felipe Augusto sobre Juan Sin Tierra, aliado del Emperador Otón IV y otros señores feudales de Francia y Flandes en la batalla de Bouvines, como un acontecimiento que contribuyó a las aspiraciones de independencia de la monarquía francesa, respecto al Imperio y a la Iglesia.³⁵

Debemos reconocer que fue en Francia donde nació y se desarrolló el concepto de soberanía, y que fue Juan Bodino el creador de la doctrina clásica acerca de la misma. Este tratadista definió la soberanía como "el poder supremo sobre los ciudadanos y súbditos, no sometido a las leyes."³⁶

En esta definición, podemos observar que la soberanía se manifiesta como cualidad de un poder que es supremo.

"Tomada en su acepción precisa, la palabra soberanía designa, no ya una potestad, sino una cualidad, cierta forma de ser, cierto grado de potestad. La soberanía es el carácter supremo de un poder; supremo, en el sentido de que dicho poder no admite a ningún otro ni por encima de él, ni en concurrencia con él. Por lo tanto, cuando se dice que el Estado es soberano, hay que entender por ello

³⁵ Cfr. CUEVA, Mario de la, Op. Cit., p. 42.

³⁶ SABINE, George H., Op. Cit., p. 317.

que, en la esfera en que su autoridad es llamada a ejercerse, posee una potestad que no depende de ningún otro poder y que no puede ser igualada por ningún otro poder.³⁷

Para Jellinek la soberanía radica en el Estado y no se le puede concebir más que negativamente, o sea, por la negación interna y externa de toda dependencia del poder que se califica como soberano.

"El problema de la autolimitación del Estado que se plantea y no resuelve Jellinek, es confuso. Pues el Estado carece de voluntad. Y la ley del Estado, es decir su derecho positivo, impera y manda sobre las gentes del Estado. Tan sólo el soberano, es decir el pueblo reunido en el cuerpo de la ciudadanía, puede derogarlo. En esta posibilidad, facultad primera y última de decisión y revisión, reside precisamente el poder de la soberanía. [...] Proclamamos que el pueblo es el titular de la soberanía porque, por definición y finalidad, la agrupación política del hombre tiene como misión posibilitar la vida del individuo con su comunidad étnica y social. Es el pueblo quien crea, modifica o extingue al Estado. Así el problema de la "autolimitación" estatal es una ficción que está fuera de la construcción del Estado y de su estructura social."³⁸

³⁷ CARRE DE MALBERG, R., Teoría General del Estado, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, México, 1998, p. 81.

³⁸ ARNAIZ, AMIGO Aurora, Soberanía y Potestad, Ed. Miguel Angel Porrúa, 2ª edición, México, 1981, pp. 86-87.

1.3.2. Derecho

André Hauriou entiende al derecho de la siguiente forma: "Como un conjunto de preceptos de conducta establecidos en forma de reglas obligatorias y destinadas a hacer reinar el orden y la justicia entre los hombres que viven en sociedad."³⁹

"Hay que concebir al Derecho como la condición necesaria del Estado actual y, asimismo, al Estado como la necesaria condición del Derecho del presente. Sin el carácter de creador de poder que el derecho entraña no existe ni validez jurídica normativa ni poder estatal; pero sin el carácter de creador de derecho que tiene el poder del Estado no existe positividad jurídica ni Estado. [...] Para que alguien tenga poder, es decir, para que sus órdenes sean cumplidas de modo constante, es preciso que quienes lo sostienen, o al menos aquellos de más influjo, estén convencidos de la legitimidad de su poder. El poder político es una relación social, pero no es necesariamente una capacidad política personal. El gobernante más incapaz ejerce poder y recibe obediencia mientras se cree en la legitimidad de su autoridad. La instancia que en el Estado establecen las normas se hace legítima cuando los destinatarios de la norma creen que el creador del derecho, al establecer los preceptos jurídicos, no hace más que dar carácter positivo a ciertos principios de derecho éticamente obligatorios que trascienden del Estado y de su derecho, y cuyo fundamento precisamente constituye."⁴⁰

³⁹ HAURIUO, André, Op. Cit., p. 171.

⁴⁰ HELLER, Hermann, Op. Cit., pp. 208-209.

Estamos de acuerdo con Heller en la existencia de la relación dialéctica entre Derecho y Estado. El Estado no impone sus ordenes sólo por la vía de la coacción sino, fundamentalmente, porque se cree en la legitimidad de su poder; y si los destinatarios de las órdenes que emite el Estado las cumplen, es porque están persuadidos de que esas normas se ajustan a los principios y valores previamente establecidos en la norma.

"El derecho regula y constituye al poder, pero el poder define y sanciona al Derecho. Para imponer su orden, el poder necesita al Derecho, pero el Derecho no podría estar vigente sin un poder que le definiera y le garantizara. [...] El Estado puede establecer su potestad de imperio porque establece normas y las hace observar aún coactivamente. El Derecho, a su vez, no puede realizarse plenamente si no está apoyado en la fuerza y en la autoridad del Estado que lo haga respetar -si es preciso manu militari- donde y cuando no se cumpla espontáneamente."⁴¹

1.4. Formas de Estado

Una forma de Estado es la estructura del Estado de acuerdo con sus elementos constitutivos.

⁴¹ BASAVE, FERNANDEZ DEL VALLE Agustín, Op. Cit., p. 151.

Estamos de acuerdo que la forma de Estado se deriva de la manera como están organizados y dispuestos los elementos que constituyen al mismo, estos son el pueblo, el territorio y el poder.

Debemos precisar que usualmente la Teoría del Estado ha considerado como forma de Estado al Estado simple o unitario y al Estado compuesto o complejo. A continuación efectuaremos un estudio de cada una de estas forma de Estado.

1.4.1. Estados simples

Comenzaremos el análisis de las formas de Estado, con la forma de Estado simple o unitario.

"El Estado unitario, también llamado simple o centralizado, es aquel que tiene un único centro de dirección jurídico-política, en sus instancias de decisión, acción y sanción. [...] En el Estado unitario hay un poder ejecutivo, legislativo y judicial que regula la conducta de los individuos en todo el ámbito espacial."⁴²

"[...] hay que señalar el Estado unitario o simple que concentra en un ente único el poder sobre todo el territorio nacional sin divisiones internas, salvo las de

⁴² FAYT, Carlos S., Derecho Político, t. II, Ed. Depalma, 10ª edición, Buenos Aires, 1998, p. 47.

naturaleza administrativa (desconcentración, descentralización, municipios, provincias, departamentos).⁴³

De lo vertido, podemos establecer de manera a priori que, el Estado simple o unitario se caracteriza porque su organización se asienta sobre la existencia de un sólo centro de poder, de un único núcleo de decisión, que se impone en todo el territorio estatal. El Estado simple tiene un sólo orden jurídico válido para todo su territorio y cuyo poder se ejerce por la estructura central, de modo que toda la actividad estatal emana del centro y converge hacia él.

Observamos que el Estado simple o unitario representa a la centralización, que a decir de André Hauriou este principio de unidad admite dos modalidades, que son: "la desconcentración y la descentralización, a cuyo estudio profundo se dedica el Derecho administrativo. No obstante, sería interesante analizarlas sucintamente. [...] En los dos casos existe una tendencia centrífuga que aproxima la Administración al administrado; en otras palabras, el poder no se ejerce desde la capital sino sobre el terreno, y a través de una delegación del poder administrativo —no del político— consentida por el Estado. [...] La desconcentración es una modalidad de la centralización, una técnica de autoridad; en cierto modo, es la centralización por personas interpuestas. Consiste en una transferencia de determinadas atribuciones administrativas del poder central al plano local en beneficio de un agente del Estado. [...] En cuanto a la descentralización, significa literalmente auto-administración. De esta forma, consiste en una técnica de

⁴³ LUCAS, VERDU Pablo, Curso de Derecho Político, v. II, Ed. Tecnos, 2ª edición, Madrid, 1977, p. 219.

libertad o, si se prefiere, cabe asimilarla a una democracia local, tema, como es sabido, tan del agrado de Alexis de Tocqueville. Desde este punto de vista, la descentralización puede definirse como sigue: delegación de ciertas atribuciones administrativas del poder central al plano local en beneficio de representantes elegidos por los respectivos ciudadanos. Puede comprobarse cómo la elección constituye, en gran parte, la piedra fundamental de la descentralización.⁴⁴

Como vemos, el Estado simple o unitario se caracteriza por ser centralizado, y sólo admite por necesidad una delegación de autoridad en funcionarios subordinados, nombrados para disminuir la carga de trabajo.

El Estado simple suele estar dividido en departamentos, provincias, etc., para la realización de su administración, vigilados éstos por órganos que se encuentran supeditados al poder central. En estos casos, la función judicial se realiza sobre la base de una división territorial por jurisdicciones.

1.4.2. Estados compuestos

Como dice André Hauriou : "El Estado compuesto es una colectividad divisible en partes internas, merecedoras por sí mismas de la denominación de Estado, y que se encuentran unidas por un lazo de comunidad; el Estado compuesto es, en suma, un Estado de Estados; si dejamos de lado ciertas formas antiguas, nos

⁴⁴ HAURIUO, André, Op. Cit., pp. 185-186.

encontramos con sus dos aplicaciones principales: la Confederación por una parte, y el Estado federal por la otra.⁴⁵

El Estado compuesto puede clasificarse a su vez en: Unión de Estados, en la Confederación de Estados y el Estado federal.

1.4.2.1. Unión de Estados

La Unión de Estados en sentido propio, son de dos tipos: la unión personal y la unión real.

"Análoga a la federación se presenta la unión real, que tiene lugar cuando uno o más Estados monárquicos tienen en común la persona física del monarca y cuidan en común y con órganos comunes algunas materias. Las uniones reales se distinguen claramente de las llamadas uniones personales, porque en éstas la persona física común del monarca no está preordenada por el derecho, sino que se verifica de modo accidental, como por ejemplo, por efecto de las reglas de sucesión al propio trono de los diversos Estados. Con la unión real no se constituye un nuevo Estado, un nuevo sujeto de derecho, sino una comunión de Estados con algunas administraciones comunes; en ésta y en la unión personal las personalidades de los Estados particulares permanecen inalteradas, aun cuando se inspiren en uniformes directivas políticas."⁴⁶

⁴⁵ HAURIUO, André, Op. Cit., p. 187.

⁴⁶ GROPPALI, Alessandro, Op. Cit., pp. 275-276.

Existe unión personal cuando las cualidades de jefe de Estado de dos o más reinos se reúnen en la misma persona física. En cambio existe unión real siempre que dos o más Estados, además de que tienen un jefe común, se vinculan entre sí institucionalmente, mediante un acuerdo de carácter internacional, con el objeto de cumplir determinadas finalidades comunes.

Podemos establecer que la unión real y la unión personal, hoy inexistentes, se limitaban a las monarquías y consistían en la identidad de la personalidad física del rey.

Como ejemplos de la unión personal pueden citarse Inglaterra y Hannover (1714-1837), Holanda y Luxemburgo (1815-1890), Bélgica y el Congo (1885-1908). Igualmente en la unión real se han dado los siguientes casos: Suecia y Noruega (1815-1905), Austria y Hungría (1867-1918), Dinamarca e Islandia (1918-1944).

1.4.2.2. Confederación de Estados

Esta forma de Estado compuesto, surge generalmente por el acuerdo entre diferentes Estados que convienen en su unión, pero conservando cada uno de ellos su propia soberanía interna.

"Otras formas interesantes de unión entre los Estados son las confederaciones de Estados. Su característica fundamental consiste en la unión de varios Estados soberanos, mediante un pacto, para defenderse en común de las agresiones exteriores y para asegurar la paz y promover el bienestar en el interior. La confederación supone una organización permanente, y no disminuye la soberanía jurídica de los Estados-miembros. [...] El poder de la confederación se ejerce tan sólo sobre los Estados-miembros, esto es, sobre los órganos supremos del Estado. No tiene que ver con la vida y los derechos de los ciudadanos de los Estados confederados. En esto se diferencia básicamente la confederación del Estado federal."⁴⁷

De lo vertido, podemos señalar las siguientes características de la Confederación de Estados: 1) no altera la soberanía de los Estados-miembros; 2) su fin primordial es el referente a las relaciones internacionales con los demás Estados; 3) el poder de la Confederación sólo se ejerce sobre los órganos de los Estados-miembros y no sobre los ciudadanos particulares que integran cada uno de estos últimos.

Ejemplos de esta forma de Estado los encontramos en los Estados Unidos, que constituyeron una Confederación desde 1778 hasta 1787, convirtiéndose en ese año, y hasta la fecha en Federación, y en Suiza, que desde 1815 hasta 1848 constituyó una Confederación, pero a partir de la Constitución de 1848 se

⁴⁷ GONZALEZ URIBE, Héctor, Op. Cit., p. 405.

consolidó como Federación, pese a que su nombre actual siga siendo el de Confederación Helvética.

1.4.2.3. Estado federal

Dice Germán Bidart Campos al respecto del Estado federal que: "El federalismo, o federación, es una forma de estado (y no una forma de gobierno) que pone en relación el elemento poder con el elemento territorio, o sea, que implica un modo de ejercer el poder en relación con el territorio. En cuanto es forma de estado, responde a la pregunta de ¿cómo manda?, y contesta: descentralizando el poder territorialmente. Por consiguiente, el federalismo es la forma de estado en la que el poder se ejerce descentralizándolo políticamente con base territorial. Es una descentralización política territorial."⁴⁸

"No hay que confundir la descentralización -que importa sobre todo al Derecho Administrativo- con el federalismo. En la descentralización se delegan algunas funciones del poder central al poder local. En el sistema federal se delegan no sólo funciones sino incluso el poder. El organismo descentralizado no participa en la formación de la voluntad política del Estado federal ni es persona de Derecho público interno."⁴⁹

⁴⁸ BIDART, CAMPOS Germán, Op. Cit., pp. 272-273.

⁴⁹ BASAVE, FERNANDEZ DEL VALLE Agustín, Op. Cit., p. 165.

"El Estado Federal puede surgir, bien como resultado de una vinculación política de Estados hasta entonces independientes, como es, por ejemplo, el caso de los Estados Unidos o de Suiza, o bien como resultado de una nueva estructura constitucional de un Estado hasta entonces unitario, como, por ejemplo, la Unión Soviética o Méjico."⁵⁰

De conformidad con lo anterior, podemos señalar dos procesos: uno centrípeto, ya que opera del exterior al centro, y otro centrífugo, que consiste en partir del centro hacia el exterior, diseminando el poder central.

"En el Estado federal encontramos un territorio propio, formado por los territorios de todas las entidades federativas: una población propia, que es la del país entero; y un gobierno propio, el federal, a quien está encomendado el ejercicio supremo de la soberanía constitucional. Hay también una legislación federal, de la que forma parte, en el lugar más destacado, la Constitución Política, que es la ley suprema de todo el país. Los Estados-miembros tienen también su territorio propio, su población propia y su gobierno propio, así como su legislación específica. Pero estos Estados-miembros o entidades federativas sólo son libres y soberanos en cuanto a su régimen interior. En lo que toca a los asuntos de interés general y en lo que se refiere a las relaciones internacionales, están subordinados a la Federación, en los términos señalados en la Constitución Federal. [...] Si recurrimos a la analogía de los conceptos y términos, diremos que el único Estado

⁵⁰ GARCIA-PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Ed. Alianza Editorial, Madrid, 1999, p. 215.

al que corresponde la soberanía en sentido propio y verdadero, con todas las características que la teoría política le señala, es el Estado Federal. El es el analogado principal, en el que se da con plenitud y propiedad la noción de soberanía. En cambio, de los Estados-miembros sólo puede predicarse la soberanía analógicamente. Son los analogados secundarios. [...] En el Estado Federal juega un papel importante la competencia de los órganos. Como se trata de un Estado compuesto, la competencia está repartida o distribuida en forma escalonada. Los órganos federales son los supremos; le siguen los estatales o locales; y los más reducidos son los municipales. Pero la competencia no está repartida tan sólo por razón del territorio, sino también, y mucho más, por razón de la materia. La Constitución General señala las atribuciones y facultades de la Federación, que de ninguna manera pueden invadir o lesionar los Estados-miembros con sus leyes o actos. Pero, como dice el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados".⁵¹

Esta forma de Estado compuesto la encontramos en los Estados Unidos, México, Suiza, Alemania, etc. La adopción del Estado federal y su particular matiz depende, a nuestro entender, principalmente de las circunstancias históricas de cada pueblo y de su territorio.

⁵¹ GONZALEZ, URIBE Héctor, Op. Cit., pp. 403-404.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL FEDERALISMO

2.1. Origen del federalismo en Norteamérica

De manera breve precisaremos que la región septentrional del continente Americano fue colonizado por franceses e ingleses, pero sólo evocaremos a la colonización británica, misma que comenzó hasta el año de 1607. En el transcurso del siglo XVII, continuó el asentamiento de anglosajones en esta comarca. De esta manera, Inglaterra estableció trece colonias en Norteamérica (Virginia, Massachusetts, Delaware, Maryland, New Jersey, New York, Connecticut, Pensylvania, Carolina del Norte, Carolina del Sur, Rhode Island, New Hampshire y Georgia).

También es necesario establecer que las guerras que sostuvieron Francia y Gran Bretaña durante el siglo XVIII, involucraron a sus posesiones en norteamérica. En la guerra de sucesión de España (1702-1714), Gran Bretaña adquirió de Francia los dominios de Nueva Escocia, Terranova y la bahía de Hudson, consolidando definitivamente su presencia en esta región. En 1760, como consecuencia de la guerra de los Siete Años, Gran Bretaña arrebató a Francia el territorio de Canadá. Este último conflicto dejó a Gran Bretaña en una situación económica muy frágil. Ante esta situación, decidió establecer impuestos a sus trece colonias en América, con el argumento de que éstas, deberían contribuir al sostenimiento del ejército imperial.

2.1.1. Situación de las colonias

Las trece colonias inglesas en norteamérica gozaron de suficiente libertad para manejarse cada una por separado de las demás, de acuerdo con sus inclinaciones o según la circunstancia. De este modo, las colonias estaban subordinadas al monarca; pero esta obediencia no excluyó la participación de los colonos en el gobierno.

"De manera que nos encontramos con una sociedad de origen inglés, pero característicamente americana, unida, a pesar de sus diversidades y antagonismos y de la independencia recíproca de cada colonia (pues el conjunto no formaba cuerpo), por una serie de rasgos comunes, a saber: a) la ausencia de grupos aristocráticos y en general estamentales en su seno, estando en cambio llevadas hasta sus últimas consecuencias las relaciones de clase (incluso existía servidumbre temporal blanca); b) por el general predominio de la lengua inglesa; c) por una homogeneidad en los principios e instituciones político-jurídicas de cada colonia; d) por un orden jurídico de contenido y formas comunes, que hacía de las trece colonias países del common law. [...] Mas lo que aquí nos interesa destacar como rasgos generales a la pluralidad de colonias es lo siguiente: a) la universalidad de las formas representativas; b) la creencia en ciertos derechos pertenecientes a la calidad de inglés, que más tarde pasan a ser considerados como inherentes a la personalidad humana; c) la formación a través de estas

Asambleas de una clase política dirigente y que, como integrada por terratenientes y comerciantes, tenía interés común en resistirse a los impuestos.⁵²

De lo vertido, podemos decir que las colonias contaban con su gobierno propio, pero guardaban las tradiciones del pueblo anglosajón, y como los colonos eran súbditos del monarca, tenían que acatar a éste y al Parlamento.

Como ya mencionamos, al término de la Guerra de los Siete Años, Gran Bretaña se vio obligada por su precaria situación económica a imponer a sus colonias en Norteamérica nuevos impuestos, con la finalidad de reunir más ingresos y sostener los gastos de la milicia.

“Pero cuando aparece, realmente, el conflicto es con la pretensión de Inglaterra de hacer partícipes a los colonos de los gastos que ocasionó la estancia de las tropas en el Canadá. La aprobación del “Stamp Act” (Ley del Timbre), en 1765, señala el comienzo de esta política, y origina la afirmación de los colonos de que la imposición de tributos, cuando no va acompañada de representación, constituye una tiranía. Los colonos querían que fueran las asambleas quienes fijaran los impuestos de su país; comienzan entonces a perfilarse grandes divisiones de opinión sobre el carácter del imperio británico y los poderes del parlamento. Cuando se sustituye el “Stamp Act” por derechos sobre las importaciones de las colonias, continúa también la oposición y se llega a la formación de convenios entre los colonos para boicotear los artículos ingleses. El

⁵² GARCIA-PELAYO, Manuel, Op. Cit., pp. 325-327.

envío de tropas al continente americano para asegurar la política británica, conduce a la violencia, a una legislación más represiva y a la guerra, en último término.⁵³

2.1.2. Los congresos continentales y las declaraciones

La reacción contra la "Stamp Act", se manifestó en el Congreso que efectuaron las colonias inglesas de norteamérica en la ciudad de Nueva York en 1765, cuando proclamaron de manera unánime su rechazo a esta ley fiscal, aduciendo que no debía imponerse a ningún ciudadano inglés ninguna contribución que no hubiese sido admitida por sus representantes.

"La primera reunión conjunta que tiene significación histórico-constitucional es el Congreso de Nueva York de 1775, reunido para manifestar la repulsa de las colonias al impuesto del papel sellado, que vulneraba el derecho de ésta a no someterse a otros impuestos internos que aquellos que hubiesen aprobado sus representantes."⁵⁴

Ante el rechazo conjunto de las colonias hacia la "Stamp Act", Gran Bretaña terminó aboliendo dicha ley, pero a cambio impuso derechos aduaneros a otros productos.

⁵³ GETELL, Raymond G, Historia de las Ideas Políticas, t. II, Ed. Editora Nacional, 2ª edición, México, 1959, p. 93.

⁵⁴ GARCIA-PELAYO, Manuel, Op. Cit., p. 329.

Esta resistencia de las colonias inglesas de norteamérica de no acatar los impuestos dictados por la metrópoli, trae como consecuencia el Segundo Congreso Continental, realizado en la ciudad de Filadelfia el 10 de mayo de 1775. Las colonias en este Congreso proclaman el día 4 de julio de 1776 la Declaración de Independencia.

Creemos necesario para nuestro estudio, transcribir algunos párrafos de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América:

"Cuando en el curso de los acontecimientos humanos se hace necesario para un pueblo disolver los vínculos políticos que lo han ligado a otro y tomar entre las naciones de la tierra el puesto separado e igual a que las leyes de la naturaleza y el Dios de esa naturaleza le dan derecho, un justo respeto al juicio de la humanidad exige que declare las causas que lo impulsan a la separación. [...] Pero cuando una larga serie de abusos y usurpaciones, dirigida invariablemente al mismo objetivo, demuestra el designio de someter al pueblo a un despotismo absoluto, es su derecho, es su deber, derrocar ese gobierno y establecer nuevos resguardos para su futura seguridad. Tal ha sido el paciente sufrimiento de estas colonias; tal es ahora la necesidad que las obliga a reformar su anterior sistema de gobierno. [...] Se ha aliado con otros para someternos a una jurisdicción extraña a nuestra constitución y desconocida por nuestras leyes, dándoles su aprobación para sus actos de pretendida legislación: para acantonar nutridos cuerpos de tropas armadas entre nosotros; para protegerlas, mediante remedos de juicio, del castigo por los asesinatos de que hayan hecho víctimas a los habitantes de estos

estados; para impedir nuestro comercio con todas las partes del mundo; para imponernos impuestos sin nuestro consentimiento; para privarnos, en muchos casos, de los beneficios del juicio con jurado; para llevarnos a ultramar con objeto de ser juzgados por supuestas ofensas; para abolir el libre sistema de Leyes Inglesas en una provincia vecina, estableciendo allí un gobierno arbitrario y extendiendo sus fronteras a manera de hacer de ella un ejemplo y un instrumento adecuado para introducir el mismo gobierno absoluto en estas colonias; para quitarnos nuestras cartas, aboliendo nuestras leyes más estimables y alterando fundamentalmente las formas de nuestros gobiernos; para suspender a nuestras legislaturas y declararse a sí mismos investidos de poder para legislar por nosotros en cualquier caso que sea. [...] Por lo tanto, los Representantes de los Estados Unidos de América, convocados en Congreso General, apelando al Juez Supremo del mundo por la rectitud de nuestra intenciones, en nombre y por la autoridad del buen pueblo de estas Colonias, solemnemente hacemos público y declaramos: Que estas Colonias Unidas son, y deben serlo por derecho, Estados Libres e Independientes; que quedan libres de toda lealtad a la Corona Británica, y que toda vinculación política entre ellas y el Estado de la Gran Bretaña queda y debe quedar totalmente disuelta; y que, como Estados Libres o Independientes, tienen pleno poder para hacer la guerra, concertar la paz, concertar alianzas, establecer el comercio y efectuar los actos y providencias a que tienen derecho los Estados Independientes."⁵⁵

⁵⁵ Congreso de la Unión, Las Constituciones de México 1814-1989, Apéndice, Comité de Asuntos Editoriales, México, 1989, pp. 359-363.

La Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América está fundamentada en el derecho natural.

"En tiempos posteriores, las razones fundamentales aducidas arrancan de la teoría de los derechos naturales y del pacto social; y se presentan en apoyo de las pretensiones de los colonos, más que sus derechos positivos, legales, como ingleses, los derechos inalienables comunes a todos los hombres. Algunos dicen que el rey ha roto el pacto que le une con el pueblo, y que éste puede ejercer, perfectamente, el derecho de resistencia. Otros piensan que tras de la ruptura del pacto social se ha restaurado el primitivo estado de naturaleza. El pueblo americano se halla en condiciones, por tanto, de formar una nueva organización política."⁵⁶

2.2. El federalismo norteamericano

Al proclamar las trece colonias inglesas en América su independencia de la metrópoli, provocó el estallido de la revolución, que culminó con la formación de una nueva organización.

⁵⁶ GETELL, Raymund G, Op. Cit., pp. 96-97.

Las colonias británicas sublevadas adquirieron en la guerra de independencia un vago sentimiento de unidad. Esta idea la encontramos en el proyecto de los artículos de la Confederación y la Unión perpetua aprobada el 15 de noviembre de 1777 por los delegados de las colonias rebeldes. Esta forma de Estado, plasmada en dicho documento, representó el primer esfuerzo conjunto de las colonias inglesas por lograr la unión entre ellas.

Debemos aclarar, que si bien esta forma de Estado fue aprobada el 15 de noviembre de 1777, entró en vigor hasta el 1º de marzo de 1781, al conseguirse la ratificación de los artículos de la Confederación y la Unión perpetua, por parte de cada uno de los Estados-miembros.

"El período anterior a la Constitución de 1787, es decir, el llamado confederal, bajo el imperio de los Artículos de la Confederación, se caracterizó por la debilidad institucional, pues el Congreso confederal no era más que una asamblea de representantes diplomáticos de los Estados y el cumplimiento de las decisiones de aquél dependía de la voluntad exclusiva de los mismos Estados. Estos no se habían integrado convenientemente en la estructura confederal. Las rivalidades y los temores recíprocos no cesaron, de suerte que la vigencia de los Artículos de la Confederación fue más bien teórica. La situación financiera era muy apurada. No había seguridad económica alguna, ni apenas crédito en los

países extranjeros. La opinión europea sobre la estabilidad de la nueva nación independiente fue más bien escéptica."⁵⁷

"Habían transcurrido 8 años de acerbas experiencias en los que se habían demostrado que la independencia del gobierno británico no era por sí misma una panacea. Los radicales, deseando borrar toda huella del leviatán, habían permitido tal amplitud a la autonomía de los Estados, que no era posible el ejercicio del gobierno central. El Congreso resultaba sin poder alguno frente a la voluntad soberana de los Estados autónomos."⁵⁸

El inminente fracaso de la Confederación, obligó a los trece Estados independientes a la propuesta de reformas a los artículos de la Confederación. Esta propuesta fue recogida por el Congreso el 21 de febrero de 1787, que resolvió lanzar una convocatoria en la que solicitó la presencia de representantes de los Estados-miembros, para la revisión de los artículos de la Confederación.

Los trece Estados independientes, se dieron a la ardua tarea de establecer la más adecuada organización para su sociedad política, de modo que no afectara la autonomía de los Estados ya existentes, en la formación de una unidad política superior.

⁵⁷ LUCAS, VERDU Pablo, Op. Cit., pp. 285-286.

⁵⁸ CROSSMAN, R.H.S., Biografía del Estado Moderno, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1ª reimpresión, México, 1978, p. 109.

"Históricamente, el Estado Federal aparece con la Constitución Norteamericana de 1777, pero como forma de organización política, ya que los términos "Federal" "Federación" y "Estado Federal" no se encuentran en el texto de dicha Constitución, porque el Federalismo no respondía a un guión anticipado, sino a precisiones empíricas: Se trataba de encontrar una prescripción que hiciera compatibles la existencia de Estados particulares con la de un poder con facultades tales, para ser suficiente por sí mismo en el ámbito de sus funciones, ya que las formas de organización que hasta entonces se conocían y que correspondían a un juicio lógico, eran el Estado simple o unitario y la Confederación de Estados."⁵⁹

Podemos expresar que el federalismo norteamericano constituyó una síntesis dialéctica de dos tendencias antagónicas: la unidad y la diversidad.

Para lograr la unidad dialéctica entre estas dos tendencias, se celebró la Convención de Filadelfia, misma que comenzó sus labores el 25 de mayo de 1787, y las terminó el 17 de septiembre de 1787.

En esta Convención se presentaron diferencias entre los Estados grandes y los Estados pequeños. Los primeros presentaron, tan luego como se iniciaron los debates, el Plan de Virginia, en el que se propuso una representación en la Asamblea apoyada en el número de habitantes. Mientras tanto, los Estados pequeños exhibieron un contraproyecto, el Plan de New Jersey, que estableció

⁵⁹ GONZALEZ, GONZALEZ María de la Luz, Op. Cit., p. 338.

entre otras cosas un Congreso compuesto por una paridad de representantes por cada Estado.

La no aceptación del Plan de Virginia por parte de los Estados pequeños, y a su vez, el rechazo del Plan de New Jersey, derivó en la formulación de un tercer Plan llamado como Transacción de Connecticut donde se estableció un Congreso de dos Cámaras, una, el Senado, en que cada Estado enviaría dos representantes y otra, la Cámara de Representantes, que se elegiría de acuerdo con la población de cada Estado. De esta forma la Cámara baja representaba al pueblo y la Cámara alta a los Estados. Este tercer Plan fue primordial en la ratificación del proyecto constitucional. Los Estados pequeños lo ratificaron inmediatamente, con tal de garantizar la equidad representativa. Los Estados grandes, en cambio, sostuvieron largas discusiones antes de ratificar.

2.3. La Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787

La Constitución norteamericana de 1787 (el documento constitucional escrito y codificado más antiguo del mundo) creó una nueva forma de organización política.

"Las constituciones americanas representan el primer esfuerzo afortunado de la voluntad de un pueblo que crea un sistema de gobierno de manera reflexiva y deliberada; y ordena los principios de filosofía política dentro de un sistema legal. Una de las contribuciones doctrinales más importantes de la época es la idea de

un documento fundamental, creado, especialmente, por un organismo representativo, formado con este fin exclusivo. El temor a la opresión de los gobiernos fue lo que sugirió a la democracia americana la existencia de una ley constitucional que sirviera como de freno a la actividad de los gobiernos (y que éstos no pudieran cambiar), incluyendo un bill de derechos como garantía de la libertad.⁶⁰

"Es exacto que el constitucionalismo norteamericano, a diferencia del inglés, propendió siempre a la redacción escrita; el momento, ya tardío con relación al de Inglaterra, en que este constitucionalismo nace; las peculiaridades de su formación; la índole del nuevo Estado, creado por soberanías preexistentes y recelosas; y hasta el mismo criterio formalista, de abismo absoluto entre Leyes constituyentes y ordinarias, obligaban a consignar por escrito las normas fundamentales."⁶¹

La Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 comprende siete artículos. El primero se refiere al poder legislativo; el segundo al poder ejecutivo; el tercero al poder judicial; el cuarto comprende los poderes recíprocos de la Unión y de los Estados; el quinto describe el proceso de enmienda de la Constitución; el sexto precisa el tratamiento de las anteriores deudas públicas y la validez general de la Constitución; el séptimo artículo prevé el modo de ratificación de la Constitución.

⁶⁰ GETELL, Raymund G, Op. Cit., pp. 103-104.

⁶¹ PEREZ, SERRANO Nicolás, Tratado de Derecho Político, Ed. Civitas, S.A., 2ª edición, Madrid, 1984, p. 487.

A continuación reproduciremos algunos de los preceptos de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787.

"ARTICULO I. SECCION 1. Todos los poderes legislativos otorgados en la presente Constitución corresponderán a un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes. [...] SECCION 8. El Congreso tendrá facultad: Para establecer y recaudar contribuciones, impuestos, derechos y consumos; para pagar las deudas y proveer a la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos; pero todos los derechos, impuestos y consumos serán uniformes en todos los Estados Unidos; Para contraer empréstitos a cargo de crédito de los Estados Unidos; Para reglamentar el comercio con las naciones extranjeras, entre los diferentes Estados y con las tribus indias; Para acuñar moneda y determinar su valor, así como el de la moneda extranjera y fijar los patrones de pesas y medidas; Para expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar a efecto los poderes anteriores y todos los demás que está Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos o a cualquiera de sus departamentos o funcionarios. [...]

ARTICULO II. SECCION 1. Se deposita el poder ejecutivo en un Presidente de los Estados Unidos. [...] SECCION 2. El Presidente será comandante en jefe del ejército y la marina de los Estados Unidos y de la milicia de los diversos Estados cuando se la llame al servicio activo de los Estados Unidos; podrá solicitar la opinión por escrito del funcionario principal de cada uno de los departamentos administrativos con relación a cualquier asunto que se relacione con los deberes de sus respectivos empleos, y estará facultado para suspender la ejecución de las

sentencias y para conceder indultos tratándose de delitos contra los Estados Unidos, excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales. [...] Tendrá facultad, con el consejo y consentimiento del Senado, para celebrar tratados, con tal de que den su anuencia dos tercios de los senadores presentes, y propondrá y, con el consejo y consentimiento del Senado, nombrará a los embajadores, los demás ministros públicos y los cónsules, los magistrados de la Suprema Corte y a todos los demás funcionarios de los Estados Unidos a cuya designación no provea este documento en otra forma y que hayan sido establecidos por la ley. Pero el Congreso podrá atribuir el nombramiento de los funcionarios inferiores que considere convenientes, por medio de una ley, al Presidente sólo, a los tribunales judiciales o a los jefes de los departamentos. [...]

ARTICULO III. SECCION 1. Se deposita el poder judicial de los Estados Unidos en una Suprema Corte y en los tribunales inferiores que el Congreso instituya y establezca en lo sucesivo. SECCION 2. El poder judicial entenderá en todas las controversias, tanto de derecho escrito como de equidad, que surjan como consecuencia de esta Constitución, de las leyes de los Estados Unidos y de los tratados celebrados o que se celebren bajo su autoridad; en todas las controversias que se relacionen con embajadores, otros ministros públicos y cónsules; en todas las controversias de la jurisdicción de almirantazgo y marítima; en las controversias en que sean parte los Estados Unidos; en las controversias entre dos o más Estados, entre un Estado y los ciudadanos de otro, entre ciudadanos de Estados diferentes, entre ciudadanos del mismo Estado que reclamen tierras en virtud de concesiones de diferentes Estados y entre un Estado o los ciudadanos del mismo y Estados, ciudadanos o súbditos

extranjeros. [...] ARTICULO IV. SECCION 3. El Congreso podrá admitir nuevos Estados a la Unión, pero ningún nuevo Estado podrá formarse o erigirse dentro de los límites de otro Estado, ni un Estado constituirse mediante la reunión de dos o más Estados o partes de Estados, sin el consentimiento de las legislaturas de los Estados en cuestión, así como del Congreso. [...] SECCION 4. Los Estados Unidos garantizarán a todo Estado comprendido en esta Unión una forma republicana de gobierno y protegerán a cada uno en contra de invasiones, así como contra los disturbios internos, cuando los soliciten la legislatura o el ejecutivo (en caso de que no fuese posible reunir a la legislatura). ARTICULO V. Siempre que las dos terceras partes de ambas cámaras lo juzguen necesario, el Congreso propondrá enmiendas a esta Constitución, o bien, a solicitud de las legislaturas de los tercios de los distintos Estados, convocará una convención con el objeto de que proponga enmiendas, las cuales, en uno y otro caso, poseerán la misma validez que si fueran parte de esta Constitución, desde todos los puntos de vista y para cualesquiera fines, una vez que hayan sido ratificadas por las legislaturas de las tres cuartas partes de los Estados separadamente o por medio de convenciones reunidas en tres cuartos de los mismos, según que el Congreso haya propuesto uno u otro modo de hacer la ratificación, y a condición de que antes del año de mil ochocientos ocho no podrá hacerse ninguna enmienda que modifique en cualquier forma las cláusulas primera y cuarta de la sección novena del artículo primero y de que a ningún Estado se le privará, sin su consentimiento, de la igualdad de voto en el Senado.⁶²

⁶² HAMILTON, MADISON y JAY, El Federalista, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pp. 388-394.

"El federalismo, en su forma primitiva, fue creado como dique contra la democracia turbulenta en una tierra donde la igualdad era algo más que una frase para uso de los filósofos. La Suprema Corte, el Presidente, el Senado y la Cámara de Representantes, fueron ideados y construidos como cuatro poderes federales que funcionarían de contrapesos. Los tres primeros frenaban el cuarto poder democrático, al tiempo que el primero y en cierto sentido el tercero, el Senado, frenaban los poderes ejecutivos del Presidente. Además, los cuatro debían de asegurar, por medio de su actividad federal, que las legislaturas estatales no destruyesen democráticamente los derechos naturales del hombre. Aun cuando los poderes federales estaban limitados, estaban limitados precisamente a aquellos asuntos, como el comercio exterior, la política exterior, el control de la moneda circulante y el mando supremo de las fuerzas armadas, que eran precisamente los medios vitales para mantener a la democracia turbulenta de los Estados dentro de límites inofensivos. [...] En primer lugar, en la Constitución escrita y su intérprete máximo, la Suprema Corte, aseguraba que no iba a existir nueva interpretación de los llamados derechos naturales aun cuando lo exigiesen los representantes del pueblo. La Constitución podía ser modificada por la interpretación de abogados expertos, pero enmendarla iba ser muy dificultoso si es que ello era posible. En segundo lugar, la voluntad popular se dividía en medidas federales y estatales y, en consecuencia, se debilitaba. En tercer lugar, la política extranjera quedaba fuera del control del Congreso, y, en cuarto lugar, el

Senado quedó establecido como el producto más refinado de la voluntad popular.⁶³

La primera exposición doctrinal acerca del Estado federal la encontramos en la recopilación de artículos elaborados en la ciudad de Nueva York por Alexander Hamilton, Santiago Madison y John Jay, publicados bajo el título de "El Federalista". Estos artículos tuvieron como objetivo convencer al pueblo de cada uno de los Estados norteamericanos, que habían logrado su libertad de la Gran Bretaña, para que ratificaran la Constitución de los Estados Unidos de América, aprobada por la Convención de Filadelfia el 17 de septiembre de 1787, entrando en vigor dos años más tarde, con la ratificación del noveno Estado-miembro.

⁶³ CROSSMAN, R.H.S., Op. Cit., pp. 112-113.

3. EL FEDERALISMO MEXICANO

3.1. Antecedentes jurídicos del federalismo en México

En el presente inciso, haremos un estudio breve de los orígenes del federalismo mexicano, en la Constitución de la monarquía española de 1812, en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en las leyes constitucionales de 1836, en las bases de organización política de la República mexicana de 1843, en el Acta de reformas constitucionales de 1847 y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

3.1.1. La Constitución de Cádiz de 1812

La Constitución Gaditana expedida el 18 de marzo de 1812 por las Cortes Generales, la cual fue promulgada un día después en España, y jurada en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año, representó un primer antecedente del federalismo en México. El fundamento de esta idea lo encontramos en el hecho de que las Cortes de Cádiz contaron con la representación de las provincias de ultramar, y entre ellas se encontraban comprendidas las de la Nueva España. Estos delegados defendieron con pasión la representación de las provincias, a través de sus órganos que eran las diputaciones.

Como observamos, la primera Constitución mexicana fue la de Cádiz de 1812, porque en ella colaboraron representantes de la Nueva España, por su vigencia en México y porque el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba adoptaron la Constitución Gaditana.

Transcribiremos a este efecto algunos artículos de la Constitución de Cádiz de 1812.

"CAPITULO II. Del gobierno político de las provincias, y de las diputaciones provinciales. [...] Art. 324. El gobierno político de las provincias residirá en el gefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas. [...] Art. 325. En cada provincia habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad, presidida por el gefe superior. [...] Art. 326. Se compondrá esta diputación del presidente, del intendente y de siete individuos elegidos en la forma que se dirá, sin perjuicio de que las Cortes en lo sucesivo varien este número como lo crean conveniente, ó lo exijan las circunstancias, hecha que sea la nueva división de provincias de que trata el art. 11. [...] Art. 335. Tocarà á estas diputaciones-Primero: Intervenir y aprobar el repartimiento hecho á los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido á la provincia. Segundo: Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos, y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos. Tercero: Cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme á lo prevenido en el artículo 310. Cuarto: Si se ofrecieren obras nuevas de utilidad comun de la provincia ó la

reparación de las antiguas, proponer al Gobierno los arbitrios que crea más convenientes para su ejecución, á fin de obtener el correspondiente permiso de las Cortes. En ultramar, si la urgencia de las obras públicas no permitiese esperar la resolución de las Cortes podrá la diputación, con expreso asenso del gefe de la provincia, usar desde luego de los arbitrios, dando inmediatamente cuenta al Gobierno para la aprobación de las Cortes. Para la recaudación de los arbitrios la diputación, bajo su responsabilidad, nombrará depositario, y las cuentas de la inversión, examinadas por la diputación, se remitirán al Gobierno para que las haga reconocer y glosar, y finalmente las pase á las Cortes para su aprobación. Quinto: Promover la educación de la juventud conforme á los planes aprobados; y fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo á los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos. Sexto: Dar parte al Gobierno de los abusos que noten en la administración de las rentas públicas. Séptimo: Formar el censo y la estadística de las provincias. Octavo: Cuidar de que los establecimientos piadosos de beneficencia llenen su respectivo objeto, proponiendo al Gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observaren. Noveno: Dar parte á las Cortes de las infracciones de la Constitución que se noten en la provincia. Décimo: Las diputaciones de las provincias de ultramar velarán sobre la economía, órden y progresos de las misiones para la conversión de los indios infieles, cuyos encargos les darán razón de sus operaciones en este ramo, para que se eviten los abusos: todo lo que las diputaciones pondrán en noticia del Gobierno. [...] Art. 337. Todos los individuos de los ayuntamientos y de las diputaciones de provincia, al entrar en el ejercicio de sus funciones, prestarán juramento, aquellos en manos del gefe político, donde le

hubiere, ó en su defecto del alcalde que fuere primer nombrado, y estos en las del jefe superior de la provincia, de guardar la Constitución política de la monarquía española, observar las leyes, ser fieles al Rey, y cumplir religiosamente las obligaciones de su cargo.⁶⁴

La Constitución Gaditana de 1812 en sus preceptos 324 y 337, hizo de cada provincia una entidad autónoma con respecto de las demás, colocándose a un jefe político como único funcionario ejecutivo, y a la diputación como órgano encargado de legislar.

3.1.2. Constitución de 1824

Después del efímero intento de constituir un imperio por parte de Agustín de Iturbide, se creó un sentimiento en el Congreso de formar una República federal, que se vio consumado el 31 de enero de 1824, al expedirse el Acta Constitutiva de la Federación.

Antes de abordar el análisis de la Constitución de 1824, reproduciremos algunos artículos del Acta Constitutiva.

"Art. 5º. La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal. [...] Art. 6º. Sus partes integrantes son estados independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente toque á su

⁶⁴ Congreso de la Unión, Las Constituciones de México, Op. Cit., pp. 429-431.

administración y gobierno interior, según se detalle en esta acta y en la constitución general. [...] Art. 9º. El poder supremo de la federación se divide para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación ó persona, ni depositarse el legislativo en un individuo. [...] 20. El gobierno de cada Estado se dividirá para su ejercicio en los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial; y nunca podrán reunirse dos ó más de ellos en una corporación ó persona, ni el legislativo depositarse en un individuo. [...] 24. Las constituciones de los estados no podrán oponerse á esta acta ni a los que establezca la constitución general: por tanto, no podrán sancionarse hasta la publicación de esta última."⁶⁵

En el Acta Constitutiva encontramos por vez primera, la forma de Estado federal, a pesar de que el Congreso Constituyente se refirió a la forma de gobierno, pero como sinónimo de la forma de Estado federal. Éste es el documento en el que hace su ingreso el federalismo en México, para después confirmarse en la Constitución de 1824.

El Congreso Constituyente decretó el 4 de octubre de 1824 la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Señalaremos ahora algunos preceptos de la Constitución de 1824.

⁶⁵ Congreso de la Unión, Las Constituciones de México, Op. Cit., pp. 67-70.

"4. La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal. [...] 5. Las partes de esta federación son los Estados y territorios siguientes: el Estado de las Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oajaca, el de Puebla de los Angeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de Tamaulipas, el de Veracruz, el de Xalisco, el de Yucatán y el de los Zacatecas: el territorio de la Alta California, el de Baja California, el de Colima y el de Santa Fé de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala. [...] 6. Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial."⁶⁶

Es importante que subrayemos que la Constitución confirmó la intención del Constituyente de implementar la forma de Estado Federal.

3.1.2.1. Debates parlamentarios

A continuación reproduciremos varios debates parlamentarios de la Constitución de 1824 para comprender el ánimo de los integrantes del Congreso Constituyente.

"Se puso á discusion en lo general la parte del proyecto de constitucion que trata del Poder Legislativo, y es como sigue: Constitucion federativa de los Estados-Unidos mexicanos. Nos el pueblo de los Estados Unidos-Mexicanos, usando del derecho que incontestablemente nos corresponde para afianzar

⁶⁶ Congreso de la Unión, Las Constituciones de México, Op. Cit., p. 75.

nuestra independencia de España y de cualquiera otra potencia, y asegurar para nosotros y nuestra posteridad los inapreciables bienes de libertad, propiedad, seguridad é igualdad, acordamos y establecemos la siguiente constitucion federativa. TITULO I. De la Nacion Mexicana y de su territorio. Art. 1º. La nacion Mexicana es para siempre libre é independiente del gobierno español, y de cualquiera otra potencia. Su territorio abraza lo que ántes se llamaba capitania general de Yucatán, lo que formaba el reino de Nueva España, lo que en otro tiempo se conocía con el nombre de provincias internas de Oriente y Occidente y la península de Californias. [...] Art. 3º. La Nacion adopta la forma de gobierno de República representativa popular federal, y divide el supremo poder de la federacion para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. [...] El sr. Bustamante dijo: Mas ecsaminemos primero el valor actual de este bosquejo; aun no están los estados enteramente constituidos en el rango de soberanos, aun no se han hecho aquellos indispensables ensayos para ver como prueba esta acta, y para que podamos predecir el buen ó mal ecsito de esta constitucion. Asi yo quisiera que por V. Sob. se fijase un término para que podamos ver los resultados que producirá el acta constitutiva, y con los desengaños que el tiempo nos haya manifestado podamos desde luego plantear esta constitucion. [...] El sr. Rejon: El caso es que V. Sob. en virtud del voto y clamor de los pueblos dió esa acta, y decretó en ella la forma de gobierno. Los pueblos están anhelando por una constitucion. La acta constitutiva se ha circulado ya, y se comienza á plantear en todos los pueblos de la federacion, por consiguiente esa objecion hubiera venido bien cuando se trató del acta constitutiva, en que se pusieron los cimientos de este proyecto. [...] El sr. Bustamante y todos los que hayan leído la constitucion de los

Estados-Unidos, sabrán muy bien que todo lo que nosotros ofrecemos á la deliberación del congreso, es tomado de esa misma constitucion con una ú otra reforma, según las circunstancias de nuestros pueblos. Señor, es preciso llevar a cabo la obra, y mostremos en actitud de observar tales son los resultados. De este modo, si nuestros pueblos se convencen de que no les conviene esta constitucion ni la forma de gobierno que antes ha pedido y V. Sob. ha aprobado, yo no creo que no tenga facultad para decir: no queremos esta forma de gobierno, no queremos esta constitucion porque no nos acomoda. Así pues, yo no hallo razon para que el congreso se detenga en la discusion de este proyecto, y si así fuese lo menos que sucedería seria el darles un hermoso pretesto á los enemigos de la forma de nuestro gobierno para quitarle al congreso todo el prestigio que tiene. [...]

El sr. González Angulo: Porque si á mi se me presenta una constitucion que sea buena para una calma absoluta, ó para cuando los hombres estén en un silencio sepulcral, diré yo que en ese caso no esta probada la bondad de la constitucion. Los hombres sin pasiones no necesitarían seguramente constitucion ni gobiernos. De consiguiente una constitucion será bastante cuando sea capaz no solo de gobernarnos en la paz, sino tambien de evitar los estragos y desgracias en la agitación de las pasiones. Yo estoy y estaré siempre por la division de los poderes, pero me veo en la necesidad de hacer estas observaciones. Aquí apenas hubo un ligero movimiento cuando nosotros mismos hemos dado una leccion práctica á los pueblos, diciéndoles que la division de los poderes es insuficiente é insignificante para casos de revolucion; que hay una necesidad de revestir al poder ejecutivo con facultades extraordinarias, que se rosen con los otros poderes. Esto yo lo venero; pero tambien deduzco esta consecuencia: que los

poderes no siempre deben estar separados: el poder legislativo con todas sus atribuciones, el poder ejecutivo y el poder judicial con las suyas, no son suficientes en todos casos, y de consiguiente no pueden hacer la felicidad de la pátria en los momentos de revolucion. [...] El sr. Becerra: Este proyecto de constitucion no comprende mas sino la acta constitutiva, que es la verdadera constitucion, y ciertas consecuencias que se deducen de todos los principios aprobados ya por V. Sob. de manera que la discusion verdaderamente debe rodar sobre si conviene ó no el proyecto que presenta la comision con los principios sancionados ya por V. Sob. Algunos puntos se han tocado que corresponden á la discusion en particular. La otra reflexion que es la que ha hecho el sr. Bustamante, hay otras razones para combatirla, á más del acuerdo de V. Sob.: ellas persuaden que no puede demorarse este asunto, porque aunque es una verdad el que podrán ofrecerse reformas con el tiempo, por eso la comision propone en el proyecto que las legislaturas de los estados harán las observaciones que tengan por convenientes, y estas reflexiones el congreso que venga las tomará en consideracion, contemplo que cualquiera reforma es muy natural que la haya aunque la constitucion fuese obra de otros mas sabios y mas instruidos, no digo de nosotros que somos principiantes en la política. [...] El sr. Llave: A mi me parece que de la parte legislativa el proyecto de constitucion no está bien ordenada. Quanto se establece en ella, debe hacerse con todas aquellas reglas que valen en todas las ciencias y conocimientos Siempre se debe comenzar por elementos y principios, sobre los que debe constituirse el edificio. Porque, sr., un gobierno federado, un gobierno popular, no tiene mas soberania que la del pueblo de que dimana, y por consiguiente, el modo de emanar es la eleccion: luego primero se debía tratar de

las elecciones, que de las leyes. En el proyecto que se presenta á V. Sob., se empieza á hablar primeramente de las facultades que tiene el congreso general: que éste debe constar de dos cámaras, de senadores y diputados: y que sus atribuciones son, dictar leyes dirigidas á sostener la independencia y libertad &c. [...] Se declaró este suficientemente discutido en lo general, y haber lugar á votar. [...] Al entrar á la discusion de cada uno de los artículos, observó el sr. Velez, que la introduccion comenzaba en estos términos, Nos el pueblo de los Estados unidos &, y propuso que se añadiese alguna expresion que indicase la forma de gobierno representativo. [...] El sr. Rejon: He pedido la palabra para desvanecer el escrúpulo del señor preopinante, de que adoptada la forma representativa popular federada, era preciso indicarlo así á la cabeza de la constitucion, para que se convenciesen todos por su lectura, de que se habia formado por los representantes del pueblo, y no por el pueblo mismo. Mas yo pregunto, ¿si nosotros establecemos una constitucion que nuestro pueblo no quiere aprobar, no quedará reprobada?. Y por el contrario, si merece su aprobacion ¿no quedará igualmente aprobada? claro es que sí, y por consiguiente es inútil y aún redundante ese modo de expresarse; lo mismo sucede en el pueblo de los Estados-Unidos, donde su gobierno tambien es representativo, y á quién debemos imitar en esta parte. [...] El sr. Velez: Sr., esta introduccion podia dar unas ideas equivocadas. Nosotros tenemos adoptado un sistema representativo popular, en los términos en que está concebida la introduccion del proyecto se dá á entender una democracia pura. Cuando se aprobó el artículo 3 del acta se le añadió la expresion por medio de sus representantes. Pues si en ella declaramos que el derecho de establecer las leyes fundamentales reside en la nacion; pero con la

calidad de, por medio de sus representantes, ¿qué inconveniente encuentran los señores de la comisión en adoptar esta pequeña reforma en el preámbulo? [...] El sr. Marín: No se han satisfecho las objeciones. Primero se dijo que por imitar la constitución de los Estados-Unidos no basta eso. El preámbulo no puede ponerse á nombre del pueblo porque no puede legislar. [...] Yo no creo que se perderá nada en decir: por medio de sus representantes. [...] El sr. Llave dijo: Creo que no se puede poner Nos el pueblo determinamos establecer & porque V. Sob. tiene ya determinado en la acta federativa constitucional, que el pueblo no tiene el derecho de establecer, mandar y de ordenar; y la única función de soberanía que tiene el pueblo, es señalar y nombrar sus diputados en quien tengan mayor confianza, para que estos á nombre del pueblo puedan establecer las leyes fundamentales y determinar la forma de gobierno: esto es lo que expresa el artículo 3. Por consiguiente se debe poner Nos, o Nosotros por mejor decir, por ser la expresión más sencilla Nosotros los representantes del pueblo mexicano &. [...] El sr. Rejon: El acta en el artículo 5 terminantemente dice que la nación adopta la forma de gobierno representativa popular federal: pues si se sabe que la nación no puede hacer nada por sí, sino medio de sus representantes. ¿cómo es que el Congreso general se sirvió aprobar en el acta la nación adopta &c. y no se dijo por medio de sus representantes? Pues si el acta constitutiva dice de este modo, y ninguno de los señores preopinantes combatió este artículo ¿cómo es que ahora entramos en escrúpulos? [...] El sr. Cañedo: el congreso no es el autor de la constitución, el pueblo es el autor de ella ¿Pues qué todavía se exigen pruebas de esta verdad? ¿pues no las tenemos muy frescas? ¿se han olvidado los señores que han combatido el artículo, de que Jalisco tomó la iniciativa de la federación? Este

congreso fue el que la sancionó, pues ¿cómo se dice que es el autor de la constitucion? Señor, las ideas de la federacion tomadas de lo que dijo Jalisco y las demás provincias que hacen la mayoría de la nacion, las adoptó después el congreso, así que el congreso no es el autor de la constitucion ni puede serlo; sería un insulto al pueblo soberano del Anáhuac: sería lo mismo que decir que aquí había facultad para no haber concedido la federacion; y esto es un absurdo. [...] El sr. Mier: No sé por donde comenzar después de tantas especies como se han vertido. Comenzaré por la falta que se nota del nombre de Dios Todopoderoso, &c., al principio del proyecto. Se dice que esto sólo se ha puesto en la constitucion de Colombia y en la de España; pero sin duda no se tiene presente que la asamblea constituyente de Francia en donde estaba reunida la flor de canela y lo más grande que tenía la Francia comenzó su constitucion así: "Nos los representantes del pueblo francés en presencia del Sér Supremo, etc. ¿Por qué nosotros no hemos de comenzar de esta manera?. [...] Se pasó a discutir el artículo 1º. [...] El sr. Gómez Farías: Con que en la N. E. no esta comprendida la nueva Galicia. Me parece que esta consideracion tuvieron las cortes españolas para distinguir á una de otra en el artículo 1º de su constitucion. Si la comision dice que por N. E. se entiende el territorio en donde gobernaron los vireyes, tampoco se salva la dificultad, porque el gobierno de los vireyes se extendía en cierto modo á Guatemala, provincias internas y Californias, y así de ninguna manera ni bajo un aspecto, ni bajo de otro está esacto el artículo, y sería de desear que la comision adóptase otros términos. [...] El sr. Cañedo: Lo que dice el sr. Gómez Farías efectivamente es cierto, si tratamos es cierto, si tratamos de retrogadar hasta el tiempo de la conquista por los españoles, N. E. era todo lo que en los principios

perteneía al rey de España; pero después que se fueron conquistando otros reinos independientes se les fueron poniendo distintos nombres. Así sucedió con Jalisco al que se le llamó Nueva Galicia: lo mismo sucedió con Durango y se le llamó Nueva Vizcaya, pero ciertamente que esas son pequeñeces no dignas de un legislador. La denominacion más exacta es la que se ha puesto en el proyecto, y se aprobó en el acta constitutiva. [...] Se pasó al tercero. El sr. Covarrubias tuvo por superfluo que en este artículo se hiciese mencion al poder judicial que no es mas que una emanacion del ejecutivo, ó de éste y el legislativo; y extraño que no se espresase mas bien el poder electoral, que es de la primera importancia y consideracion. [...] El sr. Rejon: La comision de constitucion al presentarse este artículo redactado en los términos en que está, no hizo mas que reducirla á él dos de la acta constitutiva. Yo extraño la impugnacion que ha hecho del artículo el sr. Covarrubias porque cree que de ninguna manera debe ponerse entre las partes de esta division al poder judicial. Su Señoría divide el Supremo poder en dos partes, otros la dividen en tres, según la disposicion de la cabeza de los hombres. Así hay muchos que lo dividen en legislativo, ejecutivo, judicial y municipal, pero la division más adoptada hasta el día, y la que parece que está demasiado fundada es la del artículo. Se dice que el poder judicial es una emanacion del poder ejecutivo y de ninguna manera debia ponerse entre los otros. En ese caso el poder ejecutivo también podría decirse que era la emanacion del legislativo, principalmente cuando el segundo es el que nombra al primero. Si acaso el poder judicial estuviese organizado lo mismo que en la constitucion española ó la de los estados unidos del Norte, podría decirse que el poder judicial era una emanacion del legislativo y ejecutivo: pero cuando el poder judicial se arregla de un modo

particular en el proyecto que tenemos presentado al Congreso, ya de ninguna manera puede decirse que emana ni mediata ni inmediatamente del poder ejecutivo: porque, las legislaturas son las que en un día que señalará el Congreso, procederán á la eleccion de ciertas personas que compongan una suprema corte de justicia. Los individuos nombrados se mandan por una lista cerrada y sellada por las legislaturas al presidente del congreso general; en éste se examina si algunos individuos han reunido los votos de las dos terceras partes de las legislaturas y si los reunieren quedan nombrados magistrados. De aquí resulta que ya el poder judicial de la federacion no toma su origen inmediatamente del poder ejecutivo, sino inmediatamente del pueblo de quién también la recibe el poder ejecutivo. [...] El sr. Ramírez observó que la expresion supremo poder de que se usa en el artículo se aplica comunmente al ejecutivo general. [...] Los Sres. Becerra y Mier contestaron al sr. Covarrubias, que aquí se prescinde de las cuestiones políticas sobre division de los poderes, y sólo se atiende á que no estén reunidos el legislativo, el ejecutivo y el judicial, porque tal reunión es incompatible con el sistema adoptado. El primero añadió que por supremo poder se entiende el que constituye la soberania de la nacion, y no podrá confundirse con el ejecutivo, así como á éste se aplica la palabra gobierno, aunque el gobierno no consiste sólo en ese poder.”⁶⁷

⁶⁷ BARRAGAN, BARRAGAN José, *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, t. VIII, UNAM, 2ª edición, México, 1980, pp. 2-115.

3.1.3. Leyes Constitucionales de 1836

La Constitución de 1824 dejó de tener vigencia en 1835, al aprobarse las Bases Constitucionales a fines de ese año. Este documento constitucional estableció como forma de Estado al Estado simple o unitario.

[...] artículo 3º "El sistema gubernativo de la nación es el republicano, representativo popular. 4º El ejercicio del supremo poder nacional continuará dividido en legislativo, ejecutivo y judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. [...] 8º El territorio nacional se dividirá en Departamentos, sobre las bases de población, localidad, y demás circunstancias conducentes: su número, extensión y subdivisiones, detallará una ley constitucional. 9º Para el gobierno de los Departamentos habrá gobernadores y juntas departamentales: estas serán elegidas popularmente, del modo y en el número que establecerá la ley, y aquellos serán nombrados periódicamente por el supremo poder ejecutivo, a propuesta de dichas juntas."⁶⁸

Para consolidar la forma de Estado unitario en México, el Congreso proclamó las leyes constitucionales el 30 de diciembre de 1836. Seguidamente transcribimos los artículos siguientes.

⁶⁸ TENA, RAMIREZ Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1994*, Ed. Porrúa, S.A., 18ª edición, México, 1994, p. 203.

"La Segunda ley se refiere a la organización de un supremo poder conservador y en su artículo 1 señala: habrá un supremo poder conservador que se depositará en cinco individuos, de los que se renovará uno cada dos años, saliendo en la primera, segunda, tercera y cuarta vez, el que designare la suerte, sin entrar en el sorteo el que o los que hayan sido nombrados para remplazar. De la quinta vez en adelante saldrá el más antiguo. [...] 12. Las atribuciones de este supremo poder, son las siguientes: I. Declarar la nulidad de una ley ó decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios á artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración, ó el supremo poder Ejecutivo ó la alta Corte de Justicia, ó parte de los miembros del poder legislativo, en representación que firmen diez y ocho por lo menos. II. Declarar, excitado por el poder legislativo ó por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución ó a las leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos á las autoridades respectivas. III. Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes, y solo en el caso de usurpación de facultades. Si la declaración fuere afirmativa, se mandarán los datos al tribunal respectivo para que sin necesidad de otro requisito, proceda á la formación de causa, y al fallo que hubiere lugar. IV. Declarar por excitación del congreso general, la incapacidad física ó moral del presidente de la República, cuando le sobrevenga. V. Suspender á la alta Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes supremos, cuando desconozca alguno de ellos, ó trate de trastornar el orden público. VI. Suspender hasta por dos meses (á lo más) las sesiones del congreso general, ó resolver se

llame á ellas á los suplentes, por igual término cuando convenga al bien público, y lo excite para ello el supremo poder ejecutivo. VII. Restablecer constitucionalmente á cualquiera de dichos tres poderes, ó á los tres, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente. VIII. Declarar excitado por el poder legislativo, previa iniciativa de alguno de los otros dos poderes, cuál es la voluntad de la nación, en cualquiera caso extraordinario en que sea conveniente conocerla. IX. Declarar, excitado por la mayoría de las juntas departamentales, cuándo está el presidente de la República, en el caso de renovar todo el ministerio por bien de la nación. X. Dar ó negar la sanción á las reformas de constitución que acordare el congreso, previas las iniciativas, y en el modo y forma que establece la ley constitucional respectiva. XI. Calificar las elecciones de los senadores. [...] La Sexta Ley en su artículo 1º establece: La República se dividirá en Departamentos, conforme á la octava de las bases orgánicas. Los Departamentos se dividirán en distritos y éstos en partidos. [...] 4. El gobierno interior de los Departamentos estará á cargo de los gobernadores, con sujeción al gobierno general. * 69

3.1.4. Bases Orgánicas de 1843

El 10 de junio de 1842 se instaló otro Congreso constituyente, que se volvió a replantear la organización política que convenía a México, sin embargo no culminó sus trabajos, a consecuencia de una asonada ocurrida a finales de ese año.

⁶⁹ Congreso de la Unión, Las Constituciones de México, Op. Cit., pp. 99-118.

El gobierno surgido de esta asonada, designó a una "Junta de Notables" que expidió las Bases Orgánicas de 1843. Este ordenamiento constitucional mantuvo vigente la forma de Estado simple o unitario en México hasta el año de 1847.

"Art. 1. La nación mexicana en uso de sus prerrogativas y derechos, como independiente, libre y soberana, adopta para su gobierno la forma de República representativa popular. [...] 4. El territorio de la República se dividirá en Departamentos, y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades. [...] 5. La suma de todo el poder público reside esencialmente en la nación, y se divide para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial. [...] 131. Cada Departamento tendrá una asamblea, compuesta de un número de vocales que no pase de once, ni baje de siete, á juicio, por esta vez, de las actuales juntas departamentales. El número de suplentes será igual al de propietarios. [...] 136. Habrá un gobernador en cada Departamento, nombrado por el presidente de la República, á propuesta de las asambleas departamentales, según la facultad 17 del artículo 134."⁷⁰

Las Bases Orgánicas de 1843 tuvieron como principal contribución la supresión del Supremo Poder conservador, establecido en la Constitución de 1836. Esta institución limitó al Presidente de la República, porque encontró sobre sí a otra autoridad.

⁷⁰ Congreso de la Unión, Las Constituciones de México, Op. Cit., pp. 127-142.

3.1.5. Acta de reformas constitucionales de 1847

El Acta de reformas constitucionales de 1847 volvió a restablecer la forma de Estado federal en México luego de once años del régimen unitario.

"En nombre de Dios, Creador y Conservador de las sociedades, el congreso extraordinario constituyente, considerando: Que los Estados mexicanos, por un acto espontáneo de su propia é individual soberanía, y para consolidar su independencia, afianzar su libertad, proveer á la defensa común, establecer la paz y procurar el bien, se confederaron en 1823, y constituyeron despues en 1824 un sistema político de unión para su gobierno general, bajo la forma de República popular representativa, y sobre la preexistente base de su natural y recíproca independencia; Que aquel pacto de alianza, origen la primera Constitución y única fuente legítima del poder supremo de la República, subsiste en su primitivo vigor, y es y ha debido ser el principio de toda institución fundamental; Que ese mismo principio constitutivo de la unión federal, si ha podido ser contrariado por una fuerza superior, ni ha podido ni puede ser alterado por una nueva constitución; y que para más consolidarle y hacerle efectivo, son urgentes las reformas que la experiencia ha demostrado ser necesarias en la Constitución de 1824, ha venido en declarar y decretar, y en uso de sus amplios poderes, declara y decreta: I. Que los Estados que componen la unión mexicana, han recobrado la independencia y soberanía que para su administración interior se reservaron en la Constitución; II. Que dichos Estados continúan asociados conforme al pacto que constituyó una vez el modo de sér político del pueblo de los Estados-Unidos Mexicanos; III. Que

la acta constitutiva y la Constitución federal, sancionadas en 31 de Enero y 24 de Octubre de 1824, forman la única Constitución política de la República. IV. Que además de esos códigos debe observarse la siguiente Acta de Reformas: Art. 14. Los poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan solo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción. Art. 15. Sobre los objetos sometidos al poder de la Unión, ningún Estado tiene otros derechos que los expresamente fijados en la Constitución, ni otro medio legítimo de intervenir en ellos, que el de los poderes generales que la misma establece. Art. 16. Toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el congreso; pero esta declaración solo podrá ser iniciada en la cámara de senadores.”⁷¹

Con este documento constitucional se restauró la vigencia de la Constitución de 1824, reimplantándose así nuevamente el sistema federal.

3.1.6. Constitución Política de la República de 1857

La restauración del sistema federal, dispuesto por el Acta de Reformas Constitucionales de 1847, no impidió que el país continuara en la inestabilidad política que caracterizó a las tres primeras décadas de libertad. El Plan de Ayutla del 1º de marzo de 1854, puso fin en definitiva a la permanencia de Santa Anna en la vida política de México. Este documento político, además, propuso la

⁷¹ TENA, RAMIREZ Felipe, Op. Cit., pp. 468-471.

convocatoria de un Congreso extraordinario que organizara a la nación bajo la forma de una república representativa popular.

En el Congreso Constituyente de 1856-1857, prevaleció el pensamiento de organizar al país de acuerdo al régimen federal, el cual triunfó, y por tanto, se plasmó en la Ley Fundamental que de él emanaría más tarde.

A continuación reproduciremos algunos de los debates del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857.

"El Sr. ARRIAGA, con una estraordinaria fuerza de convicción, con grande entusiasmo y con la elocuencia que no da el arte, sino el sentimiento, no solo combatió con el statu quo, sino que llegando hasta las tiendas de sus adversarios, los acribilló con sus acusaciones, los puso a la vergüenza pública, los denunció ante el país, y según parece, obligó á tocar retirada á algunas notabilidades de las que hoy se dicen federalistas, cuando antes pisotearon no solo la federacion, sino al sistema representativo. [...] El proyecto de restablecer la carta de 1824 ha sido desechado mas de una vez, y no podía volverse á presentar por las razones que en las sesiones secretas han esplicado el Sr. Villalobos y otros diputados. [...] Cada vez que se detiene á pensar en las circunstancias en que aparece la idea fatídica de restablecer la carta de 1824, se persuade mas de que será de funestas trascendencias. Aparece cuando en la frontera comienza la guerra civil, gracias á las pequeñeces del ministerio. Aparece cuando Jalisco gime bajo el despotismo militar, gracias á las pequeñeces del ministerio. Aparece cuando se suspenden

todos los pagos, incluso las convenciones diplomáticas, y el gobierno, al apoyar esta idea, se pone una venda en los ojos, se declara impotente con toda su dictadura para mejorar la hacienda, y viene á pedir que se le aten las manos. Aparece la idea cuando nuestras relaciones exteriores se encuentran en una espantosa complicacion, gracias tambien á pequeñeces del ministerio. En el extranjero se escageraba siempre la nulidad de nuestro país, la falta de hombres, la carencia de virtudes cívicas, y así se apoyaba la idea de la intervencion. Todo este clamoreo cesó cuando triunfó el plan de Ayutla, y sobre todo, cuando aparecieron las reformas que proclamaba el proyecto de Constitucion. La prensa extranjera cambió de tono, concibió esperanzas de nuestro porvenir, y nos aplaudió porque nos vió en la senda del progreso. Pues bien, volviendo atrás, perderémos cuanto habíamos ganado en el concepto del mundo, y hoy para conservar algun prestigio, se necesita hacer un grande y heróico esfuerzo al no abandonar la senda comenzada. [...] Otra vez se ha dicho por uno de los miembros de la asamblea, que la constitucion de 1824 fue una transaccion entre los principios democráticos y las ideas del régimen colonial. Estas palabras nacen ó de poca reflexion ó de que la persona que las pronunció no había nacido en 1824. Esta constitucion resultó de la lucha entre el pueblo é Iturbide, que á pesar de haber conquistado la independendencia, se vió ecsecrado por el país, cuando ciego por la ambicion se ciñó una diadema. Cayó el imperio, pasó como un meteoro, y sobre los restos del trono se levantó la República, impidiendo la carta de 1824 la escision de las provincias y siendo el vínculo de la unidad nacional. Estos son hechos históricos que no pueden ponerse en duda: la carta de 1824 es la bandera de alianza entre los mexicanos, es el principio constitutivo de nuestra

sociedad, y ofrece la organización mas liberal posible, despues de la de los Estados-Unidos. Nuestros padres, al espedir ese código, dijeron que habian avanzado 300 años, y era la verdad. Así como de las leyes de Partida se ha dicho que tienen mas filosofia que la de su época, de nuestra constitucion federal puede decirse que tienen mas libertad de la que podia esperarse cuando se dio. Este código fue elogiado por el mismo Tocqueville, que con tanto tino estudió las instituciones americanas. Pero el mismo escritor decia: ¡qué valen las leyes sin costumbres! Todas nuestras desgracias nacieron no de la constitucion, sino de la falta de nuestras costumbres. Hoy que hemos pasado la dura prueba de la guerra extranjera, y de la tiranía de un solo hombre, deben haber cambiado estas costumbres, y efectivamente, de aquí nace tanto ardor por las reformas. [...] Se entró al segundo título del proyecto y á la seccion que trata de la soberanía nacional y de la forma de gobierno. El artículo 45 decia: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo, y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar ó modificar la forma de su gobierno." (Art. 39 de la Constitucion.) [...] El Sr. EMPARAN, sin oponerse á las ideas del artículo, creyó que estaban mas claramente espresadas en el art. 3º de la acta constitutiva, que dice: " La soberanía reside radical y esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente á ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes, la forma de gobierno y demas leyes fundamentales que le parezca mas conveniente para su conservacion y mayor prosperidad, modificándolas ó variándolas según crea convenirle mas." [...] El Sr. ARRIAGA defendió el primero, y el Sr. BARRERA se declaró adalid del segundo. El

impugnador creía mucho mejor que se hablara de la nación y no del pueblo, y el Sr. Arriaga, defendiendo el sistema federal no vela a la nación sino al pueblo en la soberanía de los Estados y en los actos municipales. Al Sr. Barrera le parecía mucho más propio el adverbio radicalmente que originariamente, y no creía que fuera preciso consignar en una Constitución democrática que todo poder se establece para beneficio del pueblo; el Sr. Arriaga replicó a estas objeciones, y el Sr. Ruiz pidió que el artículo se dividiese en partes, haciendo notar que la segunda corresponde más bien a la sección que trata de la división de poderes. La primera parte que dice: "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo," fue aprobada por unanimidad de los 79 diputados presentes. (Art. 39 de la Constitución.) La segunda que dice: "Todo poder público dimana del pueblo, y se instituye para subbeneficio," fue aprobada por unanimidad de los 83 diputados presentes, después de haber convenido la comisión en que era justa la observación del Sr. Ruiz y de haber prometido pasar esta parte a la sección que trata de la división de poderes. La tercera dice: "El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno." [...] La parte fue aprobada por 79 votos contra 7. [...] El art. 46 decía: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federativa, 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 para todo lo relativo a los intereses comunes y nacionales, al mantenimiento de la unión, y a los demás objetos expresados en la Constitución." (Art. 40 de la Constitución.) El Sr. RUIZ creyó que podía suprimirse como innecesaria la última parte que se refiere á los demás objetos expresados en la

Constitucion. [...] El Sr. BUENROSTRO (D. Manuel) aconsejaba que se retirara todo el artículo; por no ser todavía oportuna su discusion. El Sr. OLVERA no encontró motivo para dejar indecisa la cuestión sobre la forma de gobierno, y recordó al preopinante que al votar por la admision de la carta de 1824, habla votado ya por la forma federal. [...] El Sr. ESCUDERO estraño que el artículo no hiciera mencion de los territorios. El Sr. ARRIAGA, calificando de muy fundada esta observacion, entró en esplicaciones sobre la ecsistencia anómala de los territorios, que realmente no son partes soberanas de la federacion, y creyó que el vacío que notaba el Sr. Escudero podia subsanarse en el artículo sobre division territorial, diciendo que los territorios son partes integrantes, no de la federación, sino de la nacion ó de la República. La comision pidió y obtuvo permiso para retirar la última parte del artículo, que dice: "Y a los demás objetos espresados en la Constitucion." Con esta supresión el artículo quedó aprobado, por unanimidad de los 84 diputados presentes. El art. 47 dice: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Union en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que toca á su régimen interior, en los términos que respectivamente establece esta Constitucion federal y las particulares de los Estados, los que en ningun caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal." (Art. 41 de la Constitucion.) Sin discusion fue aprobado por unanimidad de los 82 diputados presentes, y se levantó la sesion. [...] El artículo 53 dice: "Se deposita el ejercicio del supremo poder legislativo en una asamblea, que se denominará congreso de la Unión." (Artículo 51 de la Constitucion.) [...] El Sr. ZARCO, sintiendo separarse del dictámen de la comision, declara que no le satisfacen las razones alegadas en la parte espositiva del proyecto para la

supresion del senado. En su concepto una preocupacion que nace del recuerdo de los defectos del último senado, es la que ha influido en los que pretenden como reforma la cámara única. Se ha llegado á decir que el senado es una institución aristocrática, pero nadie puede creer que el que habla abrigue ni una sola idea de aristocracia. El senado puede ser republicano y democrático si se deriva del pueblo, y al plantear en México el sistema representativo, es menester considerar no solo la República y la democracia, sino al sistema federal y la necesidad de equilibrar á las entidades políticas, que constituyen la federación. Como para la eleccion de diputados no hay mas base posible que la de la poblacion, en una sola cámara resultarán los Estados con una representacion muy desigual. [...] El Sr. GARCIA GRANADOS se declara en contra del senado porque lo considera funesto. Le ocurre la dificultad de que cuando haya discordia entre las dos cámaras, será imposible formar un gabinete parlamentario, porque si sale del senado tendrá en contra á la cámara de diputados, y vise versa, siendo imposible que el gobierno se conforme á lo que ecsige el sistema representativo. Por mas que se haga por popularizar el senado, los senadores se crearán siempre mas distinguidos que los diputados, y tendrán aspiraciones aristocráticas. [...] El Sr. MORENO dice que el Sr. Zarco ha espuesto a favor del senado las ideas que hace tiempo emite el periódico que redacta. Pero el congreso está llamado á hacer una constitución democrática y popular, y así es estraña la queja de que las diputaciones pequeñas sucumban a las numerosas, cuando es la ley de las democracias que las minorías cedan siempre a la mayoría. Los congresos solo

deben representar el número de ciudadanos y nada mas, pues otra cosa es salirse del sistema democrático." ⁷²

Respecto de las partes integrantes de la federación y del territorio nacional, el título II de la Constitución de 1857, en su sección II nos dice: "Art. 42. El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la federación, y además el de las islas adyacentes en ambos mares. Art. 43. Las partes integrantes de la federación son: los Estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, 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, Zacatecas y el Territorio de la Baja California. Art. 44. Los Estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, México, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y el Territorio de la Baja-California, conservarán los límites que actualmente tienen. Art. 45. Los Estados de Colima y Tlaxcala conservarán, en su nuevo carácter de Estados, los límites que han tenido como territorios de la federación. Art. 46. El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección solo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar. Art. 47. El Estado de Nuevo-León y Coahuila comprenderá el territorio que ha pertenecido a los dos distintos Estados que hoy lo forman, separándose la parte de la hacienda de Bonanza, que se reincorporará a Zacatecas, en los mismos términos en que

⁷² ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857*, Comité de Asuntos Editoriales de la H. Cámara de Diputados, t. II, 2ª época, México, 1990, pp. 272-294.

estaba antes de su incorporación á Coahuila. Art. 48. Los Estados de Guanajuato, Jalisco, Michoacan, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Yucatan y Zacatecas, recobrarán la estension y límites que tenian en 31 de Diciembre de 1852, con las alteraciones que establece el artículo siguiente. Art. 49. El pueblo de Contepec, que ha pertenecido á Guanajuato, se incorporará á Michoacan. La municipalidad de Ahualulco, que ha pertenecido á Zacatecas, se incorporará á San Luis Potosí. Las municipalidades de Ojo-Caliente y San Francisco de los Adames, que han pertenecido á San Luis, así como los pueblos de Nueva-Tlaxcala y San Andrés de Teul, que han pertenecido á Jalisco, se incorporarán á Zacatecas. El departamento de Tuxpan continuará formando parte de Veracruz. El canton de Huimanguillo, que ha pertenecido a Veracruz, se incorporará á Tabasco.⁷³

3.1.7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

El 14 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza, en su calidad de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, publicó un decreto presidencial en el que convocaba a un Congreso Constituyente para efectos de reformar la Constitución de 1857.

Al efecto, reproduciremos algunos de los debates del Congreso Constituyente de 1916-1917.

⁷³ TENA, RAMIREZ Felipe, Op. Cit., pp. 613-614.

"TITULO II. "SECCION PRIMERA. "De la soberanía nacional y de la forma de Gobierno. "Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno". [...] Está a discusión. Las personas que deseen hacer uso de la palabra en pro o en contra, se servirán pasar a inscribirse. ¿No hay quien haga uso de la palabra? Por acuerdo de la Presidencia se reserva para su votación juntamente con otros artículos que no sean discutidos. El dictamen de la Comisión, referente al artículo, 40 dice: "Ciudadanos diputados: "El artículo 40 del proyecto, exactamente igual al de igual número de la Constitución, consagra el principio federalista tan íntimamente ligado con las glorias del partido liberal. La idea federalista era la bandera de los avanzados, como la centralista la de los retrógrados y su establecimiento entre nosotros ha sido el resultado de una evolución política e histórica que se hizo indiscutible después de la Guerra de Reforma. "Sin pretender consignar los argumentos en pro y en contra cambiados entre los partidarios de uno y otro régimen, solamente haremos mención de aquel que, por tener más apariencias de seriedad, es sostenido aún en la fecha por personas de cierta ilustración. Dicen éstas que el federalismo entre nosotros es una institución que por ser imitada del régimen político de los Estados Unidos de Norteamérica, es artificial; que como antecedente histórico, la colonia de Nueva España formaba un régimen central sin entidades políticas independientes, las cuales fueron creadas por la Constitución federal de 1824. "A lo anterior contestaremos con un distinguido publicista mexicano, que tal razón "supone que la Federación, como régimen, no tiene más que un origen, lo que es

evidentemente falso. El sistema federal, lo mismo que el Gobierno hereditario, o el régimen de las democracias, puede tener orígenes históricos muy diversos, y la razón de su adopción es el estado del espíritu público en un país que no se deduce siempre del régimen a que antes haya estado sometido. Si así fuere, habría que confesar que Iturbide tuvo razón para fundar una monarquía en México, puesto que la Nueva España estaba habituada a ese régimen, cuando precisamente tenemos el notable fenómeno que podríamos llamar de sociología experimental, de que todas las colonias hispanoamericanas adoptaron el sistema republicano al independizarse y que todos los ensayos de monarquía en América han concluido con fracasos." -Rabasa, "La Constitución y la dictadura", página 103. "El ilustre presidente de la Comisión de Constitución de 1857, el señor Arriaga, en la exposición del proyecto respectivo, después de consignar la conveniencia o inconveniencia del federalismo y del centralismo, defendió victoriosamente y para siempre el primero, declarándose por el régimen de la libertad. Y ahora que la ciencia política señala como un ideal para el Estado la fórmula "Centralización política y descentralización administrativa", adoptando el régimen federal nos ponemos en condiciones de realizarlo asegurando a los Estados el selfgovernment", esto es, su gobierno y su vida propios. Por lo expuesto, la Comisión tiene el honor de proponer al honorable Congreso Constituyente, apruebe el artículo 40 del proyecto en los siguientes términos: "Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental." [...] El C. Secretario

Lizardi: ¿no hay quien haga uso de la palabra? Se reserva para la votación juntamente con los demás artículos que no han sido discutidos. El dictamen de la Comisión referente al artículo 41, dice: "Ciudadanos diputados: "La única variante que hay entre el artículo 41 del proyecto de reformas del ciudadano Primer Jefe, al de igual número de la Constitución de 1857, consiste en esto: "En la Constitución se dice que: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de su competencia, y por los de los Estados, para lo que toca a su régimen interior, en los términos, etcétera ...", y en el proyecto de reformas, en lugar de la preposición para, subrayada en la inserción anterior, se pone en, lo que ha parecido más propio a la Comisión. "En cuanto a la materia misma del artículo, fácilmente se comprende que es una consecuencia natural y directa de los principios de la soberanía popular y de la forma federativa de Gobierno que hemos aceptado, pudiendo decirse que solamente se concreta a precisar de qué manera se ejerce tal soberanía dentro de tal régimen, y a establecer, como debe ser, el lugar preferente que debe ocupar la Constitución federal respecto de las Constituciones locales. Por lo tanto, proponemos a vuestra soberanía la aprobación del artículo 41 en los siguientes términos: "Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los Estados, en lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal."⁷⁴

⁷⁴ LIV LEGISLATURA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Querétaro 1916-1917, edición facsimilar, México, 1989, pp. 672-674.

Respecto a las partes integrantes de la federación y del territorio nacional que se establecieron en el título II, capítulo II, de la Constitución de 1917, contemplamos lo siguiente: "Art. 42. El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la Federación y además el de las islas adyacentes en ambos mares. Comprende, asimismo, la isla de Guadalupe, y las de Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico. Art. 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal y Territorios de la Baja California Sur y de Quintana Roo. Art. 44. El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General. Art. 45. Los Estados y Territorios de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos. Art. 46. Los Estados que tuviesen pendientes cuestiones de límites, las arreglarán o solucionarán en los términos que establece esta Constitución. Art. 47. El Estado de Nayarit tendrá la extensión territorial y límites que comprende actualmente el Territorio de Tepic. Art. 48. Las islas de ambos mares que pertenezcan al Territorio Nacional dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados."⁷⁵

⁷⁵ TENA, RAMIREZ Felipe, Op. Cit., pp. 838-839.

En la actualidad el título II, capítulo II de la Constitución vigente, que se refiere a las partes integrantes de la federación y del territorio nacional se establece: "Art. 42. El territorio nacional comprende: I. El de las partes integrantes de la Federación; II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes; III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico; IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional, y las marítimas interiores; y VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional. Art. 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal. Art. 44. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General. Art. 45. Los Estados de la Federación conservarán la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos. Art. 46. Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión. Art. 47. El Estado

de Nayarit tendrá la extensión territorial y límites que comprende actualmente el territorio de Tepic. Art. 48. Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados" ⁷⁶

3.2. Antecedentes sociales del federalismo en México

En 1808 ocurrió la invasión napoleónica en España, y la abdicación de los monarcas (Carlos IV y Fernando VII), a favor del emperador Napoleón Bonaparte, que a su vez nombró rey a su hermano José (Pepe Botella). Estos hechos provocaron una reacción indomable del pueblo español que se levantó en armas para luchar por su independencia, proclamando su fidelidad a Fernando VII y formaron una Junta Central que gobernó en nombre del monarca, y posteriormente fue substituida por un Consejo de Regencia.

La invasión francesa de 1808 en España tuvo profundas repercusiones en las colonias españolas en América. La carencia del monarca provocó que los criollos acariciaran la idea de obtener la libertad de la Nueva España y así poder desplazar a los españoles peninsulares de los altos cargos de la colonia.

⁷⁶ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ed. Porrúa, 139ª edición, México, 2002, pp. 54-56.

"La revolución de Nueva-España, hoy Estados-Unidos Mexicanos, principió en 1808, cuando por efecto de la invasión hecha en España por los ejércitos de Napoleón, quedó aquella acéfala y entregada á los gobiernos populares que se establecieron en aquella época, bajo la dirección de gefes que no tenia otra misión que las inspiraciones de un patriotismo ciego y tumultuoso. Las autoridades de las Américas no se creyeron bastante legítimas para continuar por sí solas en los gobiernos que habían obtenido de un monarca que había desaparecido, y había sido sustituido por otra dinastía, cuyos únicos títulos eran doscientos mil soldados aguerridos. La incertidumbre de lo que sucedería en la Península les obligaba á ocurrir á la verdadera fuente de toda sociedad, á la voluntad del pueblo, representado entonces por los ayuntamientos y otras autoridades, y hé aquí como se abrió la puerta á la gran cuestión que se ha resuelto definitivamente con la independencia de aquellos hermosos paises."⁷⁷

La guerra de independencia española, la ausencia del monarca español y la presencia de los criollos en los Ayuntamientos, se conjugaron para que en el mes de julio de 1808 se diera la declaración del Ayuntamiento de la ciudad de México por el cual se estableció la insubsistencia de la abdicación de Fernando VII, y además, mientras éste no se librara de cualquier presión extraña, la Nueva España se regiría por las leyes establecidas. Esta declaración expresó que el Ayuntamiento de la ciudad de México, en su calidad de capital de la colonia,

⁷⁷ ZAVALA, Lorenzo de, Ensayo Histórico de las Revoluciones de México desde 1808 hasta 1830, Ed. Instituto Cultural Helénico/Fondo de Cultura Económica, edición facsimilar, México, 1985, pp. 29-30.

mantendría los derechos del monarca Fernando VII, y al efecto, pedían que el virrey don José de Iturrigaray continuara ejerciendo provisionalmente ese cargo, sin entregar el mando a ninguna nación, ni aun a la misma España, mientras ésta no consiguiera su libertad. Desgraciadamente este intento criollo fracasó.

En 1810 localizamos otra conspiración en la ciudad de Querétaro, encabezada por los capitanes Ignacio Allende, Mariano Abasolo, Juan Aldama, el cura Miguel Hidalgo y Costilla, y doña Joséfa Ortiz, esposa del corregidor don Miguel Domínguez. Estos acordaron iniciar un levantamiento armado para conseguir la independencia de la colonia en diciembre de ese mismo año, sin embargo, la conjura fue descubierta y por lo tanto se precipitaron los planes. Así, con la celebre proclamación del cura de Dolores Miguel Hidalgo y Costilla en la madrugada del 16 de septiembre de 1810, estalló la primera revolución en México.

A diferencia del intento independentista de 1808, el levantamiento iniciado por don Miguel Hidalgo y Costilla en 1810, tuvo la virtud de incorporar a éste a las llamadas castas, mestizos e indígenas, y eso fue porque el cura de Dolores trató de comprender los intereses de los nacidos en la Nueva España.

El movimiento insurgente se convirtió pronto en una revolución popular, porque además de la independencia de la Nueva España, se buscó cambiar su estructura económica y social, es un movimiento popular integrado mayoritariamente por indígenas y mestizos.

Este levantamiento armado contó relativamente con el apoyo de la clase criolla por el temor y el odio que despertaba en estos un movimiento social que cobró grandes dimensiones, y por el contrario, su ayuda fue para los españoles, a pesar de sus discordias.

A la muerte de los iniciadores de la revolución, don Ignacio López Rayón trató de reorganizar a los insurgentes en la Junta de Zitácuaro. Pero fue con José María Morelos y Pavón, cura de Carácuaro, con quién prácticamente continuó la guerra en el sur de la Nueva España. Al igual que su predecesor, alentó los anhelos de los mestizos e indígenas para cambiar las condiciones sociales y económicas en que los tenían los españoles.

En 1813, el insigne José María Morelos y Pavón, convocó a un Congreso Constituyente en la ciudad de Chilpancingo, para encauzar la efervescencia insurgente.

El 2 de noviembre de 1813, José María Morelos y Pavón declaró a la nación lo siguiente: "Somos libres por la gracia de Dios, é independientes de la soberbia tiranía española, que con sus cortes extraordinarias, y muy extraordinarias, y muy fuera de razon, quieren continuar el monopolio con las continuas metamorfosis de

su gobierno, concediendo la capacidad de constitucion que poco antes negaba á los americanos, definiéndolos como brutos en la sociedad."⁷⁸

Esta declaración de Morelos demuestra su inteligencia porque en aquella época España casi había concluido con su guerra de independencia contra la ocupación francesa, y era inminente la vuelta del rey Fernando VII; entonces, dejaba de tener razón el movimiento que siempre había proclamado la fidelidad al monarca cautivo. Al año siguiente (1814), Fernando VII regresó a España e inmediatamente con el apoyo del ejército y de la iglesia, derogó la Constitución gaditana de 1812 para gobernar de manera absoluta.

El 22 de octubre de 1814, se promulgó el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocido con el nombre de Constitución de Apatzingán. Más que un código político, la Constitución de Apatzingán resumió la ideología del proyecto insurgente. Uno de sus principios fundamentales fue el establecimiento de la soberanía popular en el sentido siguiente: " Art. 2º La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga á los intereses de la sociedad, constituye la soberanía. Art. 3º Esta es por su naturaleza imprescriptible, inenajenable é indivisible. Art. 4º Como el gobierno no se instituye por honra ó interés particular de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos,

⁷⁸ ALAMAN, Lucas, Historia de México desde los primeros movimientos que prepararon su Independencia en el año de 1808 hasta la época presente, v. 3, Ed. Instituto Cultural Helénico/Fondo de Cultura Económica, edición facsmilar, México, 1985, Apéndice, p. 67.

unidos voluntariamente en sociedad, esta tiene derecho incontestable á establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera. Art. 5º Por consiguiente, la soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la constitución."⁷⁹

"Si la reacción que provocó en España la Ley gaditana de 1812, trajo un absolutismo más intolerable todavía que aquel que la había hecho posible, la que produjo la Carta de Apatzingán -más avanzada, aún, como hemos dejado ya apuntado- desencadenó, ahora más arrebatadamente, el coraje realista en contra de un movimiento que, en un principio, creyó poder doblegar con suma facilidad. El capitán del Anáhuac, el insigne Morelos, no sólo les había derrotado en los campos de batalla, amenazando muy seriamente la estabilidad del gobierno virreinal, al que no dejaba de tener en jaque; ahora le retaba también social, jurídica y políticamente, enfrentándole un código de democracia pura. La libertad e igualdad que preconizaba la Carta de Apatzingán bamboleaba desde sus cimientos todo el edificio colonial, construido precisamente sobre la desigualdad y la injusticia. Se presentaba así, al gobierno virreinal, la esperada coyuntura para descargar implacablemente su ira en contra de la insurgencia."⁸⁰

⁷⁹ Congreso de la Unión, Las Constituciones de México, Op. Cit., p. 45.

⁸⁰ SAYEG, HELU Jorge, El Constitucionalismo social mexicano, La integración Constitucional de México (1808-1988), 1ª reimpresión, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 133.

A la muerte de Morelos (1815), el movimiento insurgente quedó prácticamente desmembrado y sólo quedaron unos cuantos grupos rebeldes, resistiendo en distintas regiones de la Nueva España. A partir de 1816, la lucha por la independencia se desarrolló ya no como una guerra formal, sino en una guerra de guerrillas. En el año de 1817 se incorporó a la lucha un joven militar español (Francisco Javier Mina) que obtuvo algunas victorias, pero meses más tarde fue vencido, hecho prisionero y fusilado. Hacia el año de 1819, el movimiento de emancipación estaba a punto de claudicar. Y es que el virrey, Juan Ruíz de Apodaca, había buscado la pacificación ofreciendo el indulto a cambio de la rendición de los insurrectos. Muchos habían aceptado, mientras otros habían decidido ocultarse y sólo algunos más siguieron luchando. Para 1820, prácticamente solo, Vicente Guerrero quedaba en pie de guerra en una pequeña zona sureña del estado que hoy lleva su nombre.

En 1820, una revolución de carácter liberal en España, encabezada por el general Rafael de Riego, obligó al monarca Fernando VII a restablecer la Constitución de 1812. Este hecho ocasionó que los sectores dominantes de la sociedad novohispanica se interesaran por alcanzar la independencia, antes que acatar la Constitución gaditana.

"La oposición toma cuerpo definitivamente en 1820 con el restablecimiento de la Constitución Liberal y la promulgación de los decretos de Cortes sobre expulsión de los jesuitas, desafuero de eclesiástico, supresión de órdenes monacales, reducción de diezmos y venta de bienes del clero. La alarma cunde en

el clero ante el inminente peligro de perder fueros y temporalidades. Por otra parte, se anuncian represalias de las Cortes contra los "persas" que apoyaron el golpe absolutista de Fernando VII; entre éstos se encontraban dos figuras prominentes del alto clero: los obispos Pérez de Puebla y San Martín de Chiapas."

81

"En consecuencia, renacen el entusiasmo y la actividad respecto a la causa; pero, al mismo tiempo, se forma un grupo de criollos y españoles con intereses egoístas, que sólo pretenden conservar el poder y la riqueza: el Grupo de la Profesa pretende proclamar la independencia de México; establecer una monarquía y ofrecer la corona a un infante español. Para lograr este fin, estos conjurados requieren de un militar de confianza, partidario del absolutismo y de mucha ambición; por tanto recurren a Iturbide que, piensan, reúne todos los requisitos deseados."⁸²

El 9 de noviembre de 1820, Agustín de Iturbide es nombrado por el Virrey Apodaca comandante general del sur y pronto comprendió la imposibilidad de someter a Vicente Guerrero, decidió entrar en pláticas con el insurgente para convenir con éste la separación definitiva de la Nueva España de la metrópoli. Producto de los acuerdos a que llegaron ambos personajes, fue el proclamado el Plan de Iguala del 24 de febrero de 1821, cuyas bases son las siguientes:

⁸¹ VILLORO, Luis, El proceso ideológico de la revolución de independencia, SEP, México, 1986 p. 195.

⁸² SERRANO, MIGALLON Fernando, El grito de independencia, Ed. Porrúa, México, 1995, p. 29.

"1. La religión católica, apostólica, romana, sin tolerancia de otra alguna. 2. La absoluta independencia de este reino. 3. Gobierno monárquico templado por una Constitución análoga al país. 4. Fernando VII y en sus casos los de su dinastía o de otra reinante serán los emperadores, para hallarnos con un monarca ya hecho y precaver los atentados funestos de la ambición. 5. Habrá una junta, Interín se reúnen Cortes que hagan efectivo este plan. [...] 10. Las Cortes resolverán si ha de continuar esta junta o sustituirse por una regencia mientras llega el emperador. 11. Trabajarán, luego que se reúnan, la Constitución del imperio mexicano. [...] 20. Interín se reúnen las Cortes, se procederá en los delitos con total arreglo a la Constitución española. [...] 23. Como las Cortes que se han de formar son constituyentes, deben ser elegidos los diputados bajo este concepto. La junta determinará las reglas y el tiempo necesario para el efecto."⁸³

El Plan de Iguala respetó la religión católica, reconociéndola como la única oficial y permitida por el gobierno, y a la monarquía como una institución que salvaguardara las tradiciones coloniales. Este plan no era anticonstitucionalista, al contrario, pedía que se formara un Constituyente que elaborara la Constitución del imperio mexicano y mientras esto sucedía, estaría en vigor la Constitución Gaditana de 1812.

El Plan de Iguala fue aceptado tanto por los distintos jefes de la causa insurgente como por los criollos del ejército realista, además contó con el apoyo de las clases dominantes de la colonia y el beneplácito del pueblo. Aunque el

⁸³ TENA, RAMIREZ Felipe, Op. Cit., pp.114-116.

gobierno virreinal lo rechazó, fue incapaz de contrarrestarlo, tanto así que al llegar el último virrey, el liberal don Juan de O'Donjú, se dió cuenta de la situación de la colonia y decidió reconocer la independencia de la Nueva España en los Tratados de Córdoba. En ellos buscó salvar, por lo menos, la liga a través de la casa reinante, que presidiría al nuevo imperio mexicano.

"TRATADOS DE CORDOBA. Art. 1º Esta América se reconocerá por nación soberana e independiente, y se llamará en lo sucesivo imperio mexicano. 2º El gobierno del imperio será monárquico, constitucional moderado. [...] 6º Se nombrará inmediatamente, conforme al espíritu del plan de iguala, una junta compuesta de los primeros hombres del imperio, por sus virtudes, por sus destinos, por sus fortunas, representación y concepto, de aquellos que están designados por la opinión general, cuyo número sea bastante considerado para que la reunión de luces asegure el acierto en sus determinaciones, que serán emanaciones de la autoridad y facultades que les conceden los artículos siguientes. 7º La junta de que trata el artículo anterior se llamará Junta Provisional Gubernativa. [...] 11. La Junta Provisional de Gobierno nombrará, en seguida de la elección de su presidente, una regencia compuesta de tres personas de su seno o fuera de él, en quien resida el Poder Ejecutivo y que gobierne en nombre del monarca hasta que éste empuñe el cetro del imperio. 12. Instalada la Junta Provisional gobernará interinamente conforme a las leyes vigentes en todo lo que no se oponga al plan de iguala, y mientras las Cortes formen la constitución del Estado. 13. La regencia, inmediatamente después de nombrada, procederá a la

convocación de Cortes, conforme al método que determinare la Junta Provisional de Gobierno; lo que es conforme al espíritu del artículo 24 del citado plan."⁸⁴

Los Tratados de Córdoba siguieron, en principio, la sucesión borbónica que había señalado el Plan de Iguala, pero a diferencia de éste, ya no exigían, al final de la lista, la designación de un individuo de la casa española reinante, sino el nombramiento podía hacerse a favor de quien las Cortes del imperio mexicano designasen.

El Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba no propugnaban ninguna transformación fundamental en el régimen colonial; por el contrario, reivindicaban tradiciones del régimen virreinal, frente a las innovaciones de liberalismo.

"La proclamación de la independencia en 1821 no concluye la revolución ni, mucho menos, supone su triunfo; es sólo un episodio en el que una fracción del partido contrarrevolucionario suplanta a la otra. Iturbide no realiza los fines del pueblo ni de la clase media más que en el aspecto negativo de descartar al grupo europeo de la dirección política, toda comparación entre movimientos tan distintos resulta estéril e improcedente."⁸⁵

La situación económica en la Nueva España a finales de 1821 era precaria a causa de la guerra de independencia. Pero todos confiaban en su pronta

⁸⁴ TENA RAMIREZ, Felipe, Op. Cit., pp.116-118.

⁸⁵ VILLORO, Luis, Op. Cit., p. 200.

recuperación, sin embargo, la realidad era otra. Se carecía de experiencia política, no había recursos, sólo deudas y necesidades.

El 27 de septiembre de 1821, Agustín de Iturbide, Juan de O'Donojú y Vicente Guerrero entraron a la ciudad de México en medio de la aclamación popular. Al día siguiente se instaló la Junta Provisional Gubernativa que estaba prevista en los Tratados de Córdoba. Se designó a Iturbide como presidente de aquella y también se nombró la Regencia, la que se ocupó sobre el sistema electoral y la organización del Congreso Constituyente, mismo que quedó instalado el 24 de febrero de 1822.

A pesar de que muy pronto Iturbide entró en conflicto con el Congreso, éste lo coronó emperador el 21 de junio de 1822, gracias al desconocimiento que hicieron las Cortes españolas de los Tratados de Córdoba, dejando abierto el camino para que Iturbide, con su gran popularidad, consiguiera su propósito.

La proclamación de Agustín de Iturbide como emperador de México, motivó el incremento de la rivalidad existente entre él y el Congreso Constituyente. Además, este hecho le ocasionó también tener como rivales a los borbonistas que simpatizaban con la monarquía, pero presidida por un miembro de la Casa Borbón, y a los antiguos insurgentes que propugnaban los ideales republicanos.

El siguiente paso del flamante emperador fue disolver el Congreso Constituyente que lo había erigido como máxima autoridad de México y en su

lugar, ordenó la creación de la Junta Nacional Instituyente. Esta situación fue rechazada por los grupos contrarios a Iturbide, que lo consideraron un acto tiránico.

"México 1º de septiembre de 1833. Mi querido amigo y Sr.: La voluntad de Iturbide en cuanto á la disolucion del Congreso y arresto de sus diputados se cumplió en todas sus partes. Ningun obstáculo habia para un hombre que en aquellos dias reunia al prestigio, la fuerza y la funesta potestad de hacer el mal. [...] Dado el golpe de destrucción al Congreso, se ocupó Iturbide de instalar la Junta, y lo hizo en persona la noche del dia 2 de Noviembre: aunque la concurrencia fue numerosa, no se notaron en ella señales de alegría: cierto borracho le gritó viva en el salon, pero no fue correspondido."⁸⁶

Ante estas conductas del emperador Iturbide, el brigadier Antonio López de Santa Anna se pronunció en Veracruz, el 1º de enero de 1823, con el Plan de Casa Mata, en el que se pedía la reinstalación del Congreso y el reconocimiento de la soberanía nacional. Las derrotas sufridas por el ejército iturbidista, llevaron al emperador a aceptar el citado Plan y a reinstalar al Congreso anteriormente por él disuelto.

⁸⁶ BUSTAMANTE, Carlos Ma. de, Continuation del Cuadro Histórico Historia del emperador Agustín de Iturbide y establecimiento de la república popular federal, Ed. Instituto Cultural Helénico/Fondo de Cultura Económica, edición facsimilar, México, 1985, pp. 22-23.

"El 1º de febrero se reunieron los generales referidos, y proclamaron los artículos siguientes: " Los generales de división, gefes de los cuerpos, oficiales del estado mayor y un hombre de cada clase del ejército, juntos en el cuartel general del comandante en gefe para conferenciar sobre la toma de la plaza de Veracruz, y sobre los peligros que amenazan á la patria por falta de representación nacional, baluarte único de la libertad civil; despues de haber deliberado con madurez sobre los medios de asegurar la felicidad del pueblo, han adoptado los artículos siguientes: 1º Como ninguno puede dudar que la soberanía reside esencialmente en la nación, se instalará el congreso tan pronto como sea posible. 2º Se redactará una convocatoria para el nuevo congreso sobre las mismas bases que el precedente. 3º Considerando que entre los diputados que componian el congreso anterior habia algunos que por sus ideas liberales y la firmeza de su carácter han adquirido la estimación pública, mientras que otros no han correspondido á la confianza de la nacion, quedan autorizadas las provincias para reelegir á los primeros, y para sustituir en lugar de los otros personas mas capaces de llenar sus importantes y penosos deberes. 4º En el momento en que los representantes de la nacion estén reunidos, fijarán su residencia en la ciudad ó villa que juzgasen conveniente. 5º Los cuerpos que componen este ejército y los que en lo sucesivo se le reunan, deberán prestar juramento solemne de sostener á todo riesgo la representación nacional. 6º Los gefes, oficiales ó soldados que no estuviesen dispuestos á sacrificar su vida por el bien de la patria, podrán retirarse con libertad. 7º Se nombrará una comisión que deberá elevar copias autorizadas de la presente acta á S. M. el emperador. [...] 10. Entre tanto que el supremo gobierno envía su contestación, la diputación provincial llenará las funciones

administrativas del gobierno, si este paso fuere de su aprobación. 11. El ejército no atentará jamás contra la persona del emperador, porque le considera como decididamente adicto á la representación nacional. El ejército tomará sus cuarteles en las villas ó lugares que escogiesen las circunstancias, no pudiendo disolverse bajo ningún pretexto, sin el consentimiento del soberano congreso, porque es el único apoyo sobre que el congreso puede contar para la libertad de sus liberaciones." ⁸⁷

3.2.1. Pugnas entre centralistas y federalistas

Hemos visto que la consumación de la independencia se realizó como una reacción en contra de la revolución liberal de 1820 en España, es decir, las clases dominantes de la Nueva España prefirieron separarse de la metrópoli, ante el temor de que el liberalismo prosperara en la colonia.

Consumada la independencia, Agustín de Iturbide se proclamó emperador de México gracias a la gran popularidad que tenía y al apoyo de los iturbidistas; sin embargo, esta acción le provocó la enemistad de los borbonistas que deseaban una monarquía encabezada por un miembro de la familia real española. Este grupo pronto se alió con los antiguos insurgentes, que a su vez aspiraban a la creación de una república para derrocar al emperador.

⁸⁷ ZAVALA, Lorenzo de, Op. Cit., pp. 164-165.

"Los partidos despues del triunfo obtenido sobre Iturbide, habían mudado de composición y se agitaban con mas fuerza que nunca. Los republicanos se dividieron entre centralistas y federalistas: formaban el primero los masones y los antiguos monarquistas, por lo que se daba á esta fraccion el nombre de borbonistas y á ella pertenecia el gobierno y el congreso restablecido: á los federalistas se unieron los iturbidistas, por odio á los que habían hecho bajar del trono á Iturbide, y por esta causa vinieron á incorporarse en el partido liberal mas exagerado, los que profesaban las opiniones mas opuestas á él. Cada partido tenia su periódico, habiéndose restablecido el Sol, no ya para defender la monarquía, sino para sostener la república central y al gobierno y congreso que la promovian. Los federalistas comenzaron á publicar el Archivista, que tomó despues el título de la "Aguila mejicana," y como redactado bajo el influjo de Navarrete é impreso en su casa, estaba destinado á fomentar el partido iturbidista." ⁸⁸

"Los republicanos y los borbonistas estaban ya satisfechos en cuanto á haber desaparecido el obstáculo que se oponia á sus proyectos; mas los segundos encontraron el desengaño al momento. Los primeros habían conseguido un triunfo completo; ya no debían pensar mas que en consolidarlo, y en verdad no fueron indiscretos en hacerlo. Mas habiendo ya variado los intereses, era una consecuencia necesaria que se separasen. Unidos como hemos visto para hacer

⁸⁸ ALAMAN, Lucas, Historia de México desde los primeros movimientos que prepararon su Independencia en el año de 1808 hasta la época presente, v. 5, Ed. Instituto Cultural Helénico/Fondo de Cultura Económica, edición facsimilar, México, 1985, pp. 763-764.

la guerra á Iturbide, conseguido el objeto, no podian continuar en buena armonía personas que tenian tendencias tan diferentes, y una nueva division de partidos se presentó en la escena. Los iturbidistas desaparecieron por lo pronto con sus pretensiones, y se unieron con los republicanos federalistas, que eran en mayor número en las provincias que en la capital. Los borbonistas, que con la abolición de los artículos que llamaban á los Borbones á reinar en México, no podían ofrecer como cuestionable su derecho, se unieron á otro partido que se formó, y fue el de los centralistas, es decir, el de los mexicanos que querian la república una é indivisible. A este partido se agregaron los españoles, la aristocracia del clero, y los generales Bravo y Negrete, que fueron puestos por los directores de él á la cabeza de las tropas destinadas á sofocar el espíritu de federación en las provincias. Constantemente se observa que las clases privilegiadas, las personas que viven de los abusos de las administraciones pasadas, son las que oponen los obstáculos á las reformas, y pertenecen siempre al partido estacionario en las épocas de las grandes crisis de los estados. Esto sucedió en México, y sucederá en todas partes. Los españoles, que explotaban en beneficio suyo el país, pertenecieron constantemente á los partidos que hacian menos concesiones á la mayoría; y los veremos siempre tomando un vivo interes, primero por el sistema colonial, luego por la monarquía borbónica, despues por el centralismo, y posteriormente por el sistema militar, que bajo las fórmulas federativas domina el país.⁸⁹

⁸⁹ ZAVALA, Lorenzo de, Op. Cit., pp. 190-191.

Derrocado el emperador Agustín I, las ideas republicanas se consolidaron en México como consecuencia de lo estipulado en el Plan de Casa Mata, es decir, se logró establecer la forma de gobierno republicana. Logrado el propósito común entre los borbonistas y antiguos insurgentes (derrocar a Iturbide), se crearon dos partidos en México: el centralista y el federalista, cuya principal pugna fue la forma de Estado que debía adoptar México. El partido centralista propugnó por un Estado simple o unitario y en cambio, el partido federalista se inclinó por un Estado federal.

La pugna entre federalistas y centralistas ocasionó una serie de vaivenes constitucionales que se presentaron con posterioridad, ya que pendularmente aparecieron, en forma subsecuente, Constituciones tanto federalistas como centralistas.

3.2.2. Consagración del federalismo

Hemos visto que la impopularidad que alcanzó Agustín de Iturbide al disolver el Congreso Constituyente, se cristalizó en el Plan que se proclamó el 1º de febrero de 1823 en Casa Mata, Veracruz, por los generales Negrete, Echávarri y Morán.

Al triunfo de esta revolución, el Congreso Constituyente fue restaurado y éste declaró que el poder ejecutivo había sido ilegítimo desde mayo de 1822, cuando Iturbide se coronó emperador; anuló el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba y eligió un poder ejecutivo provisional, formado por Nicolás Bravo,

Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete. Con estas decisiones, terminó con la forma de gobierno monárquico y estableció la forma de gobierno republicana.

El primer Congreso Constituyente, intentó inspirar la confianza en los jefes militares, y en las diputaciones provinciales, sin embargo, las provincias le exigieron la convocatoria de un nuevo Congreso.

Conscientes las provincias de lo estipulado en el Plan de Casa Mata de que una vez restaurado el Congreso disuelto por Iturbide, éste debía convocar a uno nuevo, y de la potestad que les concedió este documento a efecto de reelegir para el nuevo Congreso Constituyente sólo a los diputados con ideas liberales y sustituir a los otros que no coincidían con estas, fue sin duda por esta circunstancia que la mayoría de las provincias insistieron en la convocatoria de un nuevo Congreso.

"El federalismo mexicano comienza aquí en Casa Mata, aunque no lo parezca. Esta es la principal y fundamental derivación de la Acta de Casa Mata. Es la respuesta a la política de Iturbide, más aún, es la negación y anulación total del propio Iturbide y su imperio. El camino hacia la república quedará franco, sí, pero no sin problemas y dificultades. Cuatro hechos, sobre todo parecen consecuentarse de una forma u otra de dicha Acta, de dicha rebelión ultimada contra Iturbide: uno, la reinstalación del congreso y aniquilamiento del Imperio; dos, la necesidad de pasar a convocar nuevo congreso constituyente; tres, se producen las proclamas de soberanía e independencia de varias provincias; y

cuatro, la limitación de poderes impuesta a algunos diputados que acuden precisamente a este segundo constituyente.⁹⁰

"Llegó el mes de junio, y lejos de clamar la agitación pública, como se creía y se decía al expedirse la convocatoria, se aumentó con motivo de las elecciones para el nuevo congreso, y de los pronunciamientos de federación que se generalizaron por las provincias. [...] Todas las más provincias se adhirieron al pronunciamiento que hizo Jalisco también sobre federación, y su capital fue el centro de los federalistas. La diputación provincial, el 16 de junio de 1823, declaró solemnemente su independencia y soberanía como Estado libre de Jalisco, y las autoridades, corporaciones y ciudadanos se unieron á esta declaración, y unidos todos se levantó la formal acta correspondiente, manifestando la libre voluntad de los jaliscienses para secundar y sostener la referida declaración de la diputacion provincial. Se organizó en consecuencia en el Estado su gobierno provisional, bajo las bases que después, con poca diferencia, se decretaron en la constitución de 1824. La propia diputación convocó un congreso provisional constituyente que debería formar la constitución del Estado. [...] Los movimientos de Jalisco empeoraron las cosas por las maniobras del partido centralista, por lo que, y por el incremento que tomaba la revolución, se complicaba más y más cada día la cosa pública. [...] Sin embargo de esto, el partido federalista del congreso temió que las cosas tomasen mal aspecto, y en consecuencia, se presentaron en la sesión del 12 de junio dos proposiciones para nombrar congresos provinciales y arreglar la

⁹⁰ BARRAGAN, BARRAGAN José, Introducción al federalismo (La formación de los poderes en 1824), 1ª reimpresión, Universidad de Guadalajara, México, 1994, p. 113.

hacienda pública. El congreso general se contentó sólo con declarar la decisión de la asamblea por el sistema federal, dirigiendo al poder ejecutivo una orden para que se circulase.⁹¹

Ante la grave situación del país, el Primer Congreso Constituyente expidió el 12 de junio de 1823 su voto por la forma de república federal, como respuesta a la exigencia de las provincias, por adoptar el sistema federal.

Podemos señalar, que debido a la anarquía que persistió en el país, el Congreso se disolvió para formar otro. El nuevo Congreso Constituyente inició sus sesiones el 7 de noviembre de 1823, y la controversia a la que tuvo que enfrentarse, fue la de decidir qué tipo de forma de Estado era la más conveniente a la realidad sociopolítica que presentaba la nación: centralista o federal.

"Fueronse haciendo entre tanto en todas partes las elecciones para el nuevo congreso, que recayeron como era de esperar, en su mayoría en federalistas; también fueron nombrados algunos centralistas, unos y otros igualmente enemigos de Iturbide. Los masones perdieron la preponderancia que tenían en el congreso anterior, y los monarquistas quedaron excluidos, no siendo reelegidos Fagoaga, Taglé ni otros que profesaban aquellos principios [...] El Congreso cerró sus sesiones el 30 de Octubre, un año cabal después de haber

⁹¹ BOCANEGRA, José Ma., *Memorias para la historia de México independiente. 1822-1846*, v. 1, Ed. Instituto Cultural Helénico/Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana/Fondo de Cultura Económica, edición facsimilar, México, 1986, pp. 221-223.

sido disuelto por Iturbide: cayó entonces de una manera estrepitosa, oprimido por el poder del trono, y ahora tuvo que decretar él mismo su cesación, cediendo á la voluntad no ménos imperiosa de aquellas corporaciones que pocos meses ántes se habian sublevado contra Iturbide para obligarlo á restablecerlo."⁹²

Durante los trabajos del Segundo Congreso Constituyente, existieron dos tendencias políticas que representaron las ideas prevaletientes en la época: los centralistas, dirigidos por Lucas Alamán, José María Bustamante y Fray Servando Teresa de Mier, y los federalistas, encabezados por Miguel Ramos Arizpe y Crescencio Rejón.

Miguel Ramos Arizpe fue designado presidente de la Comisión de Constitución y junto con su grupo, presentó el día 20 de noviembre un Proyecto de Acta Constitutiva, el cual fue aprobado el 31 de enero de 1824.

"Este documento era una declaración anticipada de los principios adoptados para el gobierno de la federación, en que se contenían las bases del sistema que deberían sentarse la constitucion federal, y como una garantía de que el Congreso habia entrado francamente y de buena fe en la forma de gobierno que habian pedido los estados. Se declaraba la soberanía nacional, la independencia de los estados de México, Puebla, Oajaca, Yucatan, Tabasco, Veracruz, Jalisco, Querétaro, San Luis Potosí, Zacatecas, Durango, Chihuahua, N. Leon, Coahuila y

⁹² ALAMAN, Lucas, Op. Cit., pp. 775-776.

Tejas, Occidente, Tamaulipas, Valladolid y Guanajuato: en la constitución se añadió Chiapas.⁹³

El artículo 5º del Acta Constitutiva de la Federación establecía: la nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

"Votado el art. 5º del acta constitutiva, los centralistas perdieron el punto importante de la forma de gobierno, y los federalistas consiguieron el triunfo más completo, que sirvió para salvar por entonces á la república de la disolución que la amenazaba, porque ya en algunas provincias, como la de Nuevo México y sus limítrofes, se trataba de formar congresos; pero sepándose de México, por creerse que en el congreso general no se adoptaría la federación."⁹⁴

Creemos que la principal contribución del Acta Constitutiva consistió en haber incorporado la forma de Estado federal para el país.

Con el Acta Constitutiva se consagró el federalismo en México, porque así daba pie a que la Constitución que se expidiese, partiendo de la idea federal, asegurara a los nacientes estados los elementos para su desarrollo, los cuales se veían inspirados en el modelo estadounidense: el ejemplo más acabado para suponer válidamente que el Estado federal contribuiría a la grandeza del país.

⁹³ ZAVALA, Lorenzo de, Op. Cit., pp. 204-205.

⁹⁴ BOCANEGRA, José Ma., Op. Cit. p. 289.

"Jamás se puso la menor duda en adoptar el sistema representativo, pero las hubo muy grandes sobre la forma bajo de la cual debería establecerse, y se fluctuó por mas de dos años entre la monarquía, el federalismo, y el centralismo, hasta que por fin se adoptó la federación en el Acta Constitutiva y Constitución Federal que hoy rijen en la República,"⁹⁵ así pensaba José María Luis Mora (1794-1850). En la actualidad el artículo 40 constitucional consagra el Federalismo al establecer: es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

⁹⁵ MORA, José Ma. Luis, México y sus revoluciones, v. 1, Ed. Instituto Cultural Helénico/Fondo de Cultura Económica, edición facsimilar, México, 1986, p. 289.

4. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL FEDERALISMO EN MÉXICO

4.1. Posición jurídica de las entidades federativas

La esencia de la naturaleza jurídica del Estado federal mexicano, la encontramos principalmente en los artículos 40, 41, 43, 115 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En estos preceptos constitucionales se establece la base jurídica del federalismo mexicano, la cual se complementa y consolida con lo que al respecto disponen otros numerales que analizaremos más adelante.

"Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental."⁹⁶

En este artículo se establece la base jurídico-política del Estado federal mexicano y, consecuentemente, la naturaleza jurídica y política de las entidades federativas, la cual se complementa y fortalece con lo establecido por los preceptos 41, 43 y 115 fundamentalmente. La naturaleza jurídica y política de las entidades federativas se traduce en crear y dar personalidad jurídica a las entidades federativas que conforman y dan vida jurídico-política a la Federación.

⁹⁶ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Op. Cit., p. 50.

"Dentro del régimen federativo, los Estados representan porciones del Estado federal con determinados atributos característicos que brevemente describiremos a continuación. Desde luego, independientemente del proceso de formación federativa, los Estados son entidades con personalidad jurídica que les atribuye o reconoce el derecho fundamental o Constitución Federal. Con esta personalidad, los Estados tienen la concomitante capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones tanto en sus relaciones recíprocas, como frente al Estado federal y en las de coordinación que entablen con sujetos físicos o morales que no están colocados en la situación de autoridad. Consiguientemente, los Estados no implican meras fracciones territoriales ni simples divisiones administrativas del Estado Federal, sino personas morales de derecho público que preceden a la creación federativa conservando su entidad jurídica o que surgen de la adopción del régimen federal como forma estatal en el derecho básico o Constitución que la implanta. El atributo de la personalidad jurídica es una de las notas que distinguen a los Estados como miembros del Estado Federal, de los Departamentos o provincias en que suele descentralizarse regionalmente el Estado central y que, en rigor, no son personas morales sino divisiones político-administrativas con base en una desconcentración territorial de las funciones públicas."⁹⁷

Encontramos así que las entidades federativas son personas jurídicas reconocidas y reguladas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹⁷ BURGOA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 8ª edición, México, 1991, pp. 873-874.

"Los estados están sujetos a los principios de la Constitución General y por ello no son libres. No tienen una competencia ilimitada. Su competencia y las bases de su régimen interior están limitados por la propia Constitución. Por esta misma razón es que no son soberanos. Sobre la Federación y los estados, es decir sobre el Estado, se encuentra la Constitución. Por consiguiente, es pertinente hablar de autonomía de los estados-miembros, entendida como la capacidad de regular su régimen interior, destacándose la capacidad de otorgarse su propia constitución, de acuerdo a las estipulaciones de la Constitución Federal."⁹⁸

Por su parte, el artículo 41 constitucional en su primer párrafo estipula respecto a la posición jurídica de las entidades federativas que:

"ART. 41.- 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."⁹⁹

⁹⁸ ORTEGA, LOMELÍN Roberto, El nuevo federalismo La descentralización, Ed. Porrúa, México, 1988, p. 65.

⁹⁹ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Op. Cit., pp. 51-52.

Este precepto constitucional establece la forma en que se ejerce la soberanía del pueblo, la cual se realiza a través de los poderes federales y los poderes locales dentro de sus respectivas esferas de competencia. Por consiguiente, en el Estado federal mexicano existen dos órdenes jurídicos: un orden jurídico central y un orden jurídico local. Ambos órdenes jurídicos son coordinados por nuestra Carta Magna.

"ART. 43.- Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y Distrito Federal."¹⁰⁰

Como se ha visto, actualmente, nuestro país está compuesto de treinta y un Estados y un Distrito Federal.

"Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre."¹⁰¹

¹⁰⁰ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Op. Cit., p. 55.

¹⁰¹ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Op. Cit., p. 114.

El artículo 115 de nuestra Carta Magna, establece, como se puede apreciar, la forma de gobierno que deben adoptar las entidades federativas, y determina las bases que las mismas deben acatar, sin embargo, en nuestro criterio, el constituyente tomó como sinónimos los términos Estado y entidad federativa al establecer que los Estados que integran el territorio nacional, adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

4.2. Las constituciones de las entidades federativas

Una de las características de la autonomía de las entidades federativas es la capacidad de darse su propia organización del poder público, es decir, es el hecho de poder darse su propia Constitución y sus leyes.

"La doctrina suele dar el nombre de "autonomía" a la competencia de que gozan los Estados miembros para darse sus propias normas, culminantemente su Constitución. Trátase de distinguir así dicha competencia de la "soberanía", que, aunque también se expresa en el acto de darse una Constitución, se diferencia de aquélla por un dato de señaladísima importancia. En efecto; mientras la soberanía consiste, según hemos visto, en la autodeterminación plena, nunca dirigida por determinantes jurídicos extrínsecos a la voluntad del soberano, en cambio la autonomía presupone al mismo tiempo una zona de autodeterminación, que es lo propiamente autónomo, y un conjunto de limitaciones y determinaciones jurídicas

extrínsecas, que es lo heterónomo. La zona de determinación es impuesta a las Constituciones locales por la Constitución federal.¹⁰²

Esta capacidad de las entidades federativas de poder darse su propia Constitución sin rebasar el margen de limitaciones, prohibiciones y obligaciones que estipula la Constitución General, afirma su carácter de autónomas, en virtud de que su orden jurídico local es constituido, porque se deriva de la Constitución Federal.

Las Constituciones de las entidades federativas pueden hacer la diferencia entre la parte dogmática y la parte orgánica. Sin embargo, no es necesario que contemplen la parte dogmática, toda vez que la Ley Fundamental hace una amplia declaración de garantías individuales, que desde luego obliga a toda clase de autoridad.

Debemos precisar que las constituciones locales sí pueden ampliar las garantías individuales estipuladas en la Ley Suprema, pues éstas son únicamente restricciones mínimas que ella impone a las autoridades. Pero por el contrario, las garantías sociales consagradas en los preceptos 27 y 123 constitucionales, no pueden ser disminuidas por las Constituciones locales, pero tampoco pueden ser ampliadas, porque, por su propia naturaleza, son restricciones a las garantías individuales, y si una Constitución local ampliara la declaración de las garantías

¹⁰² TENA, RAMIREZ Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 30ª edición, México, 1996, p. 131.

sociales contenidas en la Ley Fundamental, estaría limitando las garantías individuales de la Constitución.

En la parte orgánica de las Constituciones se regulan y atribuyen las competencias de los poderes de la entidad federativa. Siguiendo lo estipulado por el precepto 49 constitucional, las Constituciones particulares de las entidades federativas declaran que el poder local se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

4.3. La supremacía constitucional

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos estipula en su artículo 133 la obligación de los órganos de las entidades federativas, de acatar irrestrictamente a ésta.

"ART. 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados."¹⁰³

¹⁰³ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Op. Cit., p. 152.

Es así que queda manifestado el que la Constitución Federal es la norma suprema y, por lo tanto, está por encima de las Constituciones de las entidades federativas.

"La producción del orden jurídico de un Estado miembro descansa sobre la base de su autonomía dentro del régimen federal, en el sentido de que puede darse sus propias normas sin rebasar el marco de limitaciones, prohibiciones y obligaciones que a toda entidad federativa impone la Constitución nacional, cuyas decisiones políticas, sociales y económicas fundamentales deben ser acatadas, además, por el derecho interno correspondiente. [...] Estas ideas se corroboran plenamente por el artículo 133 de la Constitución Federal que consagra el principio de supremacía del propio Código Fundamental, de las leyes federales y de los tratados internacionales frente a las constituciones y al derecho interno en general de las entidades federativas. [...] Las consideraciones que se acaban de formular demuestran que, dentro del territorio de cada Estado miembro, tienen imperio normativo, conforme a sus respectivos ámbitos o materias, el orden jurídico federal y el orden jurídico interno correspondiente, y nos indican, además, que esta concurrencia se excluye en favor del primero en cualquier supuesto conflicto entre ambos. Por consiguiente, "la pirámide normativa" que opera de "arriba para abajo" dentro de toda entidad federativa está integrada por los siguientes ordenamientos: 1. La Constitución Federal; 2. Las leyes federales y los tratados internacionales que no se opongan a ésta; 3. Los reglamentos federales heterónomos en la medida en que se ajusten a la ley reglamentada; 4. Las constituciones particulares; 5. Las leyes locales, y 6. Los reglamentos locales.

Debemos recordar, en conclusión, que la validez formal del orden jurídico interno del Estado miembro emana de su conformidad con el derecho federal y, destacadamente, con la Constitución de la República. ¹⁰⁴

4.4. Distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas

Para evitar la contraposición, contradicción, rivalidad o la obstaculización en la aplicación de las normas jurídicas en los órdenes jurídicos del Estado federal, existen diversos sistemas para la distribución de competencias entre la federación y los Estados-miembros.

A causa de la diversidad de los orígenes del federalismo, en cada país es posible que la distribución de competencias entre la federación y los Estados-miembros sea diferente en cada Estado federal.

"El Estado federal se ha constituido en dos formas: de la unión de varios estados preexistentes a la formación de la Federación; o de un territorio unitario, del que se crean los estados miembros, que van a formar parte de la Federación. Al primer sistema pertenece el sistema angloamericano, en el cual la distribución de competencia se hace por exclusión, es decir, que aquellas facultades que los estados miembros no delegan al poder central, se entienden reservadas a aquéllos. Excepcionalmente, sucede lo contrario en el sistema canadiense, en el

¹⁰⁴ BURGOA, Ignacio, Op. Cit., pp. 878-879.

cual la Constitución señala expresamente las facultades de los estados, y las que no les están conferidas expresamente, se entienden reservadas al poder central.¹⁰⁵

Independientemente de la formación de una federación, ya sea el originado a través de un pacto de Estados preexistentes o el de la adopción de la forma federal por un Estado antiguamente centralizado, corresponde a la Constitución hacer el reparto de jurisdicciones. Pero en el primero de los casos, los Estados-miembros transmiten al poder federal determinadas facultades y se reservan las restantes, mientras que en el segundo, suele que sea a los Estados-miembros a quienes se refieren las facultades enumeradas, reservándose para el poder federal todas las demás.

México, por su parte, adoptó el modelo estadounidense, es decir, todo aquello que no está expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas. La Ley Suprema consigna lo que los Poderes de la Unión pueden hacer y todo lo demás es competencia de las entidades federativas.

Como hemos visto, el artículo 41 constitucional indica que en el Estado federal mexicano existe una división de competencias entre los órdenes jurídicos: federal y local; siendo el precepto 124 constitucional el encargado de marcar la división de competencias entre la federación y las entidades federativas.

¹⁰⁵ MADRID, HURTADO Miguel de la, Elementos de Derecho Constitucional, Instituto de Capacitación Política, México, 1982, p. 331.

El artículo 124 constitucional al respecto señala: " Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados."¹⁰⁶

Este artículo constitucional precisa que todo lo que no esté expresamente atribuido a la federación, es competencia de las entidades federativas, así, la propia Ley Fundamental nos indica cual es el ámbito de competencia federal, y lo restante comprende a lo local.

4.4.1. Facultades explícitas e implícitas

En lo relativo a la distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas, cabe distinguir las facultades explícitas, que son aquellas que la Constitución confiere expresamente a cualquiera de los Poderes de la Unión concreta y determinadamente en alguna materia. Estas facultades se indican en las fracciones de la I a la XXIX del precepto 73 constitucional.

Para la realización de las facultades explícitas, el Congreso de la Unión tiene una facultad implícita que establece la fracción XXX del artículo 73 constitucional, y que en lo conducente dice: "Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión."¹⁰⁷

¹⁰⁶ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Op. Cit., p. 149.

¹⁰⁷ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Op. Cit., p. 73.

"Mientras que las facultades explícitas son las conferidas por la Constitución a cualquiera de los Poderes federales, concreta y determinadamente en alguna materia, las facultades implícitas son las que el Poder legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos Poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas."¹⁰⁸

Podemos decir que en tanto que las facultades explícitas son conferidas por la Constitución a los Poderes de la Unión, las facultades implícitas se las concede el Poder Legislativo a sí mismo como medio para realizar las facultades explícitas.

4.4.2. Facultades concurrentes y coexistentes

Excepcionalmente, la Constitución prevé una alteración de la distribución genérica descrita, al establecer en determinadas materias una concurrencia entre las autoridades federales y las locales, son las llamadas facultades coincidentes o concurrentes, que se ejercen simultáneamente por la federación o por las entidades federativas.

¹⁰⁸ TENA, RAMIREZ Felipe, Op. Cit., p. 116.

"Las facultades concurrentes tuvieron su origen en la jurisprudencia angloamericana. Son aquéllas en las que los estados miembros de la Federación, pueden ejercitar ciertas materias que son de competencia federal, mientras la Federación no lo haga. Este tipo de facultades existen, también, en la Constitución argentina. El nombre de estas facultades, en el sentido castellano de la palabra, no es correcto, debido a que no hay "conurrencia", ni en el derecho argentino, ni en el angloamericano; lo que en realidad se establece es la posibilidad o facultad latente de la Federación y la efectividad de acción de los estados; es decir, que mientras el poder central está inactivo, los estados actúan. Las facultades coincidentes son aquellas que se ejercitan simultáneamente por la Federación y por los estados, y sobre el mismo objeto o sobre la misma materia. Estas facultades no se encuentran ni en la Constitución, ni en la Jurisprudencia angloamericanas; pero sí se encuentra en el derecho argentino y en otros sistemas. Ambos tipos de facultades son una excepción al sistema federal, en el cual claramente se delimitan las facultades, tanto de la Federación como de los Estados, sin interferencia de ninguna especie."¹⁰⁹

Podemos precisar que las facultades concurrentes se presentan cuando el gobierno federal ejercita una determinada facultad que le está conferida y, en tanto no lo hace, ésta es ejercitada por alguno o varios Estados-miembros, la que sin embargo, quedará sin efecto cuando la federación haga uso de ella.

¹⁰⁹ MADRID, HURTADO Miguel de la, Op. Cit., p. 334.

De acuerdo con Tena Ramírez: "Las facultades concurrentes en el sentido castizo de la palabra, que propiamente deberían llamarse coincidentes, son las que se ejercen simultáneamente por la federación y por los Estados. [...] Las facultades concurrentes, son, a no dudarlo, excepciones al principio del sistema federal, según el cual la atribución de una facultad a la Unión se traduce necesariamente en la supresión de la misma a los Estados, por lo que sólo como excepción a tal principio puede darse el caso de que una misma facultad sea empleada simultáneamente por dos jurisdicciones (facultad coincidente) o de que una facultad sea ejercida provisional y supletoriamente por una jurisdicción a la que constitucionalmente no le corresponde (facultad concurrente en el sentido norteamericano). [...] Por eso en México, país de régimen federal precario y ficticio, las facultades concurrentes no han prosperado. En el sentido norteamericano nuestra Constitución no las consagra. [...] En cuanto a facultades coincidentes, hay en nuestra Constitución algunos raros casos. Por vía de ejemplo puede citarse el de la fracción XXV del artículo 73, que antes de la reforma de 1931 consignaba la facultad de la federación sobre sus planteles educativos, sin menoscabo de la libertad de los Estados para legislar en el mismo ramo. Por eso es que la que la Suprema Corte de Justicia ha expresado en alguna ejecutoria que, a pesar del art. 124, la Constitución no realizó en toda su pureza el sistema de enumerar las facultades del poder central y dejar todas las restantes a merced de los Estados, puesto que en algunos artículos de la Carta Federal se confieren a los Estados algunas atribuciones, en otros se les prohíbe el ejercicio de otras que

también, se especifican, y a veces se concede la misma facultad atributiva a la Federación y a los Estados, estableciéndose así una jurisdicción concurrente."¹¹⁰

4.4.3. Facultades prohibidas a las entidades federativas

La adopción que hizo el pueblo mexicano del sistema federal como forma de Estado, en términos de los dispuesto en el artículo 40 constitucional, presentó como problema inmediato el que se refiere a las reglas que hicieran posible una equilibrada distribución de facultades entre la federación y las entidades federativas. Nuestra Ley Suprema resolvió esta problemática a través del principio consagrado en el artículo 124, que establece: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados."¹¹¹

Estando, pues, las entidades federativas sujetas a los mandatos de la Ley Suprema, ésta les marca la pauta a seguir, señalándoles lo que deben no hacer y lo que tienen obligación de hacer. Dentro de las primeras, podemos distinguir dos clases de prohibiciones: las relativas y las absolutas. Por cuanto corresponde a las primeras, la prohibición desaparece si se cuenta con la aprobación del Congreso de la Unión; pero con respecto a las segundas, estas son atribuciones exclusivas de la federación.

¹¹⁰ TENA, RAMIREZ Felipe, Op. Cit., pp. 121-123.

¹¹¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Op. Cit., p. 149.

El artículo 117 constitucional contiene las prohibiciones absolutas a las entidades federativas. A continuación lo citamos textualmente:

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

cuenta pública; y IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice."¹¹²

El artículo 118 constitucional consigna las prohibiciones relativas para las entidades federativas.

"ART. 118.- Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión: I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones. II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente, ni buques de guerra; y III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República."¹¹³

De conformidad con el artículo 118 constitucional, las entidades federativas no pueden ejercer estas facultades, sin la autorización del Congreso de la Unión.

4.5. La garantía federal

La garantía federal, es la protección que la federación debe otorgar a las entidades federativas y está estipulada en el primer párrafo del artículo 119

¹¹² CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Op. Cit., pp. 124-125.

¹¹³ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Op. Cit., p. 126.

constitucional que establece: "Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida."¹¹⁴

Este precepto constitucional está inspirado en la sección IV del artículo 4º de la Constitución de los Estados Unidos de América que dice: "Los Estados Unidos garantizarán a todo Estado comprendido en esta Unión una forma republicana de gobierno y protegerán a cada uno en contra de invasiones, así como contra los disturbios internos, cuando lo soliciten la legislatura o el ejecutivo (en caso de que no fuese posible reunir a la legislatura)."¹¹⁵

Es posible observar que se han comprendido dentro del artículo 4º sección IV de la Constitución de los Estados Unidos de América que establece el deber de la federación de proteger a los Estados-miembros, tres hipótesis fundamentales: 1) la garantía de la forma republicana de gobierno; 2) la protección de los Estados-miembros en contra de toda invasión extranjera, caso en el cual la intervención federal puede ser de oficio; y 3) la ayuda contra la rebelión interna, violencia doméstica, siempre que la legislatura lo solicite, o el ejecutivo cuando aquella no estuviese reunida. Sin embargo, nuestra Carta Magna vigente en su artículo 119 primer párrafo, establece sólo dos hipótesis a saber: 1) la protección

¹¹⁴ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Op. Cit., p. 126.

¹¹⁵ Congreso de la Unión, Las Constituciones de México, Op. Cit., p. 382.

en los casos de invasión extranjera, y 2) la protección en los casos de rebelión interna, pero falta la garantía de la forma republicana de gobierno. Como se puede ver, la Constitución de los Estados Unidos de América sí la establece y nuestra Constitución no la estipula.

4.6. La intervención de la Federación en la desaparición de poderes en las entidades federativas

En este subinciso trataremos el tema referente a las facultades que tiene el Senado de la República para intervenir en los asuntos internos de las entidades federativas.

El artículo 76 fracción V constitucional incluye entre las facultades del Senado la siguiente: "Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado, a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud

de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso."¹¹⁶

Esta facultad exclusiva del Senado no consiste en que éste declare desaparecidos los poderes de una entidad federativa, o que él los desaparezca, sino reconocer simple y sencillamente su desaparición, y en ese caso, sí está facultado el Senado para nombrarle a esa entidad federativa su gobernador provisional correspondiente; es decir, que en el caso de la desaparición de los poderes de una entidad federativa, lo cual puede ocurrir, pero sin la intervención del Senado, éste sólo está facultado para designarle su ejecutivo local de manera provisional.

"La facultad del Senado presupone una situación de hecho, anterior a su intervención y que no puede ser obra del Senado: que todos los Poderes del Estado hayan desaparecido. La definición de que los Poderes han desaparecido corresponde al Senado, pero debe hacerla con estricto apego a la realidad; no es admisible suponer una situación, que ni es un hecho ni cabe dentro de una hipótesis jurídica. La inexistencia de hecho es fácilmente verificable; sólo puede ocurrir por muerte de los titulares o por el abandono absoluto de sus funciones. La existencia de derecho sólo puede darse cuando los titulares originarios legítimos se perpetúan en el poder, después de concluido su período sin convocar a elecciones."¹¹⁷

¹¹⁶ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Op. Cit., pp. 75-76.

¹¹⁷ TENA, RAMIREZ Felipe, Op. Cit., pp. 424-425..

"De acuerdo con el texto constitucional, una vez que han desaparecido -de hecho o de derecho- todos los poderes de un estado, procede que el Senado de la República declare la necesidad de nombrar gobernador provisional para restablecer el orden constitucional. Esta facultad es exclusiva del Senado y no puede asumirla la Comisión Permanente; por ello, si la hipótesis se realiza cuando la Cámara de Senadores se encuentra en receso, la Comisión Permanente sólo podrá convocarla a sesiones extraordinarias pero de ninguna manera sustituirla en el ejercicio de la facultad declarativa. Hecha la declaratoria de que es llegado el caso de nombrar al gobernador provisional, el Senado de la República debe examinar si la Constitución del estado reglamenta el procedimiento que debe seguirse para nombrar al gobernador provisional. De existir tal procedimiento, el Senado deberá apegarse al mismo. Por ejemplo: la Constitución del estado de Sonora ordena en su artículo 159 que, dándose el caso de la fracción V del artículo 76 de la Constitución General de la República, asumirá el Poder Ejecutivo el presidente de la Diputación Permanente que intervino en la instalación de la legislatura desaparecida y si hay imposibilidad, el presidente del Supremo Tribunal de Justicia anterior al desaparecido y si éste tampoco puede, el último secretario de gobierno del régimen inmediato anterior al de la desaparición. De esta manera, el Senado tendría que apegarse al procedimiento que hemos explicado y nombrar gobernador provisional en los términos dispuestos por la Constitución del estado afectado. Si no existe un procedimiento específico en la Constitución del estado, entonces el Senado solicitará al presidente de la República la tema correspondiente y éste propondrá a tres personas para los efectos del nombramiento. El Senado de la República, si continúa sesionando, o la Comisión

permanente, en caso de que aquel haya entrado en receso, hará el nombramiento del gobernador provisional eligiendo entre los nombres que integren la terna enviada por el presidente de la República. Ese nombramiento deberá ser aprobado por las dos terceras partes del quórum senatorial o, en su caso, de la Comisión Permanente. ¹¹⁸

4.7. El Derecho de Secesión. El fin del Estado federal

En todo Estado federal es inevitable el cuestionamiento relativo a si los Estados-miembros integrantes de la federación tienen o no derecho a separarse del Estado federal, para erigirse en Estados independientes.

"La tesis que postula ese derecho, llamado de secesión, se construye lógicamente con base en el supuesto de que un Estado, ejercitando su facultad de autodeterminación o "soberanía", decide unirse jurídica y políticamente a otros Estados para formar la entidad federal con personalidad propia y distinta de ellos y con estructuras gubernativas diferentes de las que les corresponden aisladamente. De esta premisa se infiere que si la formación federativa emana de un acto de soberanía imputable a los Estados que se unen como partes de un todo para dar nacimiento a éste, tienen la potestad de separarse de él reasumiendo "su soberanía". Estas ideas, que compactamente acabamos de anotar, fueron sostenidas por Calhoun y Seydel respectivamente en los Estados

¹¹⁸ SANCHEZ, BRINGAS Enrique, Derecho Constitucional, Ed. Porrúa, 4ª edición, México, 1999, pp. 325-326.

Unidos y en Alemania. Calhoun afirma que la unión de Estados (Federación) no es la unión de un pueblo sino sólo la confederación de Estados soberanos, independientes unos de los otros, que pueden separarse cuando así convenga a su intereses. [...] La tesis secesionista no puede sustentarse válidamente por ser falsas las premisas en que se funda. Ya hemos dicho que la soberanía, como potestad de autodeterminación, pertenece al pueblo o nación, y que cuando se traduce en la creación del derecho primario fundamental, concomitantemente surge el Estado como institución pública suprema dotada de personalidad. Si varias comunidades nacionales de ese modo ya se han organizado jurídicamente en Estados y deciden todas ellas unirse para formar una sola entidad estatal, la federal, por conducto de sus órganos o asambleas representativas, cada comunidad, individual o aisladamente considerada, deja de ser soberana, ya que por virtud de la decisión autodeterminativa tomada en conjunto por todas ellas, la soberanía pasa a radicar en su totalidad nacional o popular, o sea, en la unidad que cada una forma con el concurso de las demás. Por ello, dentro del Estado federal no puede admitirse que el "pueblo" o población de cada Estado federado conserve su soberanía, pues ésta corresponde a la nación toda. En consecuencia, si la base de la tesis de Calhoun y Seydel consiste en una "soberanía" del pueblo particular de cada Estado federado o de este mismo, y si esa soberanía no existe dentro del Estado federal, malamente puede ser ejercitada por alguna de sus entidades componentes."¹¹⁹

¹¹⁹ BURGOA, Ignacio, Op. Cit., pp. 416-418.

"En el mundo de las ideas, la teoría que sirvió de base a la Confederación de los Estados del Sur, se conoce bajo el nombre de "teoría de nulificación", sostenida por Calhuns e introducida en Europa por el jurisconsulto alemán Seidel, teoría que considera a la Soberanía atributo esencial del Estado, como única e indivisible y en consecuencia dentro de un Estado formado dentro de un Estado formado por varios Estados, no puede pertenecer en forma simultánea al Estado general y a los Estados miembros; o les corresponde a éstos, o le corresponde al Estado general. Si le perteneciera a los miembros, nos encontramos frente a la Confederación de Estados que no constituye sino un vínculo de derecho, un vínculo Juris, de Derecho Público, por tanto, no existe colectividad estatal diferente de los miembros. Por lo contrario, si es patrimonio del Estado central, estamos ante un simple Estado Unitario donde los miembros pierden su Soberanía y con ella su carácter de Estado. La misma disyuntiva la encontramos entre el contrato y la Constitución. La Confederación de Estados se fundamenta en un tratado celebrado entre los Estados Soberanos con un propósito determinado, en tanto que la base del estado unitario es la Constitución; pero tratado y Constitución se traducen en nociones irreconciliables, ya que el tratado supone acuerdo entre iguales y la Constitución implica una ley dada por un superior. La Constitución de los Estados Federales, descansa sobre los tratados concertados entre los estados particulares, tratados que no pueden cambiar de naturaleza y transformarse por una especie de innovación de Derecho Público en una Constitución, porque o bien los tratados continúan subsistiendo, encontrándonos en presencia de una Confederación de Estados, o sea, de una asociación de Estados que conservan su Soberanía con todas las consecuencias que de ella resultan, o bien, si la

Constitución es la base del Estado Federal, no hay forma de explicar jurídicamente la transformación del estado en ley. Desde otra óptica, esta supuesta Constitución no es más que un pacto, porque no se concibe que los Estados puedan, a través de un tratado, dar realidad a otro Estado, tan falso resulta el contrato social aplicado a los Estados, como lo es aplicado a los individuos; pero sobre todo, daría realidad a otro Estado que sería superior y los dominaría, porque las limitaciones que se aplican las partes por medio del contrato, no pueden llegar hasta la pérdida de su propia personalidad jurídica, porque si así sucediere, desaparecería con ello, en derecho estricto, el contrato mismo, no quedándole mas valor, que el valor moral. Por tanto, o el Estado Federal constituye una mera asociación contractual de los Estados soberanos, o no descansa sobre base jurídica alguna. Se considera que la Teoría de Calhuns y Seidel adolece de cierto anacronismo, porque negarle existencia al Estado Federal, es ir en contra de la certeza misma de los hechos, y se dice cierto anacronismo, porque no todo en ella es inexacto, ya que acertadamente, niega la teoría de la coparticipación de la Soberanía y distingue claramente entre contrato y Constitución. En lo que sí se perfila totalmente exagerada, es en el defender que no puede lógicamente existir el Estado Federal.¹²⁰

Podemos precisar al respecto que cuando la federación se integra, los estados, antiguamente soberanos, dejan de serlo para siempre.

¹²⁰ GONZALEZ, GONZALEZ María de la Luz, Op. Cit., pp. 342-344.

"La Federación es una unión permanente, basada en libre convenio, y al servicio del fin común de la autoconservación de todos los miembros, mediante la cual se cambia el total status político de cada uno de los miembros en atención al fin común. La Federación da lugar a un nuevo status de cada miembro; el ingreso en una Federación significa siempre, para el miembro que ingresa, una reforma de su Constitución. [...] El pacto federal es, por eso, un convenio de singular especie. Es un pacto libre, en cuanto que depende de la voluntad de los miembros el entrar en la Federación; libre, pues, por lo que se refiere al acto de concertarlo. Pero no es un pacto libre en el sentido de que pueda ser libremente denunciado, de que regule tan sólo relaciones parciales mensurables. Antes bien, un Estado, por el hecho de pertenecer a la Federación, queda inordinado en un sistema político total. El pacto federal es un pacto interestatal de status. [...] El pacto federal tiene por finalidad una ordenación permanente, no una simple regulación pasajera. Esto se deduce del concepto de status, porque una simple regulación pasajera con rescisibilidad y medida no puede dar lugar a un status. Toda Federación es, por ello, "eterna", es decir, concertada para la eternidad."¹²¹

Por lo tanto, concluimos que el derecho a la secesión no existe y, su procedencia, únicamente podría tener, al igual que la Revolución, un fundamento moral, dadas las circunstancias.

¹²¹ SCHMITT, Carl, Teoría de la Constitución, Ed. Alianza Editorial, 2ª reimpresión, Madrid, 1996, pp. 348-349.

"Respecto al fin o terminación del estado federal, se puede distinguir dos hipótesis distintas: 1) Desaparición del estado federal en su totalidad. Esta hipótesis implica el cumplimiento de ciertos requisitos determinados por el derecho internacional para los casos de desaparición del estado. 2) Desaparición de la estructura federal del estado. Según el primer supuesto, puede desaparecer el estado federal cuando es conquistado por otro Estado soberano; si por medio de un tratado de cesión total se incorpora a otro Estado, o bien si, merced a un tratado internacional, se fusiona con uno o varios Estados formando un nuevo Estado unitario o un nuevo Estado federal. Dentro del segundo supuesto caben dos caminos: uno revolucionario, disolución del Estado federal en sus partes, que se desmembran en Estados independientes, o se mantiene una unión confederal; el otro es la transformación, mediante una ley del Estado federal, que origina una Confederación de Estados o un Estado unitario. Estos casos están regulados - cuando no se producen revolucionariamente- por el Derecho constitucional, no dependen del ordenamiento internacional, como sucede en la primera hipótesis."¹²²

4.8. Participación de las entidades federativas en la formación de la voluntad nacional

En el Estado federal mexicano, las entidades federativas intervienen en algunas etapas de la formación de la voluntad federal. Desde luego intervienen de forma continua desde la Cámara de Diputados, hasta el Senado, pero también se les

¹²² LUCAS, VERDÚ Pablo, Op. Cit., pp. 398-399..

otorgan ciertas facultades específicas que les permiten contribuir con los poderes de la Unión en el proceso de reformas a la Constitución.

Esta participación de las entidades federativas en la formulación de la voluntad federal puede ser de manera directa o indirecta.

4.8.1. La participación de las entidades federativas en la formación de la legislación federal a través de los senadores

Comenzaremos el estudio de la participación de las entidades federativas en la formación de la voluntad federal en su manera indirecta.

"Se canaliza a través de una Cámara, llamada Senado, en donde las entidades federativas están representadas como tales y que participa 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. [...] Bástenos afirmar por ahora que la existencia del Senado como colegislador común no es signo específico del Estado Federal. En nuestro concepto los elementos absolutamente necesarios del sistema federal son tres: una zona de materias retenidas por los Estados-miembros (en la que opera la autonomía constitucional), una zona de facultades delegadas en los Poderes centrales y un sistema que garantice a los Estados-miembros la conservación del anterior status. Ni el primero ni el tercero de esos elementos se afectan en nada por la no intervención de los Estados en la legislación federal ordinaria; no el

primero, porque el manejo de sus propias facultades por parte del legislativo central jamás podrá menoscabar la existencia y las competencias de las entidades federativas, cuya fuente está en la Constitución y por ello se mantienen inmunes a la potestad del órgano legislativo constituido, poco importa que éste se integre o no por representantes de los Estados; ni se afecta tampoco el tercer elemento, ya que, la garantía del status federal no requiere forzosamente la existencia del Senado."¹²³

4.8.2. La participación de las entidades federativas en el proceso de las reformas a la Constitución General

Entendemos como participación directa, lo que en forma más o menos amplia, tienen las entidades federativas en la tarea de revisar la Constitución General.

Por su parte, el artículo 135 constitucional dispone que: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."¹²⁴

¹²³ TENA, RAMIREZ Felipe, Op. Cit., pp. 139-140.

¹²⁴ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Op. Cit., p. 153.

"La participación directa de las entidades federativas en la formación de la voluntad federal sí es un elemento inexcusable del sistema de que tratamos. Entiéndese por participación directa la que en forma más o menos amplia tienen los Estados-miembros en la tarea de revisar la Constitución general. Esta participación garantiza la persistencia del status federal, es decir, asegura por lo que toca a los Estados-miembros su existencia y sus competencias en virtud de que precisa y exclusivamente al revisar la Constitución se puede alterar ese status. 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 reforma, sea quien fuere."¹²⁵

"La tercera forma de participación de los estados en la voluntad federal radica en que las legislaturas locales, como cuerpos integrantes del Constituyente Permanente participan, como expresión de la soberanía local, en la conformación del Estado en su conjunto. La participación de los estados en las reformas constitucionales es condición ineludible del federalismo. Depositar tal responsabilidad únicamente en el gobierno de la Unión significaría conceder poder absoluto al legislador federal para modificar a discreción el régimen de competencias y en general el orden constitucional. Por consiguiente las reformas constitucionales no son llevadas a cabo solamente por la legislatura federal o las locales, sino por ambas."¹²⁶

¹²⁵ TENA, RAMIREZ Felipe, Op. Cit., pp. 140-141.

¹²⁶ ORTEGA, LOMELIN Roberto, Op. Cit., p. 80.

4.9. Presente y futuro del federalismo mexicano

En principio, podemos afirmar que el federalismo sigue sustentando en México la categoría de dogma político constitucional, en cuanto que se le considera, con toda razón, garantía de libertad, de desarrollo democrático y de eficacia en un territorio tan extenso, así como nadie ha intentado cuestionarlo seriamente o sugerido la posibilidad de sustituirlo por otra forma de Estado, como podría ser la forma de Estado unitario. Pero si el federalismo no ha sido criticado y modificado en nuestro país, tenemos que admitir que en la realidad ha venido sufriendo importantes cambios, mismos que vamos a describir.

En México, se ha venido operando una progresiva concentración de competencias a favor de la federación y por consecuencia, en detrimento de las entidades federativas.

A finales del siglo XX el maestro Serra Rojas consideraba que: "el federalismo atraviesa en la actualidad una crisis profunda y en ocasiones impasable. El propio federalismo norteamericano, que logró una racional distribución de competencias y jurisdicciones, sufre en nuestros días la acción renovadora que lo lleva a una concentración de facultades, que rompen con las ideas tradicionalistas. Las grandes concentraciones urbanas, el desarrollo de la tecnología, la unidad de la política económica, la necesidad de una nueva reestructuración de las regiones, la acción creciente del poder público federal, son

factores que a la postre influirán en el desarrollo del federalismo. El régimen fiscal, la distribución y nivelación de la riqueza pública nacional, la acción coercitiva del Estado Federal, son caminos que conducen a la centralización política con detrimento de facultades y prerrogativas locales. Vivimos en una época en que las soluciones no están establecidas, pues hay que encontrarlas en el camino, "cuando el propio camino se hace camino", es decir, cuando la misma acción social encuentra soluciones que necesita ensayar, unas veces con éxito y otras veces, fracasando. Una tremenda realidad es que ya la letra de las Constituciones no constituye un valladar para los nuevos intentos. Como las aguas broncas no son detenidas por diques o represas, sino que siguen el cauce que los acontecimientos señalan. Ya no son declives del terreno que conduce al mar. El mar es ahora las grandes concentraciones humanas, con sus enormes carencias y limitaciones de recursos. El hombre está obligado a modelar las estructuras sociales, políticas y económicas del próximo siglo, porque las actuales no son suficientes para afrontar los riesgos y dificultades, que cada día serán mayores."¹²⁷

El federalismo clásico, que actualmente consagra nuestra Carta Magna, ha sido rebasado por la realidad política de nuestro país, y es necesario modificarlo para convertirlo en un instrumento renovador y estratégico, que equilibre los dos ordenes jurídicos (central y local) y promueva el desarrollo integral de las entidades federativas y los municipios.

¹²⁷ SERRA, ROJAS Andrés, Teoría del Estado, Ed. Porrúa, 14ª edición, México, 1998, p. 558.

"En el federalismo clásico, como bien es sabido, la idea era distribuir el poder estatal en dos niveles territoriales distintos, el general y el regional, de modo que a cada uno de ellos incumbían por disposición constitucional una esfera de atribuciones que ejercían de manera autónoma. [...] El federalismo moderno parte de una nueva concepción de la distribución del poder. En la doctrina, para denominar este fenómeno se utiliza la expresión "nuevo federalismo", que se encarna en el plano concreto en instrumentos de cooperación. Es cierto que desde sus inicios el gobierno federal implicó colaboración, pero ahora se trata de algo más: se pretende integrar en un mismo mecanismo de gobierno a dos centros antes separados y correspondientes, de asimilar que tanto el gobierno federal como los estatales son piezas complementarias y cuyas atribuciones se dirigen a realizar aquellos objetivos públicos de común interés."¹²⁸

El federalismo clásico ha sido abandonado en países como Estados Unidos, Alemania y Suiza por ingenuo e ineficaz; pero México se empeña en conservarlo y mantener un federalismo que no funciona adecuadamente. Es necesario que nuestro país adopte en nuestra Ley Fundamental el llamado "Nuevo Federalismo".

En efecto, tenemos que empezar a dar los pasos hacia un nuevo federalismo actuante y dinámico, cuya premisa fundamental sea la cooperación entre ambos órdenes jurídicos pero sin competencia desleal, es decir, sin

¹²⁸ VALENCIA, CARMONA Salvador, Derecho Constitucional Mexicano a Fin de Siglo, Ed. Porrúa/UNAM, México, 1995, pp. 298-299.

dualidades, que puedan dar paso al enfrentamiento inútil, sino que sus acciones puedan coincidir en intereses mutuos y comunes y dirigidos a mejorar el nivel de vida del país. Este nuevo concepto del federalismo sólo será posible cuando se comprenda que el muro de la ignorancia, de la prepotencia y de la estupidez política entre el poder central y las entidades federativas tendrá que ser derruido para que la separación deje paso a la cooperación. [...] Hay que replantear y modernizar las relaciones entre las entidades federacionadas y el gobierno federal, pero sobre la visualización de un federalismo redistributivo y de cooperación. Se tiene que desterrar, ya, la mentalidad absurda de supraposición del funcionario federal con respecto del local, en el entendido de que a ambos concierne la misma responsabilidad y el mismo deber: la de compartir la distinción y el honor de que la patria nos brinda una oportunidad de servirle, y de que las decisiones de los dos jamás podrán tomarse al margen de ninguna ley. [...] Se debe tener presente que en un federalismo, en donde las competencias estén distribuidas con equidad para ambos niveles de gobierno, las relaciones tienen que centrarse, fundamentalmente, en el apoyo cooperativo para el financiamiento de programas, administración y prestación de servicios públicos, porque es en estos renglones donde se puede establecer con mayor facilidad una auténtica coparticipación de esos niveles, lo que, en términos de distribución de poder y de competencias, significa una verdadera descentralización.¹²⁹

¹²⁹ Cfr. ARMENTA, LOPEZ Leonel Alejandro, La Forma Federal de Estado, Ed. UNAM, México, 1996, pp. 125-126.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La aceptación del término Estado en el lenguaje político, con el sentido que actualmente tiene, como agrupación política suprema, se debe sin duda a Nicolás Maquiavelo en su obra "El Príncipe".

SEGUNDA.- El Estado moderno surgió con la separación del Estado y la iglesia a raíz de la Paz de Westfalia de 1648, que concluyó la llamada Guerra de los Treinta Años entre los protestantes y católicos europeos.

TERCERA.- El Estado solamente es concebible en el derecho; por lo mismo, nace y se organiza bajo un orden jurídico.

CUARTA.- El conjunto de órganos estatales constituyen el gobierno, cuya función es la ejecución de las leyes y la realización de todos los atributos del Estado.

QUINTA.- Las formas de Estado hacen referencia a los elementos constitutivos del mismo, mientras que las formas de gobierno, se refieren a la manera de organizar a sus órganos en el ejercicio de sus funciones y en sus relaciones.

SEXTA.- Formas de Estado y formas de gobierno son dos conceptos totalmente diferentes, por lo que, por ejemplo, una república (que es una forma de gobierno), puede existir indistintamente en un Estado simple o en un Estado federal (formas de Estado).

SEPTIMA.- La soberanía es un elemento modal del Estado, misma que ha desempeñado un papel trascendental en la conformación del Estado moderno.

OCTAVA.- La forma de Estado federal, tal como la conocemos actualmente, se presenta por vez primera en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787.

NOVENA.- El federalismo mexicano surge en la guerra de independencia contra el centralismo colonial, para combatir los intentos centralistas y monárquicos, con el claro propósito de mantener unido al país a través del reconocimiento de las aspiraciones regionalistas de libertad y autonomía de las provincias.

DÉCIMA.- En México, el Segundo Congreso Constituyente (1823-1824) adoptó la forma de Estado federal, tanto en el Acta Constitutiva como en la Constitución federal, ambas del año de 1824.

DÉCIMA PRIMERA.- A pesar de que la Constitución de 1857 respetó la existencia de los ordenes jurídicos central y local conforme a lo establecido por la Constitución de 1824, la práctica política y administrativa fue adquiriendo cada vez más rasgos centralistas, con la intención de consolidar la integridad territorial.

DÉCIMA SEGUNDA.- La Carta Magna de 1917 consagra al Estado federal, no obstante la tendencia centralizadora de competencias, pero este fenómeno

centralizador no es un argumento suficiente para afirmar que nuestra forma de Estado no es un sistema federal, sino un sistema unitario.

DÉCIMA TERCERA.- Las entidades federativas cuentan con personalidad jurídica reconocida y regulada por la Constitución General.

DÉCIMA CUARTA.- Las Constituciones de las entidades federativas en ningún caso pueden ir en contra de lo consagrado en la Carta Magna o Constitución General.

DÉCIMA QUINTA.- De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que la secesión de las entidades federativas es jurídicamente insostenible; sin embargo, hoy más que nunca es preocupante que lleguen a repetirse, como en el pasado, segregaciones tales como las de Texas y Yucatán, en aquellas entidades federativas en donde existe pobreza extrema.

DÉCIMA SEXTA.- El federalismo clásico, preocupado por la división de competencias de la federación y las entidades federativas, ha comenzado a dar paso a un nuevo federalismo que fija su atención en las posibilidades de cooperación y concierto entre el orden jurídico central y el orden jurídico local.

DÉCIMA SEPTIMA.- Las posibilidades del federalismo moderno, del federalismo cooperativo, se encuentran hoy en día en nuestro país en los convenios de coordinación entre la federación y las entidades federativas.

DÉCIMA OCTAVA.- Desde el ámbito de un federalismo moderno, se requiere fortalecer política y jurídicamente a las entidades federativas, quienes se rigen en su régimen interior tanto por leyes federales, como por leyes locales, conforme a un sistema de competencias que se establece por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

BIBLIOGRAFIA

A. LIBROS:

ALAMAN, Lucas, Historia de México desde los primeros movimientos que prepararon su Independencia en el año de 1808 hasta la época presente, v. 3, Ed. Instituto Cultural Helénico/Fondo de Cultura Económica, edición facsimilar, México, 1985.

ALAMAN, Lucas, Historia de México desde los primeros movimientos que prepararon su Independencia en el año de 1808 hasta la época presente, v. 5, Ed. Instituto Cultural Helénico/Fondo de Cultura Económica, edición facsimilar, México, 1985.

ARMENTA, LOPEZ Leonel Alejandro, La Forma Federal de Estado, UNAM, México, 1996.

ARNAIZ, AMIGO Aurora, Estructura del Estado, Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1979.

ARNAIZ, AMIGO Aurora, Ética y Estado, Ed. Miguel Angel Porrúa, 3ª edición, México, 1986.

ARNAIZ, AMIGO Aurora, Soberanía y Potestad, Ed. Miguel Angel Porrúa, 2ª edición, México, 1981.

BARRAGAN, BARRAGAN José, Actas constitucionales mexicanas (1821-1824), t. VIII, UNAM, 2ª edición, México, 1980.

BARRAGAN, BARRAGAN José, Introducción al federalismo (la formación de los poderes en 1824), Universidad de Guadalajara, 1ª reimpresión, México, 1994.

- BASAVE, FERNANDEZ DEL VALLE Agustín, Teoría del Estado, Ed. Jus, 9ª edición, México, 1985.
- BIDART, CAMPOS Germán, Lecciones Elementales de Política, Ed. EDIAR, 5ª edición, Argentina, 1996.
- BOCANEGRA, José Ma., Memorias para la historia de México independiente. 1822-1846, v. 1, Ed. Instituto Cultural Helénico/Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana/Fondo de Cultura Económica, edición facsimilar, México, 1986.
- BURGOA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 8ª edición, México, 1991.
- BUSTAMANTE, Carlos Ma. de, Continuación del Cuadro Histórico del emperador Agustín de Iturbide y establecimiento de la República popular federal, Ed. Instituto Cultural Helénico/Fondo de Cultura Económica, edición facsimilar, México, 1986.
- CAMARA DE DIPUTADOS/LIV LEGISLATURA, Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Querétaro, 1916-1917, edición facsimilar, México, 1989.
- CARRE, DE MALBERG R., Teoría General del Estado, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, México, 1998.
- CASERES, Julio, Diccionario Ideológico de la Lengua Española, Ed. Gili, S.A., 2ª edición, Barcelona, España, 1990.
- CONGRESO DE LA UNION, Las Constituciones de México 1814-1989, Apéndice, Comité de Asuntos Editoriales, México, 1989.
- CROSSMAN, R.H.S., Biografía del Estado Moderno, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1ª reimpresión, México, 1978.

- CUEVA, Mario de la, La Idea del Estado, UNAM, 3ª edición, México, 1986.
- FAYT, Carlos S., Derecho Político, t. I, Ed. Depalma, 10ª edición, Buenos Aires, 1998.
- FAYT, Carlos S., Derecho Político, t. II, Ed. Depalma, 10ª edición, Buenos Aires, 1998.
- FERRATER, MORA José, Diccionario de filosofía, v. I, Ed. Sudamericana, 5ª edición, Buenos Aires, 1975.
- GARCIA-PELAYO, Manuel, Derecho Constitucional Comparado, Ed. Alianza Editorial, Madrid, 1999.
- GETELL, Raymond G., Historia de las Ideas Políticas, t. II, Ed. Editora Nacional, 2ª edición, México, 1959.
- GONZALEZ, GONZALEZ María de la Luz, Valores del Estado en el Pensamiento Político, UNAM, México, 1994.
- GONZALEZ, URIBE Héctor, Teoría Política, Ed. Porrúa, 6ª edición, México, 1987.
- GROPPALI, Alessandro, Doctrina General del Estado, Ed. Porrúa Hnos. y Cia, México, 1944.
- HAMILTON, MADISON y JAY, El Federalista, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- HAURIUO, André, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Ed. Ariel, 2ª edición, España, 1980.
- HELLER, HARMANN, Teoría del Estado, Ed. Fondo de Cultura Económica, 9ª reimpresión, México, 1983.
- JELLINEK, Georg, Teoría General del Estado, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

- KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, UNAM, 4ª reimpresión, México, 1988.
- LUCAS, VERDU Pablo, Curso de Derecho Político, v. II, Ed. Tecnos, 2ª edición, Madrid, 1977.
- MADRID, HURTADO Miguel de la, Elementos de Derecho Constitucional, Instituto de Capacitación Política, México, 1982.
- MAQUIAVELO, Nicolás, El Príncipe, Ed. Porrúa, 13ª edición, México, 1994.
- MARITAIN, Jacques, El hombre y el Estado, Ed. Guillermo KRAFT Lida., Argentina, 1952.
- MORA, José Ma. Luis, México y sus revoluciones, V 1, Ed. Instituto Cultural Helénico/Fondo de Cultura Económica, edición facsimilar, México, 1986.
- ORTEGA, LOMELIN Roberto, El nuevo federalismo. La descentralización, Ed. Porrúa, México, 1988.
- PEREZ, SERRANO Nicolás, Tratado de Derecho Político, Ed. Civitas, S.A., 2ª edición, Madrid, 1984.
- POSADA, Adolfo, Tratado de Derecho Político, t. I, Librería General de Victoriano Suárez, 5ª edición, Madrid, España, 1935.
- SABINE, George H., Historia de la Teoría Política, Ed. Fondo de Cultura Económica, 3ª reimpresión, México, 2000.
- SANCHEZ, BRINGAS Enrique, Derecho Constitucional, Ed. Porrúa, 4ª edición, México, 1999.
- SAYEG, HELU Jorge, El Constitucionalismo social mexicano. La integración Constitucional de México (1808-1988), Ed. Fondo de Cultura Económica, 1ª reimpresión, México, 1996.

- SCHMITT, Carl, Teoría de la Constitución, Ed. Alianza Editorial, 2ª reimpresión, Madrid, 1996.
- SERRA, ROJAS Andrés, Teoría del Estado, Ed. Porrúa, 14ª edición, México, 1998.
- SERRANO MIGALLON Fernando, El grito de Independencia, Ed. Porrúa, México, 1995.
- TENA, RAMIREZ Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 30ª edición, México, 1996.
- TENA, RAMIREZ Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1994, Ed. Porrúa, 18ª edición, México, 1994.
- VALENCIA, CARMONA Salvador, Derecho Constitucional Mexicano a Fin de Siglo, Ed. Porrúa/UNAM, México, 1995.
- VILLORO, Luis, El proceso ideológico de la revolución de independencia, SEP, México, 1986.
- ZARCO, Francisco, Historia del Congreso Constituyente de 1856 y 1857, Comité de Asuntos Editoriales de la H. Cámara de Diputados, t. II, 2ª época, México, 1990.
- ZAVALA, Lorenzo de, Ensayo Histórico de las Revoluciones desde de 1808 hasta 1830, Ed. Instituto Cultural Helénico/Fondo de Cultura Económica, edición facsimilar, México, 1985.

B. LEGISLACION:

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ed.

Porrúa, 139ª edición, México, 2002.