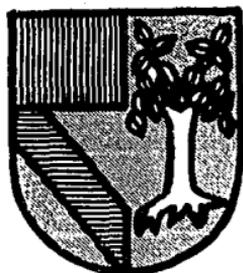


308909

13  
2<sup>e</sup>J



**UNIVERSIDAD PANAMERICANA**

**FACULTAD DE DERECHO**  
**INCORPORADA A LA**  
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**EL FEDERALISMO EN MEXICO**

**T E S I S**  
**QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE**  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**PRESENTA LA ALUMNA:**  
**MARIA DEL CARMEN ELENA GAVITO ORDURA**

Director de Tesis:  
Lic. José Manuel Torreblanca Sentfés

**TESIS CON**  
**FALLA DE CUBIEN**

MEXICO, D. F.

1992



## **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 está 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.

## I N D I C E

INDICE.....	I
INTRODUCCION.....	II

### CAPITULO I.- EL ESTADO

a).- Concepto.....	1
b).- Elementos del Estado.	
1).- La Población.....	3
2).- El Territorio.....	3
3).- El Poder Soberano.....	3

### CAPITULO II.- FORMAS DEL ESTADO.

a).- Estado Unitario.....	9
b).- Estado Compuesto.....	11
1).- La Confederación.....	12
2).- El Estado Federal.....	13
2.1).- Antecedentes.	
2.2).- Concepto de Estado Federal.....	15
2.3).- Principios que rigen al Estado Federal.....	17
a).- Principio de Participación.....	20
b).- Principio de Autonomía.....	22
2.4).- Naturaleza Jurídica del Estado Federal.....	25
a).- Teorías Históricas.....	26
a.1).- Tesis de "El Federalista".....	26

a.2).- Tesis de "La Cosoberanía".....	34
a.3).- Tesis de Calhoun y Seidel.....	36
b).- Teorías que han logrado sobrevivir.	
b.1).- Tesis de Laband y Jellinek.....	38
b.2).- Tesis de Luis Le Fur.....	41
c).- Teorías sostenidas por Haenel, Gierke, Hans Kelsen y M. Mouskheli.....	44
c.1).- Tesis de Hans Kelsen.....	44
c.2).- Tesis de M. Mouskheli.....	47
2.5).- Diferencias existentes entre el Estado Federal y:	
a).- El Estado Unitario.....	55
b).- La Confederación.....	57
2.6).- Caracteres Fundamentales del Estado Federal.....	59
a).- Poder Central y Poderes Locales.....	63
b).- Régimen Jurídico del Estado Federal:	
La Constitución.....	60
c).- Distribución de Competencias entre la Federación y las Entidades Federativas.....	64
c.1).- Facultades Implícitas.....	69
c.2).- Facultades Concurrentes.....	74
d).- La Soberanía en el Estado Federal.....	79
e).- Personalidad del Estado Federal.....	80
f).- Jerarquía de las Normas Jurídicas.....	82
f.1).- Derecho Comparado y Doctrina Extranjera.....	85
f.2).- Relaciones entre las Leyes del Congreso de la Unión y los Tratados.....	87

f.3).- Relaciones entre el Derecho Federal y Derecho Local.....	96
g).- La Intervención Federal en los Estados Miembros.....	101

CAPITULO III.- HISTORIA DEL FEDERALISMO EN MEXICO.

a).- De la Colonia al Primer Congreso Constituyente....	110
b).- Formación del Federalismo Mexicano: Acta Constitutiva de la Federación y Constitución Federal de 1824.....	125
c).- Del Régimen Centralista al Congreso Constituyente de 1856.....	151
d).- De la Constitución Federal de 1857 a la Constitución de 1917.....	162

CAPITULO IV.- DECAECENCIA DEL FEDERALISMO EN EL MUNDO  
Y EN MEXICO.

a).- En el mundo.....	173
b).- En Mexico.....	175
1).- Causas Políticas.	
1.1).- La Desaparición de Poderes en las Entidades Federativas.....	177
1.2).- La Desaparición de las Milicias Locales.....	184

1.3).- La Intervención del Presidente de la República en las Entidades Federativas y en forma especial en el Distrito Federal.....	196
1.4).- La Centralización de la Materia Educativa.....	199
2).- Causas Jurídicas.	
2.1).- Centralización de la Justicia a través de El Juicio de Amparo.....	202
2.2).- Algunas Disposiciones Constitucionales y Reformas Posteriores que han debilitado a las Entidades Federativas al aumentar el Poder de la Federación.....	203
3).- Causas Económicas	
3.1).- Facultades Legislativas del Ejecutivo Federal en Materia Económica.....	220
3.2).- La Actividad de los Organismos Descentralizados y de Participación Estatal.....	222
3.3).- La Desproporción Económica existente entre la Federación y las Entidades Federativas.....	224
c).- El Federalismo en la Actualidad.....	227
CONCLUSIONES.....	III
BIBLIOGRAFIA.....	IV

## INTRODUCCION.

Con el presente trabajo nos proponemos investigar el Régimen Federal en nuestro País. Para ello, estudiaremos de manera somera las características que forman un Estado Federal, pero donde nos detendremos y lo analizaremos más a fondo es el aspecto histórico en el período comprendido de 1823 a 1856, que es donde se dan las luchas entre Federalistas y Centralistas.

Nuestro estudio será principalmente histórico, ya que lo que nos interesa descubrir son las razones por las cuales México se constituyó en un Estado Federal.

En la actualidad y observando nuestra realidad, se detecta que lo que existe es un Centralismo y por ello muchas personas (entre ellas nosotros) incluyendo tratadistas, sostienen que siempre ha sido así y que nuestro país se convirtió al federalismo sólo por el hecho de copiar a nuestros vecinos, Estados Unidos de América, pero sin tener bases reales para hacerlo, es decir, doctrinalmente ha existido a este respecto dos interpretaciones: la primera, que es la que acabamos de mencionar y que consiste en considerar que la adopción del Federalismo fue una imitación entralógica del sistema de los Estados Unidos de

Norteamérica, que México siempre había tenido un gobierno central durante la Colonia y que el Federalismo desuniría lo que se encontraba unido; la segunda, considera que la adopción del Sistema Federal fue una necesidad que sirvió para unir lo que se estaba desuniendo, existiendo en los últimos años de la Colonia un principio de descentralización política que constituye el origen del Federalismo en nuestro país. Para descubrir la verdad, es por lo que nos dedicaremos a investigar en la historia del derecho constitucional mexicano, las circunstancias históricas que se dieron en aquella época y saber si realmente fue una copia o una necesidad del momento, la adopción del Régimen Federal en México, y saber en qué condiciones se encuentra en la actualidad el Federalismo en nuestro país.

## CAPITULO I.- EL ESTADO.

### a).- CONCEPTO.

Al Estado lo podemos ver desde aspectos distintos. Desde el punto de vista sociológico, geográfico y jurídico. Esta trilogía hace que cada Estado sea distinto, ya que el aspecto sociológico lo constituyen los diferentes caracteres que forman su población, es decir, su lengua, raíces, religion, cultura, etc. El aspecto geográfico se refiere al territorio particular en el cual esta asentada la población. Desde el punto de vista jurídico también se distingue, en virtud de la manera en que se encuentran organizados sus órganos fundamentales. Todo esto hace que un Estado sea distinto a otro, ya que se puede dar semejanzas pero nunca habrá un Estado igual a otro.

Cada tratadista de Derecho Político ha dado su propio concepto de Estado, como por ejemplo, podemos mencionar la del Lic. Tulio Enrique Tascón, quien lo define como "la manera de ser o estar constituida una comunidad política".

(1)

---

(1) DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO, Colombia, Editorial La Gran Colombia, 3a. edición, 1944, o. 392.

La del Lic. Francisco Porrúa Pérez, el cual define al Estado como "la organización política en su conjunto, en su compleja unidad, formada por diversos elementos que la constituyen". (2)

Por último para el maestro Héctor González Uribe, el Estado es: "una sociedad humana establecida permanentemente en un territorio, regida por un poder supremo, bajo un orden jurídico y que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana". (3)

Como se puede apreciar la definición del licenciado González Uribe se identifica en gran parte con la definición tradicional del Estado, que es la que nosotros analizaremos por considerarla la más didáctica, por estar integrada de los elementos que constituyen al Estado: "conjunto de individuos asentados de manera permanente en un territorio, con una identidad de objetivos y bajo un poder soberano". (4) De este concepto, podemos deducir los elementos de Estado:

---

(2) TEORIA DEL ESTADO, México, Editorial Porrúa, S.A., 6a. edición, 1971, p. 434.

(3) TEORIA POLITICA, México, Editorial Porrúa, S.A., 2a. edición, 1987, p. 162.

(4) Apuntes tomadas durante la exposición del Lic. Jaime del Arenal, en la clase de Teoría del Estado, año 1982.

**b).- LOS ELEMENTOS DEL ESTADO.**

- 1).- Población.
- 2).- Territorio.
- 3).- Poder Soberano.

**1).- PRIMER ELEMENTO DEL ESTADO: LA POBLACION.**

Es un requisito esencial, ya que éste hace que un Estado sea distinto a otro, pero debemos considerar a la población no sólo como un conjunto de seres humanos vivos, sino como seres humanos que se encuentran debidamente organizados bajo un poder, que tienen intereses comunes y que tienen conciencia de ser una entidad distinta a otra, porque poseen una cultura y una historia que los ha forjado a través de los años, sintiéndose orgullosos de ser como son y los lleva a ser cada vez mejores, esto es lo que forma la nacionalidad.

**2).- SEGUNDO ELEMENTO DEL ESTADO: EL TERRITORIO.**

Este elemento ha sido muy debatido, en el sentido de que si es esencial o no su presencia para la existencia del Estado. A este respecto, existen dos posturas:

a).- Los que consideran que es imposible la existencia del Estado sin el territorio, ya que para que un poder soberano pueda llevar a cabo sus fines, necesita de un lugar especial en el cual llevarlos a cabo.

b).- Otros consideran que el territorio no es necesario, considerando que a lo largo de la historia ha habido Estados sin territorios. Ejemplo: España Republicana e Israel.

La mayoría de los tratadistas consideran el territorio como un requisito del Estado.

Nosotros coincidimos con la mayoría de los tratadistas, en virtud de que uno de los elementos del Estado del que hablaremos más adelante es la soberanía, y sólo se puede ser soberano si se tiene un lugar especial en donde serlo, porque aunque poseyéramos los demás elementos, éstos los tendríamos que ejercer en un territorio, porque no podrían estar en el aire, y en consecuencia estaríamos restringidos por el Estado al que le correspondiera a dicho territorio.

Después de lo antes dicho, podemos definir al territorio como el ámbito espacial en el cual tiene asiento la población y ejerce su poder la autoridad.

La influencia que tiene el territorio en el Estado es que determina lo permanente del Estado.

Las otras características del territorio son cuatro:

a).- Unidad; aunque se encuentre dividido es único.

b).- Indivisible; el territorio de un Estado no puede ser considerado como propiedad privada de ninguna persona.

c).- Impenetrabilidad o exclusividad; consistente en la prohibición de que un Estado infiera en los asuntos de otro.

Esta característica encuentra excepciones como son la invasión, ocupación bélica, condominio, estados compuestos, principio extraterritorial.

d).- Inalienabilidad; consiste que en su totalidad no se puede enajenar el territorio.

### 3).- TERCER ELEMENTO DEL ESTADO: PODER SOBERANO.

No existe el Estado sin el poder.

Al poder se le puede definir como el vínculo ordenador de los habitantes del Estado y vínculo organizador de la vida en común.

Los elementos del poder son dos:

- 1).- Autoridad.
- 2).- Fuerza.

1).- La autoridad, es reconocer a una superioridad en orden a características o cualidades propias. Una autoridad sin fuerza no sería eficaz, ya que podría no ser obedecida al no tener elementos de coacción, por lo cual es necesaria la fuerza.

2).- La fuerza es necesaria en los casos en que la sola autoridad no los convence, entonces son constreñidos a ella.

El poder del Estado tiene la característica de ser soberano, es una cualidad intrínseca, no hay Estado que no sea soberano.

La soberanía ha sido definida por muchos autores, sin embargo nosotros tomaremos la del maestro Herman Heller al igual que el licenciado Héctor González Uribe en su libro Teoría Política: "La soberanía es la cualidad de independencia absoluta de una unidad de voluntad frente a cualquiera otra voluntad decisoria universal efectiva. Este concepto en su aspecto positivo, significa que la unidad de voluntad a la que corresponde la soberanía es la unidad decisoria universal suprema dentro del orden de poder de que se trate". (5)

La soberanía como propiedad del poder implica dos aspectos:

a).- Independencia absoluta en lo exterior, es decir, no existe nadie ni nada que limite el poder del Estado.

b).- Supremacía absoluta en lo interior, es decir, no existe encima de él dentro de la vida del Estado, alguien que lo doblegue.

---

(5) Op. Cit. p. 342.

Estas facultan al Estado para imponer las decisiones que resuelvan en forma definitiva sin ulterior consideración, todas las cuestiones que se susciten en el Estado, inclusive aún en contra del mismo Derecho Positivo del Estado y sobre todos los habitantes del territorio estatal.

El Estado puede ir aún en contra del derecho positivo, en virtud de que él fue su creador, pero siempre el derecho le es necesario ya que es a través de él como organiza y controla a la sociedad que tiene a su cargo, logrando de esta manera su fin que es llegar a alcanzar las condiciones de paz, bienestar y justicia necesarias para que el hombre como persona se perfeccione, por lo cual al crearlo acepta una autolimitación a su poder soberano basado en el orden jurídico. Existen otras limitaciones al poder soberano del Estado: a).- limitaciones provocadas por la soberanía, entre las cuales podemos mencionar a los tratados internacionales y las decisiones políticas fundamentales y b).- las limitaciones provocadas por cuestiones extrapolíticas, las más importantes son los factores económicos.

## CAPITULO II.- FORMAS DE ESTADO.

Para clasificar a los Estados, adoptamos el punto de vista jurídico, el cual procede de la estructura interna del poder estatal.

En efecto, según que este poder tenga un único titular o que posea varios centros de poder, nos encontramos con Estados diferentes, los cuales tradicionalmente se clasifican en Estado Simple o Unitario y Estado Compuesto.

### a).- ESTADO UNITARIO.

El Estado Unitario es aquél que sólo posee un centro de impulsión política y gubernamental, el poder político en su totalidad cuenta con un único titular que es el Estado.

(6)

La estructura del poder, la organización política es única, abarcando todo el territorio estatal.

---

(6) C.F.R. BURDEAU, Georges, DERECHO CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONES POLITICAS, Traducción de Ramon Falcón Tello, España, Editora Nacional, s/e, 1981, p. 69.

Todos los individuos colocados bajo su soberanía obedecen a una autoridad, viviendo bajo el mismo régimen constitucional y son regidos por las mismas leyes.

De acuerdo con lo anterior, lo podemos definir como lo hizo el Maestro Prelot Marcel, citado por el licenciado Mario Verdugo Marín Kovic:

"El Estado Unitario es aquél en que el poder conserva una unidad en cuanto a su estructura, al elemento humano y a territorio sobre el cual recae". (7)

El Estado Unitario se caracteriza por poseer una centralización política, es decir, que la competencia legislativa está reservada a los órganos centrales, de tal manera que si existen autoridades locales, estas solo se encargan de ejecutar lo ordenado.

El Estado constituye una organización que tiende a la unidad, por esto surge el poder central que se convierte en un centro de atracción que tiende a absorber a los poderes locales para lograr la unidad de la cual emanan las

---

(7) GARCIA BARCELATO, Ana María, MANUAL DE DERECHO POLITICO, INSTITUCIONES POLITICAS, Chile, Editorial Jurídica de Chile, Tomo I, 1979, p. 225.

decisiones políticas, por esto es que van unidos la formación del Estado y la centralización.

Actualmente el Estado con el fin de dar mejor servicios y satisfactores a todos sus habitantes, tiende a la descentralización, principalmente administrativa, y a traspasar facultades a diversos organismos, pero estos organismos aunque cuentan con cierta independencia nunca llegan a tener la autonomía completa con relación al poder central, ya que siempre son supervisados por él.

b).- ESTADO COMPUESTO.

Dentro de esta clasificación, encontramos varios tipos, como son: la confederación, el estado federal, las uniones de estados, etc.

Nosotros hablaremos sólo de dos de ellos, la Confederación y el Estado Federal. Lo haremos así porque lo que nos interesa es el estudio del Estado Federal y una de las maneras lógicas de llegar a él fue a través de la Confederación.

### 1).- LA CONFEDERACION.

La Confederación es un pacto contractual, por el cual se unen varios Estados, cediendo una parte de sus competencias internacionales, originando relaciones jurídicas entre los Estados, con la finalidad de obtener una protección común en contra de un peligro exterior y solucionar de una manera pacífica los conflictos que surjan entre ellos.

Este tipo de unión se crea por un Tratado Internacional, no dando lugar a un Super-Estado con soberanía que se imponga a los poderes de los Estados Miembros, ya que sólo quedan unidos por los términos del pacto que los confederó, el cual requiere para su modificación del acuerdo de todas las colectividades agrupadas. En todo lo demás, los Estados Miembros conservan su independencia, rigiendo su actividad a su arbitrio.

El órgano fundamental de la Confederación es un Congreso o Dieta, el cual está compuesto por mandatarios, enviados con instrucciones precisas por cada uno de los Estados Miembros. Las decisiones que se tomen en este Congreso, deben ser tomadas por unanimidad, por lo menos por las dos terceras o tres cuartos de los miembros.

Las decisiones de la Confederación, no obliga directamente a los individuos, sino sólo sobre los Estados, de tal manera que para que sean acatadas por los ciudadanos, es necesario su transformación en normas jurídicas particulares de cada Estado Miembro.

Esta forma de asociación es transitoria e históricamente ha marcado una etapa en la formación del Estado Federal.

## 2).- EL ESTADO FEDERAL.

### 2.1).- ANTECEDENTES.

Diversas razones son las que pueden influir para que una colectividad se decida adoptar la estructura federal, entre las que se encuentran los factores geográficos, como es la extensión territorial en el caso de Brasil; la vinculación jurídico-política de Estados hasta ese instante independientes, ejemplo, Estados Unidos de Norteamérica y Suiza; así como los intereses económicos, estratégicos, militares, la historia y lenguas comunes, etc.

La principal razón para optar por la organización federal, es que a pesar de reconocer la necesidad de una

unidad nacional, "las tradiciones regionales operan contra la fusión de Estados Individuales en una organización estatal unitaria, siendo necesario que las diferencias culturales de las diversas entidades se mantengan por medio de un orden federal". (8)

El Estado Federal tiene su nacimiento con la Constitución Norteamericana de 1787, que convirtió a las Trece Colonias, hasta entonces independientes entre sí, en Estados Miembros de un Estado Federal.

Sin embargo, la denominación de Estado Federal se usó por primera vez en tiempos de la Confederación Renana y en Zachariä Von Beth, Klüber, fue utilizada como un término opuesto al de Confederación. Estando aún ausente el término de Derecho Positivo, siendo en la literatura alemana donde surge la denominación de Estado Federal como contrario a la Confederación y a otras formas de organización.

El Estado Federal se encuentra integrado fundamentalmente por los llamados Estados Miembros, pero también lo forman territorios que se encuentran sometidos a las Leyes Federales, territorios que no han recibido el estatuto de ser llamados Estados Miembros en virtud de no

---

(8) IBIDEM. p. 237.

estar suficientemente poblados, como es el caso de la India, siendo esta situación en principio provisional, dejando la iniciativa de la Constitución al Organó Legislativo Federal para que cambie esta situación. También existe una tercera categoría de territorios: con el fin de que los poderes federales tengan un asentamiento territorial, se crea un territorio, el cual no pertenece a ningún Estado Miembro y en el cual tendrán su base los poderes federales, siendo por lo general la capital del país. Este territorio es considerado como un Estado Miembro más, principalmente en América Latina, como es el caso del Distrito Federal en México, Brasilia en Brasil, etc.

## 2.2).- CONCEPTO DE ESTADO FEDERAL.

Cada autor al hablar del tema que abordamos, ha dado su propia definición de Estado Federal, de acuerdo a el o los factores que considere esenciales, nosotros transcribiremos algunos en forma ejemplificativa:

Para Antonio Carro, la soberanía es lo más importante, al considerar que los Estados Miembros pierden su soberanía, siendo el Estado Federal el único soberano.

En consecuencia, lo define como "la unión de Estados en torno de una soberanía común a todos ellos". (9)

Marcel Prelot, considerando que todo Estado nace formalmente de una Constitución, define al Estado Federal como aquél "donde existe una pluralidad de ordenamientos constitucionales, entre los cuales destaca uno como el principal y al cual están subordinados los demás, sin perjuicio de que se le reconozcan formas de participación a los ordenamientos constitucionales menores". (10)

Atendiendo a las diversas necesidades de tipo económico, geográfico, cultural, político, etc., lo llevan a distribuir el poder a través de su territorio, el Maestro García Pelayo considera que "el Estado Federal significa una forma de división de poder político no solo desde el punto de vista funcional, sino sobre todo desde el punto de vista territorial, y con arreglo a la cual existe un único poder para ciertas materias y una pluralidad de poderes regionales para otras". (11) Para nosotros, lo más característico en el Estado Federal, es que reconoce varias fuentes originarias de poder, una del centro y otra de los Estados que lo forman, en

---

(9) DERECHO POLITICO, España, Editorial Universidad de Madrid, 1959, p. 237.

(10) NEPEUSO MARIN KOVIC, *op. cit.* p. 239.

(11) IBIDEM. p. 217.

donde cada uno actúa dentro de su esfera, de manera coordinada pero independiente, en consecuencia, coincidimos con la definición dada por Georges Burdeau: "El Estado Federal es una asociación de Estados sometidos en parte a un poder único y que en parte, conserva su independencia". (12)

2.3).- PRINCIPIOS QUE RIGEN AL ESTADO FEDERAL.

"El Estado Federal se caracteriza por una específica estructura en que no sólo se trata de equilibrar el poder central con los poderes regionales, sino lograr una síntesis dialéctica entre ambos". (13)

Es un Estado que debe integrar la unidad con la pluralidad.

La existencia del Estado Federal está formado por dos momentos contradictorios: la cohesión y el particularismo, los cuales dependen de una serie de factores externos como el económico, natural, social, etc.

Un factor cohesivo es el geográfico, porque la cercanía de los pueblos crea un sentido de copertenencia que

---

(12) Op. Cit. p. 72.

(13) VEBUGO MARIN KOVIC, Mario, Op. Cit. p. 239.

se acentúa con el progreso de las comunicaciones. Otro factor importante principalmente en la etapa inicial de la formación del Estado Federal, es la inseguridad militar y la necesidad de defensa común en contra de extraños, hace la necesidad de la unión y crea una conciencia colectiva, ya que ante el peligro exterior hace que se olviden los problemas internos. Otro elemento cohesivo es el de índole económico, por las ventajas que la unión puede acarrearles a los participantes. También es importante tener una estructura social homogénea, es decir, que sus modos y formas de vida sean similares, para así tener una conciencia colectiva. Asimismo es necesario que haya una similitud de institución política, ya que además de producirse dificultades entre los regimenes opuestos de los diversos Estados, es ante todo, porque el Estado Federal afecta la existencia política total del pueblo, y no podría funcionar en la práctica, sin que hubiera una similitud política-institucional que cubriera todos los Estados Miembros. Por esto, las Constituciones Federales se ocupan no sólo de fijar esta similitud sino de garantizarla, al establecer que los Estados Miembros deben tener determinada forma de gobierno, etc.

Entre los factores particularizantes se encuentran: la existencia previa de los Estados Miembros, ya sea como Estados o como colonias, esto es en el caso, tanto de la

formación del Estado Federal con la unidad de Estados hasta entonces independientes, como cuando se forma con la desintegración de un Estado Unitario, ya que en éste puede quedar un recuerdo histórico y en ambos casos quieren los Estados Miembros conservar u obtener una cierta independencia. Otra nota particularizante es cuando las partes se encuentran diferenciadas por notas de índole cultural como son la lengua, las costumbres, religión, etc. Otra particularidad puede consistir en las divergencias existentes entre las partes respecto a los intereses económicos, la capacidad financiera para hacer frente a sus necesidades y la estructura económica que puede ser diversa entre sí.

Por lo antes expuesto, podemos decir que el Estado Federal reposa sobre una armonización de tendencia a la unidad y a la diversidad, y esta delicada conciliación se logra por el juego de los Principios que son los que rigen al Estado Federal: (14)

- a).- Principio de Participación.
- b).- Principio de Autonomía.

---

(14) C.F.R. BURDEAU, Georges, Op. Cit. p. 73.

a).- PRINCIPIO DE PARTICIPACION.

Consiste en que los Estados Miembros "colaboran a la formación de decisiones que valdrán para la unión entera".  
(15) Este principio se manifiesta en la participación que tienen los Estados como personalidades autónomas en la formación de la voluntad federal y en la reforma de la Constitución Federal, es decir, en todo Estado Federal se encuentran instituciones encargadas de gestionar intereses comunes a todo el Estado, siendo los Estados asociados partícipes en la formación de las instituciones comunes mencionadas.

Los Estados Miembros participan en la formación de la voluntad federal, a través de una Cámara en la que se encuentran representados los Estados, ésta recibe varios nombres según el Estado del que se trata, así por ejemplo en la Unión Soviética se le llama Soviet de las Nacionalidades.  
(16)

En nuestro país, esta Cámara recibe el nombre de Cámara de Senadores, de acuerdo a lo establecido en los

---

(15) IBIDEM. p. 73.

(16) C.F.R. VERDUGO MARIN KOVIC, Mario, Op. Cit. p. 248.

artículos 50 y 56 primer párrafo de la Constitución Federal.

(17).

Los miembros de la Cámara son elegidos mediante cualquiera de los siguientes métodos: "a).- por el cuerpo electoral de los Estados Miembros; b).- por determinados órganos constitucionales de los Estados y c).- dejando a la decisión de los Estados Miembros el método y el órgano competente para su elección". (18)

En México, los Senadores son elegidos por sufragio popular, siendo la Legislatura de cada Estado la que se encarga de declarar electo al que obtuvo la mayoría de votos.

(19).

Asimismo, el principio que tratamos se encuentra presente de una manera importante en la participación que tienen los Estados en las reformas que se hagan a la

---

(17) Art. 50 de la Constitución Federal.- El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Art. 56.- La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Cámara se renovará por mitad cada tres años.

(18) VERDUGO MARIN KOVIC, Mario, Op. Cit. p. 248.

(19) Art. 56.- La Legislatura de cada Estado y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal, declararán electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

Constitución Federal, ya que de esta manera intervienen en la actividad suprema de la vida constitucional.

En nuestro país también se acata este principio respecto a las reformas constitucionales, ya que se establece que además del Congreso de la Unión es necesario que sea aprobada la reforma por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. (20)

En consecuencia, sólo habrá Federalismo cuando los Estados asociados participen en la formación de las decisiones comunes y tengan en ellas voz y voto.

b).- PRINCIPIO DE AUTONOMIA.

De acuerdo con este principio, cada Estado Miembro conserva una cierta independencia en la gestión de sus asuntos. Disponen de una autonomía gubernamental, toda vez que tienen una competencia legislativa, es decir, tienen la

---

(20) Art. 135 de la Constitución Federal.- 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 estas 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.

capacidad de darse sus propias normas, y en caso de conflicto pueden acudir a sus propios tribunales. Asimismo, tienen un régimen de gobierno completo, el cual se encarga de ejecutar las leyes.

La autonomía puede definirse como "la facultad que las organizaciones políticas tienen de darse a sí mismas sus leyes, y de actuar de acuerdo con ellas". (21)

Y esta autonomía está formada por dos elementos, que son:

- 1).- La existencia de órganos propios.
- 2).- Poseer competencias exclusivas. (22)

1).- Cuando hablamos de órganos propios, nos referimos al hecho de que no esté en dependencia directa de los órganos federales en su forma de selección. Esto sí existe en todos los Estados Federales, ya que en todas las Entidades Federativas poseen un órgano legislativo elegido y la mayoría de ellas tienen un órgano ejecutivo independiente, y también gozan de poder judicial propio.

---

(21) GARCIA MAYNES, Eduardo, INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO, México, Editorial Porrúa, S.A., 32a. edición, 1980, p. 104.

(22) C.F.R. DURAND, Charles, BERGER G. CHEVALLIER, J.J. Y OTROS, FEDERALISMO Y FEDERALISMO EUROPEO, Traducción de Raúl Marodo, España, Editorial Tecnos, s/e, 1965, p.p. 189-193.

En cuanto al ejecutivo independiente, existen excepciones como es el caso de Venezuela, en donde el gobernador de cada Entidad Federativa es nombrado por el Gobierno Federal.

2).- Para que sea un verdadero Estado Federal, es necesario que las Entidades Federativas tengan competencias exclusivas, además de las competencias que posee la Federación. Siendo necesario también que las leyes que dicte al respecto no estén sometidas con un control.

Sin embargo, el último rasgo no se da actualmente por diversas razones que expondremos a continuación:

Entre las competencias atribuidas a las Entidades Federativas, se encuentra su autoorganización, es decir, la facultad que tienen para dictar las normas relativas a la composición, designación de sus respectivos poderes, así como la manera en que se llevarán a cabo las relaciones entre los diversos órganos, dicha competencia no es siempre independiente, ya que aunque pueden darse su propia Constitución, fijar el régimen de sus órganos superiores y el de sus colectividades públicas internas, siempre se encuentra

limitada, ya sea por un órgano federal o por la propia Constitución Federal, como es el caso de México, que en su artículo 115, llega a determinar el número de diputados mínimos que debe haber en las legislaturas locales, reglamenta el municipio, y respecto del gobernador, fija la duración que deba tener en su cargo, etc.

Asimismo, durante largo tiempo, los Estados Miembros poseían como competencia exclusiva la materia de policía, así como lo concerniente al derecho privado.

Actualmente, se han diversificado las normas de derecho privado, las cuales se encontraban ligadas al progreso económico, por lo cual era necesaria su unificación, dando lugar a la ampliación de la competencia federal en estos ramos.

Pero aún cuando, muchas de las atribuciones de las Entidades Federativas se encuentran limitadas o han sido absorbidas por la Federación, no es menos cierto que aún en la mayoría de los Estados Federales existe una distribución de competencias entre la Federación y los Estados Miembros.

Estas Entidades no sólo crean preceptos que determinan la estructura y funcionamiento del poder, sino que

además establecen normas dirigidas a los particulares, los cuales están constreñidos a cumplirlos.

Esta autonomía, también se traduce en la existencia de una Constitución propia, libremente establecida por cada Estado, pudiendo modificarla libremente, siempre y cuando no viole los principios establecidos por la Constitución Federal.

El Estado Federal es pues, el que, apareciendo como único en las relaciones internacionales, está formado por Estados Miembros, los cuales conservan ciertas prerrogativas de soberanía interna y principalmente el Poder Legislativo, es en virtud de esto, que sea necesario una distribución de competencias, ya que los Estados Miembros disponen de una competencia propia, fijada por la propia Constitución Federal en materia legislativa, ejecutiva o jurisdiccional. La distribución de las competencias entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Locales, se puede hacer de acuerdo con los siguientes métodos:

- a).- Enumeración de las respectivas competencias;
- b).- Enumeración de las competencias federales, lo que presume que el resto es de la competencia de los Estados Miembros y
- c).- Enumeración de las competencias de los

Estados Miembros, presumiéndose que lo demás es de la competencia del Gobierno Federal.

Este tema de la distribución de competencias, lo trataremos más adelante, al hablar de las mismas con respecto a nuestro país.

Debido a la existencia de este principio, la competencia que goza un Estado Miembro no puede ser modificada o suprimida sin el consentimiento del propio Estado, en virtud de que es autónomo y no mero agente al que se puede dar o quitar las facultades que le fueron conferidas.

En consecuencia, el Estado Federal presenta un carácter complejo, a la vez es unitario y federativo. Es unitario, ya que posee un territorio que independientemente de la manera que se encuentre repartido entre los Estados asociados, está sometido al Poder Central del Estado, en el ejercicio de sus competencias federales; es también unitario, porque los individuos al estar regidos por la misma reglamentación federal, forman un cuerpo nacional único. Es unitario, porque las decisiones que tomen los órganos centrales valen para toda la población que forma el Estado. Pero además es federativo, ya que los Estados Miembros

participan en la formación de la voluntad de los órganos federales, facultad de la cual carecen las colectividades que forman un Estado Unitario, aunque se trate de un Estado Unitario descentralizado, ya que las partes que forman este tipo de Estado, sólo ejecutan lo ordenado desde el centro, sin tener participación alguna en la decisión. También es federativo, porque los Estados Miembros se guardan cierta competencia para decidir libremente en los asuntos que la Constitución les deja.

#### 2.4).- NATURALEZA JURIDICA DEL ESTADO FEDERAL.

En la época moderna, los regímenes constitucionales de los países ha visto aumentar el número de sistemas federales, pudiéndose nombrar como ejemplo a los Estados Unidos de Norteamérica, México, Venezuela, Canadá, Australia, etc.

Es por lo cual, que nos proponemos conocer la naturaleza jurídica del Estado Federal y lo haremos, a través de las teorías más importantes que se han expuesto respecto a este tema.

El problema de la naturaleza jurídica del Estado Federal se encuentra en el concepto de soberanía y en su

posibilidad o imposibilidad para que se dé de una manera armónica en una pluralidad estatal, ya que se ha tratado de comprender como es posible que dentro del mismo territorio y una población pudieran tener poder varios Estados.

Veremos las principales teorías que se han realizado al respecto, las cuales las dividiremos en tres grupos:

a).- Teoría de importancia meramente histórica, superadas hoy en día. Entre las que se encuentran: Teoría de la Cosoberanía, expuesta primero en El Federalista por Hamilton, Madison y Jay y difundida por Alexis de Tocqueville en "La Democracia en América" y sostenida por Waitz y la Teoría de Calhoun y Seidel en la cual le niegan existencia al Estado Federal, asimilándolo al Estado Unitario o a una Confederación de Estados.

b).- En este segundo grupo se encuentran las teorías que han logrado sobrevivir y todavía conservan adeptos. Dentro de éstas se encuentran dos tendencias: 1).- La primera tendencia es sostenida por Le Fur, Borel y Zorn, en el sentido de que la característica principal de los Estados Miembros es su participación en la formación de la voluntad federal y, 2).- Es aquella sostenida por Paul Laband, Jellinek, Brie, Rosin, Gidel y Carré de Malberg, quienes

piensan que además de tener la característica sostenida por la primera tendencia, es necesario que estos sean Estados.

c).- En el tercer grupo tenemos las Teorías de Haenel, Gierke, Hans Kelsen y finalmente la de M. Mouskheli.

a).- TEORIAS HISTORICAS.

a.1).- TESIS DE "EL FEDERALISTA".

El primer estudio doctrinal (23) acerca de la naturaleza jurídica del Estado Federal se encuentra en los artículos realizados en los Estados Unidos de Norteamérica, por Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, los cuales fueron recopilados y publicados bajo el título de El Federalista.

Estos artículos buscaban como fin el de convencer al pueblo de Las Trece Colonias que se habían independizado de Inglaterra para que ratificaran la Constitución elaborada en Filadelfia, adoptando un gobierno muy especial, el cual quería unir a los Estados pero dejándoles una amplia autonomía. Por lo cual éstos autores se propusieron a

---

(23) C.F.R. MARQUET GUERRERO, Porfirio, LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO MEXICANO, México, U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1975, p. 224.

través de sus artículos señalar las ventajas derivadas de la unión.

Así Jay sostuvo que la unión eliminaba las causas más comunes de las guerras justas, evitando las causas injustas de éstas; aumentaba la posibilidad de exigir respeto de otras naciones e impedía que las naciones a su vez atacaran a la unión; resguardaría contra la influencia extranjera que se diera en los estados que se conservaran aislados y estorbaría la posible alianza que tuvieran con países rivales.

Hamilton habla a su vez de las ventajas económicas, las cuales se darían al tener intercambio comercial entre los Estados Miembros, así como con naciones extranjeras. Señalando también la importancia de la unión desde el punto de vista fiscal, porque al lograr que floreciera el comercio, éste obtendría gran riqueza y con ello el aumento de la capacidad tributaria.

Hamilton resumía los principales propósitos de la unión en la defensa común de sus miembros; la conservación de la paz pública tanto interna como externa; reglamentar el comercio tanto entre los Estados como con otras naciones. Para llevar a cabo estos propósitos debía contar con facultades, como la de organización de ejércitos, dictar las

reglas que habrían de gobernar, etc., así como la existencia de un ejército federal permanente, encargado de fortalecer la autonomía federal y salvaguardar a todos los Estados Miembros.

Asimismo, Hamilton habla de la naturaleza jurídica del Estado Federal en los siguientes términos:

"La completa consolidación de los Estados dentro de una soberanía nacional implicaría la absoluta subordinación de las partes; y los poderes que les dejaran estarían siempre subordinados a la voluntad general. Pero el plan de la convención tiende solamente a conseguir una consolidación parcial, los gobiernos de los Estados conservarían todos los derechos de la soberanía que disfrutaban antes y que no fueran delegados de manera exclusiva en los Estados Unidos por dicho instrumento.

Esta delegación exclusiva, o mejor dicho, esta enajenación de la soberanía estatal, únicamente existía en tres casos: cuando la Constitución, en términos expresos, concediera autoridad exclusiva a la Unión; cuando otorgara en una parte cierta facultad a la Unión y en otra prohibiera a los Estados que ejercitaran la misma facultad; y, cuando se concediera una potestad a la Unión, con la que otra similar

de parte de los Estados sería total y absolutamente contradictoria e incompatible". (24)

Pudiéndose presentar una jurisdicción concurrente, ya que como lo explica Hamilton, esta está admitida por la Constitución, en virtud de que los Estados conservan las facultades de las que no se desprendieron en favor de la Unión de manera expresa.

Finalmente, El Federalista trata acerca del Senado, el cual es algo característico del Estado Federal. Entre los requisitos que se necesitaban para integrarlo estaba el de tener una edad más avanzada que para los diputados, así como mayor tiempo de ciudadanía. Entre las ventajas que se le veía al sistema de que fueran nombrados por los Congresos de los Estados, se encuentran dos: que los nombramientos recaigan en personas escogidas y el hacer que los gobiernos de los Estados participen en la formación del Gobierno Federal, resultando un lazo entre ambos sistemas.

Respecto a la igualdad de representantes en el Senado, se logra a través de una transacción hecha entre Estados pequeños y grandes y además fue un reconocimiento

---

(24) IBIDEM. Op. Cit. p. 227.

constitucional de la parte de soberanía que deben conservar cada uno de los Estados.

Además, el Senado como segunda rama de la asamblea legislativa, serviría de freno al gobierno, ya que podría evitar que llegaran a funcionar resoluciones que fueran realmente negativas para los Estados Miembros y que éstas hubieran sido adoptadas por la primera Cámara, al dejarse seducir por malas influencias, trayendo consigo equilibrio y estabilidad.

La Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica fue aprobada por la Convención, el 17 de septiembre de 1787, siendo ratificada por los ciudadanos de todos los Estados.

#### a.2).- TESIS DE LA COSOBERANIA.

El pensamiento contenido en El Federalista, fue difundido por Alexis de Tocqueville en su libro "La Democracia en América". En este libro, narró la lucha que realizaron Las Trece Colonias para lograr su independendencia, durante la cual las colonias se encontraban unidas pero al conseguir la libertad, cada una se apoderó de la soberanía entera, debilitando por tanto a la Unión, por lo cual era

necesario una Constitución que reglamentara bien a la Unión y a los Estados que la formaban.

La naturaleza jurídica del Estado Federal, queda expuesta al manifestar:

"Se tratata de compartir la soberanía de tal suerte que los diversos Estados que formaban la unión continuasen gobernados por sí mismos en todo lo que no concernía sino a su propiedad interior, sin que la nación entera, representada por la Unión, dejara de formar un cuerpo y de proveer sus necesidades generales". (25)

Lo que sostenía Tocqueville, era que la soberanía fuera compartida por la unión y cada Estado Miembro, por eso su tesis se le llamó de la cosoberanía.

También observo al Poder Legislativo señalando que fue resultado de una transacción, ya que de un lado triunfó el principio de la independencia de los Estados con el Senado y por el otro lado el dogma de la soberanía nacional, a través de la Cámara de Representantes.

---

(25) IBIDEM. p. 229.

Esta teoría es criticada por varios, entre los que se encuentran Mouskheli y Borel, en principio porque el concepto de soberanía es indivisible; en la realidad no se da una igualdad entre el Estado Federal y los Estados Miembros, sino que es el Estado Federal el que los domina; los conflictos entre la Federación y los Estados Miembros y de éstos entre sí, son dirimidos por un órgano federal. Tampoco es conveniente tener una estricta independencia entre las actividades que realiza la Federación, y las que realizan los Estados Miembros, sino que lo que se requiere es una amplia interdependencia entre ellos.

a.3).- TESIS DE CALHOUM Y SEIDEL.

Esta tesis nació al realizar su crítica a la tesis de soberanía de Tocqueville.

Estos autores consideraban a la soberanía como un atributo esencial del Estado, siendo indivisible, y por lo tanto, no podía pertenecer de manera simultánea al Estado Central y a los miembros. Entonces, ellos plantearon el problema de a quién le corresponde: "Si corresponde a los miembros nos hallamos en presencia de una simple confederación de Estados que no constituye sino un vínculo de derecho, un vínculo jurídico de derecho público según se ha

dicho ya; no hay pues colectividad estatal central distinta de los miembros. Si por el contrario, es patrimonio del Estado Central, nos encontramos ante un simple Estado Unitario; los miembros pierden su soberanía y con ésta pierden también su carácter de Estado". (26)

Los autores distinguen la base jurídica en que descansan el Estado Unitario y la Confederación, los cuales son la Constitución y el tratado respectivamente. Pero al señalarse ellos mismos que pudiera estar formado el Estado federal por una Constitución, le niegan su base jurídica, es decir, consideran que el Estado Federal no existe, porque o es Estado Unitario o es Confederación.

Esta tesis, también estuvo determinada por factores políticos, debido a la situación de los Estados del Sur de los Estados Unidos de Norteamérica. Estos autores consideraban que la soberanía residía en los Estados Miembros, trayendo como consecuencia, el derecho de anulación de las leyes contrarias al pacto federal y el derecho de separación de la Federación.

---

(26) IBIDEM. p. 230.

La crítica principal que se hace a esta tesis, es el negar la existencia del Estado Federal en aras de un fin político.

Actualmente, la tesis de reconocer soberanía a los Estados Miembros está superada.

b).- TEORIAS QUE HAN LOGRADO SOBREVIVIR.

b.1).- TESIS DE LABAND Y JELLINEK.

Según Laband, citado por el licenciado Marquet Guerrero (27) mientras que las Confederaciones de los Estados se encuentran reguladas por el Derecho Internacional, el Estado Federal se encuentra organizado constitucionalmente, conservando en aquellos cada Estado particular la soberanía, en cambio en éste la autoridad central es la que es soberana.

Laband explica su postura, a través del Imperio Alemán, sosteniendo que tanto los territorios como los ciudadanos que conforman los Estados particulares forman parte de manera indirecta del Imperio, siendo éste el que ha desistido conscientemente de algunos poderes para que los Estados particulares lo conserven y además participen, en su

---

(27) *IBIDEM.* p. 337.

calidad de miembros del Imperio, en la formación de la voluntad de éste.

Ambos autores sostienen que la soberanía no es nota esencial del Estado, por lo cual, pueden existir Estados no soberanos y son estos tipos de Estados los que forman el Estado Federal. Pudiéndose dar su subordinación en tres formas: a).- como partes constitutivas o distritos geográficos en los cuales se manifiesta el poder en forma directa e inmediata; b).- como poder central, que dicta reglas de derecho en vigor en todos los Estados asociados; c).- conservan cierta autonomía sin ser soberanos.

Para Jellinek, según lo menciona el maestro Marquet Guerrero en su libro La Estructura Constitucional del Estado Mexicano, (28) el Estado Federal es un Estado Soberano formado por varios Estados.

La existencia del Estado Federal se encuentra en la postura de considerar a la soberanía como una nota no esencial del Estado, habiendo por tanto Estados Soberanos y no soberanos, ya que sino fuera así entonces se trataría o de un Estado Unitario o de una Confederación.

---

(28) IBIDEM. p. 238.

Los miembros del Estado Federal son Estados no soberanos, los cuales, la Constitución Federal les atribuye una participación mayor o menor en la soberanía y el poder para modificarla. También considera que el territorio y población de los Estados Miembros forman parte del Estado Federal.

Asimismo, considera que los Estados Miembros cuando participan de la soberanía de la Federación, dejan de ser Estados para convertirse en órganos del Estado Federal, en virtud de estar sometidos. Volviendo a ser Estados en todo aquello que no sea de la competencia de la Federación.

Jellinek distingue dos situaciones respecto a los miembros que forman el Estado Federal: la primera consiste en que los miembros ya existan antes de la organización en Estado Federal y la segunda, es que forman parte de él después de organizado, pueden existir entonces dos posibilidades: a).- que los Estados Miembros hubieran existido antes, entonces para lograr su ingreso sería necesario un contrato de sometimiento; b).- Que el Estado Federal concediera el poder que tuviera hasta ese momento sobre un territorio que le perteneciere, concediéndoselo a la que hasta ese momento fue una provincia, dándole las condiciones para su organización estadista independiente, en

este caso no es necesario el contrato de sometimiento. Este último procedimiento se puede usar para lograr la transformación de un Estado Unitario en Estado Federal.

Finalmente Jellinek, reconoce que sólo el Estado Federal es el soberano, siendo las colectividades que lo integran Estados no soberanos. Considerando que el Estado Federal como soberano no tiene límite respecto a su competencia frente a los Estados Miembros.

b.2).- TESIS DE LUIS LE FUR.

Para este autor el Estado Federal puede nacer histórica y jurídicamente de dos formas diferentes:

a).- Puede surgir con independencia de todo tratado, lo cual se produce en dos casos: 1).- cuando se trata de un Estado Unitario que se transforma en un Estado Federal, para lo cual otorga a sus antiguas provincias cierta autonomía y participación en la formación de la voluntad federal; 2).- cuando su nacimiento, no es debido a la voluntad de los Estados particulares sino por la consecuencia de un movimiento nacional, que puede ser pacífico o no.

b).- O también, el Estado Federal puede tener su creación en los tratados celebrados entre los Estados particulares. (29)

Le Fur sostiene diversas etapas en el proceso de formación de un Estado Federal, las cuales son:

Primera etapa, es llevar a cabo un tratado internacional en el cual los Estados se obligan a crear un Estado, que estará por encima de ellos y del que serán miembros dependientes de él, inmediatamente después establecen las bases del Estado que van a formar, preparando un proyecto de Constitución.

Segunda etapa, consistente en la aprobación de los Estados al proyecto de Constitución.

Tercera etapa, la cual conlleva dos actos que son inseparables: por un lado, la entrada en funciones de los Organos Federales creados por el proyecto de Constitución ya aprobado y por otro, la promulgación de la nueva Constitución en nombre del Estado Federal. Así el Estado Federal se convierte en un Estado diferente de los que la integran, resultando la Constitución la consecuencia de un tratado.

---

(29) IBIDEM. p. 240.

Le Fur critica la teoría de Jellinek, ya que él parte del presupuesto de que la soberanía es una nota esencial del Estado y que ésta sólo le corresponde al Estado Federal, por lo cual, los miembros del Estado Federal, no son Estados pero se distinguen de las colectividades que forman el Estado Unitario, en que participan en el ejercicio de la soberanía, al tener una individualidad diferente, pero principalmente, porque participan como miembros del Estado Federal en la formación de la voluntad del Estado Federal en su conjunto.

Esta participación se logra gracias a la organización del poder público, el cual se integra de manera simultánea de individuos y de las colectividades miembros. Así, los Estados particulares tienen una representación especial, en la Cámara de Estados o Senadores, y por otro lado el pueblo también tiene su representación en la Cámara Popular, que es la de Diputados, los cuales son elegidos directamente por el pueblo. Considerando de esta manera Le Fur, la existencia de ambas Cámaras, como necesarias para el Estado Federal.

Los miembros de la Cámara de Senadores deben ser elegidos por las Legislaturas de los Estados, al ser la representación directa de cada Estado particular. Asimismo, cada Estado tendrá representación igual en el Senado. También

considera una característica del Estado Federal, la participación de los miembros en la revisión de la Constitución Federal.

Lo que caracteriza al Estado Federal y lo hace distinto al Estado Unitario, es que las colectividades miembros deben poseer autonomía y además tener la participación en la formación de la voluntad del Estado.

c).- TEORIAS SOSTENIDAS POR HAENEL, GIERKE,  
HANS KELSEN Y M. MOUSKHELI.

c.1).- TESIS DE HANS KELSEN. (30)

Para Kelsen lo que distingue a un Estado Federal de un Estado Unitario con provincias autónomas, es el grado de descentralización, toda vez que es mayor en el Estado Federal.

El orden jurídico del Estado Federal está compuesto de normas centrales válidas para todo el territorio, creadas por la Legislatura de la Federación y las normas locales válidas solamente para los territorios de los Estados

---

(30) C.F.R. KELSEN, Hans, TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO, Traducción de Eduardo García Maynes, Mexico, U.N.A.M., 4a. reimpresión, 1968, p.p. 376-380.

miembros que son creadas por sus propias legislaturas. Esto presupone que la competencia legislativa del Estado se encuentra dividida entre la autoridad central y las autoridades locales, difiriendo en este punto también con el Estado Unitario con provincias autónomas, porque "las materias sujetas a la legislación de los Estados miembros son más numerosas e importantes que las sujetas a la legislación de las provincias autónomas". (31)

El orden jurídico central está formado por las normas centrales que constituyen la comunidad jurídica parcial que comprende a todos los individuos residentes en el territorio del Estado Federal y que se denomina "Federación". Por su parte, los ordenes jurídicos locales están formados por las normas locales válidas únicamente en determinadas partes del territorio que constituyen las comunidades jurídicas parciales que comprenden a los individuos residentes en cada uno de los territorios parciales y se denominan "Estados Miembros". En consecuencia, el Estado Federal está compuesto por la Federación y por los Estados Miembros, mismos que poseen cada uno sus propias constituciones: la Federal y la de los Estados Miembros.

---

(31) IBIDEM. p. 377.

La naturaleza jurídica se encuentra para Kelsen, en que el "Estado Federal se caracteriza por el hecho de que los Estados Miembros poseen un cierto grado de autonomía constitucional, es decir, por el hecho de que el órgano legislativo de cada Estado Miembro es competente en relación con materias que conciernen a la constitución de esa localidad, de tal manera que los mismos Estados Miembros pueden realizar, por medio de leyes, cambios en sus propias constituciones". (32)

Esta autonomía constitucional de los Estados Miembros, aún cuando está limitada por ciertos principios constitucionales de la Constitución Federal, es el punto definitivo de distinción con el Estado Unitario con provincias autónomas, porque estas últimas no poseen dicha autonomía porque sus constituciones le son prescritas por la constitución del Estado en su totalidad.

Por último, en el Estado Federal no sólo se encuentra dividido entre la Federación y los Estados Miembros, la competencia legislativa, sino también la competencia judicial y la administrativa, ya que además de existir tribunales federales cada Estado Miembro posee sus tribunales para dirimir las controversias que se susciten y lo mismo sucede

---

(32) IBIDEM. p. 378.

con los órganos administrativos donde existen federales y locales.

c.2).- TESIS DE M. MOUSKHELI. (33)

Considera al Estado Federal como un Estado Unitario con un gobierno doble, presentándose bajo un doble aspecto: por un lado se presenta como un Estado Unitario, y en otro se presenta como una agrupación de colectividades inferiores, descentralizadas en el más alto grado y que participan en la formación de la voluntad del Estado.

Este doble aspecto se da en virtud de la necesidad que hay de conciliar dos tendencias: conseguir constituir un Estado poderoso desde el punto de vista internacional, garantizando al mismo tiempo las colectividades miembros la conservación de sus particularidades nacionales.

El Estado Federal presenta diversas similitudes con el Estado Unitario, entre las que se encuentran las siguientes:

1).- En lo que respecta a las relaciones entre el Estado Central y las colectividades miembros, el primero goza

---

(33) MARQUET GUERRERO, Porfirio, Op. Cit. p.p. 243-247.

de una superior jerarquía a los Estados Miembros que sólo gozan de autonomía constitucional. Esta superioridad del estado central se manifiesta en diversos aspectos: a).- Por las amplias atribuciones del Estado Federal; b).- En las relaciones del Estado Federal con el derecho de cada Estado Miembro, ya que el derecho federal aventaja al local en virtud de superioridad jurídica; c).- En caso de solución a los conflictos entre el Estado Federal y los Estados Miembros, le corresponde la superioridad al Estado Federal; d).- Por la facultad que tiene de manejar a las organizaciones legislativas de los Estados particulares, poniendo como ejemplos, la exigencia de que el Estado Miembro adopte la forma de gobierno republicano y de la prohibición que tiene de no contradecir a la Constitución Federal en lo que se refiere a los principios fundamentales que establezca ésta; e).- Reservándose cierto derecho de vigilancia e inspección sobre los Estados Miembros.

2).- La segunda similitud, se encuentra en la nacionalidad única, es decir, todos los habitantes del territorio del Estado Federal, tienen una nacionalidad federal, sin menoscabo de que también poseen la nacionalidad como nativos del Estado particular, pudiendo participar en los asuntos del Estado en particular como del Estado Federal en general.

3).- La tercera semejanza, se encuentra en la unidad que existe en su territorio, porque aunque se encuentra dividido en diversos Estados, esto no afecta a la unidad del territorio, el cual sigue siendo un sólo territorio perteneciente al Estado Federal.

4).- La cuarta similitud, se haya en lo que respecta a las atribuciones internacionales, las cuales son ejercidas por el Estado Federal, por lo que generalmente los Estados Miembros no tienen relaciones diplomáticas con Estados extranjeros.

5).- La quinta similitud, se encuentra en que el Estado Federal se muestra como un Estado completo, con poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial Federales. En esta clase de Estados lo característico del Poder Legislativo es la estructura bicameral. El Poder Ejecutivo, en la actualidad se encuentra por lo general, en el Presidente de la República.

Respecto al Poder Judicial, el Estado Federal posee tribunales propios, generalmente posee un Tribunal Supremo, el cual tiene entre sus funciones las de conocer y dirigir

los conflictos que surgen entre la Federación y los Estados Miembros o los que surjan entre los Estados entre sí.

Pero si bien existen varias semejanzas entre ambos Estados, que hace que el Estado Federal se parezca a un Estado Unitario, también existen otros aspectos que los distingue.

Entre estos aspectos distintivos el más importante es el Federalismo, que Mouskheli lo considera como una forma de descentralización que está caracterizado por dos rasgos: a).- La autonomía constitucional y b).-La participación de los Estados Miembros en la formación de la voluntad federal, a través de la Legislación Central. Estos dos rasgos deben darse necesariamente en un Estado Federal, de lo contrario no sería tal.

La autonomía constitucional consiste en el derecho que tiene una colectividad jurídica de darse una Constitución y en el derecho de modificarla. Así los Estados Miembros de un Estado Federal tienen su propia Constitución, libremente promulgada por ellos.

Pero este derecho puede ser perfecto o imperfecto, es perfecto cuando la Constitución Federal no puede delinear el

contenido de las Constituciones Locales, ni modificarlas, ni abrogarlas. Y será imperfecto, cuando la Constitución Federal si puede realizar estas determinaciones y cambios.

Por lo general, la autonomía es imperfecta, en virtud de que la Constitución, contiene normas que deben ser acatadas por las Constituciones Locales.

También es necesario que los Estados Miembros, posean el derecho a modificar sus Constituciones, pero siempre respetando las disposiciones de la Constitución Federal. Pero en este caso, el Estado Central puede tener injerencia en las modificaciones de las Constituciones Locales, al momento de llevar a cabo modificaciones en la Constitución Federal, teniendo entonces que modificar las Constituciones Locales para que haya concordancia entre ambos.

Respecto a este punto, según el maestro Marquet Guerrero, Mouskheli toma en cuenta, que para llevar a cabo modificaciones en la Constitución Federal, por lo general, es necesaria la aceptación de los Estados Miembros. (34)

El segundo elemento, la participación de los Estados Miembros en la formación de la voluntad federal, se realiza

---

(34) IBIDEM. p. 246.

de dos formas: La forma indirecta es a través de la Cámara, en la que los Estados Miembros envían sus representantes y la forma directa, que es su participación en la revisión de la Constitución Federal.

La forma indirecta se da en los siguientes términos: En la mayoría de los Estados Federales, el Poder Legislativo está formado por dos Cámaras de Diputados o la popular, la cual está constituida por representantes del pueblo en su totalidad y la otra, es la Cámara de Senadores, constituida por representantes de los Estados Miembros generalmente. En la mayoría de los Estados Federales, la representación de los Estados es igual en número, pero se dan excepciones en donde el criterio es distinto, tomando en cuenta por ejemplo, el número de habitantes o el territorio de cada Estado en particular.

De esta manera, para que una ley sea perfecta debe de ser votada por las dos Cámaras.

Para Mouskheli, citado por Marquet Guerrero, esta participación indirecta sólo será efectiva, si se dan dos características: Que haya igualdad de representación y que

sea necesario el consentimiento del Senado para que una ley sea perfecta. (35)

La forma directa, se realiza al existir una cooperación de los Estados Miembros en la revisión de la Constitución Federal.

Al ser la finalidad del Federalismo el conciliar la unidad del poder nacional con el mantenimiento de los derechos de cada Estado, esto sólo se consigue con una Constitución que lleve a cabo una justa división de atribuciones entre el Poder Central y los Estados Miembros, esto por eso, que los Estados Federales tengan una Constitución rígida y escrita, a que cualquier modificación podría repercutir en los Estados Miembros.

La participación de los Estados Miembros en la revisión de la Constitución Federal, se hará de la forma que ésta señala a las Legislaturas Locales, como ejemplo: señala a Estados Unidos de Norteamérica, Venezuela y México, en las que sus respectivas Constituciones le dan intervención tanto al Congreso Federal como a las Legislaturas Locales para llevar a cabo la revisión Constitucional.

---

(35) IBIDEM. p. 246.

Para Mouskheli, lo que caracteriza al Estado Federal es la autonomía constitucional de los Estados Miembros y la participación de éstos en la formación de la voluntad federal.

Por último, Mouskheli define al Estado Federal de la siguiente manera:

"Es un Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y del grado más elevado, que se compone de colectividades miembros dominadas por él, pero que poseen autonomía constitucional y participación en la formación de la voluntad federal, distinguiéndose de este modo de todas las demás colectividades públicas inferiores".

(36)

Podemos concluir junto con Mouskheli y Porfirio Marquet Guerrero, en que el Estado federal es un sólo Estado formado por dos gobiernos: El gobierno de la Federación, correspondiente al Poder Central, y el gobierno de cada una de las Entidades Federativas.

Es un sólo Estado en virtud de que, únicamente el Estado Federal es el soberano y al ser la soberanía un

---

(36) IBIDEM. p. 247.

elemento esencial del mismo, los mal llamados Estados Miembros son en realidad Entidades Federativas, las cuales gozan de una descentralización política, autonomía constitucional, la cual está limitada en el sentido de no contradecir los principios fundamentales que establezca la Constitución Federal, y además participan en la formación de la voluntad federal de una manera indirecta, a través del Senado y de manera directa, mediante las modificaciones constitucionales que surjan.

#### 2.5).- DIFERENCIAS EXISTENTES ENTRE EL ESTADO FEDERAL

Y:

- a).- El Estado Unitario.
- b).- La Confederación.

#### a).-DIFERENCIA ENTRE EL ESTADO FEDERAL Y EL ESTADO UNITARIO.

La primera diferencia entre estos dos tipos de Estados se da en el sentido de que en el Estado Federal se reconocen diversas fuentes originarias del poder público, toda vez que se encuentran distribuidas entre el Poder Central y las Entidades Federativas, en cambio, el Estado

Unitario reconoce sólo una fuente originaria de poder, que es el Poder Central. (37)

De la diferencia apuntada se deduce que, al haber en el Estado Unitario una fuente originaria de poder, únicamente existe un órgano legislativo, el cual se encarga de emitir las leyes que regirán a toda la población del Estado, en cambio, en el Estado Federal, al existir varias fuentes originarias de poder, existen en cada una de ellas un órgano legislativo, que además de existir un órgano legislativo común a todas ellas que se encarga de dictar las leyes que regirán a todos los habitantes del Estado Federal.

En el Estado Unitario, el legislador ordinario tiene todos los poderes sobre las colectividades, públicas internas, como pueden ser las provincias. Por el contrario en el Estado Federal, las Entidades Federativas gozan de cierta autonomía ya que pueden tomar libremente las decisiones en todo "lo concerniente a intereses internos que no afectan al interés colectivo común". (38)

Y aún cuando en la actualidad ya es difícil encontrar un Estado Unitario completamente centralizado, en virtud de

---

(37) C.F.R. VERDUGO MARIN KOVIC, Mario, Op. Cit. p.p. 232-233.

(38) C.F.R. DURAND, Charles, Op. Cit. p.p. 175-177.

que a través de la descentralización se logra satisfacer mejor las necesidades de la población, también es posible encontrar la distinción entre el Estado Federal y el Estado Unitario Descentralizado y ésta no la vamos a encontrar en la autonomía, ya que ambos Estados pueden poseerla, sino en el modo como se concede o modifican las facultades de las colectividades internas, en el Estado Unitario sólo es necesaria una ley ordinaria para llevar a cabo la modificación, en cambio en el Estado Federal, esta función se realiza a través de la Constitución, lo cual, por lo general es rígida, y por tanto más difícil de modificar que una ley ordinaria (39), concediendo con esto al Estado Federal a las colectividades internas que lo forman un respeto que el Estado Unitario Descentralizado no da.

b).- DIFERENCIA ENTRE EL ESTADO FEDERAL Y LA  
CONFEDERACION.

La primera distinción la encontramos en la base jurídica que los forma, la Confederación se funda en un Tratado Internacional, en el cual se establecen las competencias que se le atribuyen, pudiendo sólo ensanchar éstas, en caso de la unanimidad de los Estados que la

---

(39) IBIDEM. p.p. 179-180.

integran, conservando estos Estados el derecho de secesión en caso de desacuerdo.

El Estado Federal, en cambio, se funda en una Constitución, en la cual también se plasman las competencias de ambos ordenes, pero con la diferencia de que estas competencias pueden modificarse por un órgano común, que es el órgano constituyente, y siguiendo un procedimiento especial regulado en la misma Constitución y que por lo general exige para que se de esa modificación, el asentimiento de la mayoría de las colectividades federadas, ya sea mayoría simple o reforzada (dos tercios o tres cuartos), pero nunca por unanimidad, sin tener estas colectividades en desacuerdo el derecho de secesión, teniendo que acatar lo establecido por el Estado Federal.

La segunda distinción se encuentra en que la Confederación no forma otro Estado, sino que los Estados integrantes permanecen independientes, y por tanto siguen siendo parte de la comunidad internacional, en cambio el Estado Federal sí forma un Estado distinto a las colectividades que lo integran y en consecuencia la Federación es sujeto de derecho internacional, es decir, sólo el tiene la personalidad internacional para formar parte de

la comunidad internacional. Acerca de este tema hablaremos más adelante.

La tercera distinción se halla en el hecho de que la Confederación carece de imperio para imponer sus decisiones a los ciudadanos de cada Estado integrante, esto es debido a que cada Estado es independiente y por tanto, para que la decisión afecte a los ciudadanos del Estado es necesario que el Estado tome las medidas que se requieran para ello, como es que deban ser ratificadas por todos los órganos competentes de cada Estado. En cambio, el Estado Federal al ser un solo Estado, la Federación es la soberana, quedando los Estados Miembros sometidos a ella y por tanto, el Estado Federal tiene potestad para imponer sus decisiones sobre todos los ciudadanos.

#### 2.6).- CARACTERES FUNDAMENTALES DEL ESTADO FEDERAL.

Aún cuando los Estados Federales existentes presentan ciertos rasgos típicos, en todos se puede encontrar ciertos caracteres fundamentales que son los que los distinguen de otros tipos de Estados:

a).- PODER CENTRAL Y PODERES LOCALES.

En todo Estado Federal existe un Poder Central, el cual consta de órganos propios y de Poderes Locales, que son los que poseen las Entidades Federativas, los cuales también constan de órganos propios y actúan dentro del territorio de cada Entidad, siendo autónomos al poder darse y modificar su propia Constitución y normas ordinarias.

b).- REGIMEN JURIDICO DEL ESTADO FEDERAL:

LA CONSTITUCION FEDERAL.

El Estado Federal está organizado sobre la base de una Constitución, que es la norma central y es válida para todo el territorio, al contener las normas esenciales relativas a la estructura, designación y funciones de los órganos federales, pero también contiene las normas que regulan las relaciones entre órganos federales y los estatales, delimitando sus respectivas competencias, pero también la mayoría de las Constituciones Federales contienen normas que restringen los Poderes Federal y Local, con el fin de asegurar un respeto al derecho de los ciudadanos. Así por ejemplo, en México, la Constitución Federal se encuentra dividida en dos partes: una: la parte dogmática, que habla

acerca de las garantías individuales, y otra, la parte orgánica, donde regula lo concerniente a los Poderes Federales y relaciones entre la Federación y las Entidades Federativas.

Al ser la Constitución Federal la norma suprema, las Constituciones de las Entidades Federativas están subordinadas a las pautas que ella establezca, no pudiendo oponerse a los principios constitucionales que fije.

La Constitución de los Estados Federales debe ser una Constitución rígida y por tanto difícil de revisar a fin de evitar modificaciones a ella que puedan causar un perjuicio a las Entidades Federativas que lo forman, ya que la base política del Federalismo, es el hecho de que cada Entidad Federativa posea un derecho, que uniéndose en mayoría pueda oponerse a la Federación. Es por lo que para llevar a cabo la revisión de la Constitución, ésta debe ser difícil y además deben intervenir los Estados Miembros, pero no se necesita que todos lo aprueben.

En los Estados Federales existentes en el mundo, se utiliza alguno de los tres sistemas que expondremos a continuación: (40)

---

(40) C.F.R. DURAND, Charles, Op. Cit. p.p. 204-206.

1.- En el primer sistema, además de requerir el voto del Congreso Federal, se necesita el consentimiento de la mayor parte de las Entidades Federativas, las cuales lo realizan a través de un órgano determinado propio. Con este sistema es difícil la modificación, ya que al precisar el asentimiento de las Entidades Federativas a través de sus Congresos, éstas tienen interés en defender su autonomía. Entre los países que lo utilizan se encuentran: México, Estados Unidos de Norteamérica y Venezuela. Así, en México, debe aceptar la reforma la mayoría de las Entidades Federativas, de los tres cuartos en los Estados Unidos de Norteamérica y en Venezuela es necesario los dos tercios.

2.- En el segundo sistema, el consentimiento de una Entidad Federativa emanará de la mayoría de sus ciudadanos activos. Así por ejemplo, se encuentran Suiza y Australia, países en los cuales se requiere un referéndum que acepte la modificación y una doble mayoría: la mayoría global de votantes de la Federación y la mayoría de las Entidades Federativas.

En este tipo de sistema, la protección de la Entidad Federativa variará según el espíritu de los ciudadanos votantes del país.

3.- El tercer sistema es aquél en el que sólo se requiere el consentimiento de las dos Cámaras pertenecientes al Congreso Federal, sin intervención alguna de los Ciudadanos activos o de los Congresos de las Entidades Federativas.

En este tipo de sistema la protección a las Entidades Federativas es muy débil, ya que el Congreso Federal puede inclinarse en detrimento de la autonomía de las Entidades Federativas sin que exista un medio para detenerlo.

Entre los países que utilizan este sistema se encuentran: Brasil, Argentina y la Unión Soviética (actualmente desaparecida, transformando su nombre por el de Comunidad de Estados Independientes)

Para que un Estado sea realmente Federal, requiere que la Constitución sea impuesta tanto a las Entidades Federativas como a los órganos federales. Y para esto es necesario que se de un control sobre los actos federales, y este control lo debe dar un órgano imparcial, que sea el que realice la interpretación definitiva de la Constitución Federal.

Este órgano debe ser único y por tanto será Federal, pero deberá ser diferente del legislador ordinario o del Gobierno Federal, por lo tanto será, el órgano judicial para que así quede garantizada la imparcialidad.

No en todos los Estados Federales existe un órgano de control, las excepciones se encuentran en Yugoslavia, Unión Soviética y Suiza, en los cuales el control con respecto a las leyes de las Entidades Federativas, lo realiza el legislador federal. En los demás Estados Federales existe un órgano judicial, un tribunal supremo o tribunal constitucional que se encarga de anular las leyes inconstitucionales.

Esta interpretación puede suponer una modificación indirecta de la Constitución, pudiendo estar dominada por consideraciones políticas, lo cual, actualmente ha sido en provecho del Estado Federal, al aumentar sus poderes y en detrimento de la autonomía de los Estados.

#### c).- DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

La distribución de competencias es el elemento esencial del régimen federal, ya que aquí se encuentra la

clave de la estructura del Poder Federal. Es en la Constitución Federal en donde se fijan las competencias entre la Federación y las Entidades Federativas.

Existen tres tipos de distribución:

a).- La distribución de competencias entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Locales, es a través de la enumeración de las respectivas competencias. Este sistema es inconveniente al ser muy casuístico y por ende, se podría realizar una enumeración incompleta y llegar a ser obsoleta, teniendo que recurrir a modificaciones constantes.

b).- La distribución de competencias, en donde se enumera la competencia que tendrá el Gobierno Federal, presumiéndose que el resto pertenece a la competencia de los Estados.

Este sistema es el que se observa en la mayoría de las Constituciones Federales, incluyendo por supuesto a México. (41)

---

(41) Art. 124 de la Constitución Federal.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

c).- La distribución de competencias por lo cual, las competencias que se enumeran son las de las Entidades Federativas, presumiéndose por tanto, que el resto pertenece al Gobierno Federal.

Este es el sistema que llevan aquellos Estados en los cuales su formación federal no tuvo un origen lógico, es decir, no se convirtió de una Confederación a un Estado Federal, sino que de un Sistema Centralista pasó al Sistema Federal. Tenemos como ejemplo a Canadá.

Esta diferencia de sistemas tiene un interés práctico cuando surge la duda de a quién corresponde determinada facultad. En el sistema norteamericano donde existen facultades expresas a favor del Poder Central que fueron restadas a los Estados, la duda debe resolverse en favor de los Estados, no sólo porque éstos conservan la zona no defendida, sino porque la limitación de las facultades dentro de las que expresamente se les ha conferido, es un principio básico en este sistema. En cambio en el otro sistema la solución de la duda debe favorecer a la Federación. Nuestra Constitución sigue en el artículo 124 el sistema norteamericano, al señalar que "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los

funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". Precepto que fue tomado directamente del artículo 117 de la Constitución de 1857, que a su vez se basó en la enmienda décima a la Constitución Norteamericana, pero nuestros Constituyentes fueron más lejos, ya que el texto a la enmienda quedó así: "Los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni negados por ésta a los Estados, están reservados a los Estados, respectivamente o al pueblo". En Estados Unidos de Norteamérica se propuso la inserción a la Constitución de esta enmienda, se pensó en introducir la palabra "expresamente", pero entonces se vio que era imposible encerrar al gobierno en sólo poderes expresos que se deben admitir ciertos poderes implícitos, ya que se caería en una extrema rigidez y lo que realmente se busca es el impedir cualquier interpretación que atribuyera al Congreso otros poderes de los que han sido acordados. Como consecuencia de lo anterior, se aceptaron las facultades implícitas del Congreso Federal Norteamericano, pero siempre en relación con las facultades expresas. En cambio en México se incluyó la palabra "expresamente" en el texto del artículo 117 de la Constitución de 1857 como en el actual artículo 124 Constitucional, logrando con esto lo que los norteamericanos

trataron de evitar, la rigidez en la limitación al Poder Central, buscando así una mayor conservación de las facultades de las Entidades Federativas. (42)

Las bases generales para la distribución de competencia entre la Federación y las Entidades Federativas que consagra la doctrina del Estado Federal y es seguida por nuestra Constitución, es que al Gobierno Central le corresponden todas aquellas cuestiones que afecten los intereses generales de la nación, y las relaciones internacionales; a los Gobiernos Locales le corresponde el conocimiento de las relaciones privadas de los habitantes.

Para defender la soberanía nacional y para sostener las relaciones internacionales, es necesario que el Gobierno Central cuente con fuerza pública y con recursos económicos, por eso debe disponer de un ejército y una hacienda, pero estas cuestiones no le corresponden exclusivamente a la Federación, ya que las Entidades Federativas necesitan de ambas para organizar su régimen interior, por lo cual les corresponde a ambos gobiernos.

---

(42) C.F.R. MARQUET GUERRERO, Porfirio, Op. Cit. p.p. 268-269.

Además del sistema de distribución de competencia de que hemos hablado, se encuentran otras facultades que son las facultades implícitas y las facultades concurrentes.

c.1).- FACULTADES IMPLÍCITAS.

Estas facultades se encuentran íntimamente relacionadas con las facultades explícitas.

Las facultades explícitas son aquellas que la Constitución confiere a algunos Poderes Federales, de manera concreta y determinada en alguna materia, en cambio, las facultades implícitas son aquellas facultades conferidas al Congreso de la Unión para dictar las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas sus propias facultades y todas las demás conferidas a los Poderes de la Unión de manera explícita. (43).

Para poder justificar la expedición de una ley otorgada en base a una facultad implícita, es necesario reunir los siguientes requisitos:

---

(43) Para el estudio de este tema nos basaremos en la obra de TENA RAMÍREZ, Felipe, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, México, Editorial Porrúa, S.A., 11a. edición, 1973, p.p. 123-130.

1o).- Debe existir una facultad explicita que no puede ejercitarse por sí sola, sino que requiere de la facultad implicita para tener eficacia, esto nos lleva a la consecuencia de que la facultad implicita no puede ser autónoma, ya que depende de una facultad principal (la explicita) sin la cual no podría existir.

2o).- Debe existir una relación de necesidad entre la facultad explicita y la implicita respecto de un fin común, es decir, este requisito presupone que para que se pueda ejercitar la facultad explicita es necesario hacer uso de las facultades implicitas, ya que de otro modo la facultad expresa sería imposible de ejecutar en la práctica.

3o).- El Congreso de la Unión debe reconocer la necesidad en el uso de la facultad implicita y debe ser él mismo el que lo otorgue, a través de la expedición de una ley, al Poder que necesite esa facultad. Con esto se deduce que ni el Poder Ejecutivo ni el Judicial pueden conferirse a sí mismos las facultades a que nos estamos refiriendo.

En la Constitución Norteamericana es donde encontramos por primera vez a las llamadas facultades implicitas, al tener el Congreso de la Unión la atribución para dictar todas las leyes necesarias y convenientes para

poder ejecutar sus propias facultades y todas las demás concedidas por la Constitución al gobierno de los Estados Unidos o a cualquiera de sus departamentos o empleados (artículo I, Sección VIII, párrafo 18).

Para que se pueda justificar el uso de estas facultades en la nación norteamericana es necesario que la interpretación legislativa de necesidad, entre la facultad implícita y la explícita debe de ser confirmada por la Jurisprudencia de la Corte, todo ello en virtud de que ambos poderes se han tomado la tarea de proteger el progreso del país, fundándose para ello en las enmiendas XII, XIV y XV de la Constitución Norteamericana, las cuales "extienden la competencia de la Unión al confiarle la protección de la vida, la propiedad, la libertad y la igualdad ante la ley de los ciudadanos de los Estados Unidos".

De esta manera, en Estados Unidos las facultades implícitas han sido aceptadas plenamente, tanto por los autores como por la Jurisprudencia. Así, en varias ejecutorias de la Suprema Corte Americana, su Presidente Marshall, sostuvo: "Es totalmente incorrecto y producirá dificultades interminables sostener la opinión de que ninguna

---

(44) SANCHEZ AGESTA, Luis, CURSO DE DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO, España, Universidad de Madrid, Facultad de Derecho, 7a. edición, 1989, p. 186.

ley puede ser autorizada si no es indispensablemente necesaria para dar efecto a un poder expreso. El Congreso posee la elección de los medios que son pertinentes para el ejercicio de cualquier poder que le haya sido conferido por la Constitución. Debe admitirse que los poderes del gobierno son limitados y que sus límites no deben ser rebasados. Pero creemos que en la justa interpretación de la Constitución debe permitir a la Legislatura Nacional el criterio necesario respecto de los medios de que debe valerse para poner en ejecución los poderes expresos que le han sido conferidos lo que capacita a ese cuerpo legislativo para cumplir los altos deberes que tiene a su cargo, de la manera más benéfica para el pueblo.

Que los fines perseguidos sean legítimos, que estén dentro del campo de la acción constitucional, y " todos los medios que sean aprobados y adoptados a tales objetos serán constitucionales, si no están prohibidos expresamente y si están de acuerdo con la letra y el espíritu de la Constitución". (45)

---

(45) LANZ DURET, Miguel, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO Y CONSIDERACIONES SOBRE LA REALIDAD POLITICA DE NUESTRO REGIMEN, México, Norgis Editores, S.A., 5a. edición, 1959, p. 168.

Esta prerrogativa que confieren las facultades implícitas ha servido en los Estados Unidos para ensanchar la competencia de la federación en detrimento de la autonomía de los Estados Miembros, toda vez que a través de estas facultades puede extender las funciones de los Organos Federales, cosa que no es permitida por las Legislaturas Locales ya que carecen de esta facultad.

Sin embargo y aún cuando en México se tomó el molde norteamericano desde la constitución de 1857 que lo reguló como una facultad del Congreso de la Unión para expedir "todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión". (46) Y después ha pasado a nuestra actual Constitución con el mismo sentido en el artículo 73 fracción XXX, aún cuando se le suprimió las palabras "propias" y "antecedentes", fue sustituir por "anteriores", las facultades implícitas no han tenido el desarrollo que tienen en Norteamérica, ya que el texto que las crea ha quedado olvidado ante su falta de estudio por los legisladores, ya que en México se ha preferido para lograr el proceso de Centralización el sistema de reformas directas a la Constitución que merman las

---

(46) TENA RAMIREZ, Felipe, Op. Cit. p. 126.

atribuciones de las Entidades Federativas, sin que éstos se opongan a ello.

De este modo, si alguna vez el Jurista Mexicano tiene que hacer uso de las facultades implícitas, es con el objeto de tratar de justificar constitucionalmente la existencia de alguna ley para cuya expedición el Congreso no tiene una facultad expresa, pero no porque el Congreso haya tomado en cuenta las facultades implícitas para emitirla. (47)

c.2).- FACULTADES CONCURRENTES.

Este tipo de facultades constituyen junto con las facultades implícitas, una excepción a la rigidez imuesta en el artículo 124 Constitucional.

Las facultades concurrentes encuentran su existencia en el derecho norteamericano, y "se presentan cuando el Gobierno Federal no ejercita una determinada facultad que le está conferida y, en tanto no lo hace, ésta es ejercitada por alguno o varios de los Estados Miembros, la que sin embargo, quedará sin efecto cuando la Federación haga uso de ella".

(48)

---

(47) IBIDEM. p. 126.

(48) MARQUET GUERRERO, Forfirio, Op. Cit. p. 258.

Como dijimos con anterioridad, tienen su existencia en el derecho norteamericano, pero no por estar consagradas por su Constitución, sino por estar sustentadas por la Jurisprudencia y la Doctrina. Y así lo sostuvo Marshall como Presidente de la Suprema Corte de los Estados Unidos, al señalar que, "la mera concesión de un poder al Congreso no implica necesariamente una prohibición a los Estados a ejercer ese poder, y si no es tal como para requerir su ejercicio por el Congreso exclusivamente, los Estados son libres para ejercerlo hasta que el Congreso haya obrado". (Sturquess V.S. Crow Minshield) (49)

Pero esta facultad supletoria concedida a los Estados Miembros sólo se puede ejercer para ciertas actividades del Congreso, ya que de acuerdo con la Jurisprudencia, sólo los Estados Miembros podrán legislar en aquellos asuntos que no sean de carácter nacional y por las necesidades locales requieran diversidad en la regulación, porque si el asunto a tratar es de carácter nacional y exige uniformidad en su regulación, entonces, sólo el Congreso podrá legislar sobre esta materia.

---

(49) TENA RAMIREZ, Felipe, Op. Cit. p.p. 126-127.

De acuerdo con el tratadista argentino Joaquín U. González, (50) la Suprema Corte de su país ha autorizado expresamente la aplicación supletoria de la Jurisprudencia de los Estados Unidos, en materia de las facultades concurrentes, al sostener el siguiente principio: "cuando el Congreso omite legislar en alguna materia sobre que la Constitución le ha dado jurisdicción, pero que no ha sido expresamente prohibida a los Estados, pueden éstos entre tanto legislar al respecto".

El término "concurrentes" traducción literal del vocablo inglés, no es apropiado en nuestra idioma, si le pretendemos dar el sentido que se le da en el derecho norteamericano y argentino, porque en castellano se entiende como "concurrentes" a la utilización de dos o más acciones que coinciden en el mismo punto o en el mismo objeto, situación que no se presenta nunca en el derecho norteamericano, ya que las facultades concurrentes de la Federación y los Estados Miembros nunca llegan a coincidir, porque el ejercicio por parte de la primera excluye y suprime inmediatamente la facultad de los segundo. (51)

---

(50) IBIDEM. p. 128.

(51) IBIDEM. p.p. 128-129.

Las facultades concurrentes en el sentido castizo de la palabra, son realmente coincidentes, porque se ejercitan simultáneamente por la Federación y las Entidades Federativas, "cuando se concede una facultad al Poder Central sin que al mismo tiempo se prohíba ni sea incompatible al Poder de los Estados Miembros". (52)

Las facultades llamadas coincidentes no existen ni en la Constitución ni en la Jurisprudencia de los Estados Unidos, pero en cambio en Argentina existen las dos acepciones a las facultades concurrentes, es decir, como su nombre propiamente dicho y en el sentido norteamericano y como facultades coincidentes.

Como dijimos al principio de esta exposición, las facultades concurrentes en sus dos acepciones, son una excepción al principio del sistema federal, según el cual, al otorgarse una facultad a la Federación, ésta no puede otorgarse a su vez a los Estados Miembros, por tanto, sólo como excepción a este principio se entiende que una misma facultad sea ejercitada en forma simultánea por dos jurisdicciones (facultades coincidentes) o que una facultad sea ejercitada provisional y supletoriamente por una

---

(52) MARQUET GUERRERO, Porfirio, Op. Cit. p. 268.

jurisdicción a la que no le correspondía constitucionalmente (facultad concurrente en sentido norteamericano).

En México, las facultades concurrentes desde el punto de vista norteamericano, no existen en la Constitución ni en la Jurisprudencia, pero podrían llegar a darse justificadas por la Doctrina, en el caso de que un poder concedido al Congreso pero no negado expresamente a los Estados Miembros permaneciera inactivo por parte de aquél, ya que de acuerdo con la Doctrina los Estados Miembros se desprenden de algunas de sus atribuciones en favor de la Federación, para que ésta los utilice en beneficio general; y si no las ejercita, entonces los Estados pueden hacerlo, para que no continúen estériles y ociosas.

En cambio, las facultades coincidentes sí existen, tanto en la Constitución Federal como la Jurisprudencia de la Suprema Corte, la cual ha expresado en algunas ejecutorias, "que a pesar del artículo 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". (53)

Una de las materias donde existe una facultad concurrente en nuestro país es en la materia fiscal, ya que tanto la Federación como las Entidades Federativas, tienen la facultad de imponer las contribuciones que sean necesarias para sufragar sus gastos públicos, sin existir una eficaz distribución de competencias entre ambos poderes públicos.

d).- LA SOBERANIA EN EL ESTADO FEDERAL.

Al ser el Estado una unidad, es necesario que la soberanía de que goza sea una y por lo tanto indivisible. En consecuencia, en un Estado Federal el poder supremo es del Estado Central y las Entidades Federativas sólo tienen un poder limitado, ya que aunque son autónomas y por los mismo pueden darse sus propias normas, éstas sólo rigen dentro de su ámbito territorial y en las materias y calidades que la Constitución Federal les atribuye y sin contradecirla en ningún momento.

La soberanía no se puede dividir porque pertenece de forma originaria al pueblo que integra el Estado Federal. en

---

(53) TENA RAMIREZ, Felipe, Op. Cit. p. 130.

su totalidad, el cual lo reparte, de acuerdo con la Constitución, entre los diferentes órganos del Estado.

Así lo establece nuestra Constitución Política en sus artículos 39 y 42 primer párrafo. (54)

e).- PERSONALIDAD DEL ESTADO FEDERAL.

La personalidad del Estado Federal es única, ya que es el que posee la capacidad y la personalidad internacional, mientras que en la mayor parte de las Constituciones Federales se les niega a las Entidades Federativas el derecho de legación, así como la facultad de celebrar convenios internacionales, esta regla tiene sus excepciones, como en el caso de Suiza y Estados Unidos de Norteamérica en que los Estados Miembros tienen negado el derecho de legación, pero pueden celebrar convenios respecto a ciertas materias, pero siempre es necesaria la aprobación federal, en cambio, en la Unión Soviética por una enmienda del 2 de febrero de 1944 a su Constitución, se les autorizó a los Estados Miembros a ejercer el derecho de legación y mantener relaciones directas

---

(54) Art. 39 de la Constitución Federal.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.  
Art. 42.- El Territorio nacional comprende: I. El de las partes integrantes de la Federación.

con el extranjero, pero siempre guiado por el órgano federal.  
(55).

En México, la Constitución Federal prohíbe expresamente la celebración de convenios con otros Estados, de acuerdo con el artículo 117 fracción I (56). Y para realizar convenios entre las Entidades Federativas, siempre necesitan la aprobación del Congreso de la Unión, así lo señala el artículo 115 de nuestra Carta Magna. (57)

Al tener el Estado Federal la personalidad internacional, se concluye que el será el responsable ante los demás Estados por el cumplimiento de los convenios o tratados, aún cuando la violación haya sido cometida por las autoridades de las Entidades Federación, en este caso y para evitar conflictos internacionales, lo que se debe hacer es ampliar las competencias federales o hacer uso de las facultades implícitas.

---

(55) DURAND, Charles. Op. Cit. o.p. 187-189.

(56) Art. 117 de la Constitución Federal.- Los Estados no pueden, en ningún caso: 1. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras.

(57) Art. 116.- 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.

f).- JERARQUIA DE LAS NORMAS JURIDICAS.

En casi todos los regímenes jurídicos se encuentran los grados siguientes de jerarquía normativa: (58)

a).- Normas Fundamentales, que son las normas supremas y se encuentran contenidas en la Constitución.

b).- Normas Secundaria, son aquellas que se encuentran contenidas en las leyes aprobadas por el Congreso.

c).- Normas Reglamentarias, son aquellas que se encuentran contenidas en los reglamentos, acuerdos emitidos por el Poder Ejecutivo y en sus casos, por las Secretarías y Departamentos de Estado.

d).- Normas Individualizadas, son aquellas decisiones emitidas por el Poder Judicial o Poder Ejecutivo y también son los convenios celebrados entre particulares.

La Constitución o Norma Suprema, tiene primacía sobre todas las demás leyes.

---

(58) C.F.R. VILLORO TORANZO, Miguel, INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO, México, Editorial Porrúa, S.A., 4a. edición, 1980, p.p. 304-308.

Las leyes que dicta el Congreso de la Unión, en ejercicio de sus facultades legislativas se pueden dividir en:

1).- Leyes Secundarias Simpliciter o Leyes Ordinarias, las cuales en forma general son aquellas que dicta el Congreso en ejercicio de una facultad explícita, pero sobre materia distinta de la Constitución.

2).- Leyes Secundarias o Secundum Quid, y se dividen en Orgánicas, Reglamentarias y Complementarias.

Existen dos clases de Leyes Ordinarias. La primera clase es aquella que dicta el Congreso sobre materia distinta de la Constitución. La segunda clase son las que se refieren a la materia constitucional.

Las Leyes Orgánicas, son aquellas leyes que desarrollan un texto de la Constitución, "regulando la estructura o el funcionamiento de algún órgano de autoridad".

Las Leyes Reglamentarias son aquellas leyes que "dividen una disposición general constitucional en otras varias, menos generales para facilitar su aplicación".

Las Leyes Complementarias, son aquellas leyes que complementan un texto constitucional, cuando éste solo menciona la materia sin regularla.

Las Normas Reglamentarias se encuentran en los Reglamentos "que son ordenamientos jurídicos dados por la autoridad, con el fin de facilitar el cumplimiento de una ley".

En México la facultad reglamentaria corresponde al Presidente de la República, de conformidad con lo establecido en el artículo 89 fracción I de la Constitución Federal.

Los decretos, ordenes y acuerdos son "normas sobre materia particular y de aplicación restringida en el ámbito personal, emitidas por el Presidente de la República".

Las Normas Individualizadas, son aquellas que en su creación constituyen en favor de los individuos determinados derechos, los cuales deben ser respetados por las demás personas. Estas normas forman las de menor jerarquía.

## f.1).- DERECHO COMPARADO Y DOCTRINA EXTRANJERA.

Entre los Estados Federales que tienen regulada la jerarquía de sus normas jurídicas, considerando como norma suprema a la Constitución Federal, se encuentran: Estados Unidos de Norteamérica, Argentina y México. (59)

La Constitución Federal Norteamericana fue la primera que adoptó lo que se ha llamado como Cláusula de Supremacía, expresando en su artículo sexto, segundo párrafo: "Esta Constitución, las Leyes de los Estados Unidos que en virtud de ella se hagan, y todos los tratados hechos o que se hicieren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la Suprema Ley del país. Los Jueces de cada Estado estarán sujetos a ella, aún cuando hubiere alguna disposición contraria en la Constitución o en las Leyes de los Estados".

El sentido de la Cláusula de Supremacía fue definida por la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de Norteamérica, por conducto del Juez Marshall y fue definida de la siguiente forma:

---

(59) Para el estudio de este tema nos basaremos en DE LA CUEVA, Mario, TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN, México, Editorial Porrúa, S.A., 1982, p.p. 96-124.

Los Estados no pueden inmiscuirse en las funciones del Gobierno Central:

Que la acción federal, cualquiera que sea su forma, si va de acuerdo a la Constitución y tiene concedido ese poder para ejercitarlo, entonces debe prevalecer sobre la acción estatal que sea incompatible con ella.

El criterio sustentado es el que, en caso de contradicción entre las Leyes Federales y Estatales, prevalecerá la Ley Federal, aún cuando las Leyes Estatales hayan sido promulgadas en ejercicio de sus poderes, pero siempre y cuando la Ley Federal se haya expedido de acuerdo a la Constitución.

La Constitución Argentina de 1953, después de la reforma de 1860, establece en su artículo 31: "Esta Constitución, las leyes de la nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la Ley Suprema de la Nación, y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquier disposición en contrario que contengan las Leyes o Constituciones Provinciales, salvo para la Provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del pacto de 11 de noviembre de 1859".

El criterio generalizado de la Doctrina Argentina al analizar el artículo que acabamos de transcribir, es el siguiente:

"La Constitución es la norma suprema, tiene supremacía sobre Leyes Federales, tratados y Constituciones y Leyes Estatales.

Respecto a las relaciones entre las Leyes Federales y Estatales, consideran los tratadistas, que al establecer la Constitución la distribución de competencia entre la Federación y los Estados Miembros, ambas son supremas en su competencia y por lo tanto, todo acto que invada o una y otra esfera viola la Constitución y por ende, carece de legitimidad.

Sin embargo, en caso de contradicción entre la Ley Federal y la Estatal, la Ley Federal será suprema, pero siempre y cuando se hayan dictado en consecuencia de la Constitución Federal y dentro de sus atribuciones.

La Constitución Federal Mexicana de 1857, fue la primera que estableció la Cláusula de Supremacía, la cual

tomó de la Constitución Norteamericana, realizando una transcripción casi igual en su artículo 126:

"Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República con aprobación del Congreso, 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".

El contenido de dicho artículo pasó a formar parte de nuestra actual Constitución Federal de 1917, pero en forma del artículo 133, el cual en 1934 fue reformado, quedando de la siguiente forma:

"Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo a la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda Unión, Los Jueces...", quedando así la transcripción hasta nuestros días.

Los tratadistas del siglo pasado al analizar la Cláusula de Supremacía, convinieron en considerar a la

Constitución como la Ley Suprema de la Nación. Y las Leyes Federales y Tratados serán normas supremas siempre y cuando se dicten conforme a la Constitución Federal.

Para realizar el análisis del artículo 133 Constitucional, nos seguiremos basando en el Maestro De La Cueva, ya que en él encontramos un análisis más profundo respecto a este tema:

De La Cueva está de acuerdo junto con el Maestro francés George Burdeau, en que la supremacía de la Constitución tiene un doble aspecto, uno material o substancial y el otro formal.

La supremacía material de la Constitución se da al ser esta la suma de principios políticos y jurídicos fundamentales que rigen la vida de una comunidad, y es por lo tanto, por su propia naturaleza un ordenamiento supremo, de ahí que toda norma que contradiga el espíritu de un texto Constitucional, carezca de legitimidad:

La supremacía formal es una manera de asegurar la supremacía material y viene dada por la nota de rigidez de algunas Constituciones.

Una vez ya explicado el porque la Constitución tiene la supremacía, entraremos de lleno al artículo 133 Constitucional, explicando lo que nos quiso dar a entender al hablar de leyes que emanan de la Constitución:

Varios tratadistas que han estudiado este tema, consideran que las leyes emitidas por el Congreso Federal tienen la misma validez formal, y por tanto no hay lugar a hablar de diversas categorías en las leyes expedidas por el Congreso Federal, llegan a esta conclusión porque siguen a Kelsen, quedándose con ello en un plano meramente formal, al decir que todas las leyes que expide el Congreso, las realiza siguiendo un mismo procedimiento. Sin embargo, un tratadista, Mariano Coronado (60) al comentar la Constitución de 1857, consignó que "las leyes del Congreso de la Unión que emanan de la Constitución son las reglamentarias que desarrollan algún precepto del Código Político".

Por el párrafo antes citado se deduce la existencia de dos tipos de leyes:

Las que emanan material y formalmente de la Constitución .

---

(60) IBIDEM, p. 113.

Algunas de las leyes que expide el Congreso de la Unión, desarrollan algunos Preceptos Constitucionales, con el fin de explicar con mayor claridad el sentido de los mismos, es decir, son la Constitución misma, son normas materialmente Constitucionales.

Las segundas son normas que expide el Congreso Federal para así regular los diversos aspectos de la sociedad, son las que forman las distintas ramas del Derecho Positivo. Estas leyes emanan de la Constitución pero en un sentido formal.

La distinción entre estos dos tipos de leyes, lo podemos encontrar en el artículo 16 transitorio de la Constitución Federal (61) el cual nos habla de las Leyes Orgánicas de la Constitución, como una categoría diversa de las leyes que debe dictar el Congreso en ejecución de las facultades que le confiere el artículo 73 Constitucional, ya que los Constituyentes vieron su importancia al establecer

---

(61) Art. 16 Transitorio.- El Congreso Constitucional, en el período ordinario de sus sesiones que empezará el 10. de septiembre de este año, expedirá las leyes orgánicas de la Constitución que no hubieren sido ya expedidas en el período extraordinario a que se refiere el artículo 60. transitorio, y dará preferencia a las leyes relativas a garantías individuales y artículos 32, 33, 35, 36, 38, 107 y parte final del artículo 111 de esta Constitución.

como un deber del Congreso emitir las en su primer periodo de sesiones.

Después de las diferencias señaladas se puede observar que aún cuando ambas leyes procedan del mismo órgano y bajo el mismo procedimiento, las leyes del primer grupo tienen una jerarquía material a su favor, ya que son la explicación de los Principios Constitucionales, en cambio, las otras leyes tienen por fin regular las relaciones entre los hombres pertenecientes a una sociedad. Además de la supremacía natural apuntada, también tienen este tipo de leyes, una supremacía formal, ya que cuando el Congreso de la Unión expide una ley de este tipo, declara expresamente en la misma que está describiendo el cuerpo y el alma de una parte de la Constitución. Siendo necesaria una nueva declaración para que deje de surtir la ley sus efectos, ya que en caso de que no exista tal declaración se tendrá la certeza de que el legislador no tuvo el propósito de efectuar dicha reforma.

En consecuencia, si existiera alguna contradicción entre ambos tipos de leyes, prevalecerá la ley que emana materialmente de la Constitución, ya que ocupa un grado superior inmediatamente después de la Carta Magna, aún cuando se trate de una ley anterior y la ley ordinaria sea posterior de fecha.

f.2).- RELACIONES ENTRE LAS LEYES DEL CONGRESO DE LA  
UNION Y LOS TRATADOS.

Los artículos 89 fracción X, 76 fracción I y 133 Constitucionales, nos señalan a las autoridades y el procedimiento que se debe seguir para que un tratado sea obligatorio en nuestro país.

a).- Fase previa, es aquella en la cual se realiza la negociación por parte del cuerpo diplomático o Secretario de Relaciones Exteriores, sobre la materia por la que se ha de celebrar el tratado.

b).- Fase constitutiva, es la que lleva a cabo el Presidente de la República al formalizar el tratado, a través de su firma.

c).- Fase definitiva, la lleva a cabo el Senado al aprobar el tratado, en cuyo caso, el mismo adquiere plena validez y obligatoriedad, si por alguna razón el Senado negara la aprobación, entonces el tratado no adquiriría existencia jurídica.

La doctrina extranjera como la nacional sostienen que los tratados poseen una jerarquía inferior a la Constitución, por lo que en caso de contradicción entre ambos, prevalecerá la Constitución. En cambio, donde no hay criterio uniforme, es en la jerarquía existente entre las leyes que emanan del Congreso de la Unión (Leyes Constitucionales) y los tratados.

La Doctrina y Jurisprudencia Norteamericana sostiene la igualdad de rango, de las leyes y los tratados, al postular dos tesis respecto a este tema: a).- Los tratados una vez aprobados se convierten en derecho nacional, pudiendo con esto acudir los hombres ante el Poder Judicial a exigir su aplicación, pero también, b).- Un tratado puede ser derogado o modificado por una Ley del Congreso posterior. En cambio en otros países como Francia, por medio de su artículo 55 de la Constitución de la V República Francesa, sostiene la supremacía de los tratados siempre y cuando lo aplique también la otra parte, y el Derecho Germano a través del artículo 25 de la Ley Fundamental de Bonn, también establece que las normas internacionales privan sobre las leyes.

En México, aceptamos la Jurisprudencia y Doctrina Norteamericana, respecto a que los tratados aprobados se convierten en derecho nacional, por lo que su aplicación puede demandarse ante los jueces, pero no podemos aceptar que

una Ley del Congreso derogue un tratado aprobado previamente, ya que ningún artículo Constitucional autoriza al Congreso Federal para desconocer las obligaciones legítimamente adquiridas y el Poder Legislativo sólo puede hacer aquello que la Constitución le confiere. En consecuencia las Leyes Constitucionales expedidas por el Congreso de la Unión y los tratados con plena existencia jurídica tienen el mismo rango, sin que uno pueda derogar al otro o viceversa. No existiendo duda al respecto a que los tratados que se encuentren de acuerdo con la Constitución tienen un rango superior a la Legislación Federal Ordinaria y la Legislación Local entendiéndose por esto, tanto a las Constituciones como a la Legislación de los Estados.

En relación a este punto la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado al comentar acerca del Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial, lo siguiente:

CONVENIO DE PARIS PARA LA PROTECCION DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL. TIENE CATEGORIA DE LEY SUPREMA.- Como el Convenio de París de 31 de octubre de 1758, para la protección de la propiedad industrial, fue aprobado por la Cámara de Senadores, y se expidió el decreto promulgatorio correspondiente (Diario Oficial de la

Federación de 31 de diciembre de 1962), debe estimarse que de conformidad con el artículo 133 de la Constitución General de la República tiene categoría de Ley Suprema de la Unión, por lo cual las autoridades competentes están obligadas a acatarlo y, en consecuencia, a proteger legalmente, mediante su registro, las marcas de servicio.

Séptimo Epoca, Tercera Parte:

Vol. 72, Pág. 23. Denuncia de contradicción de tesis. Varios 329/71. Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia Administrativa del Primer Circuito. 5 votos. (62)

f.3).- RELACIONES ENTRE EL DERECHO FEDERAL Y EL  
DERECHO LOCAL.

Aún cuando el sentido gramatical del artículo 133 Constitucional, nos establece la subordinación de todo el Derecho Local al Derecho Federal, esta interpretación gramatical no se puede admitir ya que acabaría con el Sistema

---

(62) Tesis 421 del APENDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION 1917-1985, Mexico, Mayo Ediciones, S. de R.L., Tercera Parte. Segunda Sala, 1985, s/e. p. 751.

Federal y viola la soberanía de los Estados Miembros, de que hablan los artículos 40 y 41 Constitucionales. (63)

El Estado Federal se caracteriza, entre otras cosas por la división de atribuciones del poder público entre la Federación y las Entidades Federativas, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución. Y la distribución de las competencias entre ambos gobiernos se encuentra en el artículo 124 de la Constitución, que a la letra dice: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservados a los Estados".

La Constitución no otorga preferencia a ninguno de los dos gobiernos, ya que ambos tienen distintas esferas de validez, siendo cada uno de ellos supremo dentro de ella.

---

(63) 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.

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.

En consecuencia, en caso de contradicción entre una Ley Federal y una Local, se tendrá que acudir a la Constitución para saber qué ley es la que está actuando de acuerdo a su competencia constitucional y esa será la que prevalezca.

A esta misma conclusión llegaron entre otros tratadistas Miguel Villoro Toranzo, al sostener que "en caso de conflicto entre estas, gozará de supremacía la que está de acuerdo con la Constitución". (64) Felipe Tena Ramírez, al expresar que "las leyes y tratados federales cuando son Constitucionales, prevalecen sobre las leyes inconstitucionales de los Estados". (65) Y José Mauricio Fernández y Cuevas, el cual además de sostener la primacía de la Constitución en nuestro orden jurídico, considera que en caso de conflicto entre el Derecho Federal y el Local "prevalecerá el que esté de acuerdo con la Constitución sobre aquél que sea contrario a ella". (66)

El mismo criterio ha sido sustentado en la tesis Jurisprudencial dictada por la H. Tercera Sala de la Suprema

---

(64) Op. Cit. p. 310.

(65) Op. Cit. p. 471.

(66) DERECHO CONSTITUCIONAL TRIBUTARIO, Mexico. Dofiscal Editores, S.A., 1983. p. 19.

Corte de Justicia de la Nación, que a continuación transcribimos:

LEGISLACION FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACION JERARQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCION.- El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece ninguna relación de jerarquía entre las legislaciones federal y local, sino en el caso de una aparente contradicción entre las legislaciones mencionadas; ésta se debe resolver atendiendo a qué órgano es competente para expedir esa ley de acuerdo con el sistema de competencia que la norma fundamental establece en su artículo 124. Esta interpretación se refuerza en los artículos 16 y 103 de la propia Constitución: El primero al señalar que la actuación por autoridad competente es una garantía individual, y el segundo, al establecer la procedencia del juicio de amparo si la autoridad local o federal actúa más allá de su competencia constitucional.

Amparo en revisión 1838/89.- Bufete Jurídico Fiscal, S.A. de C.V. y otros.- 14 de mayo de 1990.- Unanimidad de cinco votos.- Ponente: Jorge Carpizo.- Secretario: José Juan Trejo Orduña.

Amparo en revisión 3776/89.- Carrancedo Alimentos, S.A. de C.V.- 18 de junio de 1990.- Unanimidad de cuatro votos.- Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez.- Secretario: Francisco Javier Cárdenas Ramírez.

Amparo en revisión 252/90.- Direvex, S.A. de C.V.- 18 de junio de 1990.- Unanimidad de cuatro votos.- Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez.- Secretario: Francisco Javier Cárdenas Ramírez.

Amparo en revisión 2118/89.- Constructora Copan, S.A. de C.V.- 5 de agosto de 1990.- Unanimidad de cinco votos.- Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez.- Secretario: Francisco Javier Cárdenas Ramírez.

Amparo en revisión 2010/90.- Sales del Pajío, S.A. de C.V.- 13 de agosto de 1990.- Unanimidad de cinco votos.- Ponente: Mariano Azuela Güitrón.- Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

Tesis de Jurisprudencia 10/91, aprobada por la Tercera Sala de este alto tribunal en sesión privada celebrada el once de marzo de mil novecientos noventa y uno.- Unanimidad de cuatro votos de los señores ministros: Presidente Salvador Rocha Díaz, Mariano

Azuela Güitrón, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez y José Llanos Duarte. (67)

g).- LA INTERVENCION FEDERAL EN LOS ESTADOS MIEMBROS.

La intervención federal se puede definir como "el procedimiento a través del cual el Gobierno Federal trata de restablecer el orden jurídico violado en una Entidad Federativa en los supuestos que la propia Ley Fundamental señale (68), a fin de garantizar la forma de gobierno adoptada y la unión federal, conservando la paz interior y rechazando las agresiones externas.

La técnica de la intervención federal nació en el Constitucionalismo Norteamericano al consignar dicha Constitución Federal de 1787 en los artículos I, sección 8a. y IV, sección 4a., que a la letra dicen:

"Artículo I, sección 8a.: El Congreso tiene competencia para convocar a la milicia a fin de ejecutar las Leyes de la Unión, sofocar una insurrección o rechazar una invasión.

---

(67) Tesis 3a. 10/91 del SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, México, Octava Época, Tomo VII, Marzo 1991, s/e, 1991, p.p. 56-57.

(68) CAFFIZO, Jorge, FEDERALISMO EN LATINOAMERICA, México, U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1973, p. 84.

Artículo IV, sección 4a.: Los Estados Unidos garantizarán a cada uno de los Estados de la Unión una forma republicana de gobierno y los protegerán de toda invasión; y, cuando lo solicite el Legislativo o el Ejecutivo (si no se pudiese convocar al Congreso), le protegerán también de toda violencia interna". (69)

En adelante, todos los Estados Federales incluyen dentro de sus Constituciones esta institución, así por ejemplo, Suiza la estableció desde 1874 en los artículos 50. y 60., el primero de los cuales sostiene que: "La Confederación garantiza a los cantones su territorio, su soberanía dentro de los límites fijados en el artículo 30., sus Constituciones, la libertad y los derechos del pueblo, los derechos Constitucionales de los ciudadanos, así como los derechos y atribuciones que el pueblo ha conferido a las autoridades". Y a su vez, el artículo 60. determina: "Los cantones han de solicitar a la Confederación la garantía de sus Constituciones. Esta garantía se concede siempre que: a).- estas Constituciones no contengan nada que sea contrario a las disposiciones de la Constitución Federal b).- aseguren

---

(69) FERREIRO PINTO, Luis, "Sistema Federal Brasileño", en LOS SISTEMAS FEDERALES DEL CONTINENTE AMERICANO, Editorial U.N.A.M. Fondo de Cultura Económica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1972, p. 164.

el ejercicio de los derechos políticos según las formas republicanas, representativas o democráticas; c).- hayan sido aceptadas por el pueblo y puedan ser revisadas a petición de la mayoría absoluta de los ciudadanos". (70)

En Argentina, se encuentra en el artículo 60. de la Constitución, el cual establece los supuestos por los cuales se produce la intervención federal, siendo estos los siguientes: a).- garantizar el ejercicio de las instituciones de las provincias; b).- garantizar la forma republicana de gobierno; c).- repeler las invasiones externas y por último, para sostener o restablecer a las autoridades de una provincia si han sido dispuestas por la sedición o la invasión de otra provincia.

Brasil, la establece en su artículo 100. de su Constitución Federal, al señalar que la Unión puede intervenir en los Estados para:

"I.- Mantener la integridad nacional

II.- Repeler la invasión extranjera o la de un Estado

a otro:

---

(70) IBIDEM. p. 125.

III.- Para concluir una gran perturbación del orden o amenaza de su interrupción, o corrupción del poder público estatal;

IV.- Garantizar el libre ejercicio de cualquiera de los poderes estatales;

V.- Reorganizar las finanzas del Estado en los siguientes supuestos;

a).- Si se suspende el pago de la deuda consolidada durante dos años consecutivos salvo por causa de fuerza mayor,

b).- Si se deja de entregar a los Municipios las cuotas tributarias que les pertenecen,

c).- Si se adoptan medidas o se ejecutan planes económicos o financieros contrarios a las directrices establecidas por Ley Federal;

VI.- Proveer la ejecución de la Ley Federal, orden o decisión judicial;

VII.- Asegurar la observancia de los siguientes principios:

a).- La forma republicana y representativa del gobierno;

b).- La temporalidad de los mandatos electivos, los que no excederán de los correspondientes mandatos federales;

c).- Independencia y armonía de los Poderes Locales;

d).- Garantías del Poder Judicial;

- e).- Autonomía municipal;
- f).- Presentación de las cuentas de la administración, y
- g).- Prohibición al Diputado Local para desempeñar ciertos cargos y celebrar ciertos contratos". (71)

México no ha sido la excepción, por tanto, la intervención federal en los Estados quedó consignada desde el Acta Constitutiva de la Federación, en sus artículos 13o. fracciones III y IV, 16o. fracciones I y XXXIV. El artículo 13o. establecía como funciones del Congreso, la obligación de mantener la independencia de los Estados entre sí, auxiliándolos a sofocar trastornos graves que ocurrieren en su territorio (fracción III) y conservar la Unión Federal, dirimiendo las diferencias políticas de los Estados (fracción IV). El artículo 16o. señalaba las funciones del Ejecutivo, encontrándose entre ellas las concernientes a ejecutar las leyes tendientes a sostener la unión y libertad interior y la independencia exterior (fracción I). El artículo 34 del Acta es el más importante, ya que en él quedaron fundidos los conceptos de Unión Federal y garantía de la forma de gobierno, al afirmar que "La Constitución General y esta Acta garantizarán a los Estados de la Federación, la forma de gobierno adoptado en la presente ley y cada Estado queda

---

(71) CARPIZO, Jorge, Op. Cit. p. 71.

también comprometido a sostener a toda costa la Unión Federal". (72)

En la Constitución Federal de 1824 quedó asentada la protección a la Unidad Federal y la garantía de la forma de gobierno, al establecer en su artículo 49 fracción II que el Congreso General estaba obligado a conservar tales principios, ayudado en su ejecución por el Ejecutivo Federal (artículo 110 fracciones III y X) y en el artículo 171 al sostener por su parte que no se podrían reformar los artículos de la Constitución y del Acta que se referían a la libertad e independencia de la Nación Mexicana, religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de poderes de la Federación y de los Estados. (73)

En la actualidad, la protección a los principios a que nos referimos en el párrafo anterior, se encuentran consignados principalmente, en los artículos 122 y 76 fracción V de la Constitución Federal de 1917.

En el artículo 122 citado se establece lo que la doctrina ha denominado "La Garantía Federal", la cual consiste en la "protección que la Federación debe otorgar a

---

(72) GONZALEZ OROPEZA, Manuel, LA INTERVENCION FEDERAL EN LA DESAFARICION DE PODERES, México, U.N.A.M., 1983, p. 272.

(73) IBIDEM, p. 33.

las Entidades Federativas", (74) los casos siguientes: a).- cuando haya una invasión o violencia exterior y b).- cuando hay una sublevación o conflicto interior, siempre y cuando esta ayuda sea solicitada por el Congreso Local o el Ejecutivo cuando el Congreso no se encuentre reunido.

El artículo 122 está inspirado en el artículo IV sección 4a. de la Constitución Norteamericana, a la cual nos hemos referido y que consigna la institución de la intervención federal.

Respecto al primer caso mencionado, nos unimos a lo señalado por el Maestro Tena Ramírez, de que resulta superfluo el enunciado ya que al carecer las Entidades Federativas de personalidad internacional no pueden ser objeto de un ataque aislado por alguna nación extranjera. (75) Siendo por tanto, un ataque al Estado Federal en su unidad no a una Entidad Federativa en lo particular, por tales razones la intervención es de oficio y no a solicitud de parte.

En el segundo caso del artículo en comento, la intervención de la Federación no puede ser de oficio, ya que

---

(74) CARFIZO, Jorge, "Sistema Federal Mexicano", en LOS SISTEMAS FEDERALES DEL CONTINENTE AMERICANO, Op. Cit. p. 505.

(75) IBIDEM. p. 506.

al tratarse de un conflicto doméstico, debe esperar a que le sea solicitada la ayuda, ya sea por el Congreso Local o el Ejecutivo, si no se encuentra reunido éste, porque en caso contrario estaría infringiendo la autonomía de la Entidad Federativa.

La Entidad Federativa que se encuentra en ese peligro deberá dirigirse al Presidente de la República solicitándole la intervención de la fuerza federal, a través del ejército y armada, al ser el su jefe directo, pudiendo disponer de los mismos para lograr la seguridad interior y defensa exterior del Estado Federal.

El artículo 76 fracción V de la Constitución (76) establece la función declarativa de desaparición de poderes en las Entidades Federativas, en dicho precepto, y aún cuando no se señale en forma expresa por nuestra Constitución, se encuentra la garantía de la forma de gobierno republicana que

---

(76) Art. 76, fracc. V.- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los Poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrar 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.

establece la Constitución Norteamericana, por lo que la Entidad Federativa que se apartara de este principio estaría violando la Constitución Federal, quebrantando así el orden jurídico, desapareciendo por tanto, como autoridades desde el punto de vista jurídico.

Esta facultad declarativa, la expondremos más adelante, en el capítulo de la Decadencia del Federalismo, en las Causas Políticas, si bien esta medida de intervención federal se ideó para solucionar el vacío de poder ocurrido en las Entidades Federativas.

Federativas, en la realidad ha sido utilizado por el Gobierno Federal para acabar con gobernadores no sumisos, corruptos, para dirimir cuestiones electorales, provocando con ello la destrucción de las autonomías estatales y del Federalismo en consecuencia.

### CAPITULO III.- HISTORIA DEL FEDERALISMO EN MEXICO.

#### a).- DE LA COLONIA AL PRIMER CONGRESO CONSTITUYENTE.

Despues de la Conquista y organizada politicamente la Colonia, es decir, el Virreinato de la Nueva España, ésta última constituida en una nación centralizada, ya que siempre había una tendencia marcada hacia la unificación de religión, idioma, habiendo súbditos comunes, autoridades comunes, leyes comunes, dependiendo todos directamente de la Autoridad Soberana del Rey.

Esta forma de gobernar a la Nueva España considerando al territorio como un todo, permaneció hasta el Siglo XVIII, que es cuando se crearon las Provincias Internas y se implantó el Sistema de Intendencias, siendo creadas éstas últimas en el año de 1766 por la "Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España". Las intendencias se implantaron para solucionar los problemas administrativos que acarrearón la variedad de jurisdicciones creadas al margen de la conquista, necesitando para este fin realizar una división territorial que fijase las porciones sobre las

que ejercerían jurisdicción cada uno de los intendentes, recibiendo cada porción el nombre de intendencia. (77)

La división territorial que se formó con las intendencias y Provincias Internas, fue la que perduró hasta la Independencia, constituyendo casi el antecedente de la división territorial del México Independiente, siendo doce las Intendencias, que comprendían las siguientes provincias:

"México, Puebla de los Angeles, Nueva-Veracruz, Mérida de Yucatán, Antequera de Oaxaca, Valladolid de Mechoacán, Santa Fe de Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara, Zacatecas, Durango y Arizpe". (Esta última comprendía a Sonora y Sinaloa) (78)

Existiendo además dos Provincias Internas:

La de Oriente que abarcaba el "Gobierno del Nuevo Reino de León, de la Colonia del Nuevo Santander, de la Provincia de Coahuila, de la Provincia de Texas. Y la de Occidente formada por el "Gobierno de la Nueva Vizcaya, de

---

(77) C.F.R. O'GORMAN, Edmundo, BREVE HISTORIA DE LAS DIVISIONES TERRITORIALES, México, Editorial Polis, Trabajos Jurídicos de Homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su XXV Aniversario, Vol. II, 1937, p. 261.  
 (78) IBIDEM. p.p. XLI y XLV.

las Provincias de Sonora y Sinaloa y de la Provincia de Nuevo México". (79).

Por último Tlaxcala, Vieja California y Nueva California dependia en forma directa del Virrey.

Con la formación de las Intendencias se empieza a constatar una cierta descentralización, provocada por las grandes extensiones territoriales y su incomunicación, y con ello se observa una evolución política que nos llevará a descubrir el origen del Federalismo.

Fue en la Constitución Española de Cádiz de 1812, en donde encontramos la raíz del Federalismo en nuestro País, al crear la institución política de las Diputaciones Provinciales.

La Diputación Provincial tiene su origen en las Juntas que surgieron en toda España al abdicar Fernando VII la Corona Española en Bayona. Estas Juntas surgieron en cada provincia española y gobernaron a España, hasta que se reunieron las Cortes en Cádiz para así dar una nueva Constitución.

---

(79) IBIDEM. p. XLIV.

A las Cortes Españolas acudieron diputados de las Juntas tanto de España como de América. Entre los diputados pertenecientes a la Nueva España se encuentran Miguel Ramos Arizpe, quien en noviembre de 1811, redactó un Memorial al Congreso Español, en donde describía las condiciones geográficas, históricas, políticas y económicas de las provincias de Nueva España, con el fin de proponer soluciones a los diversos problemas, proponiendo además la creación de una Diputación Provincial que se encargara de la administración de la provincia respectiva.

Los Diputados Americanos concentraron sus esfuerzos en las Diputaciones Provinciales, luchando por lograr ampliar sus poderes, y aún cuando los Diputados Españoles trataron de limitar el establecimiento de Diputaciones Provinciales en América, al fin la Constitución de Cádiz de 1812 dio su reconocimiento a la institución política, denominada Diputación Provincial, al regularla en el Capítulo II del Capítulo VI, llamado: Del Gobierno Político de las Provincias y de las Diputaciones Provinciales. Así, la Constitución declaró a cada Diputación políticamente independiente de las demás; cada provincia estaría gobernada por un Jefe Superior, el cual sería nombrado por el Rey, además en cada una de ellas habría una Diputación Provincial encargada de promover su prosperidad, y estaría

presidida por el Jefe Superior; la Diputación estaría compuesta del Presidente Intendente y siete individuos que serían elegidos por elección popular. (80) Asimismo determinó también sus atribuciones, siendo plasmadas en un instrumento denominado "Instrucción para los Ayuntamientos Constitucionales, Juntas Provinciales y Jefes Políticos Superiores", expedido por las Cortes en junio de 1813. (81)

Así pues, como dice Nettie Lie Benson:

"En el nuevo sistema de gobierno que implantaba la Constitución de 1812, no había Virrey. El Jefe Político era el único funcionario ejecutivo de la jurisdicción en que la Diputación Provincial tenía autoridad y sería directamente responsable ante las Cortes de España. El Jefe Político en la Ciudad de México que de hecho reemplazó al Virrey, carecía de jurisdicción sobre los Jefes Políticos de Guadalajara, Mérida, San Luis Potosí, Monterrey o Durango. Cada provincia gozaba de una independencia completa con respecto a las demás". (82)

---

(80) C.F.R. TENA RAMIREZ, Felipe, LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1973, México, Editorial Porrúa, S.A., 5a. edición, 1973, p.p. 97-98.

(81) BURGDA, Ignacio, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, México, Editorial Porrúa, S.A., 1973, p.p. 480-481.

(82) Vease MARQUET GUERRERO, Porfirio, Op. Cit. p. 297.

De esta forma, las Diputaciones Provinciales eran cuerpos colegiados encargados del Gobierno Interior de las Provincias.

Para su integración se usó un método indirecto en tres grados: "Los ciudadanos de las parroquias que juntándose con los otros electores parroquiales, debían elegir electores de partidos; éstos a su vez debían reunirse en la capital de la provincia para nombrar los Diputados en Cortes y a la Diputación Provincial", (83) es decir, se usaba un método electoral de tipo democrático indirecto y además sus miembros deberían ser originarios o vecinos de la provincia respectiva.

Con la implantación de esta institución política, las Provincias gozaron de cierta autonomía, ya que su función era velar por el buen funcionamiento de las mismas y de sus necesidades, pudiendo concurrir con el Gobierno Central que tenía como ámbito competencial, todas aquellas facultades que a favor de las Diputaciones no se había consignado expresamente.

Por consiguiente, y como lo señala el Lic. Burgoa, las Provincias al experimentar esa especie de autonomía que

---

(83) IBIDEM. p. 299.

les concedió la Constitución Española de 1812, lucharon por defenderla frente a las tendencias centralizadas del poder, hasta propugnar por el Sistema Federal en los principios del México Independiente. (84)

En 1813 las Cortes de Cádiz ordenaron la creación de seis Diputaciones Provinciales en la Nueva España. La primera que se creó fue la de Mérida, inaugurada el 29 de octubre de 1812. La segunda diputación fue la de La Nueva Galicia en 1813, la tercera diputación fue en las Provincias de Oriente con capital en Monterrey. La última diputación que se estableció fue la de La Nueva España, constituida el 13 de julio de 1814 (85), estas diputaciones y las que se estaban creando, fueron paralizadas unas en su funcionamiento y otras en su creación por el Decreto emitido por Fernando VII, el día 4 de mayo de 1814, siendo publicado en México el 5 de octubre de 1814, por el cual desconocía la Constitución de Cádiz de 1812 y todas las Actas de las Cortes desde 1810 y restauraba el absolutismo en España y sus Colonias, siendo hasta marzo de 1820 cuando gracias al levantamiento de Rafael Del Riego, es reimplantada nuevamente la Constitución de 1812 y con ella la reinstalación de las Diputaciones Provinciales. La primera Diputación en reinstalarse fue la de Yucatán,

---

(84) BURGOA, Ignacio, Op. Cit. p. 492.

(85) MARQUET GUERRERO, Porfirio, Op. Cit. p. 298.

siguiéndole la de Nueva Galicia, Nueva España, San Luis Potosí, Provincias Internas de Oriente, Provincias Internas de Occidente, así como la Diputación Provincial de Guatemala, establecidas todas ellas en el año de 1820, y se crearon otras como la de Valladolid. Para 1821 el número de Diputaciones se elevó a catorce, en 1822 eran dieciocho, llegando a veintitrés en 1823.

En 1820, las actividades bélicas de los insurgentes estaban casi extinguidas, sólo Guerrero y Asencio mantenían la rebelión en el sur.

Por estas fechas, en marzo de 1820, es cuando se restablece la vigencia de la Constitución de 1812 en España, la cual al ser de ideas liberales no les convenía a los españoles y criollos que habían sido beneficiados con el absolutismo. Es por esta razón, que se reúnen en La Profesa con el fin de lograr la emancipación de España de modo pacífico, para así restablecer la monarquía absoluta a favor de Fernando VII.

Don Agustín de Iturbide, fue elegido para llevar a cabo el Plan de Independencia ideado en las reuniones de La Profesa, pero Iturbide interpretó a su manera las instrucciones recibidas y elabora el Plan de Iguala, siendo

promulgado el 24 de febrero de 1821, el cual tenía el propósito de unificar a las distintas tendencias para así lograr la emancipación, consiguiendo que todos los grupos se unieran a él.

De esta manera se consiguió la Independencia de la Nueva España, por tanto, al llegar O'Donoju como el nuevo Jefe Político enviado por España el 30 de julio de 1821, se encontró con el hecho consumado de la Independencia de México y buscando conseguir todavía beneficios para España, firmó con Iturbide el 24 de agosto de 1821 Los Tratados de Córdoba.

El Plan de Iguala se sustenta la tendencia de un régimen monárquico (artículo 3o.), y aún cuando expresamente no consigna una declaración en contra de la Constitución de 1812, tácitamente la repudia, al establecer la formación de Las Cortes, las cuales "trabajarán", luego que se reúnan, la Constitución del Imperio Mexicano (artículo 11). Asimismo no menciona en dicho documento a las Diputaciones Provinciales ni a las provincias que forman la Nueva España, dándonos a entender con ella, que para él sólo existía México como un sólo país, desde un punto de vista centralizado. Los Tratados de Córdoba completan el Plan de Iguala, al quedar regulada en ellos la forma de organización del gobierno. Conforme a ellos, se confirma que la forma de

gobierno sería un imperio monárquico (artículo 5o.); la Corona se concedería a Fernando VII o a alguna persona perteneciente a su dinastía y si ninguno aceptaba entonces Las Cortes lo designarían. Depositarían el gobierno provisional en una junta llamada Junta Provisional Governativa, compuesta de acuerdo con el artículo 6o. "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". (86) Las facultades otorgadas por los tratados para determinar la forma de procederse a la elección de diputados a Cortes y la convocación de la misma, fueron amplísimas. Asimismo y siguiendo a Burgoa, se observa en los Tratados de Córdoba al igual que en el Plan de Iguala, una clara tendencia a desconocer los derechos que la Constitución de 1812 había conferido a las Provincias, suprimiendo por ende la autonomía que habían llegado a gozar durante la vigencia de la misma. (87)

---

(86) TENA RAMIREZ, Felipe, LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1873, p. 117.

(87) BURGOA, Ignacio, Op. Cit. p. 486.

Mientras no se formaran las Cortes y éstas no expidieran la Nueva Constitución, se estableció una Junta denominada Junta Provisional de Gobierno que sería la que gobernaría interiormente y además ejercería el Poder Legislativo, hasta que las Cortes se hayan reunido.

El Poder Ejecutivo se depositó en una Regencia, integrada por cinco miembros, designados por la Junta Provisional de Gobierno, entre los cuales se encontraban Iturbide y Don Juan O'Donojú, quien en su carácter de Jefe Político enviado por España, reconoció a través de Los Tratados de Córdoba la independencia nacional.

La Junta, proclama la Independencia de la Nueva España el 28 de septiembre de 1821. Dicha proclamación representó la desvinculación de las Diputaciones Provinciales de su superior inmediato radicado en Madrid, quedando cada una de ellas enteramente libres e independientes entre sí. Lo anterior es evidente, porque la "Ley Gaditana por la que se regían nada más, las subordinó al gobierno metropolitano de Madrid; y las creó con una fisonomía propia, en términos de absoluta igualdad legal unas respecto de otras".(88)

---

(88) BARRAGAN BARRAGAN, José, PRINCIPIOS SOBRE EL FEDERALISMO MEXICANO: 1824, México, Editorial Colección Conciencia Cívica Nacional, Departamento del Distrito Federal, s/e, 1984, p. 14.

Al quedar libres las Diputaciones Provinciales proclaman, a su vez, su propia independencia, se unen al movimiento libertador, aceptan la idea de reunir la Junta Provisional Gubernativa, enviando para ello a sus diputados, a fin de que convocara al Congreso Constituyente.

El Congreso Constituyente quedó instalado el 24 de febrero de 1822, con 102 diputados, los cuales tenían distintas corrientes ideológicas, siendo tres las tendencias más pronunciadas:

"La que sostenía el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, la que propugnaba el desconocimiento de estos documentos políticos para proclamar emperador a Iturbide; y la que acogiendo el ideario de la insurgencia, pretendía establecer un régimen republicano y democrático". (89)

Agustín de Iturbide, contando con el apoyo militar y popular, logró coaccionar al Congreso para que lo proclamara Emperador del Imperio Mexicano, proclamándolo el 19 de mayo de 1822.

---

(89) BURGOA, Ignacio, Op. Cit. p. 487.

Desde un principio empezaron a tener desavenencias el Congreso e Iturbide, las cuales culminaron con la disolución del primero, por ordenes del segundo, el 31 de octubre de 1822, designando en su lugar una "Junta Nacional Instituyente".

Dicha Junta, aprobó el 18 de diciembre del mismo año, el Reglamento Político Provisional del Imperio, formulado por Iturbide, el cual regiría mientras se expidiera la Constitución, pero en realidad como dijo Zavala, se trataba de dar "una Constitución Formal a la Nación". (90)

El Reglamento antes mencionado, abolió en definitiva la Constitución de 1812, que era la que había asignado a las Provincias una cierta autonomía con las Diputaciones Provinciales, ratificando la independencia de la Nación Mexicana como una unidad, ya que se encuentra regida por unas mismas leyes todo el territorio (artículos 10., 50. y 60.). Con esto se ve que lo que se trata de instaurar es un Estado Centralista, como el que se había dado antes de la Constitución de 1812. Y si bien es cierto que el mencionado Reglamento, declaró subsistentes las Diputaciones Provinciales con las atribuciones que tenían, (artículo 87),

---

(90) TENA RAMIREZ, Felipe, LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1877, p. 122.

dicho reconocimiento fue sólo nominal, ya que les quitaron autonomía, al quedar supeditadas a un "Jefe Político" residente en cada Provincia, y cuyo nombramiento provenía directamente del emperador, debiendo tratar dicho "Jefe Político" todo asunto concerniente al gobierno político provincial con el Ministro del Interior. (artículos 44 y 47).  
(91)

La creación de la Junta Nacional Instituyente y del Reglamento Político Provisional del Imperio, fueron las causas predominantes que hicieron que el 2 de diciembre de 1822, se sublevara en Veracruz Antonio López de Santa Anna, que hizo un Manifiesto, el cual desconocía a Iturbide; proclamaba la República y pedía la reinstalación del Congreso.

Iturbide para combatir a Santa Anna envía al General Echávarri, el cual al llegar ante Santa Anna, celebra con él un pacto, llamado el Plan de Casa Mata.

Entre los postulados del Plan se encuentran en reconocer en apariencia a Iturbide, reinstalar al Congreso que había sido disuelto con el único fin de que se convirtiera en convocante de un nuevo Congreso, otorgaba

---

(91) BURGOA, Ignacio, Op. Cit. p. 488.

libertad absoluta a las Provincias para que designaran nuevos diputados que las representaran en el nuevo Congreso. (92)

Debido a la presión ejercida, Iturbide tuvo que acceder a lo solicitado, reinstalando al Congreso a principios de marzo de 1823, teniendo que abdicar ante él, poco tiempo después, el 19 del mismo mes y año, al ser insostenible la situación política, pues por un lado se encontraba el Congreso que le era hostil y por otro, el Plan de Casa Mata.

"El Congreso consideró, el 8 de abril, que no había lugar a discutir la abdicación por haber sido nula la coronación, declaró igualmente nula la sucesión hereditaria e ilegales los actos realizados desde la proclamación del Imperio. Por decreto de la misma fecha, declaró insubsistente la forma de gobierno establecida en el Plan de Iguala, el Tratado de Córdoba y el Decreto de 24 de febrero de 1822, quedando la Nación en absoluta libertad para constituirse como le acomode". (93)

---

(92) BARRAGAN BARRAGAN, José, Op. Cit. p. 16.

(93) TENA RAMIREZ. Felipe, LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1973, p. 122.

b).- FORMACION DEL FEDERALISMO MEXICANO:  
ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION Y  
CONSTITUCION FEDERAL DE 1824.

Al conocerse el Plan de Casa Mata, varias Provincias, entre las que se pueden nombrar Oaxaca, Puebla, Nueva Galicia, Guanajuato, Querétaro, Zacatecas, San Luis Potosí, Michoacán y Yucatán, se adhirieron a él, a través de sus respectivas Diputaciones Provinciales. Para ese entonces, las Provincias y ya gozaban de una plena autonomía, toda vez que cada una había tomado por completo el cuidado de su administración interior, constituyéndose su Jefe Político en el Ejecutivo Provincial y la Diputación realizada la labor legislativa de la Provincia. Con esto se revela que su adhesión al Plan fue un acto consciente de las Provincias para considerar que les convenía dicho Plan. Apareciendo, así como lo afirma Burgoa, "en nuestra historia un fenómeno inherente al Federalismo, consistente en la autonomía consciente de las partes para seguir formando el todo, conservando su personalidad política dentro de éste". (94).

Al mismo tiempo varias Provincias proclaman su autodeterminación libre y soberana, como fueron los casos de Yucatán, Oaxaca, Michoacán, Querétaro y Jalisco, por

---

(94) Cp. Cit. p. 488.

mencionar algunos, los que a continuación expondremos de una manera somera los cinco primeros, ampliando el estudio en Jalisco al ser la más importante. (95)

#### YUCATAN.

La Diputación Provincial del 9 de abril de 1823 acordó adoptar un plan para la creación de una Junta Provisional Administrativa, la cual se encargaría de hacer observar las leyes, guardar los derechos de los ciudadanos y de dirigir la administración pública, a fin de mantener el orden y tranquilidad general. Con ello se está viendo el desconocimiento que hace del Ejecutivo Nacional existente en la fecha.

El Plan, que constaba de catorce puntos, debía ser aprobado por los Ayuntamientos que conformaban a la región. En el Plan se establecía que la Junta estaría formada por cinco individuos y cinco suplentes elegidos de entre 23 electores que correspondían a los 15 partidos de la Provincia.

---

(95) Para el estudio de este tema nos basaremos en la obra de BARRAGAN BARRAGAN, José, INTRODUCCION AL FEDERALISMO (LA FORMACION DE LOS PODERES :824), México, U.N.A.M., 1978, p.p. 135-163.

La resistencia que hubo en el Congreso reinstalado a realizar la nueva convocatoria, trajo consigo que se tomaran medidas extremas, como el no obedecer las disposiciones del Gobierno Central y llegar a realizar la Declaración de Autodeterminación Libre y Soberana, a través del "Acta de la Junta General de las Corporaciones Jefes y Electores de Partido que decía:

"...Se constituya desde este mismo día en República Federada esta provincia bajo las bases siguientes: que Yucatán, jura, reconoce y obedece al Gobierno Supremo de México siempre que sea liberal y representativo, pero con las condiciones que siguen: que la unión de Yucatán será la de una República Federada y no en otra forma y por consiguiente tendrá derecho a formar su Constitución particular y establecer las leyes que juzgue convenientes a su felicidad". (96)

#### DAXACA

El 10. de junio de 1823 tuvieron lugar las reuniones y manifestaciones a favor de la República Federal y de separación de México. La Diputación Provincial nombró una Junta Superior Gubernativa y se dieron las bases

---

(96) IBIDEM. p. 139.

provisionales con que se emanciparía la Provincia. Entre los puntos a que se referían estas bases, se encontraban, el de considerar que la soberanía la ejerce exclusivamente y federadamente (punto segundo), convoca a un Congreso Provincial (punto tercero) y declara que las providencias que emanen de México, ya no regirán (punto noveno). El 28 del mismo mes y año, se constituye el Congreso Provincial, el cual se encarga de dar el 28 de julio, "Las Bases para el Gobierno del Estado", que en su artículo 4o. establece que "este Estado es libre y sólo reconocerá con los demás de la Nación Mexicana las relaciones de fraternidad, amistad y confederación, que determine la Constitución General". En su artículo 6o., declara que "su gobierno será popular, representativo, federado". Y por último en su artículo 11o. sostiene que "no se dará la Constitución del Estado hasta que salga la General de los que forman la Nación Mexicana".

#### MICHOACAN

El Congreso General reinstalado se opone a realizar la Convocatoria arguyendo como pretexto, que el voto de las Diputaciones Provinciales no se encontraba respaldado por la masa popular. Siendo la Diputación Provincial de Valladolid quien le responde argumentando que las Diputaciones no hicieron otro caso más que ponerse a la

cabeza de la opinión pública para dirigirla y ordenarla; pero que esta opinión era general estaba manifiesta, y se había declarado de cualquier modo, con la diferencia muy notable de que sin su intervención hubiera sido tumultuariamente, sumergiendo a la patria en los horrores de una desastrosa anarquía".

La Diputación de Valladolid invita a las Diputaciones Provinciales de Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí a fin de unificar su actividad política frente al Congreso reinstalado y frente al gobierno constituido en México, en donde en una sesión celebrada el 10 de julio en Celaya, postulaba que "la opinión de las cuatro Provincias es que se les constituya en República Federada, en los términos que el futuro Congreso determinare".

#### QUERETARO

La proclamación de autodeterminación, la realiza el 26 de febrero de 1823, a través de una "Acta de la Provincia de Querétaro", la cual contenía tres puntos fundamentales: primero, realiza la declaración de adhesión al Plan de Casa Mata; segundo, faculta a la Diputación Provincial para que se ocupe del gobierno administrativo, y tercero, que continuara

en correspondencia con las demás Provincias, las cuales quedaron libres de la obediencia al monarca.

Posteriormente, el 8 de julio del mismo año, se adhiere al "Acta de la Diputación de Guadalajara" del 5 de junio, proclamando a su vez, que se encuentra a favor del Sistema de República Federada (artículo 3o.) y que al Congreso reinstalado únicamente le da el carácter de convocante, condicionando el acatamiento a las ordenes dadas desde el centro, a que resulten en felicidad de la Provincia.

#### JALISCO.

Al no querer el Congreso reinstalado cumplir con el Plan de Casa Mata y convocar a un nuevo Congreso, provocó que Jalisco proclamara su emancipación de la Metrópoli y establecer su Plan de República Federada, para ello la Diputación Provincial se transforma en Poder Legislativo y elabora el "Plan Provisional de Gobierno del Estado de Jalisco".

Dicho Plan tiene sus bases en los planteamientos jurídicos y filosóficos que realiza el "Manifiesto que hace la Diputación Provincial del Estado Libre de Jalisco; del

derecho y conveniencia de su pronunciamiento en República Federada", elaborado por Quintanar el 21 de junio de 1823.

El Manifiesto expone cómo el Estado Libre de Jalisco reasumió su soberanía y el significado que tiene para él el Sistema Federal.

Respecto al primer punto, el Manifiesto señala que es la Diputación Provincial la que se transforma en Estado Libre y Soberano, toda vez que al ser ésta cuerpos locales, representativos con capacidad autonómica que aglutinaba a todos los miembros comprendidos bajo su jurisdicción y que únicamente se encontraban vinculados jurídicamente con el Gobierno de Madrid. Por tanto, al declararse la Independencia de España, se rompe el vínculo que se tenía con la Metrópoli Española, quedando las Provincias libres e independientes entre sí, incluyéndose la Diputación Provincial Jalisciense, reasumiendo su soberanía para organizarse de la manera mejor posible, siguiendo con ello la ideología y filosofía esgrimida en las Cortes de Cádiz.

Y en relación con el Imperio de Iturbide, sostiene que el pacto que las unía con él, quedó disuelto "por derecho desde antes de la revolución de Casa Mata y de hecho, después de la caída de Agustín I", al querer Iturbide en forma

despótica someter a las Provincias a su voluntad privada, dando lugar con ello a que nuevamente fueran libres y soberanas.

Además afirma que este movimiento es general, perteneciente a todas las Provincias, las cuales son iguales "en derecho: la libertad, la seguridad y el empeño de promover su bien común, a todas compete y por esto todas pueden constituirse del modo que juzguen más conveniente a su voluntad general". Estando convencidas todas las Provincias y no únicamente Jalisco de pronunciarse por la República Federada.

En relación con el segundo punto, el significado que tiene para Jalisco el Sistema Federal, el Manifiesto señala que se opone terminantemente a la República Central y pasa a definir la República Federativa de la siguiente manera:

"Es aquella que constituye a cada Provincia en un Estado independiente, que toma sobre sí el derecho particular de hacer su prosperidad y fortuna; es aquella que deja separadas a cada Provincia en el goce de todos sus bienes y derechos privados, los compromete en cuanto a Estados Federados, a no ejercer sino de común consentimiento ciertos atributos de la Soberanía, sobre todo los que conciernen a su

defensa mutua contra los enemigos de fuera; es aquella que constituye a cada Provincia árbitro y señora de sus intereses particulares, y sujeta a las demás en los intereses que a todas compete".

Consigna que debe haber una perfecta distribución de competencias entre la Federación y los Estados.

Sostiene que hay ciertos atributos de la soberanía que deberían ejercer de común acuerdo:

a).- Defensa mutua contra los enemigos de fuera;

b).- Asegurar la pública tranquilidad interior de la República. Pero estos atributos nunca afectarían los siguientes supuestos:

a).- No se acepta la unión compacta en la administración;

b).- No se acepta intrusión alguna en el nombramiento de cargos públicos, militares, etc.;

c).- No debe haber ninguna clase de intrusión en materia hacendaria ni en materia religiosa.

El Plan Provisional de Gobierno dado por la Diputación Provincial consta de 20 artículos, entre los cuales se menciona el Principio de Soberanía en el artículo 3o. al decir que "El Estado de Jalisco es libre, independiente y soberano de sí mismo, y no reconocerá otras relaciones con los demás Estados o Provincias que las de fraternidad y confederación".

Asentaba que al Estado le tocaba darse su propia Constitución (artículo 6o.), que el Poder Legislativo se depositaba en la Diputación Provincial la cual debía convocar a un Congreso Provincial Constituyente (artículo 12o.), y el Ejecutivo residiría en el Jefe Político actual que se denominaría "Gobernador del Estado de Jalisco". A la proclamación realizada por Jalisco se fueron uniendo en forma gradual las demás Provincias exigiendo el Sistema Federal bajo amenaza de separarse de México si se elegía el Centralismo, por lo que el Congreso Central, para evitar así la desmembración del País, emitió el 12 de junio de 1823, lo que se le ha conocido como el "voto del Congreso", en virtud del cual dicho cuerpo legislativo en vísperas de disolverse por no ser ya constituyente sino convocante, se declaraba en favor del Sistema Federal. Cinco días después de emitido el "voto", el Congreso expidió la convocatoria para el nuevo

Congreso, enumerándose en ella 23 Provincias, las cuales elegirían a sus representantes". (97)

El segundo Congreso Constituyente inicia labores el 5 de noviembre de 1823, las facciones políticas estaban divididas en Federalistas y Centralistas. Sin embargo, como dice Justo Sierra, "los elementos federalistas imperaban de modo tal, que se consideraba investido de este mandato imperativo: legitimar la Federación, que de hecho existía ya, en forma anárquica". (98)

Así, aún cuando hubo opiniones en contra del Federalismo, la opinión dominante era en favor de él.

El 20 de noviembre de 1823, la Comisión de Constitución presentó un proyecto de Acta Constitucional, con el fin de asegurar el Sistema Federal. Integraban la Comisión, "Miguel Ramos Arizpe, Manuel Argüelles, Rafael Mangino, Tomás Vargas y José de Jesús Huerta". (99)

Para la Comisión y principalmente para Ramos Arizpe, el sistema federal significaba "en forma determinante

---

(97) TENA RAMIREZ, Felipe, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, p. 117.

(98) MARQUET GUERRERO, Porfirio, Op. Cit. p. 313.

(99) IBIDEM. p. 314.

suprimir el absolutismo que en ese momento se presentaba escondido dentro del republicanismo (centralismo), pero también otorgara a las antiguas provincias de la Nueva España, cuya penuria había sido más por el abandono que por una dominación efectiva, los mismos principios de autosuficiencia política que se otorgaban al gobierno federal, es decir, garantizar a los Estados un gobierno republicano, representativo y popular". (100)

El proyecto de Acta Constitutiva de la Nación Mexicana contenía un discurso preliminar atribuido a Miguel Ramos Arizpe, en donde se plasmaba su contenido ideológico.

De esta manera, lo que se pretende con esta obra es "salvar la nación casi disuelta" dando un "punto de reunión a las Provincias, un norte seguro al gobierno general, comunicándole al mismo tiempo toda la autoridad, actividad y energías necesarias para asegurar la independencia nacional", para lograr lo anterior fija "necesario presentar divididos para siempre los Supremos Poderes de la Federación", dejando que los poderes de los mismos Estados se muevan en su

---

(100) D. RABASA, Emilio, EL PENSAMIENTO POLITICO DEL CONSTITUYENTE DE 1824, México, U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986, p. 124.

territorio para su bien interior en todo aquello que no puedan perturbar el orden general". (101)

Como se puede observar, esta exposición de motivos tiene una tendencia unionista, al tratar de fortalecer el Poder Central. Además hay un temor a la disgregación territorial, por tanto trató de evitarlo fijando un "Principio General a saber: que ni fuesen tan pocos que por su extensión y riqueza pudiesen en breves años aspirar a constituirse en naciones independientes rompiendo el lazo federal; ni tantos que por falta de hombres y recursos viniese a ser impracticable el sistema".

El Proyecto de Acta fue discutido del 3 de diciembre de 1823 al 31 de enero de 1824, fecha en la fue aprobada con el nombre de "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana".

El Acta Constitutiva de la Federación consta de 40 artículos, los cuales se pueden aglutinar en cuatro apartados: a).- Principios Fundamentales de la Nación Mexicana (art. 1-8); b).- División de Poderes (art. 9-24); c).- Organización de los Estados en Particular (art. 25-30); d).- Puntos de Carácter General (art. 31-40).

---

(101) BARRAGAN BARRAGAN, José, EL PENSAMIENTO FEDERALISTA MEXICANO: 1824, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas, 1983, p.p. 88-91.

Nosotros nos referiremos únicamente a los Principios Fundamentales, al ser éstos los que nos interesan para nuestro estudio.

De esta manera, se establece que "la Nación Mexicana se compone de las Provincias comprendidas en el territorio del antiguo virreinato llamado de Nueva España, el de la Capitanía General de Yucatán y en el de las Comandancias Generales de Provincias Internas de Oriente y Occidente", (art. 10.), la cual es independiente de España y de cualquier otra nación y es soberana en sí misma. (art. 20.).

El artículo 30. consigna como perpetua la religión católica.

El Principio de Soberanía se encuentra en el artículo 40. que señala: "La Soberanía reside esencialmente en la Nación y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta, el derecho de adoptar la forma de gobierno que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad; de establecerse por medio de sus representantes sus leyes fundamentales; y de mejorarlas, o variarlas según ella sea conveniente más".

El Principio Federal lo consignan los artículos 50. y 60. al decir el primero de ellos que "la Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República, Representativa Popular Federal; y el segundo sostiene que "sus partes integrantes son Estados Libres y Soberanos e Independientes en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en esta Acta y en la Constitución General".

Estos tres últimos artículos que acabamos de mencionar, son los que provocaron mayores debates entre los Constituyentes.

El artículo 50. de la Constitución donde los constituyentes adoptan la forma de gobierno republicana, fue aprobado sin discusión por los mismos, aun cuando ésta se adoptó por ser el complemento indispensable a la Federación.

El concepto que tenían de república los constituyentes de 1824 encontraba su base en Rousseau, fuente ideológica de los mismos quien entendía por república: "la oposición directa a la autocracia, el absolutismo, es decir que no importaba quién o cuántos gobernarán, ni cómo se distribuía y ejercía el poder, ni qué facultades tuviera cada

órgano público; lo fundamental era que los funcionarios públicos no obraran libre y caprichosamente, sino dentro de las órbitas de las leyes". (102)

Todos los Constituyentes se unieron con la comisión redactora del Acta que consideraba "por nación al territorio y los habitantes" (103) considerando a todo el territorio que lo componían y a sus habitantes.

Para la definición de soberanía, la comisión siguió la tradición escolástica hispana que hizo eco en las Cortes de Cádiz y en su Constitución, al considerar que la soberanía consiste en "la suma de los derechos de los individuos que componen la nación, es visto que a sólo ésta compete esencialmente la soberanía y que no la puede enajenar. Que el expresar que las leyes se dan por medio de los representantes de la nación, es porque los pueblos no pueden hacerlo por sí mismos", es decir, la soberanía reside en el pueblo, pero se delega la soberanía en los representantes ya que el pueblo en masa no pueden ejercerla por sí misma. Coincidiendo todos con esta definición.

---

(102) D. RABASA, Emilio, Op. Cit. p. 129.

(103) BARRAGAN BARRAGAN, José, INTRODUCCION AL FEDERALISMO (LA FORMACION DE LOS PODERES: 1824), p. 244.

Al discutir la forma de gobierno se vio claramente la existencia de dos tendencias: la que propugnaba por un sistema centralista y la que propugnaba por un sistema federalista. La primera de ellas representada por Fray Servando Teresa de Mier.

Llamamos aquí centralista a Fray Servando, en virtud de su oposición a la soberanía estatal y en su insistencia en la unidad.

Su discurso emitido al discutirse la adopción de la palabra federal en el Acta, fue llamado por los cronistas de la historia como El Discurso de las Profecías, de fecha 13 de diciembre de 1825, al cual haremos referencia a continuación: En el discurso menciona la clase de Federación por la que propugna: "debe ser muy compacta, por ser así más análoga a nuestra educación y costumbres, y más oportuna para la guerra que nos amaga, hasta que pasadas estas circunstancias en que necesitamos mucha unión, y progresando en la carrera de la libertad, podamos sin peligro ir soltando las andaderas de nuestra infancia política hasta llegar al cambio de la perfección social" (104). Su Federación es en verdad un

---

(104) GARCIA FLORES, Margarita, FRAY SERVANDO Y EL FEDERALISMO MEXICANO, México, Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, p. 240.

centralismo, ya que pretende tener el todo unido y después poco a poco darle libertad.

Lo que más teme Fray Servando es la desintegración de la Nación, por tanto se opone a concederles a los Estados soberanía en su régimen interior por miedo a que se hagan fuertes y quieran independizarse, él lo que pretende es sólo darle algunas facultades para proveer sus necesidades pero siempre estando controladas desde el centro.

Fray Servando no ve o no quiere ver la realidad imperante en ese momento, al dudar que la mayoría del pueblo quiere el Federalismo, siendo que como bien lo menciona el Lic. Reyes Heróles, "fue la clase media provinciana, la que dentro de la estratificación social que privaba, impuso, con el apoyo de las masas el Federalismo". (105)

Pero donde sí estuvo ciego, es al señalar que: "Cuatro son las provincias disidentes, y si quieren separarse, que se separen, poco mal y chico pleito" (106), cuando en realidad sabemos que no eran cuatro sino más de doce, con lo que vemos, que con la forma de gobierno

---

(105) MEXICO, HISTORIA Y POLITICA, España, Editorial Tecnos, 1978, p. 152.

(106) BARRAGAN BARRAGAN, Jose, EL PENSAMIENTO FEDERALISTA MEXICANO: 1824, p. 123.

que propugnaba, no era la unión que tanto quería sino la desintegración total.

Por último, tampoco ve la realidad imperante, al sostener por un lado que "federarnos nosotros estando unidos, es dividirnos y atraernos los males que ellos procuraron remediar con esa federación" y por otro lado al decir que "esa federación va a dividirnos" (107), toda vez que, en la realidad el País se encontraba dividido, viniendo el Federalismo a unir lo que se estaba disgregando.

En cuanto a los Federalistas nos dice el Lic. José Barragán Barragán que defendían tres tesis diferentes respecto a la titularidad de la soberanía: la primera considera a la nación como única soberana, la segunda, distribuye la soberanía entre los Estados y la tercera, la mixta que admite que tanto la Nación como los Estados sean soberanos (108). La tesis que se aprobó y quedó impresa en el Acta fue la mixta, al expresar en el artículo 3o. que la soberanía reside en la Nación y en el artículo 6o., que considera a los Estados libres y soberanos, pero exclusivamente en lo que toque a su administración y gobierno interior. Con esto no tanto, los consideraban soberanos sino

---

(107) IBIDEM. p.p. 114-125.

(108) INTRODUCCION AL FEDERALISMO, p.p. 196-197.

autónomos, siendo entonces sólo un problema de terminología, pero no en cuanto a error en la concepción que tenían de la soberanía, la que sabían que residía en el pueblo de la Nación siendo imprescriptible e inalienable.

Asimismo, Lorenzo de Zavala liberal, partidario del Federalismo, integrante del Primer y Segundo Congresos Constituyentes después de la Independencia, citado por el maestro Jesús Reyes Heróles afirma que, "al aprobarse el Federalismo del Acta Constitutiva, los diputados sólo vinieron a reconocer lo ya existente, confirmaron un hecho establecido y legalizaron una situación de facto". (109)

El Acta Constitutiva erigió a las Provincias de que se componía la Nueva España en "Estados" al asentarlos así el artículo 6o. y además su artículo 7o. enumeró las partes integrantes de la Federación: "Guanajuato, el Interno de Occidente, compuesto de las Provincias de Sonora y Sinaloa; el Interno de Oriente, compuesto de las Provincias de Coahuila, Nuevo León y Las Tejas; el Interno del Norte, compuesto de las Provincias de Chihuahua, Durango y Nuevo México; el de México, el de Michoacán, el de Oaxaca, el de Puebla de los Angeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí; el de Nuevo Santander, que se llamará de Las

---

(109) Op. Cit. p. 152.

Tamaulipas; el de Tabasco; el de Tlaxcala, el de Veracruz, el de Jalisco, el de Yucatán, el de Las Zacatecas, las Californias y el Partido de Colima (sin el pueblo de Tonila, que seguirá unido a Jalisco), serán por ahora territorios de la Federación, sujetos inmediatamente a los Supremos Poderes de ella". (110)

Habiéndose consignado que "en la Constitución podría aumentarse el número de los Estados y modificarlos según se conozca ser más conforme a la felicidad de los pueblos" (artículo 8o. del Acta). (111)

No podemos estar de acuerdo con lo asentado por el Maestro Tena Ramírez, en su libro Derecho Constitucional Mexicano, en lo referente a considerar que fue el Acta Constitutiva el documento donde "aparecieron por primera vez de hecho y de derecho, los Estados". (112) Toda vez que si bien es cierto aparecieron por primera vez de derecho, no fue de hecho, ya que como se ha visto, las antiguas provincias llevaban a cabo realmente un gobierno dentro de sus respectivos territorios; y si bien se habla de los Estados como soberanos, podemos concluir con el Maestro

---

(110) TENA RAMIREZ, Felipe, LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1973, p.p. 154-155.

(111) HERRERA Y LASSO, Manuel, ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, México, Editorial Polis, 1973, s/e, p.33.

(112) Op. Cit. p. 118.

Porfirio Marquet Guerrero, en que "el uso de la palabra soberanía respecto a las provincias y a Estados en el proyecto que comentamos se debió al deseo de los Federalistas de dejar perfectamente clara la potestad de las provincias para gobernarse en su régimen interior como más les conviniera, previniendo así las intromisiones que tenían del Gobierno Central (113), pero no por considerarlos realmente soberanos, ya que sabían que la soberanía es única e indivisible, y que reside esencial y originariamente en el pueblo, ya que así lo asentaron en el artículo 3o. del Acta que comentamos.

Las Entidades Federativas fueron vinculadas al Gobierno Federal, por medio del Senado, ya que cada Estado se encargaría de nombrar dos senadores (artículo 12o).

La Constitución de 1824 fue promulgada el 4 de octubre inspirándose los constituyentes para su creación en la Constitución de Cádiz y en la Norteamericana, como bien dice el maestro De La Cueva al señalar que "el constituyente siguió a la Constitución Norteamericana en la idea del Estado Federal, pero organizó los poderes en armonía con la

---

(113) Op. Cit. p. 317.

Constitución de Cádiz" (114), tomando otros principios como la intolerancia religiosa.

La Constitución se ajustó substancialmente al Acta Constitutiva de la Federación estando compuesta por los mismos Estados que los nombrados por ésta, teniendo sólo las siguientes modificaciones: Chiapas fue anexada definitivamente al territorio mexicano el 14 de septiembre de 1824, por un Decreto del 7 de mayo de 1824, se declararon Estado a Nuevo León y a Coahuila con Texas, desapareciendo así el Estado Interno de Oriente; el 23 de mayo del mismo año, se declaró Estado a Durango y, el 6 de junio desapareció el Estado Interno del Norte, surgiendo en su lugar Chihuahua como Estado y Nuevo México como territorio; dejando en una situación indefinida a Tlaxcala, la cual fue definida por un decreto del 24 de noviembre de 1824, convirtiendo a Tlaxcala en un territorio federal. (115) Además, se depositó el Poder Ejecutivo en una sola persona llamada Presidente de la República de los Estados Unidos Mexicanos, instituyendo la Vicepresidencia Individual. (116)

---

(114) CARRILLO PRIETO, Ignacio, LA IDEOLOGIA JURIDICA EN LA CONSTITUCION DEL ESTADO MEXICANO 1812-1824, México, U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986, p. 179.

(115) MARQUET GUERRERO, Porfirio, Op. Cit. p. 319.

(116) IBIDEM. p. 39.

Para el Maestro Burgoa, el Régimen Federal establecido en la Constitución de 1824, cumplía con los principios esenciales que debe tener todo Estado Federal, como son: la autonomía en su órbita interior, al facultarles a expedir sus propias Constituciones y Leyes (artículo 161 fracción II); la participación de los Estados Miembros en la formación de la voluntad federal, en forma indirecta a través de su representación en la Cámara de Senadores, la cual se integraba por dos senadores de cada Estado (artículo 25); y en forma directa por la participación que tenían las Legislaturas de realizar observaciones sobre determinados artículos de la Constitución (artículo 166); y respeto y cumplimiento de las prescripciones contenidas en la Constitución (artículo 162 fracción III) (117)

Además, el artículo 171 de la propia Constitución hizo irreformables los artículos referentes a la libertad e independencia de la Nación Mexicana, la religión, libertad de imprenta, división de Poderes de la Federación y de los Estados y la forma de gobierno, ésta última con el fin de asentar sobre bases inmovibles el Régimen Federal establecido en ella.

---

(117) Op. Cit. p. 496.

Con lo expuesto hasta ahora, y coincidiendo con la opinión de varios tratadistas como son Edmundo O'Gorman, Manuel Herrera y Lasso, Ignacio Burgoa, Jesús Reyes Heróles, Mario de la Cueva, José Barragán Barragán y Jorge Carpizo, podemos decir junto con el Maestro Porfirio Marquet Guerrero, que el origen del Federalismo Mexicano no es una imitación extralógica del Federalismo Norteamericano, sino que nació a causa de la realidad política del País, como un grito de libertad de las Provincias en contra del absolutismo y abandono que venía del Centro. Constituyéndose en una necesidad para evitar que México se disgregara. Además no es cierto aquello, que argumentan algunos autores de que los diputados que concurren al Segundo Congreso Constituyente tenían una Constitución de los Estados Unidos como manual "de la que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Angeles, que servía de texto y de modelo a los nuevos Legisladores", basándose en lo que dijera Lorenzo de Zavala, tal afirmación es demasiado exagerada y alejada de la verdad, ya que siguiendo al Maestro Jesús Reyes Heróles (118), la Constitución Norteamericana fue también publicada por la imprenta de Martín Rivera, con muy buena traducción y con dos discursos de Washington. En 1823 se edita en Puebla, Ideas Necesarias a Todo Pueblo Americano Independiente, que Quiera Ser Libre, en donde se publican el Sentido Común de

---

(118) Do. Cit. p.p. 159-162.

Paine, Confederación y Perpetua Unión, La Constitución Norteamericana, Doce Enmiendas y un Proyecto de Enmienda. También se menciona que el Federalismo no había sido sostenido por ningún libro político circulante en México, tal idea no es cierta, ya que la idea federal y la conveniencia de su implantación para lograr la libertad si se encontraba en los libros europeos, influyendo principalmente las enseñanzas del Barón de Montesquieu y de Juan Jacobo Rousseau.

Montesquieu en su libro "El Espíritu de las Leyes" estampa el principio de la división de poderes y su necesaria derivación en los "frenos y contrapesos", definiendo asimismo en su libro IX de su obra la idea federal como "una convención por la cual varios cuerpos políticos consienten en devenir ciudadanos de un Estado más grande que ellos quieren formar. Es una Sociedad de sociedades que forma una nueva, que puede engrandecerse por nuevos asociados que se hayan unido". Asentando que con esta forma de gobierno, "es capaz de resistir a la fuerza exterior, conservando su extensión sin que se corrompa su interior".

Por su parte Rousseau con su obra "El Contrato Social", aportó dos ideas muy importantes: la autorización otorgada al pueblo para sujetar a revisión todo el orden

político y jurídico existente y el proporcionar un esquema teórico que podía utilizar para explicar los acontecimientos político-históricos de la independencia y de la ley constitucional de 1824, al afirmar que "violado el pacto social, cada uno vuelve a sus primeros derechos y recupera su libertad natural, perdiendo la libertad convencional por la que renunció a aquélla". (119)

Estas ideas influyeron en varios ideólogos de aquella época y constituyentes como José María Bocanegra, Francisco Maldonado, Prisciliano Sánchez. Por tanto, podemos concluir que lo que produce el Federalismo es la conjugación de la idea federal contenida en los clásicos europeos, con el modelo americano y las realidades nacionales.

c).- DEL REGIMEN CENTRALISTA AL  
CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1835.

A pesar de que la Constitución de 1824, a través del artículo 171 había declarado irreformable la forma de gobierno, el Congreso se reunió en 1835, aún cuando sólo era un órgano constituido de acuerdo a la misma Constitución de 1824, se convirtió en Asamblea Constituyente, el 9 de septiembre de 1835, al dictar una ley en la cual se investía

---

(119) O. RABASA, Emilio, Op. Cit. p.p. 114-115.

de amplias facultades, "aún para variar la forma de gobierno y constituirla de nuevo". (120)

El Congreso ya considerado como Asamblea Constituyente, estaba formado por mayoría conservadora, los cuales estaban a favor del Sistema Central de Gobierno.

Debemos decir que para aquella época y en adelante el Federalismo más que una forma de gobierno neutral, fue un sistema político, ya que se identificó con el liberalismo mexicano que pretendía la libertad y que se encontraba apoyado por clases diseminadas en todo el territorio del País como la clase media, profesionista, bajo clero, militares de menor grado. En contrapartida, el Centralismo fue apoyado por los conservadores, los cuales estaban formados por las clases privilegiadas que residían en la Ciudad de México, y estaba integrada por el alto clero, altos jefes del ejército, magistratura superior y aristocracia territorial, por tanto, el Centralismo significa el predominio de esta clase en detrimento de la clase liberal.

Ya rumbo al Centralismo, el Congreso dictó una ley el 22 de septiembre de 1835 por la que dejaba suspensos los artículos del Acta Constitutiva de la Constitución de 1824 y

---

(120) MARQUET GUERRERO, Porfirio, Op. Cit. p. 324.

el Reglamento Interior en lo referente a la división de las Cámaras. El 3 de octubre de 1835, dictó medidas que suprimieron los Principios Federales, al subordinar los gobiernos al Poder Central y suprimir las Legislaturas de los Estados, dejando en su lugar Juntas Departamentales. Pero fue el 23 de octubre cuando se expidieron las bases de la nueva Constitución, llamándola Bases Para la Nueva Constitución, el cual dio fin al Sistema Federal, al sustituir la denominación de Estados por la de Departamentos.

El Régimen Centralista se estableció definitivamente con la expedición el 30 de diciembre de 1836 de la nueva Constitución, la cual por estar dividida en siete estatutos, se le llamó la Constitución de las Siete Leyes.

Estas leyes se encontraban estructuradas de la siguiente manera: La Primera Ley, trataba de los "Derechos y Obligaciones de los Mexicanos y Habitantes de la República"; La Segunda Ley, de la "Organización de un Supremo Poder Conservador"; La Tercera Ley trataba "Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto se dice en relación a la formación de las Leyes"; La Cuarta Ley, trataba lo relativo a la "Organización del Supremo Poder Ejecutivo"; La Quinta Ley hablaba acerca "Del Poder Judicial de la República

Mexicana"; La Sexta Ley trataba lo relativo a la "División del Territorio de la República y Gobierno Interior de sus pueblos", y por último, La Séptima Ley se ocupaba de las "Variaciones de las Leyes Constitucionales". (121)

Con el Centralismo, los Estados cambiaron su denominación por Departamentos, dándoles una nueva organización.

En efecto, de acuerdo con la Sexta Ley, que es la que trataba todo lo relativo a la división territorial de la República y al gobierno interior de los pueblos, la República se dividiría en Departamentos, los cuales a su vez se dividirían en Distritos y éstos en Partidos. (artículo 1o.).

Los Departamentos serían gobernados por un gobernador, nombrado por el Gobierno Central a propuesta en terna de las Juntas Departamentales. (artículo 4o.).

En cada Departamento habría una Junta llamada Departamental, integrada por siete miembros, que serían elegidos popularmente por los mismos electores que eligieron a los Diputados para el Congreso. (artículos 9o. y 10o.). Entre las facultades que le confería el artículo 14o., se

---

(121) IBIDEM. p. 325.

encontraba el de "iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones Constitucionales, conforme al artículo 26 de la Tercera Ley Constitucional" (fracción I), para que así el Congreso General formado por la Cámara de Diputados y Senadores, ambas elegidas popularmente, estudiaran la iniciativa para hacerla ley; la de "hacer las elecciones del Presidente de la República, miembros del Supremo Poder Conservador, Senadores, e individuos de la Suprema Corte de Justicia y Marcial, según está prevenido en las respectivas Leyes Constitucionales, (fracc. XI) y la de "proponer" a Gobierno General terna para el nombramiento de gobernador (fracc. XII). (122)

Como se puede observar, la autonomía que gozaban los Estados les fue restringida al convertirlos en Departamentos. Trayendo como consecuencia, que para 1836 Texas el territorio más abandonado por la lejanía del centro y con tendencia americana por la concesión otorgada años antes al colono Austin para colonizarlo con familias católicas americanas, proclamara su independencia absoluta de México el 2 de diciembre, aduciendo para ello el rompimiento del pacto federal, situación que tiene su antecedente tres años antes

---

(122) TENA RAMIREZ, Felipe, LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1973, p.p. 240-241.

cuando la misma Texas se declaró desligada de Coahuila y cuando el propio Lorenzo de Zavala que habia formado parte de la comisi3n de colonizaci3n teniendo trato directo con Austin, le llev3 la noticia del advenimiento del centralismo. (123)

En 1842, Santa Anna, que en ese momento se encontraba en el poder, convoc3 a un Congreso Constituyente, el cual produjo dos proyectos, uno denominado De la Minoría, el cual precuso el Sistema Federal, al restituírle la autonomía a los Estados y el denominado De la Mayoría, que era de tinte inminentemente central.

Los proyectos mencionados no fueron del agrado del Poder Ejecutivo por lo que disolvi3 el Congreso, expidiéndose entonces "Las Bases de Organizaci3n Polític3 de la Repúbrica Mexicana de 1843".

El Centralismo continu3 y se agudiz3 con Las Bases Orgánicas de 1843, a pesar de los levantamientos a favor del Federalismo y de intentos de separaci3n por parte de los Departamentos antes Entidades Federativas, como fue el caso de Yucatan, el cual en el ańo de 1840 proclam3

---

(123) C.F.R. MARQUET GUEFFERO PORFIRIO, Op. Cit. p.p. 325-326

su separación de la República, mientras no se volviera al Régimen Federal, declarando a su Legislatura como Congreso General y a su Gobernador, Presidente de la República, dándose en 1841 su Constitución. (124)

El Federalismo fue restaurado con el Acta de Reformas del 21 de mayo de 1847, con la cual se restablecía la vigencia de la Constitución de 1824 con las reformas necesarias a la época. Dicha acta volvía a designar como Estados a las partes integrantes de la Nación, estableciendo como Estados a los que fueron determinados así por la Constitución de 1824, añadiendo un nuevo Estado, el de Guerrero, cuyo territorio afectaba los Estados de Puebla, Estado de México y Michoacán.

El Régimen Federal fue quebrantado de hecho por el gobierno autocrático y dictatorial de Santa Anna, después de que sucesivamente asumieron la Presidencia de la República Manuel De La Peña y Peña, José Joaquín de Herrera y Mariano Arista. Así, Santa Anna al asumir nuevamente el poder, en 1853, integró su gabinete con elementos conservadores, como Lucas Alamán. Este último fue el encargado de elaborar las "Bases para la Administración de la República hasta la

---

(124) IBIDEM. p. 331.

promulgación de la Constitución", las cuales fueron promulgadas el 23 de abril de 1853.

Dichas bases, que ayudaron a sostener la Dictadura de Santa Anna derogaba nuevamente los Principios Federales, al suspender a las Legislaturas u otras autoridades que desempeñaban funciones legislativas en los Estados y Territorios. (art. 1o. de la Sección Tercera) y al establecer que se publicaría un reglamento para la manera en que los Gobernadores deberán ejercer sus funciones hasta la publicación de la Constitución. (art. 2o. de la Sección Tercera).

Santa Anna como partidario de los conservadores trató de darles gusto, aboliendo el Sistema Federal, para lo cual dictó una serie de Decretos durante la vigencia de Las Bases, que extinguían paulatinamente aquél sistema y se remplazaba con el Centralismo: el 11 de mayo expidió un Decreto que reglamentaba las funciones de los Gobernadores, convirtiéndolos en Agentes del Gobierno Central, ya que todas las órdenes quedaban sujetas al Gobierno Central; el 14 de mayo se centralizaban las rentas públicas; y el 29 de julio

se ordenó la suspensión de la denominación de Estados, usando en su lugar el de Departamentos. (125)

La Dictadura impuesta por el partido conservador se fue debilitando, aumentando por contra, la dictadura personal de Santa Anna, quien por un Decreto del 16 de diciembre de 1853, declaró prorrogadas las facultades de que gozaba por tiempo indefinido y además se hizo llamar con el título de Alteza Serenísima.

Contra la dictadura de Santa Anna se proclamó el 10. de marzo de 1854, el Plan de Ayutla, el cual estaba formado de nueve puntos: en el primero de ellos se desconocía a Santa Anna, en su calidad de Presidente de la República; en su segundo punto, se establecía que cuando el Plan fuera adoptado por toda la Nación, el Jefe del Movimiento convocaría un representante por cada Estado y Territorio, para que eligieran al Presidente Interino de la República y sirvan de su Consejo para su corto período de gobierno; el punto cuarto sostenía que "en los Estados en que fuere secundado este plan político, el Jefe Principal de las Fuerzas Adheridas, se asociara con siete personas bien conceptuadas que elegiría el mismo, acordará y promulgará al

---

(125) TENA RAMIREZ, Felipe, LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1973, p. 481.

mes de haberla reunido, el Estatuto Provisional que debe regir en sus respectivos Estados o Territorios, sirviéndole de base indispensable para cada Estatuto, que la nación es y será siempre una sola, indivisible e independiente; su punto cinco, establecía que el Presidente Interino sería el encargado de convocar a un Congreso Extraordinario, que se ocuparía de constituir a la Nación bajo la forma de República, Representativa Popular. (126)

Como se puede observar, la tendencia del Plan era Federalista, ya que aunque no hace ninguna declaración expresa de la implantación de dicho sistema en sus puntos 2 y 4, aludía a la palabra "Estados", que era la denominación usual para designar a las partes integrantes de la República Mexicana.

Al unirse, el 11 de marzo de 1854, al Plan de Ayutla Ignacio Comonfort, observó que dicho Plan requería de algunas modificaciones, para así mostrar al pueblo en general que no se trataba de imponer condiciones en su soberanía "restableciendo por la fuerza de las armas el Sistema Federal o restituyendo las cosas al mismo estado en que se encontraban cuando el Plan de Jalisco se proclamó: pues todo lo relativo a la forma en que definitivamente

---

(126) IBIDEM. p. 493.

hubiere de constituirse la Nación, deberá sujetarse al Congreso"...(127)

De este modo, el concepto de "Estados" usado en el Plan original fue sustituido por el de Departamentos, con lo cual se puede observar una tendencia centralista en el ánimo de Comonfort, misma que volvió a robustecerse cuando se dio un matiz centralista al Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, el cual fue expedido el 15 de mayo de 1856.

En efecto, dicho Estatuto estructuró de forma transitoria a la Nación mientras se expedía la Constitución anunciada en el Plan de Ayutla y establecía en su artículo 2o. que "El territorio nacional continuará dividido en los mismos términos en que lo estaba al reformarse en Acapulco el Plan de Ayutla". (128). Es decir, no resolvía cuál sería la forma de gobierno, dejándole este problema a la Constitución. Sin embargo, su artículo 114 establecía que los gobernadores de los Estados y Jefes Políticos de los Territorios, serían nombrados por el Presidente de la República, imponiendo con esto, una característica natural al Centralismo. Esta tendencia abierta al Centralismo fue advertida por los

---

(127) IBIDEM. p. 495.

(128) IBIDEM. p. 499.

Diputados integrantes del Congreso Constituyente de 1856-57, el cual se encontraba en sesiones desde el 18 de febrero de 1856, ocasionando múltiples ataques en contra de Comonfort y el Estatuto.

d).- DE LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1857

A LA CONSTITUCION DE 1917.

El Congreso Constituyente estaba integrado por el partido liberal, estando divididos en puros y moderados sin participación conservadora, la cual había sido aniquilada durante el movimiento del Plan de Ayutla. Por lo tanto, al hacerse el Proyecto de Constitución hubo inclinación unánime para el Regimen Federal, justificando su adopción en los argumentos dados en 1824: "de orden ecológico, de cultura propia, regionales dilaciones distanciales; intereses económicos propios (proveer sus necesidades en proporción a sus adelantos); de orden político electoral (elegir a sus propias autoridades); de orden jurisdiccional (sus propios tribunales) y de mayor seguridad para sus habitantes". Es decir, lo que se buscaba era la solución a los asuntos domésticos, asegurando una mayor libertad. Y también el propio Constituyente esgrimió sus argumentos consistentes en: "el despotismo del centro con imposición de gabelas y sin otorgar a los pueblos beneficios o protección; la gran

capital que todo lo absorbe y deja a la población en la miseria y el abandono; el centro como fuente de despotismo, odio y discordia; ambiciones de los partidos, intriga e inmoralidad, monopolio y privilegio; vanidades y lujo, sin ocuparse de la verdadera situación del país, al que tienen en el abandono, en tanto que el propio gobierno del centro está en bancarrota, y, por último el hecho de que los Gobiernos Centralistas no hubieren podido abandonar, por lo menos, la sombra de la Constitución Federal, pues consideraron que ni siquiera habían podido hacer algo nuevo".

(129)

De esta manera quedó instaurado el Régimen Federal al consignar, primero en el artículo 46 del Proyecto y luego en el artículo 40 de la Constitución de 1857, que "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".

---

(129) MUGGENBURG RODRIGUEZ, Carlos, ALGUNOS ASPECTOS RELATIVOS DEL ORIGEN Y EVOLUCION DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO, México, Tesis Profesional, Escuela Libre de Derecho, 1975, p. 42.

Lo expresado en la parte final de los argumentos mencionados por el Constituyente en favor de la adopción del Federalismo, era cierto, ya que el Constitucionalismo Centralista se basó en el molde Federal, añadiéndole ciertas aportaciones de acuerdo a su régimen. De igual manera ocurrió con la Constitución de 1857, la cual también tomó para su formación del Constitucionalismo Federal de 1824 y de los Regímenes Centralistas que lo precedieron, dando para ello algunos ejemplos, que fueron señalados por el Maestro Manuel Herrera y Lasso en su Libro Estudios Políticos y Constitucionales: (130)

El Principio de Legalidad que como una simple conjetura se dejó ver en la Constitución de 1824 (artículos 163 y 164), lo consignaron Las Siete Leyes, siendo reproducido en el artículo 167 del Primer Proyecto, 137 del Segundo y 201 de Las Bases Orgánicas, de la siguiente forma: "Todo funcionario público, al tomar posesión, prestará juramento de guardar y hacer guardar las Leyes Constitucionales y será responsable por las violaciones que cometa o no impida". Siendo el artículo 21 del Acta de Reformas, quien lo estipula de mejor manera al señalar: "Los Poderes de la Unión derivan todos de la Constitución y se

---

(130) México, Editorial Miguel Angel Porrúa y Escuela Libre de Derecho, 1986, p.p. 66-69.

limitan sólo al ejercicio de las facultades designadas, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción". Pasa a las Constituciones posteriores pero no en la forma perfecta sino en la enumeración de facultades.

En cuanto a la Supremacía de la Constitución y División de Poderes, la Constitución de 1824 únicamente imponía a los Estados la obligación de guardar y hacer guardar la Constitución y organizar su gobierno sin oponerse a ella ni al Acta Constitutiva (art. 161, I y III). Las Siete Leyes crea el poder conservador como guardián de la Constitución, pudiendo someter a su observancia a todas las autoridades. El artículo 169 del Primer Proyecto encomienda su conservación a "Los Supremos Poderes de la Nación y a los Departamentos". En tanto que el Segundo Proyecto cumplía el mandato al decir que el "Poder Publico emana de la Constitución" y viendo que se encuentra distribuido en General y Departamental", tanto el uno como el otro se dividen para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que jamás se puedan reunir dos o más de estos poderes en uno, ni delegar alguno de ellos al otro sus facultades". (art. 32 y 33) Tal prescripción se encuentra en la Constitución de 1857 en los artículos 40, 41, 50 y 109, pasando de igual forma a nuestra actual Constitución en sus artículos 40, 41, 49 y 115.

La distribución de competencias que disponía en el artículo 80 del Primer Proyecto que "todas las facultades no otorgadas específicamente al Congreso Nacional, Poder Ejecutivo y Suprema Corte de Justicia quedan reservadas a los Departamentos", se reprodujo en el artículo 117 de la Constitución de 1857 y en el artículo 124 de la Constitución de 1917.

El Senado como función representativa de los Estados, fue establecido en la Constitución de 1824, al señalar que estaba "compuesto de dos Senadores de cada Estado elegidos por sus Legislaturas y renovados por mitad de dos en dos años". (art. 25), subsistiendo en los Regímenes Centralistas como Cámara Revisora, elegida por las Asambleas Departamentales. La Constitución de 1857 cometió el error de suprimirlo aunque lo volvió a reimplantar en 1874, pasando también a la Constitución de 1917.

Por último, en relación a la intervención de las partes en la reforma del todo, fue instituida en la Legislación Centralista en el artículo 152 del Segundo Proyecto que sólo otorgaba la facultad de iniciativa a las Asambleas Departamentales. Los artículos 72-III y 127 de la Constitución de 1857 perfeccionaron el sistema

convirtiéndolo en una característica del Régimen Federal, al someter las reformas propuestas por el Congreso a la decisión de las Legislaturas de los Estados. Pasando este sistema a la actual Constitución.

Finalmente, también se incluyen normas que destruyen al Régimen Federal, como es que el carácter de Agentes de Gobierno Central que tenían los Gobernadores de los Departamentos no difiere del atribuido cuando son de los Estados, al quedar establecido tanto en el artículo 114 de la Constitución de 1857 como en el 120 de la de 1917 que "Los Gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las Leyes Federales".

La desaparición del Senado dentro del Congreso de la Unión, fue una medida en detrimento del Federalismo, ya que lo único que se logró fue aumentar el poder de la Cámara de Diputados y disminuirla al Poder Ejecutivo.

Con la caída del Segundo Imperio (Intervención Francesa y Maximiliano de Hapsburgo), enmudeció para siempre el Centralismo, logrando con ello, que el Federalismo de ahí en adelante no se pusiera nuevamente en duda su adopción.

El cinco de julio de 1867, Benito Juárez reinstala el gobierno, el cual se encuentra con una situación política crítica ya que había constantes motines, revueltas, insurrecciones en todas las Entidades Federativas, por lo que el gobierno para solucionar estos problemas tuvo que hacer uso de la violencia y principalmente de las "amplias facultades, la suspensión de garantías y leyes extraordinarias". Así Juárez declaró en estado de sitio varios Estados como fue Yucatán en 1869, a Querétaro, Zacatecas y Jalisco en 1860, Tlaxcala, Aguascalientes, Hidalgo y Zacatecas en 1871, violando con ello el espíritu federalista al afectar en forma directa la soberanía de los Estados. (131)

El Poder Ejecutivo de aquella época vio la necesidad de lograr reforzar su poder para así estabilizar al país y entonces poder aplicar realmente la Constitución. Para conseguirlo tuvo que derribar dos obstáculos, a saber: la fuerza de algunos gobernadores y la supremacía que tenía el Congreso sobre él. El primero, lo consiguió desconociendo y derrocando mediante la fuerza a los gobernadores o declaraba al Estado en sitio. Y el segundo, lo consiguió hasta 1874 cuando Lerdo de Tejada restableció el Senado, ya que al dividir al Congreso de la Unión, debilitaba el Poder

---

(131) MUGGENBURG RODRIGUEZ, Carlos, Op. Cit. p. 46.

Legislativo, fortaleciendo al Ejecutivo. Con esto se veía que aún cuando teóricamente se seguía el Sistema Federal, en la realidad su práctica era nula.

Porfirio Díaz, llega al poder al derrocar a la "República Restaurada", y si bien se continuó con el Sistema Federal, éste se subordinó para alcanzar la prosperidad material del País, haciendo que a medida que el País iba evolucionando social y económicamente, las necesidades de la vida pública nacional se hicieron mayores, provocando que las órbitas autónomas de los Estados dejaran de comprender paulatinamente algunas materias de legislación, y por tanto, de administración, ampliándose por contra, el ámbito competencial de los Poderes Legislativos y Ejecutivos Federales. De esta forma y a través de las respectivas adiciones que se hicieron a la Constitución, el Congreso de la Unión tuvo facultades para legislar sobre las materias de minería, comercio e instituciones bancarias (14 de diciembre de 1883); sobre vías generales de comunicación, postas, correos, aprovechamiento y uso de aguas de jurisdicción federal (20 de junio de 1908); y sobre ciudadanía, naturalización, colonización, inmigración y emigración y salubridad general (12 de noviembre de 1908). Además también se aumentaron las prohibiciones constitucionales a cargo de los Estados. De esta manera la Constitución de 1857 logró

consolidar la unidad nacional, dejando para el Gobierno de los Estados, aquellas materias que podían manejar legislativa y administrativamente dentro de su territorio sin afectar los intereses económicos y sociales del País.

Con la Constitución de 1857 se consagró de manera definitiva el Federalismo en nuestro País, no volviendo a aparecer desde el punto de vista teórico-constitucional, el Centralismo en la vida pública de México. Sin embargo, en la realidad y durante el periodo porfirista, el Federalismo fue seriamente afectado, pues aunque se decía que se respetaba la autonomía de las Entidades Federativas y que el pueblo de cada Entidad era quien elegía libremente a sus gobernantes. en la realidad eran impuestas a voluntad por el Presidente Díaz, igual que los Diputados y Senadores, por lo cual, durante este período de hecho, México fue un Estado Central, en donde los Estados se encontraron en situación de absoluta sumisión al Poder Central, iniciándose la sustracción de facultades a los mismos, mediante reformas constitucionales que siguen hasta nuestros días.

La Revolución de 1910 derrocó del poder al General Díaz, logrando a su vez la reunión del Congreso Constituyente de 1916-1917, que expidió nuestra actual Constitución de

1917. El Congreso reunido en Querétaro alentaba un espíritu convencidamente Federalista, por lo que no hubo discusión alguna sobre este tema y fue unánimemente ratificado por 169 votos.

En nuestra Constitución vigente, en su artículo 40 se refiere al Sistema Federal, reiterándose la "soberanía y libertad" que desde el punto de vista jurídico-constitucional es en realidad autonomía, la cual implica la potestad de darse su propia Constitución y Leyes Ordinarias, así como elegir y nombrar a sus gobernantes. Esta autonomía se encuentra limitada constitucionalmente, por algunas disposiciones expresas de la Constitución Federal, imponiéndole a sus miembros obligaciones positivas y en otros casos les señala prohibiciones que pueden ser relativas y absolutas y además esta autonomía siempre debe respetar los Principios Fundamentales de la Constitución Federal.

El Sistema Federal se ha visto teóricamente respetado desde la vigencia de la Constitución de 1917, pero en la realidad, la autonomía estatal en materia democrática se ha visto afectada debido al gran poder que tiene el Presidente de la República, siendo él quien se encarga de elegir a los gobernantes sin tomar en cuenta el parecer del pueblo que conforma la Entidad y también se ha

visto mermada la autonomía estatal respecto a otras materias, debido a la evolución económica y social que ha sufrido México, lo que ha determinado adiciones y reformas a la Constitución con el fin de ampliar las facultades de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial Federales, trayendo con ello la correlativa disminución a la autonomía estatal.

#### CAPITULO IV.- DECADENCIA DE FEDERALISMO EN EL MUNDO Y EN MEXICO.

##### a).- EN EL MUNDO.

El espíritu inicial del Federalismo es que el Estado que lo acate dé cabida a las tendencias particulares como a las nacionalistas, asegurando su coexistencia, logrando un equilibrio entre ambas fuerzas, para lo cual era necesario que ambas fueran lo suficientemente fuertes para oponer a la otra un cierto contrapeso eventual.

Dicho espíritu no se da en la realidad en los Estados Federales, ya que algunos ponen el centro de gravedad en los Estados Miembros, otorgándoles la mayor parte de las tareas públicas, haciendo con ello que los Organos Federales queden paralizados por la resistencia de los particularismos y en cambio otros robustecen las competencias de la Federación en detrimento de las Entidades Federativas, haciéndola muy poderosa y con tendencia centralizadora.

Actualmente se puede observar esta tendencia centralizadora en los Estados Federales, la cual es provocada

por diversos factores entre los que se encuentran los factores económicos y los políticos.

Así, por ejemplo, en Estados Unidos se ha propiciado la centralización debido principalmente al uso de la interpretación amplia en las facultades implícitas del Congreso de la Unión, lo que ha provocado la Supremacía del Derecho Federal sobre el Estatal, misma que es auspiciada por la Corte Suprema; también el hecho de que al aumentar el progreso económico y social de los pueblos, éstos requieren que se les satisfagan sus necesidades, no teniendo el Poder Local los recursos suficientes teniéndolo que hacer el Poder Federal; el adelanto tecnológico en materia, principalmente en comunicaciones, facilita la unión del Poder Central en las comunidades Locales, ya que los mismos están organizados para toda la Nación y no para una localidad en particular; la cláusula de comercio, cuya interpretación amplia ha provocado que el Poder Federal sea el que casi controle en forma completa y exclusiva, tanto el comercio como la economía en conjunto, y por último, su centralismo ha tenido un factor político, consistente en el fortalecimiento del Poder Ejecutivo Nacional.

En Canadá, se encuentra su tendencia centralista en su particular distribución de competencias, la que se le atribuye al Poder Central las competencias residuales.

En Suiza, también se han utilizado los poderes implícitos en favor del Poder Federal, aunado a que también se le han otorgado mayores poderes económicos. (132)

En la Argentina, la centralización se haya en un uso indiscriminado por los Poderes Legislativos y aún más el Ejecutivo Federal, de las intervenciones federales en las Entidades Federativas, provocando con ello la destrucción de la autonomía Estatal; la poca iniciativa de los Gobiernos Provinciales y su escasez de recursos ha hecho que el Poder Central se encargue del progreso y el bienestar general de la población, haciendo de este modo a un lado a las Provincias.

En Brasil, también se usó en un tiempo la intervención federal para dominar a los Estados Miembros, sin embargo, actualmente su intervención es financiera, ya que el Poder Central controla el Banco de Brasil y con ello el

---

(132) C.F.R. BREWER CARIAS, Allan Ren, LA DESCENTRALIZACION TERRITORIAL, AUTONOMIA TERRITORIAL Y REGIONALIZACION POLITICA, Venezuela, XI Congreso Internacional de Derecho Comparado, Academia Internacional de Derecho Comparado, Caracas, 29 de agosto a 5 de septiembre de 1982, Tema IV B, 1982, p. 12.

presupuesto y otorgamiento de crédito; el fortalecimiento del Poder Ejecutivo Federal.

De esta manera, aún cuando la noción tradicional de Estado Federal subsiste, en la realidad su funcionamiento ha cambiado, sobre todo en lo que se refiere a la pérdida de autonomía. La norma habitual según la cual en caso de silencio de los textos, una materia es de la competencia exclusiva de los Estados Miembros no responde a la realidad, toda vez, que la autonomía de los Estados Miembros se ha visto sensiblemente reducida, al hacerse a las Constituciones Federales modificaciones por revisiones o por interpretaciones hechas a la misma, logrando así disminuir las atribuciones legislativas de las Entidades Federativas.

En suma, comprobamos que el marco jurídico del Estado Federal sobrevive, pero apenas si corresponde con su contenido real con el espíritu que anima la vida política, lo que ha producido una decadencia del Federalismo en los Estados Federales.

b).- EN MEXICO.

Nuestro País no es la excepción a la tendencia seguida por los demás Estados Federales.

Aún cuando desde la Constitución de 1857 se consolidó el Federalismo, la contienda entre Federalistas y Centralistas no terminó, así, éstos últimos lograron un engorroso Poder Central en manos del General Díaz, haciendo del País un Estado Central en la realidad, aún cuando en el marco jurídico se seguía hablando de Federalismo. Con la Constitución de 1917, se volvió a ratificar el Federalismo, pero los Centralistas no abandonaron la lucha, procurando ahora no sólo el control y la centralización del poder público sólo de hecho, sino que ha invadido el terreno jurídico, creando leyes incongruentes con las bases fundamentales, siendo además ayudados por el gran desarrollo logrado por el País en lo económico, social y político, provocando con ello un debilitamiento en las Entidades Federativas al restringirles su autonomía.

Las causas que han provocado la tendencia centralizadora del Federalismo en México, son de tipo político, jurídico y económico.

1).- CAUSAS POLITICAS.

1.1).- LA DESAPARICION DE PODERES EN LAS  
ENTIDADES FEDERATIVAS.

Entre los factores políticos que más han ayudado a fortalecer al Poder Central y en contrapartida a debilitar a las Entidades Federativas, es la aplicación que se ha dado a la facultad concedida al Senado, en el artículo 76 fracción V de la Constitución Federal.

Dicho artículo señala: "V.- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes 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 del gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con la 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, siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso".

El antecedente de este artículo lo encontramos en la reforma introducida a la Constitución de 1857, en el año de 1874, al adicionar el artículo 72 en la Constitución que habló de las facultades del Senado, reinstalando así el Poder Legislativo Bicameral.

La reforma fue necesaria debido a diversos casos que ocurrieron en los Estados, como el de Yucatán que en 1872 fueron expulsados del Estado los Poderes Ejecutivo y Legislativo por querer hacer unas reformas por las cuales se ampliaría la duración de su mandato y en Coahuila en 1873, donde hubo desaparición debido a conflictos entre la Legislatura y el Gobernador. En estos casos, se encontró el Congreso de la Unión que en la Constitución no se encontraba nada regulado respecto a la substitución de los poderes desaparecidos, logrando así el restablecimiento del orden constitucional en los Estados, entonces establecieron de hecho, que el Ejecutivo eligiera un gobernador interino.

Para resolver estos probables conflictos entre los Poderes de un Estado y desaparición de Poderes, se presentaron al Congreso iniciativas para resolverlos.

El proyecto más importante fue presentado el 30 de octubre de 1874, que sostenía:

"Declarar cuando el orden constitucional hubiese desaparecido en un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las Leyes Constitucionales del Estado mismo. El nombramiento de gobernador se hará por el Ejecutivo Federal con aprobación del Senado y dicho funcionario no podrá ser electo gobernador en las elecciones que se verifiquen por virtud de la convocatoria que expidiere".

(133)

En general dicho proyecto fue aprobado, únicamente sostuvieron que se debía de especificar que los poderes desaparecidos eran el Legislativo y Ejecutivo del Estado, excluyendo al Poder Judicial al no tener injerencia política en el Estado.

Por tanto, por Decreto del 13 de noviembre de 1874 se aprobó el proyecto incluyéndose en el Apartado B fracción V del artículo 72 de la Constitución, que establecía como facultad del Senado:

---

(133) GONZALEZ DROPEZA, Manuel, Op. Cit. p. 50.

"Declarar cuando hayan desaparecido los Poderes Constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un Estado, que es llegado el caso de nombrarles un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las Leyes Constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Ejecutivo Federal con aprobación del Senado, y en sus recesos con la de la Comisión Permanente. Dicho funcionario no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere". (134)

La Constitución de 1917 recogió esta misma facultad en el artículo 76 fracción V (135) haciéndole las siguientes modificaciones: primero, que se necesita hayan desaparecido todos los poderes; segundo, el nombramiento de gobernador provisional lo realiza el Senado de la terna que presente el Ejecutivo Federal, y tercera, realiza una

---

(134) IBIDEM. p. 51.

(135) Art. 76, Fracción V.- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarles 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.

adición en el último párrafo al señalar: "Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso". A continuación pasaremos a realizar un pequeño análisis de los elementos que integran el precepto en comento, dividiéndolo en los siguientes supuestos:

a).- Aspecto declarativo de la desaparición de poderes;

b).- Desaparición total de los poderes constitucionales;

c).- Designación, carácter y funciones del gobernador provisional;

d) Aplicabilidad de las Constituciones Locales; y, .

e).- Reglamentación del ejercicio de esta facultad.

a).- Aspecto declarativo de la desaparición de poderes.

El Senado no puede hacer desaparecer los poderes constituidos de los Estados, ya que esto atentaría la autonomía de los mismos.

Con esto se quiere decir que la declaratoria no tiene efectos constitutivos, sino que debe reflejar la realidad, el hecho previo de que han desaparecido estos poderes. El Senado

llega a este conocimiento a través de una investigación que debe ser acuciosa para no llegar a caer en arbitrariedades que pongan en peligro el Federalismo.

La declaratoria de desaparición se realiza de oficio sin necesitar de excitativa alguna, existiendo dos formas de desaparición de poderes: la fáctica o de hecho y la jurídica.

La fáctica ocurre cuando todos los titulares de los Poderes Constitucionales de un Estado en forma simultánea fallezcan, renuncien, abandonen sus cargos o se vean imposibilitados física o mentalmente para continuar ejerciendo sus cargos. La jurídica, cuando los titulares de los poderes rompen el orden jurídico establecido, al convertirse en funcionarios de hecho o usurpadores o cuando pretenden modificar el sistema de gobierno previsto en los artículos 40 y 115 de la Constitución. La función que le corresponde al Senado "es la declaración de que ha llegado el caso de nombrar gobernador provisional, es decir, consiste en una facultad de designación condicionada a la constatación de un hecho: la desaparición de todos los poderes". (136)

---

(136) GONZALEZ DROPEZA, Manuel, Op. Cit. p. 112.

b).- La desaparición total de los poderes de un Estado.

Como ya vimos en páginas anteriores, la Constitución de 1857 Únicamente requería que hubieran desaparecido los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, excluyendo al Poder Judicial por considerarlo despolitizado. Sin embargo, el Congreso Constituyente de 1916-1917, lo incluyó al considerar que en muchas Constituciones Locales, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia sustituía al gobernador cuando faltaba o podía convocar a elecciones. Tal inclusión fue errónea, ya que en la realidad entre las funciones que tiene el Poder Judicial Estatal no se contempla, por lo general, que sustituya a ningún poder desaparecido, sea Ejecutivo o Legislativo.

c).- Designación, carácter y funciones del gobernador.

"El objetivo de la declaratoria del Senado consiste en encomendar a un funcionario provisional, la reconstrucción del orden jurídico de un Estado, mediante convocatoria a elecciones, supliendo de esta forma, el vacío del poder legítimo en que se encontraba". (137)

---

(137) IBIDEM. p. 116.

La declaratoria de desaparición de poderes la debe hacer siempre el Senado, en cambio, el nombramiento de gobernador provisional la puede hacer el Senado o la Comisión Permanente, cuando el primero se encuentre en receso, designándolo de una terna elegida por el Presidente de la República.

El gobernador provisional designado únicamente tiene la función de convocar a elecciones, no pudiendo ser electo para ese período. Situación que si no realiza, además de ser removido por el Senado, estaría cometiendo un delito oficial por violación a un precepto constitucional, incurriendo por ello en responsabilidad oficial determinada en los artículos 108 y 111 de la Constitución Federal.

d).- Aplicación de las Constituciones Estatales.

Este supuesto establecido en la Constitución de 1917, le da un carácter supletorio al precepto constitucional. Por tal razón, en la Doctrina existen dos tesis a seguir al respecto: a).- La seguida por el Lic. Miguel Lanz Duret, que considera que esta aplicabilidad se refiere a todo el precepto de declaración de desaparición de poderes y b).- La sostenida por el Lic. Tena Ramírez, que

considera que sólo tiene aplicabilidad en el procedimiento para nombrar al gobernador provisional. Esta última interpretación es la que han aceptado tanto el Senado como la mayoría de la Doctrina Mexicana, por los siguientes motivos: primero, porque la declaratoria de desaparición de poderes debe ser facultad del Organo Federal, al ser una función reconstructiva del orden constitucional que se encuentra desaparecido; segundo, el Senado como Organo Federal atiende a la conservación de la Unión Federal de los Estados, la paz y orden público de la Federación y tercero, ninguna Constitución Local establece la declaratoria de desaparición de poderes, solamente 19 de ellas contemplan el nombramiento de gobernador provisional. (138)

Las Constituciones Locales que lo contemplan, únicamente nombran a persona que asumirá la gubernatura provisional, obligándolos a convocar a elecciones.

En relación con este último punto, debemos decir que las Constituciones Estatales no resuelven la cuestión o la hacen en forma errónea.

Así el caso de la mayoría de las Constituciones Estatales no contienen disposición que solucione la

---

(138) IBIDEM. p. 118.

situación: Baja California, Coahuila, Colima omiten señalar disposición respecto al nombramiento del gobernador provisional, Chihuahua, Durango, Guerrero, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala y Yucatán, dejan el nombramiento de gobernador provisional para el Gobierno Federal.

En las Constituciones de Aguascalientes, Chiapas, Michoacán, Nayarit, Querétaro, Veracruz y Zacatecas, regulan el nombramiento pero en forma incorrecta, ya que en todas establecen que la persona que ocupara el cargo de gobernador provisional sería algún funcionario precisamente de los poderes desaparecidos, esto es ilógico, ya que si formó parte de los poderes desaparecidos, no puede después venir a reorganizar un nuevo gobierno, al ser parte integrante de esas autoridades declaradas desaparecidas.

Las Constituciones de los Estados de Campeche, Oaxaca, Sonora, Tabasco y Tamaulipas resuelven el caso de manera factible jurídicamente. Las soluciones que plantean se pueden agrupar en tres:

La primera solución, se encuentra al señalar como gobernador provisional a alguno de los funcionarios del

gobierno inmediato anterior al desaparecido. Esta solución la adoptan Sonora y Tamaulipas.

La segunda solución, consiste en nombrar como gobernador provisional por ministerio de ley a algún Presidente Municipal, prefiriéndose a aquél Presidente Municipal del municipio más poblado, siempre y cuando se haya conservado dentro del orden legal. Esta solución es adoptada por Campeche y Tabasco.

La tercera solución, sólo se encuentra prevista en la Constitución de Oaxaca y prevé que el nombramiento de gobernador provisional recaerá en "cualquiera de los dos senadores en funciones, electos por el Estado, a juicio de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión". (139)

De las tres soluciones apuntadas, nos unimos a lo manifestado por Marquet Guerrero, en el sentido de que la tercera solución es la mejor, ya que además de que los senadores son autoridades en funciones en el nombramiento de la desaparición, también son electos por todo el pueblo del Estado y no sólo por una parte, como en el caso del Presidente Municipal. (140)

---

(139) MARQUET GUERRERO, Porfirio, Op. Cit. p.p. 285-288.

(140) IBIDEM. p.p. 288-289.

Entre las funciones que prevén las Constituciones Locales, para los gobernadores provisionales se encuentran: a) convocar a elecciones en un plazo que va de lo inmediato a seis meses; b) designar a las personas que provisionalmente sean Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

e).- Reglamentación del ejercicio de esta facultad.

La fracción VI del mismo artículo 76 de la Constitución establece que, tanto esta facultad como la consignada en la fracción V deberá ser regulada por una Ley Reglamentaria. Esto se consignó así para evitar que la ambigüedad de la facultad provocara el abuso, y la arbitrariedad, consignando tal función a la regulación hecha por la Ley.

"En la larga historia del precepto, se conocen tres proyectos de Leyes Reglamentarias que terminaron en los archivos legislativos, a pesar de la imperiosa necesidad de que existiera una ley que regulase la materia.

a).- El proyecto del 29 de noviembre de 1875, elaborado por una Comisión de Diputados cuando Sebastián Lerdo de Tejada estaba a cargo de la Presidencia de la

República; no prosperó debido al Plan de Tuxtepec, que en 1876 se promulgó.

b).- El proyecto del senador por el Estado de Chiapas, José H. Ruiz, formulado el 30 de octubre de 1925 y modificado por la Segunda Comisión de Puntos Constitucionales, integrada por los Senadores Del Valle, Pedrero y Heredia, el 24 de noviembre del mismo año. Recibiéndose una segunda lectura en la sesión del Senado de fecha 7 de diciembre de 1928 y siendo turnada a la Cámara de Diputados hasta el 28 de diciembre de 1934, para perderse definitivamente y archivarse.

c).- El proyecto elaborado por el primer Senador por el Estado de Oaxaca, Wilfrido C. Cruz y por el primer Senador Suplente por el Estado de Guanajuato, Nicéforo Guerrero Jr., presentado el 12 de diciembre de 1938; tanto este proyecto como el anterior fueron revisados en forma conjunta por las Comisiones Unidas de Gobernación (Manuel Gudiño y Marco Angulo) y de Puntos Constitucionales (Marco Angulo y Gilberto García) el 16 de octubre de 1939. La Cámara de Diputados devolvió el proyecto al Senado, rechazándolo sin expresión de causas, el 4 de diciembre de 1942. En la Cámara de Senadores no mereció su atención mas que para ser archivados después de diez minutos de deliberación el 5 de noviembre de 1970".

(141) "La razón de esta determinación, según el dictamen, fue que este problema contiene más un fondo político que un problema esencialmente jurídico, y "resulta imprudente pretender circunscribir a un texto legal" un asunto tan delicado como la desaparición de poderes, pues "no puede proverse la multitud de variedad de casos en que por razones políticas deba declararse la desaparición de poderes de un Estado". (142)

Después de tantos proyectos archivados, por fin el 29 de diciembre de 1978 se promulgó la Ley Reglamentaria en cuestión, por una iniciativa presidencial, tratando de evitar las arbitrariedades en las que había caído su uso, ya que debido a que la facultad no se encontraba reglamentada, su ejercicio se había realizado de la manera más amplia posible, trayendo como consecuencia que en la práctica haya sido desvirtuada por el Poder Federal, principalmente el Presidente de la República, provocando lo que muchos autores han sostenido, como son Mario De la Cueva, Manuel González Oropeza, Serafín Ortiz Ramírez y por último el Maestro Tena Ramírez, que señala textualmente:

---

(141) GONZALEZ OROPEZA, Manuel, Op. Cit. p.p. 124-125.

(142) CARPIZO, Jorge, "Sistema Federal Mexicano", en LOS SISTEMAS FEDERALES DEL CONTINENTE AMERICANO, p. 510.

"La historia del precepto permite descubrir el origen de la aplicación fraudulenta que se ha venido haciendo del mismo. Cuando los poderes de un Estado se muestran insumisos respecto a los Poderes Federales, principalmente en los casos de política electoral, o cuando se enseñorea la anarquía en un Estado por choques de los Poderes Locales entre sí o por causas de malestar popular, es costumbre que el Senado declare desaparecidos los poderes porque el orden constitucional ha desaparecido en el Estado. Con ello, el Senado de la República aplica un texto que deliberada y expresamente rechazó el reformador de 74, al eliminar la expresión: "cuando el orden constitucional hubiere desaparecido, y que rechazado debe entenderse por el Constituyente de 17, al adoptar el texto que lo reemplazó: "cuando hayan desaparecido los poderes...."

El empleo de la expresión repudiada, no es sino el medio que ha encontrado la política del centro a fin de someter incondicionalmente a los Gobiernos de los Estados, aunque con ello se hiera en la entraña al Sistema Federal".  
(143)

Al no tener ataduras de tipo legal, el Senado utilizó esta facultad de carácter declarativo en forma constitutiva,

---

(143) MARQUET GUERRERO, Porfirio, Op. Cit. p.p. 289-290.

haciéndolo a iniciativa del propio Presidente de la República, así también la Comisión Permanente la aplicó de manera indebida, ya que como lo vimos, la Comisión sólo tiene facultad para nombrar al gobernador provisional pero no para realizar la declaratoria de desaparición de poderes, función que sólo puede hacer el Senado. Sin embargo, en la práctica la Comisión ha realizado la declaratoria, produciendo que se haya ejercitado de esta manera y en muchas ocasiones que van desde 1918 a la última que fue en 1975, en donde se realizó la declaratoria de desaparición de poderes por cuestiones meramente políticas, al tratar de acabar con Gobiernos Estatales contrarios a la Política Federal, atentando contra el Federalismo Mexicano.

Con la promulgación de la ley, se pretende dar un nuevo cauce al ejercicio de esta facultad, y entre los postulados que consigno se encuentran:

10. No se menciona al Presidente de la República, de entre las personas que pueden solicitar al Senado que realice la declaratoria. (144)

---

(144) C.F.R. CARPIZO, Jorge, EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO, México, Siglo XXI Editores, S.A. de C.V., 8a. edición, 1988, p. 199.

2o. Al Senado le corresponde en exclusiva realizar la declaratoria de desaparición;

3o. La Comisión Permanente únicamente tiene la función de designar el gobernador provisional y esto cuando se encuentre en receso el Congreso de la Unión; (145)

4o. Prescribe las causales por las que procede la declaratoria;

a).- Quebrantamiento de los principios del Régimen Federal: realizar movimientos separatistas y en contra de la Federación;

b).- Prórroga simultánea de los titulares de los Poderes de un Estado;

c).- Imposibilidad para el ejercicio de sus funciones;

d).- Abandono del ejercicio de las funciones estatales;

---

(145) GONZALEZ OROPEZA, Manuel, Op. Cit. p. 131.

e).- Adoptar una forma de gobierno diferente a la establecida en la Constitución Federal. (146)

1.2).- LA DESAPARICION DE LAS MILICIAS LOCALES. (147)

Otra de las causas políticas que ha traído el debilitamiento de las Entidades Federativas y con ello la decadencia del Federalismo, es la desaparición de las milicias locales, las cuales llegaron a ser en algunos Estados, verdaderos ejércitos que llegaron a enfrentarse al Gobierno Central, resistiéndose a su poder para así salvaguardar su autonomía.

A las milicias locales las encontramos reguladas desde la Constitución de Cádiz de 1812, la cual reconocía la existencia en cada provincia de las milicias nacionales compuestas de habitantes de cada uno de ellos. El Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824 y la Constitución del mismo año, también las regulaba, y era el Congreso de la Unión el encargado para expedir los reglamentos que sirvieran para organizar, armar y disciplinar a las milicias locales, pero las Entidades Federativas debían aplicar dichas

---

(146) IBIDEM. p.p. 264-265.

(147) MARQUET GUERRERO, Porfirio, Op. Cit. p.p. 348-353.

disposiciones federales, correspondiéndoles a ellos el nombramiento de oficiales y su instrucción.

La Constitución de 1836 llamada de Las Siete Leyes, fue la que desconoció la existencia de las milicias locales, al hablar sólo de la tropa permanente y milicia activa que era de carácter nacional. Posteriormente, Las Bases Orgánicas de 1843 ratificaron lo dicho en Las Siete Leyes de 1836.

La Constitución de 1857 volvió hablar del ejército nacional, pero además hablaba de una nueva institución: "La Guardia Nacional". Así la fracción XIX del artículo 72 facultaba al Congreso: "Para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservando a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla, conforme a la disciplina prescrita en dichos reglamentos"

La fracción XX del mismo artículo, facultaba al Congreso: "Para dar su consentimiento a fin de que el Ejecutivo pueda disponer de la Guardia Nacional, fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria". Al Ejecutivo Federal lo facultaba, a través del artículo 85 fracción VII para disponer de la Guardia Nacional

para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación. Como podemos observar, la Constitución de 1857 no consideró a las milicias locales sino a la Guardia Nacional, la cual no puede ser considerada localista, sino federal. Sin embargo, permitió que los ciudadanos que la integran designaran a sus jefes y oficiales y que cada Entidad Federativa los instruyera.

Las Constituciones Estatales que se expidieron con posterioridad a la Constitución Federal de 1857, no mencionan a las milicias locales, sólo hablan de la Guardia Nacional, regulándola de acuerdo con la Constitución y las Leyes Federales.

La Constitución Federal de 1917 ratificada en sus artículos 73 fracciones XIV y XV, 76 fracción IV y 89 fracciones VI y VII, lo señalado por la Carta Magna de 1857.

1.3).- LA INTERVENCION DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA  
EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS  
Y EN FORMA ESPECIAL EN EL DISTRITO FEDERAL.

La intervención el Presidente de la República en las elecciones de los Poderes Legislativos y de manera especial en el Poder Ejecutivo de cada Entidad Federativa, ha sido

la causa principal que ha provocado la decadencia del Federalismo.

Nuestro país se ha constituido en un Régimen Democrático y Representativo, y por tal, se ha asentado constitucionalmente el sistema de partidos políticos, con las mismas prerrogativas y posibilidades de llegar al poder. (art. 41 constitucional). Sin embargo, en la realidad sólo existe un partido con la fuerza suficiente para llegar al poder, el cual es controlado y sostenido por el gobierno, siendo el Jefe Supremo del mismo, el Presidente de la República en turno, ganando casi en su totalidad las votaciones.

Los candidatos designados por este partido para gobernadores de las Entidades Federativas jamás han sido derrotados, añadiendo además que es el propio Presidente quien se encarga de nombrar al candidato para la gubernatura, por tanto, es el propio Presidente de la República quien designa a cada uno de los gobernadores de las Entidades Federativas, logrando con esto acabar con la autonomía política de las Entidades Federativas, ya que no es el pueblo de cada Estado Miembro quien designa a su gobernador, sino que es el Gobierno Central, a través del Presidente de la República quien se los impone. Pero aún

cuando el gobernador así designado, pretenda respetar la autonomía de la Entidad Federativa, se enfrenta con la aplicación que se le ha dado a la facultad dada al Senado en el artículo 76 fracción V Constitucional. La solución que le podría dar a este problema sería su interpretación correcta al artículo 76 fracción V Constitucional y además la creación de otros partidos con la suficiente fuerza como para vencer al partido único existente.

El Distrito Federal es el lugar de asiento de los Poderes Federales, siendo además la porción territorial más importante del país, al ser la más poblada, más industrializada, centro financiero, el núcleo cultural donde se encuentran las principales universidades, museos, teatros, etc.

Esta situación ha sido una fuente de centralización, ya que ésta porción tan importante de México, se encuentra gobernada en forma directa por el Presidente de la República, de acuerdo con lo que prescribe el inciso 10. de la fracción VI del artículo 73 Constitucional, aunado a lo anterior, se encuentra el hecho, de que por una reforma constitucional ocurrida en agosto de 1928, se suprimió el régimen municipal tanto en el Distrito Federal como en los Territorios Federales, no teniendo así oposición alguna, sino por el

contrario adquirió el mando absoluto. Asimismo, todas las decisiones del país se toman desde este centro político, cultural y económico.

El Presidente de la República ejerce el gobierno del Distrito Federal, a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien es nombrado y removido por él.

El Poder Legislativo también se encuentra en manos de un Poder Federal, como es un Congreso de la Unión, el único poder que es local es el Judicial, al residir en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

#### 1.4).- LA CENTRALIZACION DE LA MATERIA EDUCATIVA.

Aún cuando la Constitución de 1857 estableció una libertad absoluta en el área educativa, dejando con ello su regulación a las Entidades Federativas, en la Constitución de 1917, en su artículo 3o. estableció limitaciones a esta libertad.

De esta manera, y aún cuando la educación es una facultad coincidente entre la Federación y los Estados, en la parte final del artículo 3o. se estableció la necesidad de expedir leyes que tengan como fin el unificar y coordinar la

educación en toda la República. Así el Congreso de la Unión, expidió la Ley Orgánica de Educación Pública, reglamentaria de los artículos 3o., 31o. fracción I; 73 fracciones X y XXV; 123 fracciones XII de la Constitución Federal. (148)

Esta ley al ser Federal tiene aplicación en toda la República, conteniendo disposiciones que centralizan la materia educativa en detrimento de la participación estatal en dicha área.

El sentido es centralista ya que en conjunto sostiene que para lograr la unificación de la educación, ésta estará a cargo del Poder Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, la cual será la que se encargue de realizar los planes de estudio, programas y métodos de enseñanza para la mayoría de la educación, ya que abarca la primaria, secundaria, normal y escuelas dedicadas a campesinos y obreros. Dejando sólo a las Entidades Federativas el establecimiento de planteles y su sostenimiento, permitiéndole únicamente la formulación de programas y métodos de estudios, dirección técnica y administrativa para los planteles que impartan otro tipo de educación diferente a la mencionada con anterioridad, con esto vemos la restricción que existe en la libertad de las

---

(148) MARQUET GUERRERO, Porfirio, Op. Cit. p. 354.

Entidades Federativas en la materia educativa, al ampliar en forma tan extensa la potestad de la Federación en este campo.

Además, en la educación superior la centralización también se produce de hecho, toda vez que las mejores universidades se encuentran en el Distrito Federal, siendo la principal, la Universidad Autónoma de México, logrando así una gran concentración estudiantil venida de toda la República. La razón de esto se encuentra en la falta de recursos por parte de las Entidades Federativas, suficientes para mantener una universidad de categoría.

Todo esto es muy negativo, ya que la mayoría de los estudiantes que emigran al Distrito Federal para estudiar, jamás regresan a su lugar de origen, perjudicando tanto al Distrito Federal por la congestión que sufre, como a las Entidades Federativas, por carecer de ciudadanos que ayuden a su desarrollo.

## 2).- CAUSAS JURIDICAS.

### 2.1).- CENTRALIZACION DE LA JUSTICIA, A TRAVES DE EL JUICIO DE AMPARO. (149)

Este problema fue discutido por el Congreso Constituyente de 1916-1917, en el cual algunos Diputados como Lara y Medina, consideraban que la centralización de la justicia por medio del Juicio de Amparo, como control de legalidad, obligaría al pueblo de todos los Estados a venir a la capital, invirtiendo mucho dinero para así salvaguardar sus intereses, pero otros Diputados rechazaron esos argumentos, siendo desechados finalmente, al considerar de que esa manera se evitaría la injusticia provocada por el caciquismo existente en los Estados, siendo una justicia más imparcial.

De esta manera, al irse incrementando el amparo de legalidad en las materias civil, penal, administrativa y del trabajo, ocasionó la centralización de la justicia y el rezago de asuntos en la Suprema Corte.

---

(149) IBIDEM, p.p. 357-358.

Para resolver el problema del rezago, se han tratado de encontrar soluciones como el aumento de Salas y Ministros y la creación de Tribunales Colegiados de Circuito que aunque pertenecen al Poder Judicial Federal, se encuentran dispersos en todo el territorio. Esta última solución es la más efectiva.

Aún cuando la centralización de la justicia a través del Juicio de Amparo, produce grandes ventajas, tenemos que hacer notar que debido a esto, las sentencias dictadas por los Tribunales de los Estados Miembros nunca son absolutamente definitivas, provocando una reducción a la autonomía de las Entidades Federativas.

2.2).- ALGUNAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES  
Y REFORMAS POSTERIORES QUE HAN DEBILITADO  
A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS AL AUMENTAR  
EL PODER DE LA FEDERACION.

a).- Artículo 27.

Uno de los artículos que fortalece ampliamente a la Federación es el 27, el cual, regula las cuestiones de la propiedad, del problema agrario y el régimen de subsuelo.

De este modo, el artículo 27 Constitucional, establece que aún cuando el suelo y el subsuelo pertenecen originariamente a la Nación, el primero de los mencionados es susceptible de transmitirse a los particulares, constituyéndose la propiedad privada, en cambio el segundo sólo puede ser explotado previa concesión, la cual es otorgada por el Ejecutivo Federal y todavía más, ya que en los casos de petróleo, carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos y en lo que toca a la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica y minerales radioactivos, no se permite concesión alguna, correspondiéndole la explotación a la Nación, entiéndase por ella a la Federación.

En materia agraria, también la Federación tiene facultades más o menos amplias e importantes, que las Entidades Federativas, las cuales se encuentran subordinadas a la Federación. Lo anterior se puede constatar de la lectura que se haga a las fracciones VII, XI, XII y XIII del artículo en comento.

Así la fracción VII, establece la intervención directa del Ejecutivo Federal en las cuestiones relacionadas con los límites de terrenos comunales.

La fracción XI crea los órganos que tendrán intervención en esta materia:

a).- Una dependencia directa del Ejecutivo Federal (Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos), la cual se encarga de la aplicación y ejecución de las Leyes Agrarias.

b).- Un cuerpo consultivo, compuesto por cinco personas designadas por el Presidente de la República.

c).- Una Comisión Mixta, compuesta por representantes de la Federación, Gobiernos Locales y Campesinos, que serán designados de acuerdo con la Ley Reglamentaria que se dicte.

d).- Comités Particulares Ejecutivos, para cada núcleo de población, y

e).- Comisarios Ejidales por cada núcleo de población con ejidos.

Las fracciones XII y XIII hablan acerca del procedimiento para la dotación o restitución de tierras o aguas, estableciendo que las solicitudes se deben presentar ante los Gobernadores Estatales, éstos las turnarán a las

Comisiones Mixtas que emiten un dictamen, el cual se envía nuevamente al Gobernador para que apruebe o modifique el dictamen hecho por la Comisión, pasando posteriormente todo el expediente al Ejecutivo Federal quien es el que resuelve en definitiva.

De lo anteriormente manifestado, podemos señalar que la cuestión agraria es controlada por la Federación y aunque los Gobiernos Estatales tienen alguna participación, la Suprema Autoridad Agraria es el Ejecutivo Federal, quien es el que resuelve en definitiva.

b).- Artículo 73 fracción X.

La Constitución de 1917 en su artículo 73, establece las facultades del Congreso de la Unión, siendo especialmente importante para nuestro estudio la fracción X.

Parte del contenido de la fracción X, nos viene de la Constitución de 1857, artículo 72, que era el que enumeraba las atribuciones del Congreso de la Unión, estableciendo en su fracción X la facultad para establecer las bases generales de la legislación mercantil, con esto, los Estados podían legislar en esta materia, siempre y cuando acataran las bases dadas por el Poder Legislativo Federal. En la fracción XXIII,

establecía la facultad para adoptar un sistema general de pesos y medidas y en el artículo 28 se incluía la posibilidad de monopolizar la acuñación monetaria.

Posteriormente, la fracción X, fue reformada el 14 de diciembre de 1883, restringiendo la competencia de las Entidades Federativas, al establecer como facultad del Congreso de la Unión la expedición de "Códigos Obligatorios en toda la República, de minería y comercio, comprendiendo en éste último las instituciones bancarias".

Con esta reforma, se despojó a las Entidades Federativas de otra competencia, aumentando a la de la Federación.

Con base en esta reforma, se expidió en 1889 el Código de Comercio, con jurisdicción en toda la República y en vigor actualmente aunque en forma parcial.

La disposición constitucional que estamos comentando, pasó a nuestra actual Constitución, en el artículo 73 fracción X, siendo su texto original, el siguiente:

"El Congreso tiene facultad... X.- Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de

crédito y para establecer el Banco de Emisión Unico, en los términos del artículo 28 de esta Constitución". El artículo 28 trata acerca del monopolio existente por parte del Gobierno Federal, para la acuñación de moneda y la emisión de billetes, a través de un sólo banco controlado por el propio gobierno.

El 6 de septiembre de 1929, se publicó la primera reforma que sufriría la fracción X del artículo 73 Constitucional, quedando así:

"Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito; para establecer el Banco de Emisión Unico, en los términos del artículo 28 de esta Constitución", y "para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución". "La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos y por último, los trabajos ejecutados en el mar y en zonas marítimas, en la forma y términos que fijan las disposiciones reglamentarias".

Con esta reforma, la materia laboral se federalizó, quitándole de esta manera a las Entidades Federativas, otra competencia. Para explicar el origen de esta reforma nos remitiremos a lo dicho por el Maestro De La Cueva, en su libro Derecho Mexicano del Trabajo:

"En la fracción X del artículo 73 del Proyecto de Constitución, se autorizaba al Congreso de la Unión, para que legislara en materia laboral en toda la República. Pero al llegar el momento de aprobarlo en definitiva, cambiaron los Constituyentes de opinión, por dos razones: una era la creencia de que contrariaba el Sistema Federal y la otra era de que al ser las necesidades diversas en cada Estado, se requería por tanto de diferente reglamentación. De esta manera, decidieron otorgar facultades legislativas tanto al Congreso Federal como a los Locales, sosteniendo así en el artículo 123 en su párrafo introductorio, que las bases constitucionales se debían de hacer tomando en cuenta las necesidades particulares de cada Estado". (150)

Esta solución fue la adecuada, ya que mientras en todos los Estados a partir de 1918 se empezaron a expedir las leyes respectivas, en el Distrito Federal, por razones políticas no se legisló sobre esta materia y además, en esa

---

(150) IBIDEM, p.p. 362-363.

época era difícil conocer las necesidades nacionales, por lo que resultaba más fácil para las Legislaturas Locales conocer sus problemas y avocarse a resolverlos. Pudiendo mencionar la de Veracruz, del 14 de enero de 1918, por ser la primera que se expidió y las de Yucatán, de fechas 2 de octubre de 1918 y 16 de septiembre de 1926, por la importancia que tuvieron.

Después, conflictos que afectaban de manera directa la economía nacional, provocaron que el 28 de abril de 1926, la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, mandara circulares a los Gobernadores de los Estados, haciéndoles saber que en los casos de conflictos ferrocarrileros, remitieran el asunto al Departamento de Trabajo de la Secretaría; el 5 de marzo expidieron otra circular similar, respecto a los conflictos de trabajo, relativos a la minería; el 17 de septiembre de 1927, se expidió un decreto por el que se creaba la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y las Federales de Conciliación, estableciendo sus competencias. Estas situaciones irregulares fueron constitucionalizadas, a través de la primera reforma, transcrita con anterioridad y con la reforma al artículo 123 en su primer párrafo y quedando redactado de la siguiente manera:

"El Congreso de la Unión deberá expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en la necesidad de cada región, sin contravenir las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo".

Estas reformas, quitaron a las Entidades Federativas, la competencia para legislar en materia del trabajo, dejándole sólo su aplicación, pero con varias excepciones establecidas en la fracción X que estamos comentando.

Sin embargo, el 27 de abril de 1933, se publicó una nueva reforma a la fracción en comento, facultando al Congreso de la Unión:

"Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito; para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a "la industria textil", ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos y, por último, los trabajos

efectuados en el mar y en las zonas marítimas en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias".

De esta manera, se restringió aún más las facultades de los Estados, al quitarles la facultad de aplicación de las leyes de trabajo en determinadas actividades económicas, entre las que se incluía la industria textil.

Posteriormente, en 1934 hubo una nueva reforma a la fracción X del citado artículo 73 Constitucional, en donde se le quitó a los Estados la facultad de aplicación de la ley laboral en otra materia: la educativa, la cual correspondía a los patrones en los términos de las disposiciones reglamentarias.

El 18 de enero de 1935, se publicó una nueva reforma a la misma fracción que nos encontramos comentando, añadiéndose a la competencia federal las materias relativas a la industria cinematográfica y energía eléctrica. En relación a la aplicación de la ley laboral en los asuntos relativos a esta última, por reforma del 14 de diciembre de 1940 se estableció que serían las Autoridades Federales las encargadas de su aplicación.

El 18 de noviembre de 1940, se le suprimió a la fracción de que se está hablando, todo lo relativo a la aplicación de la legislación laboral, pasando a la fracción XXXI del artículo 123 de nueva creación, añadiéndole a la competencia federal además de las materias que ya tenía, las siguientes: la industria minera y azucarera; empresas administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal; empresas que actúan en virtud de contrato o concesión federal y las industrias conexas; empresas que efectúan trabajos en las zonas federales y aguas territoriales; conflictos que afecten a dos o más Entidades Federativas y a contrato-ley. Agregándose a la fracción como competencia federal la materia de hidrocarburos.

El 29 de diciembre de 1947, se adicionó la fracción en comento, otorgándole la facultad al Congreso de legislar sobre juegos con apuestas y sorteos y finalmente, el 6 de febrero de 1975, se aumentó una materia más, consistente en la energía nuclear.

Por lo que se ve, sólo le queda a las Entidades Federativas, la legislación civil y la penal, con sus respectivos ordenamientos procesales y aún así los Códigos Civiles y Penales para el Distrito Federal tienen aplicación

en toda la República, en asuntos de índole federal, existiendo además Ordenamientos Procesales Federales.

c).- Artículo 96.

Otra reforma que va en contra del Sistema Federal es la que se realizó al artículo 96, el 20 de agosto de 1928, y por la que se modificó el sistema utilizado para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, quienes originalmente eran elegidos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, siendo los candidatos propuestos uno por cada Legislatura Local, realizándose la elección en escrutinio secreto y por mayoría de votos. El sistema que quedó y que actualmente se usa, es que el nombramiento lo realiza el Presidente de la República, con aprobación del Senado. Con esto se fortalece aún más el Poder Ejecutivo Federal, al restarle independencia al Poder Judicial Federal, ayudando con ello a la centralización.

d).- Artículo 73 fracción XXV.

El 8 de julio de 1921 se reformó la fracción XXV del artículo 73, facultando al Congreso para "establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales"

agregándose a las que ya tenía para "establecer escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general".

Por la reforma del 13 de diciembre de 1934, a la misma fracción, se le agregaron las escuelas prácticas de minería.

Finalmente, el 13 de enero de 1966 se facultó al Congreso para "legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional".

e).- Artículo 115.

Por reforma del 20 de agosto de 1928 se limitó aún más la facultad de las Entidades Federativas para determinar el número de miembros que integraban sus legislaturas, ya que antes como mínimo la debían integrar quince Diputados Proprietarios y con la reforma se estableció que "no podía ser menor de siete cuando la población del Estado no llegue a cuatrocientos mil habitantes, de nueve cuando exceda de ésta

y no llegue a ochocientos mil y once cuando sobrepase esa cifra."

El 29 de abril de 1933 se vuelve a reformar el artículo, imponiendo a los Estados la limitación de que "Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato". "Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan carácter de suplentes, si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio". También ya no remitió al artículo 83 Constitucional, sino que en forma textual prohibió la reelección del gobernador substituto o que con otra denominación concluya el período y la del interino, provisional o que con cualquier denominación supla faltas temporales.

Por último, se prohibió que los Diputados Locales se reeligieran para el período inmediato, permitiendo la elección del suplente para propietario pero no al contrario.

La reforma del 8 de enero de 1943, alargó el período de los gobernadores a seis años máximo.

Con estas reformas además de sustraerles facultades a los Estados se les quiere tener sometidos al imponerles una serie de limitaciones.

f).- Artículo 123.

Por reforma del 6 de septiembre de 1929, del artículo 123 se les sustrajo a las Entidades Federativas la facultad de legislar en materia de trabajo, concediéndosela al Congreso de la Unión. También en esa misma fecha, se modificó la fracción XXIX del artículo en comento, atribuyendo en exclusiva al Congreso la facultad de expedir la Ley del Seguro Social.

El 21 de noviembre de 1962, se modificó la fracción IX del artículo 123-A, creando la Comisión Nacional que se encargaría de fijar el porcentaje de utilidades a repartir entre trabajadores, substituyendo así a las Comisiones Municipales que se encontraban subordinadas a las Juntas Centrales de Conciliación de los Estados. En esa misma fecha, también se modificó la fracción VI del artículo 123-A, por la que se creó la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, substituyendo a las Comisiones Municipales subordinadas a las Juntas Centrales de Conciliación de los Estados.

En esa misma fecha, se modificó la fracción XXXI del artículo 123-A, facultando al Congreso para aplicar las leyes de trabajo en las siguientes materias: petroquímica, metalurgia, siderurgia, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero en todas sus formas y ligas, y los productos laminados del mismo, hidrocarburos y cementos. El 6 de febrero de 1975 se adicionaron nuevas materias en la aplicación de las leyes de trabajo: "Industria automotriz, productos químicos farmacéuticos y medicamentos, celulosa y papel, aceites y grasas vegetales, empaçado y enlatado de alimentos y bebidas envasadas".

Por reforma realizada el 14 de febrero de 1972 a la fracción XII del artículo 123-A, se crea el Fondo Nacional de la Vivienda, con lo cual se les sustrae a los Estados dicha facultad, que la conservaban en base al artículo 73 fracción X donde establecía que los Estados aplicarían las leyes de trabajo en aquellas materias que no fueran de aplicación exclusiva de la Federación.

g).- Artículo 73 fracción XXIX.

El 24 de octubre de 1942 se adicionó la fracción XXIX del artículo 73, facultando en forma expresa al Congreso de la Unión para establecer contribuciones sobre: comercio exterior; aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y las especiales que son sobre: energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de fermentación, explotación forestal".

El 10 de febrero de 1949 se añadió "la producción y consumo de cerveza". Estableciendo además que las Entidades Federativas participarán de las contribuciones especiales, en la proporción que marque la Ley Federal Secundaria y que las Legislaturas Locales fijarán el porcentaje que les corresponda a los Municipios, en sus ingresos por conceptos del impuesto sobre energía eléctrica. De esta manera varias materias económicas son sustraídas de las Entidades Federativas y la mayoría son las que producen buenos recursos económicos, provocando con ello un

sometimiento a la Federación, ya que es una Ley Federal la que establece el porcentaje de participación, haciendo más fuerte económicamente al Poder Federal. Todas estas adiciones y reformas han dejado a las Entidades Federativas un ámbito de actividades cada vez más reducido, ampliándose por contrapartida las facultades de la Federación, provocando con ello el debilitamiento de la autonomía de los Estados, encontrándonos con una tendencia centralizadora, que aumenta por una parte las facultades del Congreso de la Unión y por otra el poder del Ejecutivo Federal.

### 3).- CAUSAS ECONOMICAS.

#### 3.1).- FACULTADES LEGISLATIVAS DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA.

El Presidente de la República tiene una amplia intervención en diversos aspectos de la economía nacional, entre las más importantes se encuentran: la política monetaria (a través de la cual señala la "cantidad adecuada de circulante y de crédito que necesita el país con el objeto de impulsar su desarrollo") (151) "la política fiscal, la política de precios, la política de inversión y obras públicas, la política de importación y comercio exterior, la

---

(151) CARPIZO, Jorge, EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO, p. 136.

política del petróleo, petroquímica y gas, la política de energía eléctrica, la política de aguas, la política forestal, la política industrial, la política turística y todo el sector de organismos descentralizados y empresas de participación estatal". (152)

Así, el artículo 49 en relación con el artículo 131 segundo párrafo de la Constitución, permite al Congreso de la Unión facultar al Ejecutivo Federal para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso y para crear otras, así como para restringir, prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estime urgente.

En base al artículo 131 párrafo segundo Constitucional, se expidió la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, la cual se encarga de regular la producción, distribución de mercancías y servicios, pudiendo fijar los precios de las mismas, la forma de distribución, fijar racionamientos y establecer prioridades. (153)

---

(152) IBIDEM. p. 135.

(153) C.F.R. ARILLA VILA, Manuel, DERECHO FISCAL Y ECONOMICO DE LA EMPRESA, México, Cárdenas Editores y Distribuidor, Vol. II, 1981, p. 748.

Esta Ley va más allá de las atribuciones que le concede el párrafo segundo del artículo 131 Constitucional, ya que como se puede observar de la lectura que se haga al artículo Constitucional se verá que se refiere a los casos de exportaciones e importaciones pero en ningún momento habla de las mercancías que se fabrican en el país para el consumo nacional, como es el objeto de la ley que lo reglamenta, pero independientemente de ello y volviendo a nuestro tema, estas atribuciones aumentan la fuerza del Poder Ejecutivo Federal, al poder éste intervenir de una manera directa en la vida económica de todo el país, logrando con ello una desproporción de poder entre las Autoridades Federales y las Locales.

### 3.2).- LA ACTIVIDAD DE LOS ORGANISMOS DESCEN- TRALIZADOS Y DE PARTICIPACION ESTATAL.

El Ejecutivo Federal tiene el control directo de los Organismos Descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, las cuales se ocupan de actividades económicas que conciernen a toda la Nación, como son: "el aspecto de la seguridad social, a través del Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del

Estado; la política eléctrica, a través de la Comisión Federal de Electricidad y varias compañías de luz y fuerza; las principales comunicaciones, a través de Ferrocarriles Nacionales de México y varias empresas de ferrocarriles, Aeroméxico, S.A. (esta última recientemente desaparecida), Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Sistema de Transporte Colectivo, Teléfonos de México, empresas de servicios portuarios; la política de hidrocarburos, a través de Petróleos Mexicanos; fuerte injerencia en el problema habitacional a través del I.N.F.O.N.A.V.I.T., F.O.V.I.S.T.E.; en aspectos forestales y fertilizantes, a través de varios organismos de carácter forestal y Guanos y Fertilizantes de México, S.A.; importante intervención en siderurgia, a través de Altos Hornos de México, S.A., Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, S.A., Siderúrgica Nacional, S.A.; en materia de alimentos, a través de CONASUPO, Alimentos Balanceados de México, Múltiples Ingenios Azucareros, Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. e Instituto Mexicano del Café". (154) El control y vigilancia lo realiza el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto. De esta forma, sectores de gran importancia en la economía del país son determinados por el Presidente de la República, mediante estos organismos y empresas, provocando con ello

---

(154) CARPIZO, Jorge, EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO, p. 152.

mayor centralización, ya que las Entidades Federativas no tienen ningún tipo de intervención respecto a ellos.

### 3.3).- LA DESPROPORCION ECONOMICA EXISTENTE ENTRE LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Nuestro Federalismo sigue el modelo norteamericano que propugna por la distribución de competencias entre ambos órdenes, el Federal y el Local, estableciendo para ese fin el artículo 124 Constitucional que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". Sin embargo, en la materia fiscal se da una excepción a este principio, al existir facultades coincidentes, toda vez que de acuerdo con el artículo 31 fracción IV de la propia Constitución, la Federación y los Estados (los Municipios únicamente administran la hacienda con los impuestos que les confieren las Legislaturas Locales) tienen el poder para establecer impuestos para cubrir sus presupuestos, con las únicas excepciones que marca la propia Constitución.

De esta manera, el poder fiscal federal se ejercita de la siguiente forma:

a).- Tiene facultad ilimitada para imponer contribuciones, de acuerdo al artículo 73 fracción VII Constitucional;

b).- Tiene facultad exclusiva para imponer contribuciones en las materias que señala el artículo 73 fracción XXIX Constitucional. Los Estados no pueden establecer contribuciones sobre esas materias. Y también en materia de exportaciones e importaciones, de conformidad con el artículo 131 de la Constitución;

c).- Facultad exclusiva por prohibiciones a los Estados, establecidas en los artículos 117 fracciones III, IV, V, VI y VII de la Carta Magna.

En cuanto al poder fiscal de las Entidades Federativas también tienen como principio general el de poseer facultad tributaria ilimitada, ya que pueden imponer contribuciones en todas aquellas materias que no sean exclusivas de la Federación y que no les estén prohibidas. (artículo 117 fracción III, IV, V, VI y VII).

Esta falta de una adecuada distribución de competencias tributarias entre la Federación y las Entidades Federativas ha provocado la desproporción de los ingresos de

la Federación respecto a los Estados y Municipios, toda vez que se han realizado a lo largo de los años una serie de modificaciones a la Constitución, por las que se han sustraído a los Estados, aquellas materias impositivas que representan la obtención de los mayores recursos y la creación de impuestos de índole federal como el Impuesto Sobre la Renta. Estas acciones han traído como consecuencia que de los ingresos brutos totales obtenidos, la Federación obtenga más del 80 % de los mismos, las Entidades Federativas menos del 10% y los Municipios menos del 3% de estos ingresos, con lo cual, se acentúa el centralismo al ejercer la Federación un poder económico sobre las Entidades Federativas, haciendo que la autonomía de estas sea casi nula, al no tener recursos suficientes para mantenerse solas, dependiendo siempre de la Federación, con lo que ésta última "adquiere un estatuto de superioridad que tiene como resultado un grado de subordinación de los Estados Miembros, ya que esperan ayudas y subsidios de quienes pueden proporcionarlas y tratan de no disgustar y estar en mejores términos con la poderosa Federación". (155)

---

(155) CARPIZO, Jorge, "Sistema Federal Mexicano", en LOS SISTEMAS FEDERALES DEL CONTINENTE AMERICANO, p. 543.

c).- EL FEDERALISMO EN LA ACTUALIDAD.

La tendencia centralizadora que ha sufrido el Federalismo en el mundo, ha provocado que se produzca una evolución en el mismo, dejando atrás el Federalismo Dual, caracterizado por un sistema de separación de los poderes Federal y Local, a través del reparto de competencia, siendo sustituido por el "Federalismo Cooperativo" (156), término que fue introducido al Derecho Mexicano por José Gamas Torruco, quien lo definió como aquella modalidad que implica que "tanto el Gobierno Federal como los Gobiernos Provinciales colaboran sostenidamente, poniendo en común sus respectivas facultades y recursos para la realización de determinados fines". (157)

En la Doctrina Norteamericana se habla del "Federalismo Creativo" y el "Neofederalismo", ambos propugnan por la colaboración y estrecha relación que debe haber entre ambos poderes, así el primero se caracteriza "por la especial atención que se pone en el logro de fines nacionales, mediante programas dirigidos por el Gobierno Central, y que

---

(156) Para el desarrollo de este tema nos basaremos en RIVEROLL SANCHEZ, María Fernanda, EL FEDERALISMO Y TENDENCIAS RECIENTES DE LA DESCENTRALIZACION EN MEXICO, México, Tesis Profesional del Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1986, p.p. 137-163.

(157) IBIDEM. p. 137.

buscan corregir deficiencias en las actuaciones estatales, a efecto de lograr una cierta equiparación en los niveles de desarrollo", (se realiza a través de las llamadas Grants-In-Aid, que son subvenciones que otorga el Gobierno Federal para obras de utilidad pública); y el segundo, se caracteriza por el uso de programas federales en donde se les concede a los Estados una mayor discrecionalidad en la determinación de sus campos concretos de actuación (se realiza a través de los llamados "Block Grants" y "Revenue Sharing", que son ayudas en bloque y la participación en los impuestos).

La cooperación realizada a través de convenios entre los distintos niveles de gobierno, se encuentra presente en varios Estados Federales.

Así, el artículo 7o. de la Constitución Suiza autoriza a los cantones a celebrar convenios entre sí para realizar las materias objeto de legislación, siempre y cuando no se opongan a la Confederación.

En Alemania, la Constitución Federal no consigna nada acerca de los convenios, siendo regulados por las Constituciones Locales, las cuales prevén tanto convenios entre los landers (Estados) entre sí o entre éstos y la Federación.

México no ha sido la excepción, y por tanto, también se ha desarrollado una corriente de cooperación entre los distintos niveles de gobierno, realizándose a través de los convenios y la coordinación.

Los convenios fueron introducidos a la Constitución, por la reforma realizada el 6 de febrero de 1983, por la que se adicionó la fracción X del artículo 115, que a la letra dice:

"La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario".

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior".

Sin embargo, desde antes de que se realizara la reforma constitucional, los Gobiernos Federales y Estatales celebraron convenios primero de hecho, como fueron los

convenios celebrados en los años treintas, donde se realizaron acuerdos para la coordinación de la prestación de servicios sanitarios y de salud pública y después en base al artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que desde 1977 dispone que: "El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los Gobiernos Estatales, y, con su participación, en los casos necesarios, con los Municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias Entidades Federativas".

Debido a la gran proliferación de convenios que se celebraron a partir de 1977, entre las diversas entidades públicas y los Estados y Municipios, se creó el Convenio Unico de Coordinación, los cuales se transformaron a partir de 1983 en Convenios Unicos de Desarrollo, los que se caracterizan por especificar las obras, los servicios, los recursos y las facultades que se transfieren a los Estados, buscando impulsar el desarrollo socioeconómico de las diversas regiones que forman México, al realizar las acciones de manera conjunta.

La cooperación ha llegado también a la materia tributaria, a través de la Coordinación Fiscal.

Como ya vimos, nuestra actual Constitución establece la concurrencia impositiva entre los diversos niveles de gobierno, provocando con ello la doble o múltiple tributación, que es nefasta para la economía nacional y además, a partir del presente siglo, se han ido federalizando las fuentes tributarias más importantes provocando con ello un desequilibrio financiero, ya que la Federación cuenta con la mayoría de los recursos económicos dejando muy atrás tanto a las Entidades Federativas como a los Municipios.

Con el fin de solucionar estos problemas fue que se instituyó la coordinación fiscal en donde se establecieron fórmulas para evitar la doble tributación y asegurar la participación de los Estados y Municipios en los rendimientos de los impuestos federales.

Los antecedentes constitucionales de la coordinación tributaria, los encontramos en el artículo 73 fracción XXIX que ya vimos en el subtítulo anterior, donde se establece la participación de las Entidades Federativas de los impuestos especiales enunciados en dicha fracción.

El sistema de coordinación fiscal se estableció a través de la Ley de Coordinación Fiscal que entró en vigor el 10. de enero de 1980.

"Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con el de los Estados, Municipios y Distrito Federal; establecer la participación que corresponda a sus Haciendas Públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento". (158)

La adhesión al sistema se realiza a través de convenios celebrados entre las Entidades Federativas y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y tanto la celebración como la terminación de los mismos deben estar aprobados por las Legislaturas Locales.

De esta manera se han tratado de distribuir las tareas y funciones estatales haciéndolas más eficientes y

---

(158) FLORES ZAVALA, Ernesto, ELEMENTOS DE FINANZAS PUBLICAS MEXICANAS, México, Editorial Porrúa, S.A., 27a. edición, 1986, p. 232.

lograr un equilibrio económico entre todas las partes integrantes del país.

Finalmente, diremos junto con Allan R. Brewer Carías (159) que el Federalismo Cooperativo es quizá hoy en día, "el signo más característico de las Federaciones contemporáneas, luego de haber sufrido el proceso centralizador que les es común. En la consolidación de este sistema de cooperación es, quizás, donde está la clave para la nueva descentralización que se está tratando de realizar en las Federaciones y así, lograrse el equilibrio deseado entre las fuerzas centrífugas y centripetas, en la organización del Estado.

---

(159) Op. Cit. p.p. 15-16.

## CONCLUSIONES.

1.- Los Estados Miembros que conforman al Estado Federal, en realidad son únicamente Entidades Federativas, toda vez, que no se pueden denominar Estados, ya que carecen de un elemento esencial al mismo, que es la característica de ser soberano, por que al ser la soberanía única e indivisible, en un Estado Federal sólo el poder central es el soberano.

Las Entidades Federativas lo que poseen es una autonomía en grado supremo, toda vez que además de darse sus propias Constituciones, aunque limitadas por los principios fundamentales establecidos en la Constitución Federal, también se pueden dar sus leyes ordinarias, temiendo además órganos administrativos propios que se encargan de aplicarlas y tribunales que diriman sus controversias; en consecuencia las Entidades Federativas no son soberanas sino autónomas.

2.- El Federalismo en nuestro país no es obra de la casualidad, ni es una mera imitación extralógica del Régimen Federal Estadounidense sin bases reales, al contrario, su adopción fue una necesidad creada por las circunstancias históricas de la época.

Su origen lo podemos encontrar en la institución creada en la Constitución de Cádiz de 1812, las Diputaciones Provinciales con las que las provincias tuvieron sus propios gobiernos para satisfacer las necesidades locales. Esta institución se expandió con rapidez por todo el país, toda vez que, vino a poner fin en cierto modo al abandono en que las tenía el Gobierno Central, provocado por la falta de comunicación originada por el extenso territorio.

Al lograrse la independencia en 1821, ya existían varias Diputaciones Provinciales, creándose posteriormente más, acostumbrándose así a autogobernarse y a tener una cierta libertad, provocando con ello que al convocarse el Constituyente que daría primero el Acta Constitutiva de la Federación y luego la Constitución de 1824 y con la posibilidad de que se eligiera como forma de gobierno el Centralismo, las provincias formadas hasta entonces empezaron a declarar su independencia y a propugnar por el Federalismo como único punto de unión y evitar así la división del país. Lo anterior suena lógico, toda vez que, en aquella época el Gobierno Central se encontraba débil y las provincias por su parte ya habían probado la libertad no queriendo subyugarse nuevamente en forma total al centro, por tanto, los Constituyentes se vieron presionados por estos hechos y

viendo que el país se encontraba en peligro de desmembrarse, optaron por el Régimen Federal para evitarlo.

Por tanto, también es evidente que para la adopción del régimen federal, los Constituyentes se basaron en el modelo norteamericano que era el único existente en aquella época. En donde incurrieron en un error, es que debido a la premura, se basaron demasiado en él, olvidando en momentos que las circunstancias históricas eran diferentes a la de los Estados Unidos de Norteamérica; como en el caso de la distribución de competencias entre la Federación y las Entidades Federativas, en donde se establecen de la misma manera que la Constitución Norteamericana, que trata de proteger las atribuciones de los gobiernos locales, sin tomar en cuenta que en nuestro país nunca existieron previamente al federalismo Estados libres y soberanos, continuando de esta forma hasta nuestros días en el artículo 124 Constitucional.

Y no por el hecho de estas diferencias debíamos haber optado por otra forma de constituir al Estado, ya que el Sistema Federal, como hemos visto, puede tener otro origen al de la Confederación y en teoría es conveniente en los Estados con grandes extensiones territoriales como el nuestro, toda vez que une la fuerza de toda la nación (federación), pero sin dividir a las partes integrantes de la misma (entidades

federativas) al concederles a ellas la facultad de dirigirse por sí mismas, satisfaciendo sus propios intereses, siendo además un medio eficaz de control de poder, al evitar la prepotencia de alguno, logrando el equilibrio entre los dos poderes.

3.- Con el transcurso del tiempo el tradicional federalismo dualista, caracterizado por la separación de los poderes central y locales a través de la distribución tajante de competencia, ha sufrido una evolución tanto en México como en el resto de los Estados Federales, provocado por la tendencia centralista reinante a partir principalmente de finales de siglo y durante el presente, ocasionado por el fortalecimiento del poder central sobre los poderes locales, que ha traído como consecuencia que se transforme en la actualidad en un federalismo cooperativo, donde tanto el gobierno federal como los gobiernos locales trabajan a la par con sus respectivas facultades y recursos para así estar en aptitud de alcanzar el desarrollo integral y armónico de la Nación en su conjunto.

## BIBLIOGRAFIA.

- 1).- APENDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION 1917-1985, México, Mayo Editores, S.R. de L., Tercera Parte, Segunda Sala, s/e, 1985, p.p. 981.
- 2).- ARILLA VILA, Manuel, DERECHO FISCAL Y ECONOMICO DE LA EMPRESA, México, Editorial Cárdenas Editores y Distribuidor, Vol. II, 1981, p.p. 1130.
- 3).- BARRAGAN BARRAGAN, José, EL PENSAMIENTO FEDERALISTA MEXICANO: 1824, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas, 1993, p.p. 223.
- 4).- BARRAGAN BARRAGAN, José, INTRODUCCION AL FEDERALISMO (LA FORMACION DE LOS PODERES: 1824), México, Editorial U.N.A.M., 1978, p.p. 284.
- 5).- BARRAGAN BARRAGAN, José, PRINCIPIOS SOBRE EL FEDERALISMO MEXICANO: 1824, México, Editorial Colección Conciencia Cívica Nacional, Departamento del Distrito Federal, s/e, 1984, p.p. 153.
- 6).- BREWER CARIAS, Allan R., LA DESCENTRALIZACION TERRITORIAL, AUTONOMIA TERRITORIAL Y REGIONALIZACION POLITICA, Venezuela, XI Congreso Internacional de Derecho Comparado, Academia Internacional de Derecho Comparado, Caracas 29 de agosto al 5 de septiembre de 1982, Tomo IV B, 1982, p.p. 70.
- 7).- BURDEAU, Georges, DERECHO CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONES POLITICAS, Traducción de Ramón Falcon Tello, España, Editora Nacional, s/e, 1981, p.p. 832.
- 8).- BURGOA, Ignacio, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, México, Editorial Porrúa, S.A., 1973, p.p. 1126.
- 9).- CAMARGO, Pedro Pablo, CARPIZO, Jorge y Otros, LOS SISTEMAS FEDERALES DEL CONTINENTE AMERICANO, México, Editorial Fondo de Cultura Económico, U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1972, p.p. 675.

10).- CARPIZO, Jorge, FEDERALISMO EN LATINOAMERICA, México, Editorial U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1973, p.p. 84.

11).- CARPIZO, Jorge, EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO, México, Editorial Siglo XXI Editores, S.A. de C.V., 8a. edición, 1988, p.p. 240.

12).- CARRILLO PRIETO, Ignacio, LA IDEOLOGÍA JURIDICA EN LA CONSTITUCION DEL ESTADO MEXICANO 1812-1824, México, U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986, p.p. 216.

13).- CARRO MARTINEZ, Antonio, DERECHO POLITICO, España, Editorial Universidad de Madrid, 1959, p.p. 556.

14).- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, México, Editorial Editores Mexicanos Unidos, S.A., 1987, P.P. 150.

15).- DE LA CUEVA, Mario, TEORIA DE LA CONSTITUCION, México, Editorial Porrúa, S.A., 1982, p.p. 283.

16).- DUCHACKD, Ivo, MAPAS DEL PODER POLITICO CONSTITUCIONAL COMPARADO, (Traducido del Inglés por María José Treviño), España, Editorial Instituto de Estudios Politicos, s/e, 1976, p.p. 429.

17).- DUFAND, Charles, BERGER G. CHEVALLIER, J.J. Y OTROS, FEDERALISMO Y FEDERALISMO EUROPEO, Traducción de Raúl Marodo, España, Editorial Tecnos, s/e, 1965, p.p. 352.

18).- FERNANDEZ Y CUEVAS, José Mauricio, DERECHO CONSTITUCIONAL TRIBUTARIO, México, Dofiscal Editores, 1983, p.p. 154.

19).- FLORES ZAVALA, Ernesto, ELEMENTOS DE FINANZAS PUBLICAS MEXICANAS, Mexico, Editorial Porrúa, S.A., 27a. edición, 1984, p.p. 525.

20).- GARCIA FLORES, Margarita, FRAY SERVANDO Y EL FEDERALISMO MEXICANO, México, Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, p.p. 240.

21).- GARCIA MAYNES, Eduardo, INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO, México, Editorial Porrúa, S.A., 32a. edición, 1980, p.p. 444.

22).- GAXIOLA F., Jorge, LA CRISIS DEL PENSAMIENTO POLITICO Y OTROS ENSAYOS, Mexico, Editorial Manuel Porrúa, S.A., s/e, 196, p.p. 256.

23).- GONZALEZ DROPEZA, Manuel, LA INTERVENCION FEDERAL EN LA DESAFARICION DE PODERES, México, Editorial U.N.A.M., 1983, p.p. 272.

24).- GONZALEZ URIBE, Héctor, TEOFIA POLITICA, México, Editorial Porrúa, S.A., 6a. edición, 1987, p.p. 695.

25).- H. RILCER, Guillermo, DEMOCRACIA EN LOS ESTADOS UNIDOS, (Traducción al inglés por José Rovira Armengol), México, Editorial Guaranía, 1955, p.p. 307.

26).- HERRERA Y LASSO, Manuel, ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, México, Editorial Polis, s/e, 1940, p.p. 265.

27).- HERRERA Y LASSO, Manuel, ESTUDIOS POLITICOS Y CONSTITUCIONALES, México, Editorial Miguel Angel Porrúa y Escuela Libre de Derecho, 1986, p.p. 551.

28).- KELSEN, Hans, TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO, Traducción de Eduardo García Maynes, México, U.N.A.M., 4a. reimpresión, 1988, p.p. 477.

29).- LANZ DURET, Miguel, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO Y CONSIDERACIONES SOBRE LA REALIDAD POLITICA DE NUESTRO REGIMEN, México, Argis Editores, S.A., 5a. edición, 1959, p.p. 419.

30).- MARQUET GUERRERO, Porfirio, LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO MEXICANO, México, U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1975, p.p. 437.

31).- MUGGENBURG RODRIGUEZ, Carlos, ALGUNOS ASPECTOS RELATIVOS DEL ORIGEN Y EVOLUCION DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO, México, Tesis Profesional de la Escuela Libre de Derecho, 1975, p.p. 122.

32).- O'GORMAN, Edmundo, BREVE HISTORIA DE LAS DIVISIONES TERRITORIALES, México, Editorial Polis, Trabajos Jurídicos de Homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su XXV Aniversario, Vol. II, 1937, p.p. 261.

33).- O. RABASA, Emilio, EL PENSAMIENTO POLITICO DEL CONSTITUYENTE DE 1824, México, U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986, p.p. 142.

29).- PORRUA PEREZ, Francisco, TEORIA DEL ESTADO, México, Editorial Porrúa, S.A., 6a. edición, 1971, p.p. 503.

34).- REYES HERDLES, Jesús, MEXICO, HISTORIA Y POLITICA, España, Editorial Tecnos, 1978, p.p. 151-166.

35).- RIVEROLL SANCHEZ, María Fernanda, EL FEDERALISMO Y TENDENCIAS RECIENTES DE LA DESCENTRALIZACION EN MEXICO, México, Tesis Profesional del Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1986, p.p. 209.

36).- SANCHEZ AGESTA, Luis, CURSO DE DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO, España, Universidad de Madrid, Facultad de Derecho, 7a. edición, 1980, p.p. 484.

37).- SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, Octava Epoca, Tomo VII, Marzo de 1991, México, 1991, p.p. 341.

38).- TASCON, Tulio Enrique, DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO, Colombia, Editorial La Gran Colombia, 3a. edición, 1944, p.p. 414.

39).- TENA RAMIREZ, Felipe, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, México, Editorial Porrúa, S.A., 11a. edición, 1972, p.p. 53E.

40).- TENA RAMIREZ, Felipe, LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1973, México, Editorial Porrúa, S.A., 3a. edición, 1973, p.p. 995.

41).- TENA RAMIREZ, Felipe, MEXICO Y SUS CONSTITUCIONES, México, Editorial Polis, Trabajos Jurídicos de Homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su XXV Aniversario, Vol. II, 1937, p.p. 139.

42).- VERDUGO MARIN KOVIC, Mario, GARCIA BARZELATTO Ana María, MANUAL DE DERECHO POLITICO. INSTITUCIONES POLITICAS, Chile, Editorial Jurídica de Chile, Tomo I, 1979, p.p. 506.

43).- VILLORO TCRANZO, Miguel, INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO, México, Editorial Porrúa, S.A., 4a. edición, 1980, p.p. 486.

44).- ZAVALA, Clodomiro, DERECHO FEDERAL, Editorial Compañía Argentina de Editores, Argentina, 3a. edición, Tomo I, 1941, p.p. 340.